

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

40

# 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, ABRIL DE 1990

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. 1613-P
--------------

Abril de 1990
---------------

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
--------------------------------------

ISSN 0251-0257
----------------

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 1990  
Todos los derechos están reservados  
Impreso en Santiago de Chile

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Abril de 1990

Número 40

---

**SUMARIO**

* Desarrollo, crisis y equidad. <i>Oscar Altimir.</i>	7
* Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis. <i>Daniel Schydlowsky.</i>	29
Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil. <i>João Paulo dos Reis Velloso</i>	37
Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa. <i>Marshall Wolfe.</i>	55
La creciente presencia de la mujer en el desarrollo. <i>Miriam Krawczyk.</i>	73
La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo. <i>Irma Arriagada.</i>	87
De la reforma agraria a las empresas asociativas. <i>Emiliano Ortega.</i>	105
* La industria de bienes de capital: situación y desafíos. <i>Jorge Beckel.</i>	123
Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano. <i>Andras Uthoff.</i>	139
Desarrollo y cambio social en Suecia. <i>Villy Bergström.</i>	159
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones recientes de la CEPAL.	169



## Desarrollo, crisis y equidad

*Oscar Altimir\**

En medio de la crisis, la búsqueda de equidad debe realizarse no sólo mediante la disminución al mínimo de los elementos inequitativos de los procesos de ajuste sino, principalmente, considerando la medida en que la reorientación necesaria del desarrollo puede dar lugar a sistemas socioeconómicos más equitativos.

El estilo latinoamericano de desarrollo de posguerra ha hecho, finalmente, crisis. El orden económico internacional en cuyo contexto se desarrolló ese estilo, está cambiando rápida y profundamente. Tanto la solución de la crisis como la reinserción a largo plazo de nuestros países en la economía internacional, requieren una reorientación de sus patrones de desarrollo.

El crecimiento sostenido, en las circunstancias actuales, debe cumplir ciertas condiciones ineludibles, entre las que figuran el alivio del peso de la deuda, el crecimiento con superávit comercial, la apertura exportadora, las transformaciones productivas basadas en el logro y mantenimiento de una competitividad internacional sistémica, así como la articulación social, la reforma del Estado y la consolidación de la democracia. ¿En qué medidas estas condiciones pueden involucrar un mayor grado de equidad?

El necesario ajuste externo de las economías lleva consigo elementos ineludibles de inequidad. Sólo es posible mantener ésta dentro de ciertos límites, procurando que el ajuste sea, en la medida de lo posible, expansivo, eficaz y que incluya políticas que resguarden la equidad.

Las perspectivas de mayor equidad quedan supeditadas a las alternativas que enfrenta la reorientación necesaria del desarrollo. La revolución tecnológica en curso en el mundo proporciona, a la vez, elementos desquiciadores y oportunidades para apoyar un desarrollo articulado y equitativo. Estas pueden surgir de las nuevas bases del dinamismo económico, del papel central del progreso técnico y de la incorporación de conocimiento en la producción, en la medida en que se produzca una sinergia de procesos de desarrollo con creciente articulación social.

\*Director de la División de Desarrollo Económico. El autor agradece las observaciones que Patricio Mujica formuló a un borrador de este texto, aun cuando no haya logrado recogerlas debidamente.

## Introducción

El reclamo por mayor equidad en la distribución del bienestar, en las oportunidades de progreso individual y en el compartimiento de las consecuencias de los ajustes macroeconómicos se ha convertido en un clamor que se extiende por las sociedades latinoamericanas. Lo vocean dirigentes sociales de todo cuño y corean contingentes cada vez mayores de grupos sumergidos en situaciones de pobreza, de asalariados mal remunerados, de trabajadores subempleados o desocupados, y de estratos de clase media, cuyo nivel y calidad de vida se han deteriorado.

El reclamo no es nuevo. Encuentra su justificación en la inequidad característica del desarrollo latinoamericano de posguerra. Se ha convertido en clamor ante la magnitud sin precedentes de los ajustes que están experimentando las economías y los aparatos estatales latinoamericanos, el elevado costo social que entrañan y la frustración derivada de su falta de éxito en recuperar el crecimiento sostenido.

La búsqueda del desarrollo equitativo se ha convertido, así, no sólo en un imperativo ético de las sociedades y de la política pública, sino en un requisito funcional de la estabilidad social y del afianzamiento de la democracia y en un imperativo histórico de replantear el destino de las naciones latinoamericanas en un mundo en transformación.

Las respuestas a ese clamor deben ser, sin embargo, reflexivas. La crisis por la que atraviesan los países de esta región es estructural. Su superación exige, por lo tanto, la reorientación del estilo de desarrollo. Pero la búsqueda de senderos de desarrollo que sienten las bases de sociedades más equitativas y que representen, al mismo tiempo, una inserción funcional en el mundo que surge de las actuales transformaciones no tiene asegurado el éxito. Lograrlo depende de delicadas y peculiares combinaciones de procesos societales.

Por otro lado, las situaciones críticas encierran la urgencia de emprender los —quizá largos— caminos de salida. Tal imperativo queda de manifiesto tanto en el frente social como en las diferentes dimensiones de la estructura económica y de los aparatos estatales. Los efectos acumulativos de la prolongada crisis han agregado nuevas restricciones al crecimiento sostenido. El endeudamiento externo, el racionamiento de capitales y la transferencia de recursos al exte-

rior, el debilitamiento de los procesos de inversión y el deterioro del capital básico, la debilidad fiscal y las presiones inflacionarias, han pasado a formar parte de la estructura de funcionamiento de las economías latinoamericanas.

Las situaciones de inequidad de las que están plagados nuestros países reconocen, por consiguiente, condicionantes tanto estructurales como de la coyuntura crítica. La superación de unos y otros supone la reorientación del desarrollo. Para que ésta se materialice es imprescindible, sin embargo, que las economías y las propias sociedades se ajusten a modelos de funcionamiento más equilibrados. Pero para que tales modelos perduren, consolidándose económica y políticamente, y posibiliten la superación de la crisis, es necesario que se operen cambios profundos y coherentes en la estructura económica y social. El que esos cambios sean de signo equitativo dependerá de que los nuevos estilos de desarrollo sean capaces de transformar en una com-

plementariedad dinámica las contradicciones históricas entre crecimiento y equidad.

El examen de las relaciones entre crecimiento y equidad debe situarse en el marco histórico del estilo de desarrollo latinoamericano (sección I) y de su crisis, que agrega rasgos nuevos a la configuración estructural (sección II). Las contradicciones internas del estilo de desarrollo y las transformaciones del orden internacional, en cuyo contexto histórico se desenvuelve (sección III) indican ciertas condiciones ineludibles para sustentar una nueva fase de desarrollo (sección IV).

El ajuste de las economías para ingresar en esa nueva fase contiene elementos de inequidad (sección V), pero una reorientación del desarrollo congruente con el nuevo marco histórico, basada en una mayor incorporación de conocimiento, no sólo es sustentable, sino que encierra la posibilidad de que en el largo plazo el crecimiento y la equidad se complementen (sección VI).

## I

### El carácter excluyente del estilo de desarrollo latinoamericano

#### 1. *Crecimiento y equidad: patrones universales vs. configuraciones estructurales*

La constatación de la persistente desigualdad en el desarrollo latinoamericano de posguerra admite diversas interpretaciones. Las más en boga se originan en la hipótesis de la existencia de un patrón universal único de modernización y desarrollo (Kuznets, 1955). Según esta hipótesis, en las etapas iniciales de este proceso aumentarían las desigualdades, las que se irían atenuando a partir de cierto estadio de desarrollo. Algunos partidarios de esta teoría destacan el grado insuficiente de modernización y las distorsiones —principalmente institucionales o de política pública— que obstaculizan el proceso, y prescriben estrategias centradas en las reformas institucionales y en la promoción del crecimiento, para adelantar los efectos de “derrame”.

Sin embargo, otros seguidores reconocen la excesiva longitud del plazo que media hasta la materialización de los efectos de derrame y aconsejan que las autoridades adopten, desde ya, me-

didias para modificar algunos factores estructurales que condicionan el proceso e impongan límite a las desigualdades que se generan en las fases iniciales de transformación (Chenery y otros, 1974).

En el extremo opuesto, las formulaciones de “otro desarrollo” rechazan la hipótesis del patrón universal y postulan la adopción de otras modalidades de desarrollo, basadas en una noción diferente de modernización y que privilegien tanto la sustentabilidad ecológica como la equidad en la satisfacción de las necesidades humanas (Fundación Dag Hammarskjöld, 1975).

A nuestro juicio, la admisión de que existen tendencias universales básicas —aunque no necesariamente predecibles— en la tecnología, la organización de la producción, las demandas y los valores, es compatible con el reconocimiento de la especificidad histórica de los derroteros de desarrollo de cada sociedad. También éstos, por otra parte, se dan en contextos internacionales históricamente peculiares.

La constatación de la existencia de patrones muy generales de transformación y desarrollo (Kuznets, 1966; Chenery y Syrquin, 1975) no justifica, sin embargo, la aceptación de relaciones simples entre crecimiento y equidad, basadas en un modelo de aplicación universal, aunque éste reconozca variantes según "tipos de países". Lo que ciertamente niega, en cambio, es la posibilidad de que en el largo plazo tenga éxito algún modelo de desarrollo que se encuentre en contradicción con tales tendencias.

Sin embargo, dentro del haz o campo de influencia de esas tendencias universales pueden coexistir "estilos" de desarrollo (Pinto, 1976; Graciarena, 1976) caracterizados por diferentes configuraciones estructurales, que involucran, entre otras, diferentes relaciones entre crecimiento y equidad. Existe evidencia histórica de países con niveles de ingreso y desarrollo comparables a los prevaecientes en América Latina, pero con configuraciones estructurales variadas, que en décadas pasadas combinaron un considerable dinamismo con grados razonables de equidad (Fajnzylber, 1989).

Sirvan las consideraciones anteriores para justificar la interpretación de las pertinaces desigualdades de la región en el marco de la configuración de los rasgos estructurales que ha caracterizado el estilo de desarrollo latinoamericano en la posguerra. Parece difícil comprender las relaciones entre crecimiento y equidad fuera de ese contexto. Por otra parte, la búsqueda de un desarrollo equitativo desemboca necesariamente en la configuración de un estilo que involucre mayor equidad en la participación de los frutos del crecimiento. Tal estilo debe, por lo tanto, llevar implícitas relaciones de complementariedad entre crecimiento y equidad.

Más que la presencia de uno u otro rasgo, es el conjunto de la configuración estructural y de su modalidad de funcionamiento lo que determina el carácter de las relaciones entre crecimiento y equidad. En consecuencia, corresponde, primero, caracterizar desde una perspectiva económica y en forma sucinta este estilo de desarrollo, para luego identificar los desequilibrios estructurales que han afectado el crecimiento y determinado su carácter excluyente.

## 2. Los rasgos estructurales comunes del estilo

Más allá de las peculiaridades y diferencias en el

conjunto de oportunidades representado en cada país por la dotación de recursos naturales, el tamaño y grado de desarrollo de la economía nacional y las características de su sistema social e institucional, el funcionamiento de las economías latinoamericanas en la posguerra se ha caracterizado por un conjunto de rasgos estructurales comunes e interrelacionados.

i) *La especialización internacional basada en los recursos naturales.* La participación en el comercio internacional siguió basándose en los bienes primarios, a pesar de los significativos procesos de industrialización. El impulso del sector externo continuó, por lo tanto, sujeto a las alternativas y tendencias de la demanda internacional de estos bienes y a la inestabilidad de sus precios. Aun en los casos más notables de diversificación de las exportaciones en favor de las manufacturas, la mayor parte de éstas corresponden a la elaboración de recursos naturales. Se trata en buena medida de productos industriales básicos, cuyos mercados internacionales reproducen actualmente condiciones similares a las que tradicionalmente han caracterizado a los mercados de productos primarios.

ii) *El dinamismo interno basado en el consumo.* El dinamismo interno, motor del crecimiento frente a la inestabilidad e inseguridad de los estímulos externos, se basó en la expansión continua del consumo, tanto privado como público. Las inversiones —incluida una fracción considerable de la inversión pública— fueron inducidas sobre todo por la ampliación de la demanda de consumo y de servicios públicos complementarios. Esta se vio estimulada por el aumento de los ingresos reales y por la rápida formación de nuevos estratos sociales, surgidos gracias a la industrialización y la urbanización.

iii) *Los patrones de consumo imitativos.* Dadas las características altamente imitativas del consumo, el crecimiento basado en su expansión estuvo orientado a satisfacer con producción local una canasta de bienes semejante a la de la nación más avanzada del orbe. El patrón del gasto público, a su vez, ha servido, en general, de apoyo a las tendencias imitativas, en lugar de promover su corrección.

iv) *La orientación de la industrialización hacia el mercado interno y la desarticulación productiva.* En consonancia con el dinamismo basado en el consumo y con las características altamente imitati-



vas de éste, la industrialización se ha orientado hacia el mercado interno. Dicho patrón de industrialización "desde la desembocadura" en todo el frente del vector de consumo ha tendido a configurar aparatos industriales desarticulados. Por otro lado, ha conducido a procesos de complejidad creciente, con densidades de capital más elevadas y con escalas mayores, lo cual se ha traducido en mayores necesidades de inversión por cada unidad producida y en capacidad de producción subutilizada. Los mayores costos involucrados han motivado que, en general, la protección a cada actividad se haya extendido por encima y más allá de lo requerido por los procesos de aprendizaje industrial y tecnológico.

v) *La debilidad tecnológica y la falta de competitividad internacional.* La urgencia de reproducir localmente los niveles de consumo de las sociedades desarrolladas y la industrialización orientada hacia los mercados internos en expansión, han conducido a una incorporación superficial y costosa de las tecnologías importadas, sin un desarrollo correlativo de capacidades tecnológicas locales. La desarticulación productiva, por otra parte, involucra una fragilidad estructural del sistema de difusión del progreso técnico. Esta debilidad tecnológica sistémica constituye, a su vez, una causa más profunda de la falta de competitividad internacional que la protección a actividades tecnológicamente sólidas, pero vulnerables desde el punto de vista económico.

vi) *La debilidad del empresariado local en el proceso de acumulación y de progreso técnico.* En la mayoría de los casos, el liderazgo de las actividades industriales portadoras de progreso técnico, en torno a las cuales se articula el perfil industrial nacional, no ha sido asumido por empresas privadas nacionales, sino por el Estado. Por otro lado, la gravitación de la pequeña y mediana empresa es menos significativa en nuestros países que en otras naciones de industrialización tardía y tiende a configurar estratos cuyos niveles tecnológicos y organizativos son considerablemente inferiores a los de la gran empresa, dando lugar a una gran heterogeneidad estructural dentro de los sectores industriales, aun en los países más avanzados de la región (Pinto, 1970). La capacidad de acumulación productiva y de incorporación de progreso técnico del conjunto del empresariado nacional ha estado muy por debajo de la necesaria para un crecimiento sostenido.

La considerable capacidad de ahorro de este sector ha tendido a canalizarse hacia consumos suntuarios, inversiones poco reproductivas, especulación financiera o activos externos, en un comportamiento más rentístico que empresarial.

vii) *El protagonismo estatal.* La debilidad del empresariado local como inversionista e innovador dejó a cargo de la inversión extranjera o del Estado (en ocasiones de ambos, en una complementariedad tácita o explícita) el núcleo estratégico de las inversiones para el desarrollo. Incluso a la movilización de capital privado para inversión en actividades estratégicas debieron, a menudo, acompañar transferencias casi gratuitas de capital público, protección desmedida y prolongada, o subsidios de diferente índole.

A ello se agregó el manejo de los instrumentos arancelarios, cambiarios y crediticios para operar la transferencia de recursos desde las actividades primarias exportadoras a las urbanas e industriales, y desde los consumidores y rentistas a la inversión. Por otro lado, las inversiones públicas en infraestructura facilitaron y complementaron el patrón de crecimiento fundado en la expansión del consumo privado.

Finalmente, el Estado se constituyó en un mecanismo esencial de redistribución de ingresos. Sin embargo, a diferencia del "Estado de bienestar", propio de los países industriales, para tal efecto operó más a través de las tarifas y precios públicos y de la creación de empleos públicos, que de transferencias de seguridad social y bienestar.

viii) *El dualismo agrario.* Si bien durante las últimas décadas se han registrado avances significativos en la ampliación de las fronteras agrícolas y la modernización de diversas producciones agropecuarias, con los consiguientes aumentos de productividad, persisten estructuras duales dentro de los sectores agrarios de la mayoría de los países de la región. Junto a empresas exportadoras eficientes y a una variedad de empresas familiares productoras para el mercado interno, amplios sectores del campesinado continúan dedicados a la agricultura de subsistencia.

La presencia o ausencia de estas formas de dualismo agrario en la configuración estructural de cada sociedad nacional es, probablemente, el factor que condiciona en mayor medida la presente caracterización de un estilo de desarrollo, común a todos los países de la región.

En todo caso, tanto la modernización como el subdesarrollo agrario han alimentado los intensos procesos de urbanización, que persisten más allá de las fases cíclicas de la actividad económica urbana.

### 3. *Un estilo de desarrollo estructuralmente desequilibrado...*

La estructura caracterizada por estos rasgos tiende a reproducir desajustes entre vectores de oferta, de un lado, y de demanda del otro, más allá de los ajustes temporarios. Es en este sentido que afirmamos que el estilo de desarrollo latinoamericano involucra un conjunto de desequilibrios estructurales interrelacionados, que tornan insostenible el crecimiento en el largo plazo.

i) El poder de compra de las exportaciones (incluido el efecto de los términos del intercambio) tiende a expandirse menos que la demanda de importaciones derivada tanto de los patrones prevalecientes de consumo y de gasto público como del funcionamiento y la expansión de los aparatos productivos. Ello implica una tendencia estructural al déficit comercial, dando lugar a una avidez crónica de capitales externos y a las interrupciones o limitaciones características del crecimiento, por falta de divisas.

ii) Las necesidades de inversión para expandir significativamente el producto potencial tienden —dados el progreso técnico insuficiente, la desarticulación productiva y la debilidad de la acumulación— a superar la capacidad de ahorro nacional real, ajustado este último por el efecto de los términos del intercambio. Se genera, así, una segunda brecha que requiere ahorro externo, ya sea mediante el endeudamiento o la inversión extranjera directa.

iii) Los flujos de capitales externos implican, a su vez, corrientes futuras de intereses y utilidades, que se agregan al déficit comercial, ampliándose así la escasez de divisas que ha de suplirse con aportes de ahorro externo.

iv) La demanda derivada de la incorporación de tecnología supera con creces las capacidades tecnológicas locales y presiona sobre las diversas formas de importación de tecnología (bienes de capital, licencias, inversiones extranjeras). Dadas la insuficiente inversión en investigación y desarrollo, la desarticulación de los perfiles industriales locales y la simbiosis tecnológica de las empresas transnacionales con sus matrices, las capaci-

dades tecnológicas locales permanecen en una situación de subdesarrollo, lo que agrava este desequilibrio.

v) La insuficiente difusión del progreso técnico en estructuras productivas desarticuladas hace posible la persistencia de la heterogeneidad estructural intersectorial e intrasectorial. No sólo coexisten estratos productivos de niveles de productividad, tecnología y organización muy dispares, rasgo frecuente en cualquier economía en un momento dado, sino que tal heterogeneidad perdura y las diferencias se amplían, ya que los incrementos de productividad en las actividades modernas o formales tienden a ser superiores al promedio. Bajo el modelo dominante de gran densidad de capital, tecnología trasplantada y desarticulación productiva, la modernización de los estratos atrasados requeriría su acceso efectivo al capital y los conocimientos en grados de difícil absorción a nivel microeconómico y probablemente inviables a escala macroeconómica.

vi) La disponibilidad de fuerza de trabajo tiende a superar la demanda de empleo moderno derivada del patrón imperante de demanda de bienes y a crecer menos que ésta. Vinculado, sin duda, a desequilibrios entre la demanda y la oferta de calificaciones, dicho desajuste estructural da origen a diferentes formas de subutilización de los recursos humanos, que constituyen la contraparte de la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos.

vii) En el plano de la acumulación, la configuración estructural se manifiesta en el desajuste entre la inversión necesaria para lograr un crecimiento sostenido, con eliminación progresiva de la heterogeneidad estructural y del subempleo, y la correspondiente a la expansión de la capacidad de producción con la estructura actual. Esta discrepancia, por otro lado, se amplía cuando las condiciones del sector externo y la movilización de ahorro interno restringen la tasa de inversión asequible.

viii) El papel del Estado, en el estilo de desarrollo prevaleciente, involucra una fragilidad fiscal estructural. La considerable actividad de inversión del Estado (infraestructura, creación de empresas públicas, transferencias de capital al sector privado), así como la expansión constante de los servicios sociales, del empleo público y de los subsidios, han tenido como contrapartida au-

mentos considerables de la carga tributaria. Sin embargo, ésta ha tendido a crecer menos que la participación de los gastos públicos en el producto, debido a que la ampliación de las bases tributarias se fue quedando a la zaga y a que en muchos casos se deterioró el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

#### 4. ...y socialmente excluyente

El estilo latinoamericano de desarrollo no sólo resulta insostenible a largo plazo, por las múltiples tendencias al desequilibrio resultantes de su configuración estructural. Además, es excluyente, porque en la práctica impide la adecuada participación de amplios segmentos de la población en los procesos de modernización y en los resultados del crecimiento. Esta exclusión limita, a su vez, los horizontes del proceso de desarrollo.

A pesar de la rápida expansión de los mercados internos, de las transformaciones ocurridas en las estructuras sociales y de la movilidad social asociada a tales cambios, las desigualdades en la distribución del ingreso se han mantenido e incluso agravado. Por otro lado, pese a la notable mejoría que registran desde la posguerra algunos indicadores básicos de las condiciones de vida, no se ha logrado reducir apreciablemente la significación de los grupos que viven en condiciones de pobreza absoluta.

El principio de exclusión implícito en el funcionamiento desequilibrado del estilo de desarrollo latinoamericano opera en tres dimensiones principales: los patrones distributivos derivados de la estructura productiva, el papel dinámico de los patrones de consumo, y las características y limitaciones de la acción redistributiva del Estado.

Los patrones distributivos resultantes de la estructura productiva, reflejan de manera sistemática la gravitación de la heterogeneidad estructural y el subempleo, en un círculo vicioso de difícil superación. Los procesos de modernización productiva, de uso intensivo de capital físico, no llegan a incorporar la totalidad de la oferta de mano de obra; la estructura de calificaciones disponible resulta incongruente con la demanda de calificaciones; y la difusión del progreso técnico no alcanza a los amplios estratos de baja productividad. Por otro lado, la modernización de esos estratos —desprovista del multiplicador sinérgico de aparatos productivos más articulados

y sociedades más integradas— exigiría recursos de inversión y programas públicos que exceden por amplio margen las capacidades de los Estados latinoamericanos.

Dado que el patrón de consumo imitativo es costoso en términos de recursos domésticos, la expansión continua del consumo se ha basado esencialmente en la prosperidad del 30% —o, a lo sumo, el 40%— de mayores ingresos de la población, que requiere ingresos más altos para pagar los mayores precios de los bienes. Los estratos de menores ingresos han quedado al margen de tales consumos, aunque estén cada vez más afectados por los patrones sociales de aspiraciones centrados en torno a esa canasta de bienes.

De hecho, la orientación a reproducir localmente los patrones de consumo de los países industriales lleva aparejado un principio estructural de exclusión social. La inversión por habitante —o bien las importaciones por habitante— que serían necesarias para garantizar al conjunto de la población el acceso al menos a los bienes que constituyen la canasta de consumo de países cuyo ingreso por habitante y productividad media son cinco o diez veces superiores, está fuera de toda proporción con los niveles medios de productividad prevalecientes o aún asequibles en nuestros países. Esta constituye la contrapartida del hecho de que el perfil de la demanda de recursos productivos (capital, tecnología, trabajo y recursos naturales) derivado de los patrones de consumo prevalecientes, difiere estructuralmente de la disponibilidad relativa de tales recursos en los países de la región.

Sin embargo, a través del Estado se han configurado mecanismos redistributivos o supletorios que corrigen los patrones distributivos originados en la estructura productiva o bien moderan la distribución inequitativa del bienestar implícita en el consumismo imitativo. La extensión de los servicios sociales, el establecimiento de una red de subsidios, la vigencia de tarifas públicas subsidiadas y la provisión de empleos e ingresos dentro del aparato estatal, han representado mecanismos de esa índole. Pero al favorecer a los estratos medios de aparición reciente, tales mecanismos han permitido lograr una "equidad parcial o restringida", que no llegó a abarcar a los estratos ubicados en la base de la pirámide social. Por otro lado, el dinamismo del crecimiento de

posguerra llevó a sustituir la exigencia de "equidad sistémica" por la de movilidad social y el haz de expectativas que ella suscitaba.

En síntesis, el estilo estructuralmente desequilibrado que desarrollaron los países de América Latina durante la posguerra llevaba aparejados principios de exclusión social. Por un lado, el subempleo y la heterogeneidad tecnológica y productiva proveen las bases de agudas disparidades de ingreso y situaciones extendidas de pobreza. Por otro lado, para amplios segmentos de

la población resultan inaccesibles los patrones de consumo que constituyen el motor dinámico de este estilo y la aspiración social que él mismo proyecta. Pero, sobre todo, sus modalidades de funcionamiento requieren la expansión continua de los ingresos y del consumo de los estratos medios y altos de la población, sin que la acción redistributiva del Estado —sustentada en bases fiscales por lo demás frágiles— logre importantes transferencias compensatorias de ingresos hacia los estratos excluidos.

## II

### Las crisis del desarrollo, de la deuda y del Estado

Están claras, a estas alturas, cuáles son las raíces estructurales de la crisis de la deuda que afectó a los países de la región, en el marco de la transformación de las corrientes financieras internacionales. Los préstamos bancarios permisivos con que se reciclaban los petrodólares permitieron a los países importadores de crudo de la región continuar funcionando con su estilo externamente desequilibrado y absorber incluso los choques de la elevación de los precios del petróleo. Los países exportadores de este combustible expandieron rápida y espectacularmente sus importaciones, agudizando los rasgos característicos del estilo latinoamericano de desarrollo, con lo que no sólo consumieron sus inesperadas ganancias, sino que se sumieron en el endeudamiento externo.

Sobre este trasfondo, sobrevinieron simultáneamente, a principios de la década de 1980, la recesión internacional, el deterioro de los términos del intercambio y la súbita elevación de las tasas internacionales de interés —fenómeno este último atribuible a la enorme absorción de capitales por parte de los Estados Unidos— lo que desencadenó la crisis financiera en que aún se debaten los países de la región.

Se trata de la eclosión postergada de la crisis del estilo de desarrollo de la región. Para mantener sus desequilibrios estructurales bajo control requería disponer de un flujo creciente de recursos externos. De otro lado, la inserción de nuestros países se tornaba cada vez más anacrónica en

un contexto internacional de rápida transnacionalización financiera, cambios radicales en las corrientes de capital y acentuación de la competitividad, todo ello bajo el signo de profundas transformaciones tecnológicas. El endeudamiento externo resultó semejante, pues, a un estupefaciente, que alivió durante algún tiempo los conflictos latentes, para luego transformarse en su detonante.

Hasta el estallido de la crisis, el capital externo operaba como facilitador del crecimiento, en el doble papel de proveedor de divisas y de inyector de inversiones y tecnología. El Estado, a su turno, garantizaba el crecimiento y la redistribución de ingresos asequible dentro del estilo prevaeciente, mientras que la inflación operaba como mecanismo mediatizador de conflictos, fuesen ellos coyunturales o estructurales. El contexto mismo de crecimiento constituía un medio favorable, aunque mezquino o precario en algunos países o períodos, para la movilidad social y la formación de amplios consensos, con frecuencia tácitos.

Esta modalidad de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas ha hecho crisis y sus componentes se han convertido en obstáculos al desarrollo.

#### 1. *El vuelco de la transferencia de recursos externos*

Los flujos netos de capital externo en el período 1950-1973 fueron superiores a las remesas de

nuestros países por utilidades e intereses, con lo que la transferencia neta de recursos hacia la región fue positiva.<sup>1</sup> Pese a ser relativamente módicos,<sup>2</sup> tales flujos proveyeron las divisas esenciales para paliar las tendencias estructurales al desequilibrio externo y fueron con frecuencia vehículo de inversiones estratégicas y de incorporación de tecnología en los estratos productivos modernos.

Durante el período de "capital fácil" (1974-1981), la magnitud de las corrientes netas de capital externo a largo plazo se triplicó en términos reales, llevando la transferencia neta de recursos externos hacia la región a un promedio de 2.5% del producto anual, aunque en algunos países esta relación llegó a representar 10% del producto.

La crisis de la deuda y el subsecuente virtual racionamiento de capitales, por un lado, y el efecto de las elevadas tasas internacionales de interés en los abultados servicios de la deuda contraída, por el otro, revirtieron (excepto en Centroamérica) a niveles de entre 2 y 6% del producto, la transferencia que efectúan los países (casi 4% del producto a escala regional).

En otras palabras, la mayoría de los países de América Latina se han transformado en exportadores de capitales, después de haber sido importadores tradicionales. Sólo los países centroamericanos, Haití y Paraguay mantienen su calidad de importadores netos de capitales. Para el conjunto de América Latina, el vuelco de recursos ha sido del orden del 6% del producto regional: hasta antes de la crisis percibía recursos netos equivalentes a 2% de su producto; desde 1982 ha pasado a transferir al exterior casi 4% del producto regional.

A consecuencia de este vuelco del financiamiento externo, los países de la región debieron ajustar sus economías de manera que éstas, sistemáticamente deficitarias en su comercio exterior, pasaran a generar considerables superávits.

<sup>1</sup>Con la notable excepción de Venezuela, que ha sido tradicionalmente exportador neto de capital, y de Argentina y Uruguay durante el período 1960-1972.

<sup>2</sup>Inferior al 1% del producto en los países mayores de la región (aunque en Brasil y Colombia ascendió a 3.5% y 2%, respectivamente, en 1970-1973). En los países centroamericanos, en cambio, las transferencias netas fueron más significativas.

Por otro lado, los recursos disponibles se contrajeron en la magnitud del vuelco de los recursos externos. En los hechos, esta retracción recayó íntegramente sobre la inversión, que en casi todos los países disminuyó en términos absolutos y relativos, al punto que su significación regional declinó de poco más de 23% antes de la crisis a apenas 16% del producto en la actualidad.

## 2. La crisis fiscal

El estilo de desarrollo que se fue configurando en los países latinoamericanos durante la posguerra implicaba la expansión del Estado, con el objeto de que asumiera su papel protagónico en las múltiples dimensiones ya indicadas. Ello dio origen a una fragilidad fiscal estructural, en la medida que los gastos tendieron de manera sistemática a crecer más que las bases tributarias.

Así, el gasto gubernamental llegó a representar entre 15 y 30% del producto (excluidos los intereses de la deuda) en países en los que tres décadas antes había fluctuado entre 10 y 15%. A ello hay que agregar el hecho de que en el interior de los aparatos estatales cristalizaron estructuras organizativas inelásticas a las fluctuaciones de la coyuntura, mientras que la recaudación tributaria tiende a ser procíclica y se ve erosionada por frecuentes aceleraciones de la inflación.

Por otra parte, la capacidad de control tributario efectivo resulta debilitada por efecto de combinaciones variables de ineficacia administrativa, costo del control, corrupción y colusión. En tales condiciones, la ampliación de la recaudación impositiva queda librada a la disposición de los particulares a tributar; y ésta declina en la medida en que grupos importantes de contribuyentes comienzan a percibir que se debilita la funcionalidad de la acción del Estado para que la economía estructuralmente desequilibrada funcione sin vulnerar sus intereses.

Este desequilibrio estructural entre gastos e ingresos lleva implícito un funcionamiento deficitario del fisco. En algunos países y períodos, tales desajustes permitieron que el Estado cumpliera sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas sin mayores perturbaciones macroeconómicas, captando recursos externos o del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, redundaron en financiamiento inflacionario.

El acelerado endeudamiento de los años setenta agregó un peso insoportable a los gastos fiscales, y la fragilidad fiscal subyacente se convirtió en crisis fiscal manifiesta. En efecto, los gobiernos aprovecharon la bonanza financiera de esos años para financiar sus déficit y las inversiones de las empresas públicas mediante endeudamiento externo e interno, reciclando en muchos casos parte del endeudamiento externo del sector privado. Por otro lado, la crisis de la deuda externa y las exigencias de los acreedores, transformaron la mayor parte de la deuda privada externa en deuda pública o públicamente garantizada. A ello se agregó, en algunos casos, el costo de las operaciones de rescate, con recursos públicos, del sistema financiero interno.

Así, durante la última década la significación de la deuda pública, externa e interna, y aquella que dispone de garantía pública, se cuadruplicó como porcentaje del producto regional. Por otra parte, más de tres cuartas partes de la deuda externa latinoamericana actual (de 416.000 millones de dólares) corresponde a los Estados. Al aumento de los gastos públicos voluntarios o "programables" se ha agregado, entonces, la carga de la deuda, acrecentada a su vez por las mayores tasas internacionales de interés.

Los déficit fiscales, que solían representar 1 ó 2% del producto, han pasado de esta forma a comprometer magnitudes que a menudo se ubican entre el 5 y el 10% del producto y cuyo financiamiento es, con demasiada frecuencia, inflacionario.

El Estado, actor clave en el desarrollo latinoamericano de posguerra, por sus papeles de promotor de nuevas actividades, dinamizador de la demanda agregada y proveedor de mecanismos redistribuidores de ingresos, ha entrado en una fase crítica. La crisis fiscal no sólo redundó en un debilitamiento o incluso abandono de las actividades que permitieron que el Estado desempeñara esos papeles estratégicos; peor aún, el ajuste fiscal propaga, vía recesión o inflación, sus convulsiones al resto de la economía y agrega más elementos de inequidad a los que estructuralmente genera ese estilo de desarrollo.

### *3. La inflación, la carga de la deuda y la transferencia interna de recursos*

La inflación ha constituido un mecanismo me-

diatizador de los conflictos estructurales, sobre todo en aquellos países o períodos en que el fortalecimiento de las organizaciones sociales posibilitó la pugna distributiva. Se ha manifestado tanto directamente, a través de las presiones en los costos representadas por los aumentos salariales o la ampliación de los márgenes de utilidad y de los respectivos mecanismos de indización, como en forma indirecta, mediante la fijación estatal de los precios claves: tipo de cambio y aranceles, tasas de interés, salario mínimo, tarifas públicas. Pero también la expansión multiforme de los gastos públicos ha estado fuertemente influida por propósitos redistributivos, para atender demandas que exceden la cuantía de los ingresos obtenidos por cada grupo, pero que también sobrepasan la capacidad efectiva del Estado de recaudar tributos. Sea por presiones en los costos o por el insuficiente financiamiento del déficit fiscal, la pugna distributiva institucionalizada desembocó en el pasado en procesos inflacionarios de difícil manejo.

El cambio estructural que representa para las economías de la región ser exportadoras de capital incorpora una nueva dimensión a sus procesos inflacionarios, así como a la relación entre éstos, el ajuste externo y el crecimiento.

Como el grueso de la deuda externa corresponde al sector público, la transferencia de recursos al exterior gravita sobre su situación financiera en dos modalidades estructuralmente distintas, según las características institucionales del sector exportador (CEPAL, 1989).

En los países en que el sector público es propietario de las principales actividades de exportación existe un vínculo directo entre las cuentas fiscales y el balance de pagos y, por lo tanto, entre aquéllas y la capacidad para efectuar la transferencia de recursos al exterior. Cuando el valor de las exportaciones del sector público cae, tienden a ampliarse el déficit fiscal y el desequilibrio externo, generándose simultáneamente presiones inflacionarias y efectos recesivos. A la inversa, cuando esas exportaciones aumentan, tienden a mejorar directa y simultáneamente las cuentas fiscales, el balance de pagos y la posibilidad de realizar la transferencia al exterior sin aumentar la tributación ni recurrir a financiamiento inflacionario.

En los países en que las exportaciones principales provienen del sector privado, la mejoría de

éstas fortalece también el balance de pagos; pero la transferencia de recursos al exterior requiere, además, que se opere una transferencia interna de recursos en favor del sector público. Dada la significación de esta transferencia con respecto a los ingresos tributarios y la dificultad de aumentar éstos, su realización involucra para el fisco un déficit, que se traduce en financiamiento inflacionario. Por ello, aun cuando se obtenga una mayor holgura externa a través del saldo comercial, ésta no necesariamente se traduce en una reducción apreciable del déficit fiscal. Incluso el alza del tipo de cambio real para favorecer la

expansión de las exportaciones, puede provocar una ampliación del déficit público, al aumentar el costo en moneda nacional del servicio de la deuda externa pública.

Como lo muestra la experiencia de los años recientes, la agudización de los procesos inflacionarios, bajo el múltiple signo de la pugna distributiva, la crisis fiscal y la transferencia de recursos al exterior, se ha convertido en sí misma en un obstáculo importante al crecimiento, con frecuentes deterioros de la ya desmedrada situación de los grupos menos favorecidos y más inermes de la sociedad.

### III

## Las transformaciones en el orden económico internacional

El contexto histórico en el que se desarrollaron nuestros países en la posguerra ha estado cambiando rápida y profundamente. La economía mundial vive el desenlace de conflictos larvados y el alumbramiento de potencialidades gestadas durante la larga prosperidad de posguerra, lo que configura una transición hacia nuevos patrones comerciales, productivos, tecnológicos y organizacionales.

El orden económico internacional de posguerra se basó en el libre comercio, la libre movilidad de capitales, el régimen cambiario y financiero de Bretton Woods y la cooperación entre los países de la OCDE. La confrontación estratégica con el bloque socialista acotó el ámbito de maniobra y condicionó el funcionamiento de este orden, que presidió la expansión del comercio mundial, los procesos de descolonización y el pleno despliegue del actual patrón tecnológico y productivo.

#### a) *La escena financiera*

El régimen de Bretton Woods ha sido reemplazado por una escena en la que prevalecen grandes desequilibrios y considerable inestabilidad financiera y cambiaria, aunque ésta sea, en última instancia, atemperada mediante los mecanismos de consulta que forman parte de la cooperación entre los socios principales de la OCDE.

Este panorama refleja la mayor interdependencia que existe entre las economías centrales, en el marco de mercados financieros que se han internacionalizado y de regímenes de cambios y de tasas de interés sujetos básicamente a las fuerzas que se manifiestan en esos mercados.

Dicha transformación fue aprovechada por los países de la región para endeudarse fácilmente, pero sin vislumbrar sus consecuencias para el funcionamiento de su estilo de desarrollo y el manejo ulterior de su política económica. El resultado es que América Latina se encuentra sumida en un virtual racionamiento de capital financiero, en un mundo en que éste fluye en caudales sin precedentes, cada vez con mayor facilidad y rapidez. Por otro lado, los sistemas financieros internos de nuestros países enfrentan, a costos crecientes, la competencia en este mercado global.

#### b) *Las transformaciones tecnológicas mundiales*

El nuevo patrón tecnológico y organizativo —basado en la microelectrónica y sus aplicaciones— está transformando las bases de las ventajas comparativas tradicionales de las economías nacionales y, en consecuencia, las condiciones mismas de la división internacional del trabajo (CEPAL, 1988).

La intensificación de los procesos de cambio

técnico ha acentuado las tendencias históricas al debilitamiento de las ventajas comparativas basados en los recursos naturales. Las características ahorradoras de materiales y de energía implícitas en las aplicaciones de las tecnologías de información refuerzan esas tendencias hacia el futuro.

Por otro lado, la difusión de las aplicaciones de las tecnologías de información en la producción de bienes y servicios tiende a desplazar empleos y a modificar el perfil de habilidades requerido de la mano de obra. Los efectos de tales tendencias en las ventajas comparativas que los diversos países en desarrollo se han labrado en el curso de su industrialización reciente son complejos. Por lo pronto, es clara la erosión progresiva de las ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata. Por otro lado, la disponibilidad de mano de obra poco calificada y débilmente sindicalizada es un atractivo para la radicación de actividades semiautomatizadas. Sin embargo, el avance ulterior de la automatización en tales actividades y las crecientes posibilidades de adaptación flexible a los cambios de la demanda, pueden operar en sentido contrario. Las habilidades utilizables en las múltiples y crecientes aplicaciones informáticas pasarían, en cambio, a constituir la base de las nuevas ventajas comparativas.

En síntesis, la revolución tecnológica en curso, ha impreso gran dinamismo al patrón de ventajas comparativas. Y no sólo en el sentido convencional, por la rapidez con que están ocurriendo los cambios y la posibilidad de que éstos se aceleren incluso en el futuro, sino, sobre todo, en virtud de que las ventajas comparativas tienden a depender cada vez menos de las dotaciones naturales de recursos o de las capacidades tradicionales de cada país, y cada vez más de la incorporación de conocimiento, el desarrollo de los recursos humanos y la adquisición progresiva de capacidades tecnológicas e industriales.

### c) *El comercio mundial*

El comercio mundial continúa desarrollándose en un marco general de libre comercio, sólo coartado por la persistente protección que otorgan los países centrales a sus sectores agrícolas y parcialmente amenazado por la agudización de tendencias proteccionistas en esos países, a partir del primer choque petrolero y de la recesión mundial de 1980-1982.

El volumen del comercio mundial se ha expandido a un ritmo superior al de la producción, impulsado por el dinamismo del comercio de manufacturas y principalmente de los productos metálicos, cuya significación dentro del intercambio mundial ha ido en sostenido aumento. La participación de los minerales no combustibles y la de los productos agrícolas, en cambio, se ha contraído considerablemente en las últimas dos décadas (CEPII, 1983; Banco Mundial, 1987; UNCTAD, 1989).

El auge que experimentaron los precios de los productos básicos a mediados de la década de 1970 se ha ido diluyendo en un reacomodo a la tendencia al deterioro que venían exhibiendo en términos reales desde la posguerra. También los precios del petróleo, se han acomodado a niveles reales inferiores a los vigentes en 1974 (Banco Mundial, 1988).

Estas tendencias del comercio reflejan tanto la transformación previsible de la demanda mundial en favor de satisfactores más refinados, como las transformaciones que viene experimentando el patrón tecnológico y organizativo de la producción mundial. Estas se han visto reforzadas por los cambios en las políticas de los países centrales, en orden a promover la reducción de insumos de materias primas y energía por unidad de producto o de consumo. A ello se ha agregado, en muchos mercados de productos básicos, la incapacidad de los países productores para regular la oferta, dada su elevada dependencia respecto de esas exportaciones.

Por último, la configuración prevaleciente en la posguerra, con zonas altamente integradas (la Comunidad Europea y los países del CAME) y otras de menor integración, está experimentando profundos cambios, al acelerarse el proceso de unificación de la Comunidad, la liberalización del CAME, la constitución del bloque comercial norteamericano y las tendencias a la integración que se manifiestan en el Pacífico asiático.

### d) *La incongruencia del estilo de desarrollo latinoamericano*

El estilo de desarrollo que los países latinoamericanos consolidaron en las últimas décadas resulta decisivamente afectado por las transformaciones en curso en el orden económico internacional. Los rasgos característicos de su funcionamiento



denotan creciente incongruencia con el nuevo patrón tecnológico y productivo, las tendencias del comercio mundial y de la división internacional del trabajo, la inestabilidad y lo impredecible

de los tipos de cambio y las tasas de interés, la masiva transferencia de recursos al exterior y la situación de racionamiento en un mercado global de capitales altamente fluido.

## IV

### Las condiciones para un desarrollo sostenido

La crisis del estilo de desarrollo sólo puede superarse mediante transformaciones estructurales que involucren un nuevo perfil de desarrollo de nuestras economías y sociedades. Este ha de presentar menores desequilibrios estructurales y ser congruente con el nuevo orden económico internacional. Por detrás de esta afirmación perogrullesca asoman opciones muy diferentes en cuanto a las configuraciones socioeconómicas que pueden surgir. Ellas deben cumplir, sin embargo, algunas condiciones ineludibles, puestas en evidencia por los orígenes y la evolución de la propia crisis.

#### 1. *El alivio de la carga de la deuda*

En la situación actual de racionamiento de capital financiero y elevadas tasas internacionales de interés, los países de la región están obligados, sea cual fuere el estado del servicio de la deuda, a frenar su crecimiento y mantener o incluso contraer el ya deteriorado consumo por habitante (CEPAL, 1990). Quizá con la sola excepción de Brasil, deberán ampliar sus excedentes comerciales o, como es el caso de los países centroamericanos, volverse superavitarios. Ello les exigiría aumentar considerablemente la importancia de sus exportaciones respecto de un producto casi estancado y, al mismo tiempo, disminuir la de sus importaciones, restringiendo el crecimiento y los procesos de apertura. Es probable que en tales condiciones sólo los países mayores logren mantener el actual producto por habitante; la mayoría, en cambio sufrirá su deterioro.

Este razonamiento se basa en las restricciones impuestas por el desequilibrio externo. En muchos casos, la carga de la deuda sobre el desequilibrio fiscal y la imposibilidad de realizar las transferencias internas necesarias para cubrirlo amenazan con introducir perturbaciones adicio-

nales al proceso de ajuste, despeñando la economía en la inflación y la recesión.

El alivio de la carga de la deuda es entonces imperativo, no sólo por razones humanitarias y de estabilidad política y social. También es indispensable para habilitar el camino de las transformaciones productivas y de las reformas del Estado imprescindibles para reorientar el desarrollo por senderos de crecimiento sostenido y solidez externa. En última instancia, el alivio de la carga de la deuda es indispensable para llegar a resolver el problema de la deuda impaga en el sistema financiero internacional y acabar con el racionamiento de capitales para América Latina.

Sin embargo, es previsible que la deuda externa continúe representando una pesada carga para los recursos nacionales. Más allá de planes y propuestas que, como los planes Baker y Brady, pueden representar avances en la comprensión del problema y esfuerzos parciales por resolverlo, no se vislumbran en los países industriales mecanismos eficaces para resolver el dilema de quién asumirá las pérdidas de capital o financiará los subsidios compensatorios requeridos.

Como el servicio íntegro y puntual de la deuda carece de viabilidad para los países de la región, éstos se verán obligados a combinar la renegociación periódica con la restricción de los pagos, procesos que en definitiva los mantendrán en la situación de racionamiento de capital financiero. En estas condiciones, aún la decisión de transferir al exterior sólo lo que resulta económica, fiscal y socialmente viable supone un crecimiento con tendencia sistemática al superávit comercial.

En el otro extremo concebible, la alternativa de repudiar la deuda involucra, en los hechos, desvincular a nuestros países de las redes globales financieras, comerciales y tecnológicas; una

involución con respecto a las tendencias mundiales, y muy probablemente una regresión del desarrollo.

## 2. *La transformación productiva, la competitividad y el progreso técnico*

Aún integrando los horizontes de largo plazo con los más inmediatos, el logro de una reinserción provechosa de los países latinoamericanos en el comercio internacional supone la transformación progresiva de sus exportaciones hacia rubros agroindustriales, mineroindustriales y manufactureros, de creciente contenido tecnológico.

Por otro lado, la superación gradual y simultánea de los obstáculos estructurales que dan lugar a la vulnerabilidad externa, la exclusión social, la desarticulación productiva y la debilidad tecnológica, exige impulsar procesos de modernización e industrialización basados en la incorporación y difusión cada vez mayores de progreso técnico, con un desarrollo progresivo de las capacidades tecnológicas locales y la capacitación de la fuerza de trabajo.

Como ambos procesos constituyen, a su vez, condiciones necesarias para abrir paso al crecimiento sostenido, la transformación productiva apoyada en el progreso técnico y su difusión recupera su lugar protagónico en la escena del desarrollo latinoamericano.

El incremento de la competitividad internacional, objetivo que confiere racionalidad a los procesos de ajuste externo, sobrepasa en consecuencia las posibilidades de manipular los precios relativos en favor de los bienes transables. Supone la constante expansión de las capacidades tecnológicas, que potencie y supere las ventajas comparativas tradicionales, fundadas en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata.

El progreso técnico que está en la base de tales procesos debe, por otra parte, difundirse mediante los aparatos productivos, de modo que la competitividad se consolide como una característica sistémica de su funcionamiento y pase a constituir un rasgo del desarrollo futuro. Ello requiere, a su vez, una adecuada articulación de las actividades productivas (División Conjunta CEPAL/UNIDO, 1986).

En definitiva, el crecimiento sostenido, congruente con el nuevo orden internacional y con

un mayor grado de articulación social, requiere la transformación de las estructuras productivas en el sentido que se haga uso más intensivo del conocimiento de todo tipo. Este puede encontrarse incorporado al capital físico o al capital humano; ser adquirido mediante el aprendizaje en la producción o la investigación y desarrollo tecnológico locales; consistir en tecnología original, adaptada o copiada; ser obtenido mediante licencias, constitución de empresas mixtas o a través de empresas transnacionales; o desarrollado en el diseño de productos, la producción o la organización. Esta última modalidad forma parte de lo que habitualmente se denomina "capacidad empresarial" y constituye un modo específico de conocimiento, con un amplio campo abierto a la innovación.

## 3. *El crecimiento superavitario y la apertura exportadora*

Las secuelas de la deuda externa obligan a adoptar patrones de crecimiento con una balanza comercial superavitaria. Por otro lado, el tránsito desde un patrón de especialización basado en productos con mercados mundiales en proceso de degradación a otro centrado en el logro de nuevas ventajas comparativas, sintonizadas con las fuerzas dinámicas de la economía mundial, requiere estrategias exportadoras vigorosas y flexibles, capaces de ofrecer nuevos productos, pero sin debilitar innecesariamente las ventas de productos tradicionales. La transformación productiva basada en el progreso técnico y la búsqueda de competitividad sistémica exigen, a su turno, un equilibrio difícil de alcanzar entre el fomento de la capacidad de competencia de la producción para el mercado interno y la protección de las capacidades tecnológicas e industriales valiosas, aunque todavía incipientes y, por lo tanto, no competitivas por el momento.

Todo esto pone de relieve la conveniencia de adoptar estrategias de apertura exportadora. El énfasis en la apertura importadora resulta contraproducente por su incongruencia con el requisito de crecimiento superavitario y con la articulación de los aparatos productivos internos necesaria para la continua adquisición de nuevas ventajas comparativas basadas en el progreso técnico. La hipótesis de una "destrucción creadora" de las actividades no competitivas para estimular el desarrollo de actividades exportadoras tiende

al despilfarro de las escasas divisas y a consolidar la especialización tradicional.

La apertura exportadora, en cambio, induce de todos modos una apertura de las importaciones, ya que demanda insumos competitivos, pero, al mismo tiempo, genera las divisas necesarias para financiarla. En ambas dimensiones impone, por otro lado, cierto grado de selectividad y gradualismo, a fin de conciliar la apertura del sistema a las importaciones con la ampliación gradual de la capacidad para importar y con la protección temporaria a actividades incipientes con buenas perspectivas de competitividad.

#### 4. *Cambio de las fuentes del dinamismo*

La reorientación imprescindible del desarrollo supone el cambio de las fuentes de dinamismo del crecimiento. Este, en lugar de ser inducido por la ampliación del consumo privado de los estratos medios y superiores y por el gasto público —rasgos característicos del estilo imperante hasta la crisis—, deberá ser impulsado por la ampliación de las exportaciones y la inversión.

Esta visión global del cambio estructural necesario en la demanda y en la asignación de recursos debe interpretarse, sin embargo, como una imagen sintética de las transformaciones estructurales requeridas para posibilitar la apertura exportadora y la reestructuración productiva basadas en el progreso técnico. El dinamismo derivado de las exportaciones deberá originarse cada vez más en la incorporación y articulación interna de nuevas actividades exportadoras. Las estrategias de inversión deberían concentrarse en el fomento de las especialidades con ventajas internacionales absolutas; en la consolidación de la competitividad sistémica mediante la difusión del progreso técnico; en las inversiones en capital humano y tecnológico; y, en general, en una incorporación más eficaz de conocimiento y tecnología en los procesos productivos.

#### 5. *Cambios en los patrones de acumulación*

Las estrategias de transformación productiva como las sugeridas suponen un fortalecimiento decidido de la capacidad de inversión, en el doble sentido de disponer de los ahorros necesarios y de conseguir que se materialicen decisiones de inversión congruentes con la reorientación del desarrollo.

Las necesidades de inversión de diversa índole (la instalación de nuevas actividades; la modernización y reconversión de actividades que ya superaron la etapa de incipiencia; la creación de infraestructuras de articulación; la formación de recursos humanos y la incorporación de tecnologías) superan por amplio margen las desmedradas tasas de inversión a que se han reducido los países latinoamericanos con la crisis.

A la situación de racionamiento de capital financiero externo que ellos afrontan, se agrega el incesante drenaje de recursos asociado a las situaciones de endeudamiento. El potencial de ahorro disponible para financiar la inversión real se ve así erosionado por partida doble.

Dada la renuencia de las empresas transnacionales a invertir en nuestras economías, no cabe esperar que a mediano plazo la inversión extranjera directa pase a cubrir la brecha abierta por el financiamiento bancario. Los casos en que tales inversiones se ven atraídas por la explotación de recursos naturales con claras ventajas comparativas o por mercados internos con perspectivas de expansión constituirán las excepciones más que la regla.

Por otro lado, no cabe abrigar mayores expectativas en los cuantiosos capitales acumulados en el exterior por residentes de algunos países de la región. En buena medida, estos agentes responden ya a un comportamiento transnacionalizado. Fuera de los movimientos especulativos, en los que utilizan su conocimiento especializado de los mercados financieros locales, es previsible que estos agentes aporten sólo una pequeña parte de los fondos adicionales de inversión de largo plazo.

En el ámbito interno, la cuestión crucial se centra en las decisiones de inversión privada y en la magnitud y asignación de las inversiones públicas. La debilidad de los procesos de inversión privada se encuentra asociada a la fragilidad de la capacidad empresarial; a los atractivos, particularmente en contextos inflacionarios, y facilidad de las inversiones financieras en el exterior; y al cúmulo de economías externas y dinámicas, de complementación y de articulación que no se hacen patentes en los precios de mercado ni se incorporan en los cálculos de rentabilidad privada.

La magnitud de las inversiones públicas ha declinado considerablemente, al constituirse en

la principal variable del ajuste fiscal. Su recuperación se vislumbra muy dificultosa, a tono con la lentitud de la reforma fiscal y del alivio de la carga de la deuda sobre los presupuestos públicos. Por otra parte, su asignación suele hallarse distorsionada tanto por los presupuestos y la inercia del patrón de asignación precedente como por la arbitrariedad de los recortes; éstos dependen más de la facilidad para llevarlos a cabo, que de la rentabilidad social de las inversiones.

Una estrategia de reestructuración productiva supone, por consiguiente, la transformación de los mecanismos de inversión y de incentivos. Se trata de que las inversiones pública y privada se centren en subsistemas de actividades con potencial de generación de efectos dinámicos acumulativos y externalidades, sólo parcialmente apropiables por el inversionista privado individual; en el desarrollo de capacidades tecnológicas interrelacionadas, que ofrezcan rendimientos sociales crecientes; y en subsistemas de articulación productiva y social, que faciliten la difusión del progreso técnico. En muchos casos, la inversión pública o los 'paquetes' de inversión privada con participación de financiamiento público, deberán cumplir un papel catalítico tanto en la expansión de corto plazo como en las decisiones de inversión privada. Asimismo, la inversión o el financiamiento públicos pueden constituir un ingrediente crítico para impulsar procesos —como la privatización adecuadamente negociada de empresas públicas— de reestructuración gradual de industrias que presenten niveles inadecuados de eficiencia operativa o de competitividad internacional.

Una estrategia de inversión de esta naturaleza requiere la transformación de los mecanismos de generación y captación de ahorros. Piezas centrales de este proceso deben ser los mecanismos de captación de ahorro de los hogares por el sistema financiero; la reinversión del ahorro privado institucional; y el aumento de la capacidad tributaria del Estado, para constituir programas especiales de desarrollo, junto con la reorientación del gasto público hacia propósitos de mayor rentabilidad social en el largo plazo.

#### 6. *La articulación social*

La experiencia histórica muestra que el desarrollo de largo plazo carece de viabilidad en ausencia

de cierto grado de integración y equidad sistémicas, que incorporen a todos los estratos de la sociedad al proceso de modernización, en lo tocante, tanto a su contribución productiva como a la satisfacción de las demandas.

Ese mínimo de articulación social puede ser menor que lo normativamente deseable o consistir, durante largos períodos, en combinaciones diferentes de integración social, movilidad social, equidad y articulación dinámica de las demandas y de la participación en la producción. Prueba de ello son cuatro décadas de desarrollo latinoamericano, desigualante pero rápido; parcialmente articulado, pero con intensa movilidad social. Sin embargo, esa misma experiencia y la de otras regiones ponen de manifiesto que a la larga se requiere aumentar la articulación social para garantizar el desarrollo sostenido.

Por otro lado, las situaciones que jalonan la actual crisis latinoamericana ilustran con particular dramatismo que es posible que a corto plazo nos acerquemos peligrosamente a umbrales mínimos de articulación social, por debajo de los cuales la inequidad y la desarticulación económica pueden desembocar en franca desintegración social.

Por encima de tales umbrales críticos, la condición de articulación puede satisfacerse, sin duda, con diferentes grados de inequidad, siempre que la articulación de los diferentes grupos sociales en la producción y en la demanda vaya en aumento y el propio crecimiento provea suficiente movilidad social. Esta permite que las situaciones presentes de inequidad sean contrastadas con la imagen de un futuro más promisorio, promoviendo la integración social y la participación en los esfuerzos colectivos impulsores del crecimiento.

#### 7. *La reforma del Estado*

La solución de la crisis fiscal en contextos de pluralismo democrático excede el campo de lo fiscal y penetra en áreas políticas e institucionales. El "ajuste fiscal" es parte de los procesos necesarios de redefinición de las funciones del Estado y de elaboración de nuevos arreglos institucionales sobre las formas de desempeñarlas, supervisarlas y financiarlas.

Los nuevos arreglos institucionales y los acuerdos políticos que se materialicen en ese marco deberán orientarse a conseguir que la par-

ticipación ciudadana y de las asociaciones intermedias priorice las demandas y las equilibre con las contribuciones, asumiendo éstas en forma efectiva. Las demandas de servicios públicos, políticas sociales, inversiones de desarrollo o incentivos fiscales han de tener como contrapartida compromisos institucionalizados de tributar o de compartir los costos de atenderlas.

Este principio queda en evidencia, por ejemplo, al examinar la carga de la deuda externa sobre los presupuestos públicos. Sobre todo en los países en que las exportaciones principales están en manos privadas, los excedentes de divisas derivados de superávit comerciales no encuentran contrapartida adecuada en ingresos fiscales equivalentes al servicio de la deuda pública externa que el Estado se ve obligado a realizar, lo que da lugar a su financiamiento inflacionario. Descartada la condonación de la deuda, la transferencia de recursos al exterior debe tener como contrapartida una transferencia de recursos al fisco por vías tributarias sustitutivas del impuesto inflacionario, que grava inequitativamente a la población y bloquea el crecimiento. Es preciso, entonces, reformular los arreglos institucionales vigentes, de modo de generar los ingresos tributarios necesarios y resolver cómo se comparte internamente la carga que representa el servicio de la deuda.

#### 8. *La consolidación de la democracia*

De la discusión ética surge la democracia pluralista como un valor innegable del desarrollo humano. En lo ideológico, por otra parte, el autor considera que la democracia es irrenunciable, frente a racionalizaciones estratégicas que la subordinan a metas económicas e institucionales. Pero más allá de tales consideraciones, la consolidación de estructuras políticas democráticas constituye un requisito funcional para el manejo eficaz de la crisis en la que se debaten los países de América Latina y la reorientación necesaria del desarrollo para encauzarlo hacia una fase de avance sostenido.

Difícilmente pueden sostenerse en el contexto internacional actual, los procesos de reinserción en sus dimensiones económica, tecnológica, política y valórica, bajo la rigidez del autoritarismo, que medra en el aislamiento. En general, la incorporación de las fuerzas productivas latinoamericanas a la revolución tecnológica en curso requiere dosis ingentes de creatividad, sólo concebibles en ambientes fuertemente interactivos de libertad y pluralismo. En particular, para que los procesos de modernización lleven consigo, además, la configuración de un estilo de desarrollo equitativo, todos los segmentos de la sociedad deben estar en condiciones de manifestar sus demandas y comprometer su participación en las reformas y en los procesos de cambio estructural. Más aún, los cambios necesarios en los patrones de acumulación, tendientes a consolidar y difundir los procesos de modernización, contendrán presumiblemente elementos de concentración del patrimonio, con apoyo del conjunto de la sociedad, que demandarán como contrapartida modalidades de participación social en los derechos patrimoniales. La conciliación de ambas facetas del proceso de acumulación sólo puede lograrse mediante mecanismos democráticos de concertación.

La negociación permanente requerida para minimizar la carga de la deuda externa y, sobre todo, los arreglos institucionales para que su distribución sea equitativa y equilibrada —y, por consiguiente, estable— suponen la operación eficaz de mecanismos democráticos que otorguen el apoyo de la sociedad a las políticas públicas.

La reforma del Estado implica la redefinición de sus funciones y la forja de arreglos institucionales sobre las formas de desempeñarlas, supervisarlas y financiarlas. Tales arreglos serán posibles, únicamente, mediante la profundización de los procesos de democratización. Afortunadamente, se está afianzando el reconocimiento de que el retroceso al autoritarismo para intentar resolver la actual crisis del Estado, sólo conduciría a agravarla.

## V

## Ajuste, equidad y cambio estructural

Resulta innegable el imperativo de mantener las economías ajustadas en sus dimensiones externa y fiscal, así como de asegurar una estabilidad razonable del nivel de precios. Es impostergable, por otro lado, retomar el sendero de un crecimiento sostenido.

Aparece, sin embargo, como ilegítimo y políticamente insostenible intentar estos ajustes sin garantizar un mínimo de equidad en la distribución de sus costos y de sus frutos. Cabe reconocer, que en la situación estructural prevaleciente, el ajuste externo presenta componentes ineludibles de inequidad. Otro tanto sucede con el ajuste fiscal, dados los efectos redistributivos de buena parte del gasto público que se recorta y el recurso preferencial a los impuestos indirectos para aumentar los ingresos. La política pública, por lo tanto, puede resguardar sólo parcialmente la equidad de los procesos de ajuste. Ello dependerá, en buena medida, de si éstos resultan eficaces para inducir tal ajuste, son los más expansivos sin detrimento de esa eficacia, y promueven el cambio estructural necesario para la reorientación del desarrollo. El sentido de justicia social del ajuste queda principalmente determinado, pues, por las características estructurales de equidad del estilo de desarrollo que él promueva.

### 1. *La inequidad en los procesos de ajuste*

Los intentos de ajuste recesivo han sido esencialmente inequitativos. La contracción de la demanda interna con el objeto de disminuir la absorción interna de bienes transables y de generar así un saldo comercial positivo ha traído aparejadas reducciones de la demanda de trabajo y caídas de los salarios reales. En particular, la restricción del gasto público ha afectado tanto a los servicios sociales como a la capacidad tradicional del Estado de proveer ingresos y empleos adicionales. Pero, además de ser recesivos los efectos de la contracción del gasto, también lo fueron los derivados de la corrección de los precios relativos en favor de los bienes transables: dada la urgencia de los plazos para sanear las cuentas externas, el efecto inicial más importante de las devaluacio-

nes consistió en una merma adicional del gasto interno.

Por otro lado, los programas de ajuste basados en la contracción de la demanda y la modificación de los precios relativos, resultaron inflacionarios. Las devaluaciones diseñadas para reasignar la demanda elevaron los precios de los bienes transables. Pero, ante la rigidez de los precios de los bienes no transables y, sobre todo, los mecanismos de indización y de formación de expectativas, las devaluaciones contribuyeron también a agudizar la inflación, alimentada por las dificultades del fisco para reducir su déficit y atender al mismo tiempo la transferencia de recursos al exterior.

La inflación, en particular el impuesto encubierto que ella involucra, son inequitativos, ya que sus efectos recaen en mayor medida sobre quienes tienen menor capacidad de negociación o de resguardo: asalariados, trabajadores independientes, jubilados, pequeños rentistas.

Finalmente, el fracaso de los sucesivos intentos de ajuste y estabilización ha resultado profundamente inequitativo al exponer en forma reiterada a los sectores menos protegidos de la sociedad al rigor del ajuste y al debilitar la confianza de los más influyentes en las posibilidades de llevarlo a cabo y su disposición a participar en el esfuerzo.

### 2. *La restricción externa, el empleo y los salarios*

En la modalidad de funcionamiento anterior a la crisis, nuestras economías se mantenían cercanas al pleno empleo (con los niveles prevalecientes de salarios), pese a la tendencia al déficit comercial, merced al financiamiento externo neto. Los ajustes a una situación de restricción externa, en que la transferencia neta de recursos se ha vuelto negativa y se hace necesario generar superávit comercial, suponen alguna combinación de desempleo abierto y caída del salario real.

En el corto plazo, en nuestras economías semiindustrializadas impera una relación inversa entre el tipo de cambio real y los salarios reales. Las exportaciones primarias son poco flexibles a

las variaciones del tipo de cambio. El ajuste externo recae entonces sobre la demanda de importaciones y se hace efectivo mediante la devaluación, que eleva los precios y deteriora el salario real, comprimiendo el consumo de los asalariados. De esta forma (si no varían significativamente ni la inversión ni el gasto público) se contrae el nivel de actividad, lo que ajusta el monto de las importaciones y el saldo comercial a las magnitudes requeridas.

De hecho, dada la inflexibilidad a la baja de los márgenes en las industrias dedicadas al mercado interno, para que la devaluación se traduzca en alza del tipo de cambio real, más allá de la inflación que pueda provocar, se requiere que el salario real disminuya. Ello se logra, en lo esencial, mediante el desempleo.

En la situación estructural típica de nuestros países, la demanda total de trabajo decrece a medida que la relación tipo de cambio/salario aumenta. Esto sucede ya que la reducción de la demanda de trabajo de las actividades internas, provocada por la contracción del consumo, suele superar a la expansión de dicha demanda en el sector exportador, inducida por el mayor tipo de cambio. En cambio, el nivel de empleo compatible con el equilibrio externo está positivamente asociado a esa relación (Canitrot y Rozenwurcel, 1986).

Cuanto más inelástico sea el superávit comercial a la relación entre el tipo de cambio y el salario, mayor será el valor de ésta que compatibiliza la transferencia de recursos al exterior con el pleno empleo y mayor aún el valor que hace que el pleno empleo sea coherente con la obtención de superávit comercial. Pero ese nivel de la relación tipo de cambio/salario suele ser mayor que el máximo socialmente tolerable de incremento de la rentabilidad relativa del sector exportador y de deterioro de la distribución del ingreso. Dada esta imposibilidad, se hace necesario contraer la demanda interna en forma autónoma (generalmente, vía política fiscal), ajustando el nivel de empleo a ese máximo (que es un mínimo salarial) tolerable.

Esta estilización de las alternativas que enfrentan nuestras economías para ajustarse a la restricción externa permite vislumbrar los frentes en los que es posible actuar para zafarse de esta "trampa de equidad". Naturalmente, la disminución de la carga de la deuda aliviaría la

restricción externa, y posibilitaría mayores niveles de empleo, con los salarios reales disminuidos; o bien, mayores niveles de salarios, con los tipos de cambio ya alcanzados y la mantención del desempleo. Asimismo, cualquier acuerdo social que permita disminuir los márgenes empresariales —en algunos casos muy elevados— en beneficio de los salarios, puede aliviar a éstos el peso que la elevación del tipo de cambio real les impone. Pero, en lo esencial, se requieren estrategias de cambio estructural que favorezcan la sustitución competitiva de importaciones de insumos, y sobre todo, que tiendan a generar un mayor volumen de exportaciones para cada nivel de la relación tipo de cambio/salarios y del gasto interno autónomo. Ello apunta a la diversificación de las exportaciones y los mercados externos y al fomento de las exportaciones no tradicionales, de oferta más elástica y mejores precios internacionales. Y, sobre todo, a la elevación sistemática de la productividad, mediante la incorporación de progreso técnico.

En todo caso, la inequidad del ajuste en el corto plazo sólo se puede atenuar, evitando la aplicación dogmática de recetas innecesariamente recesivas o que promueven ilusoriamente una mayor generación de divisas, y extremando los recursos y la eficacia del gasto público social. La compensación de las penurias de hoy se lograría únicamente a mayor plazo, en la medida en que se promuevan las transformaciones estructurales que posibiliten un desarrollo más equitativo.

### *3. El ajuste expansivo con resguardo de la equidad*

Para atenuar la fuente principal de inequidad de los procesos de ajuste —la recesión con sus secuelas de desempleo y bajos salarios— es preciso que el ajuste externo sea gradual y moderadamente expansivo. Ello supone, a su vez, la reducción de la transferencia neta de recursos al exterior. Esta es necesaria, asimismo, para ubicar las posibilidades del ajuste fiscal dentro de límites asequibles sin financiamiento inflacionario.

Para que el ajuste expansivo no se vea frustrado por la aceleración inflacionaria, habrá que adoptar, también, políticas de estabilización que resguarden que el esfuerzo se comparta equitativamente y, al mismo tiempo, tornen creíbles sus resultados, revirtiendo las expectativas. De ahí que en algunos países de la región surjan progra-

mas de estabilización 'heterodoxos', en los que a la contención de la demanda y los cambios en los precios relativos, acompañan políticas de ingreso concertadas.

La modificación de los precios relativos claves es condición necesaria, aunque no suficiente, para el ajuste externo y la reorientación del desarrollo. Las tasas de interés relativamente elevadas reflejan el valor de escasez del capital en nuestras economías y reconocen la insoslayable transnacionalización de los flujos de capital. La mantención de un tipo de cambio real elevado es necesaria para estimular la producción exportable o la sustitutiva de importaciones y para desplazar la demanda hacia los bienes y servicios no transables, cuya producción utiliza recursos que son abundantes en nuestras economías. Más aún, el nivel del tipo de cambio real congruente con las estrategias de superávit comercial, como las que deben imponerse los países de la región, es superior al nivel real compatible con el equilibrio de la balanza comercial.

Tanto la restitución de cierto grado de equidad como la promoción del cambio estructural

suponen la recomposición de la capacidad financiera y operativa del Estado. La limitación del peso de la deuda externa constituye un primer paso. Pero la solución de fondo requiere la aplicación de reformas tributarias y la reestructuración y racionalización del gasto público.

La recuperación de esa capacidad financiera y operativa es indispensable para que el Estado atienda, por la vía asistencial, los problemas más urgentes de inequidad y pobreza. Pero, sobre todo, debe reestructurar sus gastos a fin de configurar mecanismos permanentes y progresivos de redistribución de los ingresos.

Con todo, quizá el desafío mayor que encara el Estado en nuestros países sea realizar las inversiones (en infraestructura, formación de recursos humanos, y generación de capacidades tecnológicas locales) necesarias para promover y posibilitar el cambio estructural. Estas necesidades, lejos de poder atenderse con los préstamos de ajuste estructural actualmente ofrecidos, probablemente requieran varios puntos porcentuales del producto anual y el establecimiento de aparatos eficaces de ejecución y gestión.

## VI

### La reorientación del desarrollo y la equidad

Los procesos de modernización congruentes con las tendencias tecnológicas mundiales llevan consigo, si se los considera en forma aislada, fuertes elementos de diferenciación social.

Debido al papel principal del progreso técnico y a la necesidad imperiosa de crear capacidades tecnológicas locales, el foco estratégico se desplaza hacia la educación, la formación de recursos humanos y la capacitación. Como meta, la elevación de los niveles de educación y de capacitación tecnológica de la fuerza de trabajo sólo puede dar por resultado sociedades más complejas, interactivas y equitativas. Es, por otra parte, el camino para reducir —o cuando menos, congelar— los desniveles de productividad y de bienestar de nuestras poblaciones con respecto a las del mundo industrializado.

Sin embargo, es previsible que en el proceso tiendan a generarse factores de diferenciación

social. Las oportunidades de capacitación en nuevas tecnologías y las de empleo en actividades de alta productividad pueden expandirse menos que la población y la fuerza de trabajo. Por otro lado, las inversiones necesarias para elevar los niveles de capacitación y productividad de los estratos sumergidos pueden exceder, incluso, la capacidad ampliada de inversión de las diversas economías de la región. Es decir, la eventual oleada modernizadora puede agudizar la heterogeneidad estructural y el subempleo.

Cabe preguntarse, entonces, si la respuesta estratégica de estos países a los desafíos del presente consista en otra fase histórica de crecimiento con dualismo y exclusión social y, sobre todo, si ello es probable y consecuente.

Nuestra hipótesis es que tal respuesta no es consecuente ni, a la larga, viable. La configuración estructural que rigió el vigoroso desarrollo



con exclusión social de la posguerra, ha hecho crisis. En el nuevo orden internacional, las condiciones del desarrollo sostenido, a partir de las configuraciones estructurales imperantes en la región, involucran procesos que pueden constituir la base de una mayor equidad social. Ellos tienen que ver con las nuevas bases del dinamismo económico y con el papel principal del progreso técnico y la incorporación de conocimientos en la producción.

El patrón de crecimiento desarrollado hasta el estallido de la crisis, caracterizado por la heterogeneidad estructural, ha tendido a ser inequitativo y excluyente en términos de bienestar. Esquematisando quizá hasta el borde de la exageración, ello fue consecuencia de: i) la insuficiente intensidad de conocimiento de la producción global; ii) la alta densidad de capital físico (y, por tanto, de conocimiento incorporado) de la expansión de las actividades modernas; iii) la insuficiente articulación productiva entre estas actividades y las tradicionales o de baja productividad, y iv) el peso estratégico insuficiente del consumo de las grandes masas (aspecto clave del grado de articulación social del desarrollo).

Los nuevos patrones de crecimiento deberán caracterizarse, según se señaló, por el desplazamiento de las fuentes primarias del dinamismo desde el consumo y el mercado internos, hacia la inversión y la exportación; por la diversificación de las exportaciones de manera que abarquen rubros con mayor contenido de conocimiento; por la reinserción en el comercio internacional sobre la base de una mayor competitividad sistémica, lo que requiere una mayor articulación productiva; y por la transformación, en fin, de la estructura productiva en el sentido de una mayor densidad relativa de conocimiento de todo tipo.

Tales patrones ofrecen oportunidades de articulación productiva y social capaces de sentar las bases dinámicas de sociedades más equitativas. Por lo pronto, cabe destacar el papel protagónico que pasaría a desempeñar el conocimiento y, en particular, el amplísimo campo que se abriría para la incorporación a los procesos productivos de conocimiento no incorporado al capital físico.

Ciertas características propias del conocimiento pueden contribuir a mejorar las estructuras distributivas. El conocimiento económico tiene una dimensión de bien público, por lo que

sólo una parte de sus beneficios puede ser internalizada por sus autores. Ello explica que la producción privada de conocimiento sea subóptima y que su producción socialmente óptima requiera la intervención del Estado (Mujica y Marshall, 1989). Pero también implica que su apropiación pueda ser menos concentrada que su producción. Esta es, a su vez, intensiva en conocimiento, lo que refuerza el proceso de generación de externalidades dinámicas en el curso del crecimiento. Tales características se hallan, por otra parte, en la base de la difusión del progreso técnico y proporcionan la oportunidad de aumentar la articulación productiva, que a su vez supone la ampliación de las actividades modernas —y de los ingresos que éstas generan— o la modernización de actividades de baja productividad.

En el plano de la inversión, esas transformaciones deberían traducirse en un cambio de composición en favor de las inversiones en capital humano y en la creación de capacidades tecnológicas locales. Y dentro del conjunto de las inversiones de capital físico, en un desplazamiento hacia las de mayor conocimiento incorporado o de mayor complementariedad con las nuevas habilidades de la fuerza de trabajo o las nuevas formas organizativas.

Por último, la disminución del papel dinámica del consumo de los estratos más pudientes podría traer consigo el debilitamiento de este principio de exclusión implícito en el desarrollo de posguerra y su reemplazo por un principio de articulación social. Ello ocurrirá en la medida en que sea parcialmente sustituido por consumo popular o modalidades de consumo colectivo, que satisfagan —aunque sea en parte— las necesidades básicas de la población mediante bienes y servicios de características más modernas.

Así, las transformaciones productivas necesarias para reorientar el desarrollo pueden inducir una mayor generación, directa o indirecta, de empleo por unidad de inversión, en la medida en que la estructura productiva cambie hacia actividades que incorporen mayor cantidad de conocimiento y de valor agregado locales y en que aumente la articulación interna. Ello es congruente, por otro lado, con la necesidad de elevar la productividad del capital.

Sin embargo, la posibilidad de que la mayor productividad del capital se traduzca en una es-

estructura de remuneraciones más equitativa depende, en buena medida, del grado de difusión del progreso técnico y de las inversiones rentables (ampliación de los segmentos de pequeños empresarios modernos y de profesionales independientes). Está supeditada, además, a que los mayores niveles de rentabilidad privada no sean íntegramente apropiados por los inversionistas, sino compartidos a través de mejores salarios, esquemas de capitalización participativa y mayores impuestos.

La revolución tecnológica en curso proporciona, a la vez, elementos desquiciadores y oportunidades para apoyar un desarrollo articulado y equitativo. Los procesos de modernización basados en las nuevas tecnologías pueden, indistintamente, agudizar la desarticulación social y los rasgos de exclusión del estilo prevaeciente, o bien constituirse en vehículo de nuevas modalidades de satisfacción de las necesidades sociales, de articulación productiva y de participación.

Lo primero podría resultar del trasplante puramente imitativo de patrones de consumo, soluciones técnicas y patrones organizativos que se vayan desarrollando en los países avanzados. Pero las tecnologías de información y las nuevas biotecnologías ofrecen también la oportunidad de establecer sistemas y desarrollar productos que satisfagan, en forma imaginativa y a costos reducidos, necesidades largamente postergadas, de manera de extender el acceso a la modernidad y a sus frutos a los más diversos estratos de la población. Ofrecen, en particular, la posibilidad

de proveer amplias oportunidades de educación adecuada y de capacitación. Esto último representa un factor clave para conciliar el imperativo de disponer de mano de obra con las capacidades tecnológicas requeridas por los procesos de modernización y el de lograr estructuras distributivas más equitativas, así como el acceso efectivo de toda la población a la modernidad.

En qué medida el aprovechamiento de estas oportunidades sería suficiente, en horizontes históricos razonables, para la absorción progresiva de los ingentes bolsones de subempleo, hinchados por la crisis, es una cuestión abierta al debate. La superación del desarrollo desigualador requiere no sólo la expansión de los sectores modernos, sino también la elevación progresiva de la productividad de amplios estratos, urbanos y rurales, hoy subutilizados. La capacitación de la fuerza de trabajo, la articulación productiva y la proliferación de pequeñas empresas modernas constituyen las vías principales por las que tal proceso puede transitar. Las fuerzas motrices del mercado y de la acción estatal deben combinarse para hacer confluír en ese proceso las inversiones en capital humano, en capital físico y en tecnología, así como el aprendizaje económico requerido.

El factor clave, sin embargo, para que la combinación de todos estos elementos se traduzca efectivamente en aumentos de productividad de todos los factores, en todos los sectores o segmentos del sistema económico, es la sinergia de procesos de desarrollo equitativo con creciente articulación social.

## VII

### Conclusión

Los países de América Latina enfrentan hoy una encrucijada histórica, de proyecciones equivalentes a las de las crisis de los años treinta y cuarenta, que desembocaron en el desarrollo latinoamericano de posguerra. Los desafíos son enormes. La reinserción dinámica de las economías latinoamericanas en la economía internacional exige procesos de modernización y la aceleración y difusión del progreso técnico, en grados cuya viabilidad no está asegurada, mucho menos ante la exigencia de transferir recursos

netos al mundo desarrollado y la perspectiva de procesos de ajuste endémico.

Por lo pronto, se requiere que las políticas incorporen la necesidad de un ajuste permanente a circunstancias externas e internas cambiantes e incluyan elementos estables de promoción del cambio estructural y de resguardo de la equidad. Yendo más al fondo del problema, si se pretende asegurar un futuro más promisorio para las poblaciones de la región, no basta con la

sola reanudación del crecimiento; se impone la reorientación del desarrollo hacia un estilo más equitativo, con elementos estructurales que conviertan las perturbaciones de los procesos de modernización en una sinergia integradora. En este

plano, las tentaciones contrapuestas del pesimismo y del optimismo, son difíciles de apreciar. Las utopías deben ser contrastadas con los márgenes de factibilidad, pero no por ello pueden dejar de ser el arco que tensa la acción.

### Bibliografía

- Canitrot, A. y G. Rozenwurcel (1986): A relação entre a taxa de cambio e os salários em uma economia semi-industrializada de dois setores. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 16, N° 2, Río de Janeiro, agosto.
- Banco Mundial (1987): *World Development Report 1987*. Oxford University Press.
- (1988): *Price Prospects for Major Primary Commodities*. Report N° 814/88, vol. 1, noviembre.
- CEPAL (1988): *Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina y el Caribe*, LC/C. 1493, Santiago de Chile.
- (1989): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1988*, Santiago de Chile.
- (1990): *Crecimiento económico y endeudamiento externo en América Latina* (LC/R. 841), Santiago de Chile.
- Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales CEPII (1983): *Economie mondiale: la montée des tensions*. *Economica*, París.
- Chenery, H., y otros (1974): *Redistribution with Growth*. Publicado por el Banco Mundial y el Instituto de Estudios del Desarrollo, Oxford University Press.
- Chenery, H. y M. Syrquin (1975): *Patterns of Development, 1950-1970*. World Bank Research Publication, Oxford University Press.
- División Conjunta CEPAL/UNIDO de Desarrollo Industrial (1986): Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento. *Revista de la CEPAL*, N° 28, Santiago de Chile, abril.
- Graciarena, J. (1976): Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre, Santiago de Chile.
- Fajnzylber, F. (1989): Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60, Santiago de Chile.
- Fundación Dag Hammarskjöld (1975): Qué hacer: otro desarrollo. *Diálogo sobre el desarrollo*, N°s 1/2, Upsala.
- Kuznets, S. (1955): Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 45 (1).
- (1966): *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press.
- Mujica, P. y J. Marshall (1989): *Conocimiento y crecimiento económico. Un marco alternativo para el análisis de los determinantes del desarrollo económico*. (LC/R. 826). CEPAL, Santiago de Chile.
- Pinto, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El trimestre económico*, N° 145, México, enero-marzo.
- (1976): Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre, Santiago de Chile.
- UNCTAD (1989): *Unctad Commodity Yearbook*, TD/B/C. 1/STAT. 5., Nueva York.

## Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis

*Daniel M. Schydrowsky\**

En este artículo se analiza la evolución de las concepciones macroeconómicas predominantes en América Latina desde los años cincuenta hasta el presente. Dos concepciones principales —el estructuralismo y el monetarismo— han sostenido un largo contrapunto en el período examinado. El autor analiza los argumentos principales de ambas corrientes y evalúa su impacto en el diseño de las políticas macroeconómicas en las diversas etapas del desarrollo regional.

Hacia 1985 hizo su aparición un nuevo pragmatismo, cuyas bases analíticas se examinan con detención. El autor concluye que esta orientación pragmática requiere un afinamiento considerable, tanto en lo referido al costo económico y social de las políticas como a la necesidad de superar las diferencias sectoriales gracias al crecimiento económico.

\*Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Boston.

## Introducción

Ha sido frustrante la experiencia macroeconómica latinoamericana de los últimos años. Los experimentos heterodoxos de Argentina, Brasil, Perú y Venezuela han fracasado; con la estabilización ortodoxa en Bolivia se ha logrado estabilizar los precios pero hay falta de crecimiento, en tanto que en México todavía están por verse los resultados ulteriores de las políticas semiortodoxas. Chile viene creciendo sostenidamente con baja inflación, pero su ingreso per cápita es apenas 3% mayor que el de 1980 y sólo 12% mayor que el de 1970. Si Chile fuera el ejemplo para América Latina en su conjunto, cabría concluir que hay una espera de entre 10 y 20 años antes de que se logre una mejora de los ingresos. Costa Rica podría ofrecer una esperanza: fue muy halagador su desempeño en materia de inflación y crecimiento en 1986-1987. Sin embargo, pese al extraordinario acceso de este país a la ayuda externa, en 1988 la inflación fue mucho mayor y el crecimiento casi nulo. Además, si se hiciera el intento de aplicar la experiencia de Costa Rica a nivel hemisférico, su recepción de 80 dólares per cápita anuales de capital se traduciría *mutatis mutandis*, en 33 000 millones de dólares anuales de entradas de capital, meta claramente imposible.

La esperanza de lograr una mejor situación macroeconómica en América Latina debe cifrarse en el aprendizaje continuo, por parte de los autores de la política económica, tanto de la experiencia del pasado como de las nuevas formas de percibir el funcionamiento de las economías latinoamericanas. Afortunadamente, en el hemisferio nunca ha faltado el debate sobre política macroeconómica; más aún, a mediados de los años ochenta pareció por un breve período que se estaba logrando consenso sobre una política macroeconómica latinoamericana pragmática. Que se concrete o no ese consenso está aún por verse. En el ínterin es útil pasar revista al flujo y reflujo del debate desde la segunda guerra mundial, para poder ubicarlo en el presente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Las secciones I y II se basan en Schydrowsky, D.M. (1985), "Interdependent development", *Harvard International Review*, noviembre de 1985.

## I

## Punto y contrapunto desde el decenio de 1950 al de 1980

En los años cincuenta y comienzos de los sesenta se dio entre los estructuralistas y los monetaristas lo que se convirtió en un debate clásico en materia de economía. Los estructuralistas, basándose sobre todo en la experiencia del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay), sostenían que el proceso de desarrollo traía consigo inexorablemente inflación y problemas de balance de pagos, los que eran en esencia síntomas de crecimiento. Para la inflación mediante la contracción monetaria significaría frenar el crecimiento sin eliminar las causas de la inflación. Por otra parte, resolver los problemas de balance de pagos devaluando sería inútil, pues las elasticidades-precio atinentes son demasiado bajas para hacer efectiva la devaluación. La inflación y los problemas de balance de pagos desaparecerían con el tiempo a consecuencia del propio proceso de desarrollo, lo que a la postre reequilibraría la economía. Entre tanto, la inflación podría ser reprimida parcialmente mediante el control de precios, pero en el fondo habría que acostumbrarse a vivir con ella. El problema de balance de pagos podría resolverse mejor con aranceles y controles cuantitativos, los cuales a su vez llevarían a un crecimiento por sustitución de importaciones, con lo que aquel desaparecería gradualmente. Según este punto de vista, los precios cumplirían tan sólo una función distributiva, pues su papel de asignación de recursos estaría limitado por elasticidades-precio bajas, monopolios, oligopolios y otras características institucionales que hacen funcionar los mercados de manera muy distinta a los supuestos de la competencia perfecta.

Los monetaristas por su parte, basándose en la teoría económica aceptada y viendo el mundo desde la perspectiva de la sede del Fondo Monetario Internacional en Washington, sostenían que si no hubiera exceso de demanda no habría inflación ni problemas de balance de pagos. El exceso de demanda era causado por el gasto excesivo del gobierno y por políticas monetarias holgadas. Así, lo esencial era la disciplina fiscal; el gasto del gobierno debía reducirse, la maquineta emisora, pararse y, si fuera necesario, la moneda

devaluarse para restablecer su verdadera paridad internacional.

Se notará que la concepción monetarista es más globalista, menos específica en relación con la situación institucional existente y por ende más generalizadora.

Hacia el final de los años sesenta y principios de los setenta, el monetarismo había ganado la batalla intelectual por el control de la política macroeconómica. El nivel técnico de los economistas de gobierno se elevaba continuamente y con ello la influencia de la teoría económica tradicional. Por otro lado, el estructuralismo no había sido capaz de presentar una argumentación intelectual suficientemente integrada y sólida. Al mismo tiempo, los bancos centrales adquirirían mayor influencia frente a los organismos de planificación, que habían florecido anteriormente con el apoyo de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, mientras el monetarismo estaba ganando el debate intelectual por la política macroeconómica, el estructuralismo se apoderó de la política de desarrollo: la industrialización por sustitución de importaciones se generalizó en todo el continente.

Fundamentalmente, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) promueve la fabricación local del mayor número posible de los bienes que el país importa. Ello implica la violación deliberada de la ventaja comparativa estática, a base de conceptos dinámicos como economías incipientes, industrias nacientes, aprender haciendo, externalidades, etc. Además, esa política es asimétrica en relación con el crecimiento industrial, pues si bien estimula la industria en la medida en que ésta abastece la demanda interna, no incluye incentivos comparables para la producción dedicada a la exportación. La industrialización hacia adentro se apoya en aranceles y restricciones cuantitativas que constituyen un sistema *de facto* de tasas de cambio múltiples. Los trabajadores del sector industrial participan de los beneficios de la industrialización por efecto del alza de salarios, sea por el crecimiento del sindicalismo o mediante la presión política y la

acción legislativa en relación con los salarios mínimos y las prestaciones sociales. Ello trae consigo una mayor migración hacia las ciudades y, al no poder absorber la industria a estos nuevos contingentes, aparece el llamado sector informal, que hace que los mercados resulten monopolísticamente competitivos mientras que los salarios se determinan de manera creciente por modalidades no competitivas a base de trabajo e ingreso compartidos. La política de inversiones fomenta la acumulación de bienes de capital en la industria. Sin embargo, no existe preocupación por el nivel de utilización del acervo real de capitales. De hecho, los precios relativos de la maquinaria y de la mano de obra, la estructura del sistema impositivo, las reglas de depreciación, las licencias de importación y las inclinaciones naturales de los empresarios interactúan para generar niveles muy importantes de subutilización de la capacidad productiva.

Con la ISI, la industria crece rápidamente, muy por encima de las tasas de crecimiento de los sectores primarios. Pero como requiere materias primas importadas en tanto que vende al mercado interno, acaba siendo un sector usuario de divisas. Las divisas sólo son generadas por los sectores primarios. El patrón de crecimiento se caracteriza, entonces, por un crecimiento mucho más rápido del sector demandante de divisas que de los proveedores de ellas. Como resultado, se produce crisis en el balance de pagos por efecto del crecimiento de la capacidad productora de los sectores que esta política promueve. Una proporción demasiado grande de los ahorros del país va al sector industrial consumidor de divisas y una demasiado pequeña a los sectores primarios proveedores de divisas. Ese desequilibrio en la distribución del capital implica que la utilización plena del trabajo y del capital existentes (equilibrio interno) es incompatible con el equilibrio del balance de pagos (equilibrio externo).

Cuando la política de crecimiento inspirada por el estructuralismo producía problemas de balance de pagos, la tecnocracia monetarista respondía de la única manera que conocía: devaluando la moneda y deflacionando la economía. La parte de deflación generalmente funcionaba. Pero los ajustes de precios mediante los cuales la devaluación tendría que reequilibrar la economía, generalmente no surtían el efecto deseado pues la política de ISI había logrado reducir con-

siderablemente las elasticidades y disminuir la flexibilidad del sistema económico. Siendo la deflación el instrumento principal de la política macroeconómica, el desequilibrio subyacente producido por la distribución inadecuada del acervo de capital entre los sectores productores y consumidores de divisas no era afectado. Los síntomas de este desequilibrio eran, más bien, reprimidos temporalmente mientras duraba la deflación. Apenas se reflacionaba aparecían los mismos problemas a muy corto plazo: los argentinos denominaron a esto la economía de *stop-go*.

La frustración generada por los ciclos sucesivos de *stop-go* combinados con el impacto de la primera crisis petrolera y algunos experimentos particularmente ineptos de políticas macroeconómicas populistas (por ejemplo Perón II, Allende), ayudó a introducir una nueva concepción macroeconómica acompañada de un nuevo instrumento macroeconómico. Este fue el nuevo monetarismo, que básicamente aceptaba el argumento estructuralista de un desequilibrio fundamental en la estructura productiva, pero pretendía poner las cosas en orden de una vez por todas a fin de que los mercados pudieran funcionar en el futuro de la manera debida. Era necesario "poner los precios en su sitio" mediante una apertura de las economías a las importaciones. El nivel de los precios internos sería controlado sutilmente por los exportadores del Asia oriental gracias a la ley del precio único (los precios internos no pueden divergir de los topes impuestos por la competencia de las importaciones). La eficiencia económica interna se lograría gracias a los "vientos de competencia" que también soplarían desde el Asia oriental. Para lograr este objetivo, la tasa de cambio sería manejada de manera apropiada, mientras cualquier problema transitorio que esta política pudiera causar en el balance de pagos sería enfrentado con el nuevo instrumento de política: el ingreso de capitales. Así, las economías además de abrirse al comercio de importación, lo harían al ingreso de capitales privados. Se estimularía la elevación de las tasas de interés hasta niveles suficientemente altos como para atraer al capital mundial en la magnitud necesaria; la cantidad que ingresaría sería automáticamente la apropiada en virtud del funcionamiento del libre mercado.

La nueva moda apareció primero —como suele suceder con las políticas económicas de

América Latina— en el Cono Sur, durante el segundo quinquenio de los años setenta. Si bien en su hábitat original el nuevo monetarismo coincidió con un vuelco político hacia el autoritarismo, la moda se extendió a otros países con otros climas políticos, como Costa Rica, Colombia y Venezuela.

La realidad no fue muy benévola con esta política. La competencia de las importaciones no funcionó como debía. Para comenzar, se aprendió que importar es un negocio que exige conocimiento previo y conexiones comerciales. Así, en muchos casos, los primeros importadores fueron las mismas empresas que comercializaban productos nacionales similares. Esto significó que los mercados no eran competitivos. Aunado al valor de novedad de las importaciones, muy pronto quedó en claro que los precios de estas compras en el exterior no ponían un tope a los precios internos, sino que más bien, los costos internos fijaban a aquéllos su límite inferior. Cuando estos monopolios importadores comenzaron a desmoronarse, el péndulo osciló hacia el otro lado. La novedad de tener bienes importados se popularizó y se propagó como el fuego en un reguero de pólvora y, en consecuencia, la demanda se desplazó masivamente de los bienes producidos internamente a los bienes importados.

Los productores internos intentaron sortear la pérdida de mercados endeudándose. Con la apertura de los mercados de capital, los préstamos fueron fáciles de conseguir y las tasas de interés sobre estas deudas no fueron muy altas al comienzo. Parte del nuevo monetarismo implicaba fijar el tipo de cambio o devaluarlo más lentamente que la tasa interna de inflación, ya que de otra manera los precios mundiales no habrían tenido un efecto antiinflacionario. Como resultado, las altas tasas de interés en dólares significaron tasas de interés bajas o negativas en moneda local.

Los consumidores también se endeudaron masivamente, pues la liberalización financiera brindó a muchos acceso al crédito por primera vez. El interés que debían pagar era secundario comparado con su incapacidad previa de conseguir préstamo alguno (o sea, una tasa de interés infinitamente alta); así, las tasas exigidas parecían razonables, sobre todo cuando permitían adquirir los muy deseados bienes importados. De esta manera el flujo de capital extranjero generó

un auge de las importaciones. Los vientos de la competencia se habían convertido en un huracán que llevó una parte importante del sector industrial a la bancarrota. Al mismo tiempo, se infló un enorme globo de deuda externa que tenía que estallar en algún momento.

La deuda externa que resultó del nuevo monetarismo se sumó a la acumulada por causa tanto de los déficit petroleros como del *boom* del petróleo (pues importadores y exportadores de petróleo se habían endeudado considerablemente). Cuando las tasas de interés subieron al principio de los años ochenta, el globo reventó. La crisis de la deuda latinoamericana había estallado.

En medio de los esfuerzos por contener los efectos de la deuda, el nuevo monetarismo fue abandonado en gran parte. La mayoría de los gobiernos volvieron al antiguo monetarismo bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional: los tipos de cambio fueron devaluados, el gasto fiscal fue recortado, el crédito restringido y las tasas de interés elevadas. El producto nacional bruto cayó en muchos países del hemisferio: en Argentina, en 11% entre 1980 y 1982; en Chile, en 15% entre 1981 y 1983; en el Perú, en 12% sólo en 1983. El producto industrial mostró aun mayores caídas, sobre todo en Brasil, Chile, México y Perú. La inflación no cayó junto con la producción, como había predicho el antiguo monetarismo; al contrario, se aceleró considerablemente. En Argentina alcanzó 344% con tendencia al alza, en 1983; en Chile subió de 9% a 23%; y, en el Perú de 73% a 125%. Por otro lado, el desempleo abierto pasó a dos dígitos, mientras que el subempleo superó el 25% de la fuerza laboral. El único resultado positivo de esta encarnación del antiguo monetarismo fue la mejora de la balanza comercial ocasionada por la depresión.

Una serie de elementos parecen haberse combinado para aniquilar al nuevo monetarismo. Los salarios nominales parecieron haber reafirmado su indización fundamental con el nivel de precios, aunque los salarios reales sufrieron cierta disminución. Por su parte, las utilidades mantuvieron sus niveles compensando con sus márgenes cualquier caída en el volumen de ventas. Los precios relativos comenzaron nuevamente a desviarse de los precios mundiales, y, gracias a un nuevo proteccionismo, se acercaron a sus niveles tradicionales. Las fuerzas sociales funda-

mentales que determinaban la distribución del ingreso y que habían sido reprimidas durante el período de las políticas del nuevo monetarismo se reafirmaron. Cuando el gobierno, siguiendo las políticas del antiguo monetarismo, adminis-

traba un remedio violento a los precios, como la eliminación de subsidios o la devaluación, todo lo que conseguía era acelerar la inflación; las rigideces estructurales se habían solidificado y, tenían más fuerza que nunca.

## II

### El nuevo pragmatismo alrededor de 1985

El colapso del nuevo monetarismo desembocó en la aparición simultánea, en diferentes lugares de América Latina, de un tipo de manejo macroeconómico en que se intentaba combinar, en un apareamiento pragmático, elementos de las teorías anteriores con las lecciones que surgían de la experiencia vivida.

Se tomó del estructuralismo el reconocimiento de la importancia de la historia, así como de las instituciones y de la estructura del acervo de capitales y de la producción. A diferencia del nuevo monetarismo no se consideraban estas estructuras como ilegítimas y sólo merecedoras del abandono. Más bien, se declaraban legítimas y se intentaba hacerlas formar parte de la evolución hacia un futuro mejor. La característica de estas políticas era el pragmatismo; su meta, maximizar el logro de lo posible.

En cuanto al sector real, el nuevo pragmatismo comenzaba por reconocer que la tensión social punto menos que intolerable que generaban las políticas recesivas del antiguo y del nuevo monetarismo resultaba innecesaria, ya que habiendo mano de obra y capitales no utilizados en la economía, tanto la producción como el ingreso podrían ser mucho mayores. Sin embargo, la movilización de factores desocupados también exigía el uso de divisas. Por lo tanto, para lograr una adecuada política macroeconómica de activación era preciso tomar en cuenta las distintas necesidades de importación, lo que implicaba adoptar una política de protección selectiva y entrar a una nueva era de sustitución de las importaciones.

Al mismo tiempo, sin embargo, y tomando en cuenta la experiencia histórica, el nuevo pragmatismo ponía el acento en la promoción de las exportaciones no tradicionales y trataba de con-

vertir la capacidad instalada y la fuerza de trabajo industrial en ingreso de divisas por concepto de exportación de bienes industriales. Como el exceso de capacidad estaba distribuido desigualmente en toda la economía, y los costos de producción no eran de ninguna manera uniformes, la política de exportación no podía ser menos selectiva que la política de sustitución de importaciones. El resultado obligado era un sistema arancelario-cambiario que combinaba de manera coherente una o más tasas de cambio, aranceles de importación, e impuestos y subsidios a las exportaciones.

La gravedad de la situación de la deuda subrayaba aún más para el nuevo pragmatismo la importancia de ahorrar y generar eficientemente la mayor cantidad de divisas que fuera posible. Sin embargo, el concepto de eficiencia debía entenderse en términos macroeconómicos, o sea, a base de precios sociales y no de precios de mercado.

Para el control de la inflación, el nuevo pragmatismo tomaba en consideración que la remuneración de los factores se forma en mercados que no reflejan una competencia perfecta. La existencia de un amplio sector informal en la economía se tomó como indicio de que los niveles de ingreso de los trabajadores se formaban por un mecanismo que respetaba la necesidad de compartir la pobreza. Esa situación implicaba, en el mejor de los casos, ingresos del trabajo determinados por competencia monopolista en el mercado (informal) de productos. Se reconocía que en los salarios del sector formal influían tanto la legislación como los acuerdos entre sindicatos y empresas. Tampoco se determinaban de manera competitiva. A su vez, la naturaleza oligopólica y de competencia monopolista de los



mercados de bienes permitía la fijación de márgenes de utilidad y la obtención de ganancias no competitivos con la inversión en la mayoría de las actividades no agrícolas. Estas características tenían dos consecuencias importantes. Por un lado, la existencia de precios e ingresos administrados proporcionaba una base en la cual apoyar la política de precios e ingresos, incluso con la congelación temporal de salarios y precios, así como con modificaciones compensadas de salarios nominales y tipos de interés. La segunda derivación importante se refiere a la evaluación de la eficiencia productiva. Como no se determina competitivamente el ingreso de los factores, la rentabilidad privada de la producción no es ya una buena medida de la eficiencia económica nacional. Esta debe medirse a precios sociales (llamados también precios sombra). De ahí se infiere que las políticas impositiva y comercial debieran articularse de manera tal de equiparar la rentabilidad privada con el beneficio económico nacional. Con ello se establecería una base racional para el régimen selectivo de importaciones y exportaciones.

El nuevo pragmatismo reconoció también que la reacción a las políticas económicas variaría entre los sectores, en parte, por falta de uniformidad de las condiciones subyacentes (por ejemplo, algunos sectores tendrían mucha capacidad instalada y otros no). Otras diferencias resultarían de la distribución de los agentes económicos de decisión entre los sectores (algunos sectores serían oligopolios formados por un puñado de empresas mientras que otros serían relativamente competitivos). Como fuera, la nueva política intentaba estructurar la política macroeconómica para sacar provecho de estas diferencias, diseñando la política económica a propósito y buscando los sectores con mayor elasticidad de reacción.

Finalmente, el nuevo pragmatismo tenía una visión mucho más refinada de las expectativas. En vez de suponer que los agentes económicos extrapolaban directamente del pasado (expectativas de adaptación) o que verdaderamente sabían cómo funcionaba el sistema económico o por lo menos actuaban como si lo supieran (expectativas racionales), el nuevo pragmatismo comenzaba por reconocer que los agentes económicos claves eran relativamente pocos y que sus expectativas (y acciones) podían ser afectadas crí-

ticamente al hacerlos partícipes en la aplicación de la política económica. La vieja técnica de la banca central de "persuasión moral" se combinaba con los principios de la planificación indicativa para crear un instrumento de política de apoyo a las medidas de estabilización de corto plazo.

El nuevo pragmatismo fue la fuente intelectual de las políticas de estabilización del Brasil (Plan Cruzado), Argentina (Plan Austral), Perú, Venezuela y México; sin embargo, en ninguno de estos países se adoptó el conjunto completo del nuevo pragmatismo. El elemento más usado fue la política de precios y salarios, que variaba desde congelamiento total (por acuerdo o por decreto), hasta un alza regulada. La parte menos aplicada fue la promoción de exportaciones conducentes a la reactivación. Sin embargo, sin un rápido crecimiento de las exportaciones, la falta de divisas no podía sino limitar el nivel de actividad. A su vez, sin un crecimiento del producto nacional bruto, las políticas de ingreso iban forzosamente a estar sujetas a excesivas tensiones distributivas. Los autores de la política económica de todo el hemisferio advirtieron el problema y lo enfrentaron gastando reservas internacionales (Brasil), limitando los pagos de la deuda y acumulando intereses (Brasil, Perú, Argentina) o con repetidas renegociaciones de la deuda externa (Brasil, Argentina, México, Venezuela). Sin embargo, todas estas medidas sólo dieron por resultado un alivio muy temporal al problema de la escasez de divisas.

Reconocer la diferenciación sectorial de costos, de estructuras de mercado y de control no llegó a ser una política general. Brasil, Venezuela y el Perú adoptaron los sistemas más diferenciados de restricción comercial. Los de Venezuela y el Perú se empantanaron rápidamente ante la presión conjunta de la escasez de divisas y de amplios diferenciales (que hacían mucho más irresistible la corrupción), mientras que el del Brasil sobrevivió, gracias, en gran medida, a estar establecido más sólidamente y durante un período más largo.

Más aún, el nuevo pragmatismo no definió una posición clara respecto de las finanzas públicas, frente al concepto general de que la reactivación supondría ganancias fiscales que podrían emplearse para cubrir un déficit preexistente o para ampliar el gasto fiscal para fines útiles. Sin

embargo, con la reactivación obstaculizada por la carencia de divisas, los riesgos inherentes al déficit fiscal se hicieron mucho mayores.

El fracaso de las políticas de estabilización heterodoxas de Brasil, Argentina y Perú dio al nuevo pragmatismo mala reputación e hizo añorar el mundo sencillo del antiguo monetarismo. Sin embargo, algunas partes importantes del pensamiento del nuevo pragmatismo se habían convertido en la filosofía consagrada, como se aprecia al advertir la presencia de elementos heterodoxos en el plan de estabilización del Presidente Menem. Además, también había amplio consenso sobre la interpretación de la experiencia del nuevo pragmatismo en cuanto al fracaso de los sistemas de control administrativo. Junto con el déficit fiscal, ese fracaso acabó por infun-

dir la convicción generalizada de que el Estado era muy mal administrador, incapaz de cumplir sino las funciones más elementales. En contraste, Bolivia ofrecía un ejemplo luminoso: a la estabilización de precios había acompañado la simplificación de los impuestos, el desmantelamiento masivo de las empresas públicas, la instalación de mercados libres, la reducción de los aranceles de importación y la elevación de las tasas de interés en términos reales. El Estado boliviano se vio reducido en tamaño en un intento por preparar el terreno para el crecimiento. México siguió el ejemplo y aplicó muchas políticas similares. Pero las dudas perduran: Bolivia aparentemente logró estabilizar, pero también se estancó<sup>2</sup>; en México, entre tanto, ni siquiera la estabilidad de los precios está asegurada.

### III

## Punto y contrapunto alrededor de 1990: retrospectiva y prospectiva

En los últimos 40 años ha habido tensión continua entre las exigencias de política que se originan por el lado real de la economía, segmentada sectorialmente y diferenciada en cuanto a costos de producción, estructura del mercado, mecanismos de ajuste del mercado, distribución del ingreso y elasticidades de respuesta, y los requisitos de una política macroeconómica unificada y ejecutable. A lo largo de los cuatro decenios, la política ha oscilado de un extremo a otro, con los vaivenes de la moda intelectual, alternando el entusiasmo y la desilusión con las soluciones aparentemente fáciles.

Ha sido una constante en los ciclos políticos del hemisferio un ir y venir entre dar preferencia a la diferenciación sectorial y adoptar una política macroeconómica no diferenciada pero ejecutable. El estructuralismo (léase reconocimiento de diferenciación sectorial) batalló contra el antiguo monetarismo (léase simpleza a nivel agregado). El segundo ganó por puntos, pero el primero tuvo un impacto duradero en el panorama económico de la región. El resultado fue el nuevo monetarismo, conocedor de las necesidades sectoriales, pero dedicado a erradicarlas. El colapso

del nuevo monetarismo restableció brevemente la hegemonía del antiguo monetarismo, pero no por mucho tiempo. Apareció el nuevo pragmatismo que trató de dar legitimidad a la diferenciación sectorial en una concepción macroeconómica coherente. No obstante, el manejo de una política económica altamente diferenciada —aunque estuviera basada en conceptos sofisticados— rebasó la capacidad administrativa de los gobiernos latinoamericanos. De ahí que el péndulo haya vuelto recientemente hacia los mecanismos automáticos, o sea hacia el uso del libre mercado, en materia microeconómica y hacia una versión del antiguo monetarismo combinada con el ingreso de capitales oficiales, a nivel macroeconómico.

Ya no se puede negar el quiebre del panorama

<sup>2</sup>Las estimaciones oficiales del PNB indican un crecimiento del 2,8% para 1988, o sea aproximadamente igual al crecimiento de la población. Sin embargo, los bien informados mantienen que todo lo que ha sucedido es que las estadísticas ahora registran una gama de actividad informal que siempre ha existido; por lo tanto, dicen, la tasa verdadera de crecimiento es cero.

ma económico de América Latina, siendo la tendencia actual dejar de nuevo que los mercados funcionen libremente, en la esperanza que cualesquiera segmentaciones que existan con ello desaparecerán. En parte, ello representa la convicción de que es el gobierno mismo principalmente el que crea las segmentaciones y distorsiones. Por lo tanto, apenas el gobierno cese de interferir, desaparecerán. Mientras se gesta este feliz resultado, el Estado debe volverse muy eficiente en el cumplimiento de unas pocas tareas centrales (como la cobranza de impuestos).

No hay duda que el péndulo volverá a la postre al extremo opuesto. A medida que sea a todas luces evidente, después de algunos años, que la reducción de tamaño del Estado no implica que desaparezcan las diferencias fundamentales de la economía, porque éstas están arraigadas en el proceso de desarrollo mismo y en el fondo definen la etapa de desarrollo en que se encuen-

tra América Latina, la política económica se acercará de nuevo a una modalidad más desagregada. Entonces, quizá aparezca un nuevo pragmatismo aún más pragmático, que incorpore la limitación en la capacidad de administrar del Estado como piedra angular para la selección de políticas, que priorice con mayor claridad las áreas que exigen la intervención del Estado, pero que no deje abandonado el equilibrio macroeconómico.

De un pragmatismo realmente equilibrado puede surgir una política de transición que descarte la cirugía económica —con los costos económicos y sociales conexos que ahora se creen inevitables— y en su lugar permita que los países latinoamericanos evolucionen hacia una economía de mercado que realmente funcione a base de la superación de las diferencias sectoriales gracias al crecimiento económico.

Así, punto y contrapunto habrán quedado resueltos en una armonía final.

## Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil

*João Paulo dos Reis Velloso\**

El artículo comienza con un breve análisis de la situación del Brasil a partir de las crisis de los años ochenta, la que es contrastada con las modificaciones recientes del patrón de industrialización a nivel mundial. Se analizan las nuevas tendencias y sus consecuencias para la economía mundial en general, y para los países en desarrollo, en particular.

En seguida se examina la competitividad y la eficiencia de la industria brasileña, para lo cual se clasifican las exportaciones nacionales según su competitividad, reconociéndose su heterogeneidad tecnológica y productiva.

Las ideas básicas de la estrategia propuesta son las de retomar el proceso de modernización, logrando un crecimiento con redistribución y reformas; entrar en una nueva etapa del proceso de industrialización; obtener consenso nacional sobre un proyecto de desarrollo; y buscar una mejor inserción en la economía internacional.

La estrategia propuesta comprende tres grandes líneas de acción: explorar las ventajas comparativas dinámicas del país, fortalecer la competitividad interna y externa y llevar la lógica de la industrialización a otros sectores, tales como el agropecuario, los servicios funcionales y la minería. Para su explicación se detallan diversos instrumentos de política pública.

\*Presidente del Instituto Brasileño de Mercado de Capitales (IBMC) de São Paulo, Brasil.

La definición de una nueva estrategia industrial y tecnológica para Brasil adquiere, en este momento, especial significación. Las razones principales son dos.

La primera, es que las crisis de los años ochenta han dejado como saldo un panorama de deterioro de la infraestructura de energía eléctrica, comunicaciones y transportes (principalmente caminos y puertos), y de desactualización tecnológica en varios sectores industriales, incluso los orientados hacia la exportación. A lo largo del decenio no se definió una nueva estrategia industrial que reemplazara a la de 1974, que había constituido una reacción a la crisis del petróleo. Con ello no sólo se perdió la oportunidad de participar en el nuevo ciclo de expansión mundial iniciado en 1984, sino también se produjo un atraso con relación a los países asiáticos de industrialización reciente, como la República de Corea y la provincia china de Taiwán, que han pasado a una nueva etapa de industrialización influidas por las nuevas tecnologías.

La segunda razón se desprende de la verdadera revolución industrial producida en el mundo, sobre todo en los últimos cinco años del decenio que acaba de terminar. Se ha modificado el patrón mismo de la industrialización, por la influencia vertiginosa de las altas tecnologías (*high-tech*). Es preciso, entonces, considerar explícitamente los efectos de esa nueva industrialización, tanto desde el punto de vista positivo, las nuevas oportunidades, como desde el negativo, la limitación de los factores de competitividad de Brasil.

### I Las nuevas tendencias mundiales y sus consecuencias

La actual situación de la competencia internacional muestra algunas corrientes de transformación importantes. Entre ellas,

a) se está modificando rápidamente el patrón de industrialización, que hasta los años setenta siguió la huella de los complejos metalmeccánico y químico. El nuevo patrón de desarrollo, como se sabe, se encuentra estrechamente condicionado por las nuevas tecnologías: la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones, la automati-

zación, los nuevos materiales, el láser, la biotecnología, las fuentes renovables de energía.

Tales tecnologías tienen un núcleo central, vinculado a la tecnología de la información, principalmente la información simbólica, de números o palabras, y también de imágenes, pero que llega incluso a descifrar y reprogramar la información sobre la materia viva, mediante la ingeniería genética, que sirve de base a la biotecnología. Dicho núcleo central basa sus nuevas aplicaciones en descubrimientos relativos a materiales nuevos, en la transformación energética que significó el láser, y cuando corresponde, en nuevas formas de energía renovable.

En los países desarrollados, las nuevas tecnologías han provocado dos grandes corrientes de renovación: el desarrollo de sectores más avanzados, creando un nuevo patrón tecnológico e industrial; y la renovación de sectores modernos —incluso antiguos— que recuperan su dinamismo y su competitividad (entre ellos, por ejemplo, el sector textil de países como Suiza y el Reino Unido).

b) Aunque no hayan dado origen a estas nuevas tecnologías —cuyo desarrollo fue impulsado con frecuencia por Estados Unidos—, los países con una política industrial activa, encabezados por Japón, supieron hacer de ellas la base de toda una ofensiva internacional, que adquirió formas progresivamente más complejas. La nota preponderante, sin embargo, fue la tentativa de conquistar principalmente los mercados estadounidenses y europeos, sea mediante exportaciones en áreas como la electrónica y la automovilística, o mediante inversiones en esos mismos mercados, con el objeto de asegurar una mayor penetración. El comercio y la inversión pasaron así a ser instrumentos complementarios en esa ofensiva, que mostró gran capacidad para adaptarse a la especificidad de las demandas locales mediante la diferenciación de los productos, como sucedió en el caso clásico de los automóviles Nissan en los Estados Unidos, descrito por David Halberstam (1987).

Al mismo tiempo, aumentaron las vinculaciones de Japón con los llamados "cuatro tigres" (República de Corea, provincia china de Taiwán, Singapur y Hong-Kong), y muy especialmente con el primero; con China, que tiende a transformarse en el nuevo competidor global en los mercados mundiales; y, más recientemente,

con los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

c) Como reacción ante esa ofensiva, se fortaleció el proteccionismo estadounidense y europeo. El concepto de comercio administrado y el principio de reciprocidad, se impusieron sobre los principios tradicionales de no discriminación y de transparencia establecidos en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Junto con ello, comenzaron a desarrollarse los grandes mercados comunes característicos del mundo pluripolarizado que tal vez suceda a la hegemonía estadounidense. Basta citar el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, con repercusiones en México; éste, en realidad, puede llevar hacia un esquema especial de articulación con el mercado común de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda). Es evidente, por lo tanto, que la estrategia estadounidense no ha consistido sólo en reacciones defensivas.

En este mismo sentido, la estrategia de unificación de la Comunidad Económica Europea en 1992 se preocupa de evitar que la ampliación de su mercado tenga como grandes beneficiarios a las empresas transnacionales estadounidenses y japonesas. Parece claro que un nuevo dinamismo domina Europa, alcanza incluso zonas periféricas como Portugal y Grecia, y cuenta ciertamente con centros de gran fuerza, como la República Federal de Alemania, el Reino Unido, Italia y tal vez Francia.

En todo caso, en la formación de estos grandes bloques regionales (donde no participa Brasil) existe un elemento de reorientación del comercio (*trade diversion*) y, en consecuencia, también de la inversión, que perjudica a los países ajenos a esos mercados comunes, y por cierto favorece a los que están integrados a ellos.

Europa oriental, cuyo desempeño económico fue mediocre hasta hace poco, podría recuperar dinamismo en el marco de la perestroika de Gorbachov. Desde ya se aprecia que la nueva actitud de los dirigentes soviéticos ha contribuido a minimizar o a solucionar los conflictos localizados que existían en diferentes partes del mundo. Se observa un alivio de las tensiones internacionales, lo que podría contribuir al nuevo ciclo de expansión a escala mundial.

d) En contraposición a la tendencia al fortalecimiento de los bloques regionales, que favorece a los países industrializados mediante la reorien-

tación del comercio y de la inversión, cabe considerar los efectos internacionales de los desajustes macroeconómicos.

Entre ellos, el principal consiste en la tendencia al mantenimiento de los grandes déficit comerciales de los Estados Unidos, y por lo tanto a nuevas desvalorizaciones del dólar. Su consecuencia sería un mayor deterioro de la competitividad de los países europeos y de Japón, en relación con los países del área del dólar, como son en general los de industrialización reciente. Con ello, la inversión europea y japonesa en líneas de productos de tecnología media e incluso alta, y/o uso intensivo de capital, en general productos de ciclo largo (construcción naval, bienes de capital, componentes de estos últimos, bienes de consumo duraderos y ciertos productos electrónicos), podría desplazarse, incluso hacia los países de reciente industrialización.

e) En la medida en que se agudiza la competencia entre los grandes bloques, aumenta la mundialización de los mercados, con la característica de que los mercados financieros y de capital operan en forma disociada de las corrientes de comercio y de inversión directa. Es decir, funcionan a través de operaciones de crédito, en el primer caso, y de decisiones de cartera (y no de inversión industrial directa), en el segundo.

En ese ambiente de mucho mayor internacionalización, y por consiguiente, interdependencia, las políticas nacionales de los países deben tomar en cuenta la actuación de las grandes transnacionales, afectas a las estrategias de competencia a nivel mundial y agentes activos de los nuevos cambios, tanto en lo que se refiere al patrón industrial como a la formación de nuevos mercados comunes.

Resulta difícil identificar con claridad las tendencias en una situación de corrientes encontradas y de creciente mundialización. Sin embargo, cabe afirmar que, a pesar de que los diversos bloques compiten entre sí, es actualmente innegable que existe mayor integración dentro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), es decir, entre los países del mundo desarrollado. Esta puede apreciarse en las corrientes comerciales, las inversiones directas, las alianzas tecnológicas, la inversión financiera y el mercado de capitales.

Por una parte, los Estados Unidos han experimentado desde 1984 un período de prosperi-

dad sostenida, que atrajo grandes inversiones externas y corrientes de capital financiero y de inversiones de cartera. Por otra, la unificación europea despierta considerable interés entre las transnacionales japonesas y estadounidenses, que temen perder su posición en las exportaciones para ese mercado. Finalmente, la crisis de la deuda ahuyentó de los países latinoamericanos el capital extranjero, tanto de riesgo como de financiamiento.

Esta tendencia no ha impedido que los países asiáticos de industrialización reciente hayan continuado desarrollando políticas industriales dinámicas, que siempre revelan nuevas posibilidades de competitividad externa. Continúa creciendo con rapidez su producto interno bruto y, sobre todo, sus exportaciones, lo que parece indicar que están aprovechando el nuevo ciclo de expansión mundial. Incluso la deuda externa de la República de Corea ya ha dejado de representar un problema, pues está reduciéndose hasta en su valor absoluto.

Un nuevo astro hace su entrada en el escenario de la competencia mundial: se trata de la República Popular China. Por una parte, sus exportaciones anuales, ya del orden de 130 000 a 140 000 millones de dólares de los Estados Unidos, y sus reservas, cercanas a los 90 000 millones de dólares, la transforman en uno de los grandes protagonistas del juego. Por otra, su apertura a la economía de mercado y a las tecnologías avanzadas ha permitido un acelerado proceso de integración económica con Hong-Kong y la provincia china de Taiwán. Independientemente de cómo evolucione la integración política, se trata de un nuevo mercado común, natural: el mundo chino.

Estas comprobaciones significan, básicamente, los siguientes: la creciente mundialización de los mercados y el fortalecimiento de los grandes bloques regionales han producido, indudablemente, una intensificación de la competencia y una cierta marginalización de los países en desarrollo.

Sin embargo, como lo supieron entender los países asiáticos de industrialización reciente, la República Popular China y la misma Unión Soviética (y, con ella, el bloque de Europa oriental), estos efectos sólo significan grandes desventajas cuando las economías en desarrollo carecen de peso específico y aceptan una situación estática

en cuanto a ventajas comparativas y competitividad; por consiguiente, cuando se conforman con la marginalización, que por cierto no es inevitable. Es decir, los perjuicios se producen si estas economías no logran desarrollar, mediante sus propias empresas o las transnacionales, nuevos factores de competitividad provenientes del nuevo patrón de industrialización; si no forman nue-

vas alianzas, para evitar quedarse fuera de los mercados mundiales; si no aprovechan las oportunidades de reubicación de inversiones o de nuevas líneas de exportación, vinculadas a la desactivación de ciertos sectores en Europa y Japón, por la nueva desvalorización del dólar, y si no obtienen nuevas formas de inserción en la competencia mundial.

## II

### La competitividad y la productividad de la industria brasileña

Hechas estas observaciones, cabe plantear la cuestión de la competitividad y la eficiencia de la industria brasileña.

El primer tipo de averiguación atañe a los factores de la competitividad de las exportaciones brasileñas. Se trata, principalmente, de saber si ésta depende en exceso de instrumentos macroeconómicos, como la política cambiaria, o si está más vinculada a factores de productividad industrial. Una primera respuesta se encuentra en un estudio realizado en el IEL, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, cuyas conclusiones señalan que las exportaciones brasileñas de manufacturas se dividen en tres grupos, desde el punto de vista de los factores de competitividad:

*Grupo 1*, constituido típicamente por los bienes de consumo no duraderos, como calzado y vestuario. Su competitividad proviene de la utilización interna de insumos naturales abundantes (por ejemplo fibras textiles y cuero) y mano de obra relativamente barata. En ellos se combinan ventajas derivadas de la dotación relativa de factores con otras atribuibles al dominio de técnicas de producción, escalas adecuadas y control de calidad. Las posibilidades de modificación de tales ventajas van en aumento, debido al uso de equipos electrónicos.

*Grupo 2*, formado principalmente de bienes intermedios (por ejemplo, siderurgia, celulosa, aluminio y productos químicos). El elemento principal de su competitividad es el grado de actualización tecnológica de la capacidad productiva. Hay ventajas que provienen de las esca-

las de producción económica, de instalación reciente, asociadas al bajo costo de insumos abundantes en el país (mineral de hierro, madera, bauxita). Las modificaciones de las ventajas comparativas pueden provenir de los materiales sustitutos (plásticos, cerámicas). En todo caso, es indispensable mantener la actualización en lo que respecta a absorber la lógica de la informática.

*Grupo 3*, compuesto especialmente de bienes de capital, armamentos y bienes de consumo duraderos, todos ellos con múltiples atributos y considerable diversificación. A veces se presentan en "paquetes" (sistemas de bienes y servicios complementarios). La competitividad proviene, en especial, de la capacitación tecnológica y de la atención a la especificidad de ciertos mercados. La exportación se hace posible mediante financiamientos a largo plazo, generalmente externos. Tienen importancia las economías de aprendizaje. El Estado suele tener un papel importante en la venta.

En gran medida, se trata de exportaciones hacia países cuyo desarrollo tecnológico es inferior al de Brasil. En algunos casos, como en el de las aeronaves, el país puede competir en los países desarrollados. La capacitación tecnológica propia y la actualización tecnológica son vitales para mantener la competitividad de estos productos.

A estos tres grupos de bienes manufacturados debe agregarse el de los complejos agroindustriales en que Brasil pudo consolidar su acti-

vidad, como son los de la soya y del jugo de naranjas, así como los sectores vinculados al procesamiento de minerales. Con ello se obtendría el cuadro completo del país en cuanto a su exportación industrial, en sentido lato.

Puede concluirse que la competitividad brasileña está vinculada, en gran medida, a factores sectoriales específicos, que pueden ir desde la dotación relativa de factores (mano de obra y recursos naturales) hasta la modernidad de las instalaciones de gran escala (con tecnología estandarizada y una competencia razonable en cuanto a la tecnología del producto y del proceso). Lo dicho no significa que la política cambiaría haya carecido de importancia. La necesidad de generar enormes superávits llevó a un esfuerzo por mantener actualizado el tipo de cambio real. La maxidevaluación de 1983 constituyó un elemento de esfuerzo en una situación de emergencia. No obstante, los factores específicos de la competitividad tienen mayor relación con una evaluación de los niveles de eficiencia de la industria brasileña en comparación con la competencia externa.

En la actualidad, cualquier análisis del tema se hace muy difícil, por cuanto, como se sabe, en los últimos años el sistema de barreras no arancelarias sólo permitió la importación de aquellos productos que no competían con la producción nacional. Por ese motivo, hemos preferido utilizar un estudio del Banco Mundial referente a una encuesta realizada en 1980-1981, período en que el nivel de restricciones no arancelarias era muy inferior.

El trabajo se remite inicialmente a la situación de 1967, posterior a la reducción de la protección arancelaria llevada a cabo por el gobierno del Presidente Castelo Branco. En dicho año, el nivel de protección nominal (medido según el arancel) era de 48%, y el de protección efectiva, de 66% como promedio para la industria de transformación. El nivel más alto (101% de protección efectiva) correspondía a los bienes de consumo; los bienes intermedios se encontraban próximos al promedio y los bienes de capital por debajo de éste. La situación correspondía a la política industrial de la época: fuerte protección para los bienes de consumo, que constituían sustitución de importaciones, y menor protección para los equipos, cuya importación se subsidiaba.

El análisis hecho para el período 1980-1981

arroja resultados muy diferentes. La protección efectiva implícita fue de 23%, en promedio, para la industria de transformación. Esta se midió en forma directa (no mediante el arancel) por la diferencia entre los precios internos y externos ajustada según el tipo de cambio de equilibrio —*shadow*— y los subsidios existentes. (De paso, cabe notar que para la agricultura la cifra era de -21%). Si se consideran las diversas categorías, la cifra fue de 16% para los bienes de consumo, 22% para los productos intermedios y 37% para los bienes de capital. Esto quiere decir que se redujo el nivel general de protección, disminuyó en forma considerable la protección a los bienes de consumo (cuya sustitución de importaciones estaba hecha hacía ya mucho tiempo) y aumentó en forma importante la protección para los equipos, cuya sustitución es reciente. Se trata de un resultado razonablemente previsible.

Sin embargo, una vez hechos los ajustes que corrigen las distorsiones del sistema de precios, puede observarse que la protección media, no muy elevada, encubre niveles proteccionistas efectivos bastante altos en algunas ramas industriales: 52% en maquinaria, 82% en equipos eléctricos, 60% en química, 85% en productos farmacéuticos y 64% en perfumería.

A nivel de los productos, se encontrarían sin duda casos de protección mucho más alta. La razón de esto es conocida: el proceso de sustitución de importaciones, sobre todo en su etapa heroica de los años cincuenta, y en la de escasez de divisas de los años ochenta, tuvo un carácter poco selectivo y poco flexible. Esto último, particularmente, en el sentido de que su procedimiento habitual consistía en fijar ciertos índices de nacionalización para los principales productos, los que debían alcanzarse en forma rápida. (No se prestaba mayor atención a los aumentos mucho más que proporcionales de costos resultantes de pequeños incrementos de dichos índices, después de cierto nivel.)

En consecuencia, la interpretación correcta de la cuestión del nivel de protección arancelaria exige gran cuidado. El uso de promedios por sectores (ya sea según el criterio de arancel efectivo o de protección implícita) en general subestima el carácter proteccionista del sistema, por cuanto existe un número considerable de ramas, y particularmente de productos, cuya protección es negativa. En el fondo, entonces, lo que intere-



sa es considerar, a nivel de producto, lo que se encuentra por encima del promedio.

Otra distorsión que se cita en el trabajo mencionado es la muy grande dispersión de los niveles de protección entre las diversas ramas. Esta oscila entre -18% en minerales no metálicos y +97% en productos farmacéuticos. El nivel líquido final de protección, en otras ramas, no constituye el resultado de una intención deliberada, sino muchas veces sólo de la acumulación de los efectos de múltiples instrumentos con objetivos diversos. En sí, la dispersión excesiva puede indicar un nivel real de protección superior al aparente, por cuanto implica un gran número de ramas con protección inferior al promedio, y por consiguiente también un gran número con protección superior a éste (lo que, según lo dicho, es lo principal).

¿Qué podría decirse, entonces, sobre la realidad de la industria brasileña? Esta es, sobre todo, enormemente heterogénea en lo tecnológico y en lo gerencial; por éstos y otros factores, lo es también en cuanto a los niveles de productividad. Este hecho, además, fue reconocido explícitamente en la propuesta de política industrial de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), presentada en mayo de 1988. La heterogeneidad puede apreciarse entre ramas industriales, dentro de una misma rama, y, a veces, dentro de una misma empresa (entre fábricas diversas). Las conclusiones sobre si este hecho tiene o no importancia económica se presentarán más adelante, al analizar la cuestión del fortalecimiento de la competitividad del país. No obstante, vale la pena sugerir algunos factores responsables de dicha heterogeneidad.

El primero se refiere a la circunstancia obvia de que la sustitución de importaciones evolucionó desde los bienes de consumo no duraderos, en los años treinta, a los bienes de consumo duraderos, en los años cincuenta, con alguna sustitución en las otras categorías. De 1974 hasta ahora, recae sobre todo en los bienes intermedios y en los bienes de capital. De esto se desprende la diferente antigüedad de los diversos parques industriales.

Así, algunos sectores modernos, desarrollados a raíz de la estrategia de 1974, como los de insumos básicos y bienes de capital, cuentan con fábricas nuevas, en escala económica y actualizada de acuerdo con la tecnología de la época, de

base electromecánica. Incluso en ese grupo, sin embargo, existen ramas, como la de papel y celulosa, en que grandes empresas integradas coexisten con empresas menores, no tan modernas, y con su propia heterogeneidad interna, debido a que mantienen máquinas en plantas antiguas (en el límite de la supervivencia económica y técnica).

En los sectores más antiguos, tanto de bienes de consumo duraderos como no duraderos, los grados de modernización fueron muy diferenciados a lo largo del auge de los años setenta, dependiendo en gran medida de la mayor o menor exposición de su esfuerzo exportador a la competencia del resto del mundo.

La situación se complicó ante el estancamiento de los últimos años y la falta de inversión a que ya se ha hecho referencia. La base estaba ya muy diferenciada, y la desigualdad se acentuó debido a la disparidad de esfuerzos entre los diversos sectores para adoptar la lógica de la informática durante el presente decenio. Esta disparidad se produjo en función de las políticas propias de las empresas y también de los resultados económicos de sus sectores, así como, durante cierta etapa, en función de los obstáculos que impusieron la restricción de las importaciones y la política en materia de informática. En consecuencia, se acumulan indicios de que en muchos sectores, incluso orientados hacia la exportación (como textiles, calzado y automóviles) la desactualización tecnológica comienza a afectar concretamente la competitividad del país.

Para tener una idea del resultado de esta evolución, cabe hacer referencia —a pesar de su carácter muy preliminar— al reciente estudio sobre el índice de actualización tecnológica de nuestra industria de transformación, realizado por el Instituto Brasileño de Economía (dependiente de la Fundación Getulio Vargas). El criterio consistió en la evaluación subjetiva del propio sector en cuanto a su grado de modernización. Los resultados varían; los índices son 98% para la industria aeronáutica, 95% para la siderúrgica, 92% para elementos y productos químicos, 90% para minerales no ferrosos, 79% para celulosa y papel, 66% para aparatos de sonido y de televisión, 65% para máquinas-herramienta, 46% para automóviles, 37% para tractores y maquinaria de movimiento de tierras, 28% para la industria textil y 14% para leche y productos lácteos.

Un segundo factor de heterogeneidad lo

constituye el sistema de protección industrial, a cuyas características ya se ha hecho referencia. En la etapa más reciente, imperaba la acción administrativa directa, caso por caso. Pasó entonces a existir en el nivel de protección asegurada, un elemento de protección no solicitado por los propios interesados, sino proveniente de la simple necesidad del país de evitar el gasto de divisas.

Según el análisis de Honório Kume (s/f), el sistema de protección brasileño se caracterizaba por la presencia generalizada de aranceles que excedían en casi todos los sectores la protección necesaria, y por la amplia utilización de barreras no arancelarias (lista de productos suspendidos, autorizaciones previas, plazos mínimos de financiamiento) que recientemente afectaban a casi 60% de los productos de la industria de transformación. Existía también la Ley del Similar Nacional (interpretada muchas veces en forma simplista, sólo en términos de existencia de un producto semejante en el país, sin tomar en cuenta los otros requisitos fijados por la misma ley) y la aprobación del presupuesto anual de importación para cada empresa. En los últimos años se produjo además el efecto de las restricciones provenientes de la Ley de Informática.

Junto con ello, se cobraban tributos adicionales a la importación, como el IOF, el TMP (destinado al mejoramiento de los puertos) y el AFRMM (impuesto adicional de renovación de la marina mercante).

En suma, el sistema podía caracterizarse como poco racional, desfasado en relación con la estructura industrial vigente en el país y los objetivos de la política industrial, complicado, extremadamente casuístico, redundante en innumerables sectores e insuficiente en otros (lo que determinaba un control directo, extraarancelario). Sólo la competencia de los órganos que debían aplicarlo, principalmente el organismo de

comercio exterior (CACEX), evitaba males mayores, aunque no pudiera superar los inconvenientes de la irracionalidad y del criterio casuístico. El funcionamiento del sistema significaba virtualmente importar sólo aquello que complementaba la estructura industrial existente en el país.

Dado el carácter del sistema, casi prohibitivo (en el sentido de arancel prohibitivo), y orientado hacia el ahorro de divisas, no es de extrañar la multiplicación de los regímenes especiales, que en ciertas épocas abarcaban casi 80% de las importaciones. Ultimamente, había 42 regímenes especiales, que beneficiaban con exenciones y reducciones el 70% de las compras externas, sin contar las de petróleo crudo.

Tampoco es de extrañar que, dado ese alto y poco racional nivel de protección, muchos sectores hayan dejado de lado las exigencias, descuidando los aspectos de contención de los costos y aumento de la productividad.

Finalmente, cabe mencionar también como factor de heterogeneidad la presencia preponderante en la industria brasileña de un contingente de empresas pequeñas y medianas, en su gran mayoría de carácter individual o familiar. Según el censo de 1980, en las 19 ramas industriales, la participación de microempresas y de empresas pequeñas y medianas alcanzaba en conjunto a 56% del valor agregado y a 96% del número de empleados\*. Será preciso retomar la problemática de la pequeña y mediana industria cuando se trate de definir la estrategia.

\*A este propósito, resulta interesante lo señalado por el Instituto de Economías en Desarrollo de Japón: en 1983, cerca de dos millones de empresas brasileñas declaraban no tener *ningún empleado* (67% del total de establecimientos). El trabajo sugiere una idea de la dimensión del mercado informal, estimando que esas empresas tienen alrededor de seis millones de empleados; es decir, algo menos de 20% del total de empleados de la zona urbana.

### III

## Las ideas básicas de la nueva estrategia

Tras estas reflexiones sobre la condición actual de la industria brasileña, cabe preguntarse cuáles son las señales que el país pretende dar, tanto para sí mismo como para el resto del mundo, sobre sus intenciones respecto de su trayectoria de desarrollo.

Nos parece que estas señales podrían ser principalmente las siguientes:

a) El país desea retomar su proceso de modernización. Este tuvo las limitaciones ya conocidas, e incluso dio origen a una gran heterogeneidad estructural entre los campos económico, social y político; sin embargo, reveló su vocación de desarrollo económico en patrones modernos. Las raíces del país, con sus limitaciones conocidas (relativas al individualismo exacerbado y al dualismo del Estado, que tiene una faz moderna y otra patrimonialista) no impiden el proceso de industrialización y de urbanización, con una creciente autonomía de la sociedad civil respecto de la tutela ejercida por el Estado.

b) La nueva estrategia se aplicará dentro de la óptica *del crecimiento con redistribución y reformas*. El crecimiento es considerado condición indispensable para el avance de la modernización, incluso social y política, pero se articula con una estrategia social, capaz de favorecer la creación gradual de un mercado de consumo masivo, la reversión progresiva de los factores que llevan a concentrar el ingreso y la rápida reducción de la pobreza absoluta.

c) La nueva estrategia industrial significa, esencialmente, reafirmar el compromiso del país con la industrialización, entrando en una nueva etapa de ese proceso. Esta etapa nueva se caracteriza, por una parte, por el ingreso en una nueva fase de industrialización avanzada, mediante la incorporación selectiva y gradual de altas tecnologías, con miras a generar nuevas ventajas comparativas dinámicas. Por otra parte, se caracteriza por el desarrollo general de la competitividad industrial del país, para atender mejor el mercado interno y expandir las exportaciones.

d) La encrucijada de crisis a la que llegó Brasil es de origen principalmente interno, y proviene de sus condicionamientos políticos y

económicos (aunque tenga también un elemento externo, vinculado a las limitaciones de la capacidad de inversión del sector público). Por eso, las soluciones, en esencia, deben buscarse internamente, procurando crear un consenso nacional respecto de la definición de un proyecto de desarrollo; de la atención a los condicionantes políticos más evidentes del crecimiento; de la adopción de una óptica que considere en forma interrelacionada la grave crisis coyuntural (para evitar la hiperinflación y lograr una reducción gradual de la inflación) y las perspectivas de mediano plazo, y de las grandes cuestiones nacionales. Sólo esa visión integrada hará posible retomar el crecimiento sostenido. Lo dicho no impide, sino más bien implica, que deben enfrentarse simultáneamente los problemas económicos externos, principalmente el de la deuda y la articulación con la economía mundial.

e) El país se encuentra atento a las nuevas tendencias de la industrialización mundial y a las nuevas realidades de la creciente mundialización de la economía internacional y expansión de los mercados comunes en varios continentes. Ante esa nueva dinámica mundial, procura obtener una inserción mejor y más racional, orientada por la afirmación de sus intereses, pero dentro de la visión moderna, no aislacionista, con percepción de las oportunidades y los riesgos de dicha inserción.

Corresponde examinar con mayor detenimiento algunas implicaciones de la nueva estrategia.

En primer lugar, la cuestión de las fuentes de dinamismo. Brasil ya aprendió, principalmente en los años setenta, a operar una dinámica de crecimiento centrada en la inversión para atender la expansión del mercado interno (que correspondía a cerca de 85 o 90% del crecimiento industrial hasta fines del decenio de 1970), pero que al mismo tiempo invertía para sustituir las importaciones y aumentar las exportaciones. De preferencia, se trataba de lograr simultáneamente ambas finalidades, como sucedió en insumos básicos y bienes de capital.

Se procura ahora reeditar esa dinámica,

adaptándola a las nuevas circunstancias. Naturalmente, el papel de la sustitución de importaciones en el sentido tradicional, que implicaba grandes bloques de sectores nuevos, se encuentra más limitado, pues el país acaba de salir de un gran ciclo de sustituciones (la estrategia de 1974). Sin embargo, como Brasil no está en la vanguardia de la industrialización y del progreso tecnológico, siempre cabe sustituir importaciones. Se trata de un proceso permanente, aunque de ritmos diversos, conforme se hayan o no acumulado retrasos. Entonces, es evidente que, una vez instalados los sectores de insumos básicos —petroquímica, siderurgia, papel y celulosa, minerales no ferrosos, fertilizantes— se puede avanzar en la producción interna de productos más elaborados de esas áreas (tercera y cuarta generación de productos) y sus ramificaciones en varios sentidos. Lo mismo se puede decir, selectivamente, sobre algunos nuevos tipos de equipos, principalmente vinculados a la informática.

No obstante, lo más importante es que esa sustitución de importaciones estará muy vinculada al fenómeno nuevo de la industrialización mundial; las altas tecnologías como la informática-electrónica, la biotecnología y los nuevos materiales. Por ejemplo, la sustitución de importaciones y la incorporación de nuevas tecnologías se relacionan entre sí, tratándose de traer al país la producción de controles electrónicos para bienes de capital y para productos electrónicos nacionales, o de componentes digitales para equipos electrónicos de procesamiento de datos, comunicaciones, láser, etc. Dejando de lado discusiones especiosas, consideraremos ambas cosas en forma global, reconociendo la gran importancia del papel que han de desempeñar en la estrategia. Veamos por qué.

No hay duda de que es importante incorporar las nuevas tecnologías, en forma selectiva y con una estrategia definida para cada una. En primer lugar, porque ellas, por sí mismas, ofrecen un dinamismo que contribuirá al crecimiento. Se trata del conocido proceso del análisis schumpeteriano, en que las innovaciones y los productos nuevos suscitan nuevos ciclos de inversión, sean éstos mayores o menores.

Además, la simple verificación de la gran heterogeneidad tecnológica y de gestión en el complejo industrial brasileño, como asimismo la diversidad de los factores de que depende la

competitividad del país en las tres principales categorías de sectores de exportación de manufacturas, muestran que estas nuevas tecnologías asumen otra función, muy importante, durante la etapa actual: hacer posible la actualización tecnológica o la modernización de gran número de ramas industriales. Por cierto, el proceso debe ser conducido en forma cuidadosa, atendiendo a la situación de cada sector, con criterios de lógica macroeconómica que tomen en cuenta incluso el aspecto del empleo global en la economía; no se trata de modernizar simplemente por modernizar.

Lo dicho nos lleva al problema de la competitividad industrial. Reiteramos lo de *industrial* para destacar el importantísimo concepto de competitividad, analizado en el conocido estudio de Fernando Fajnzylber (1988). No es posible pretender basar la capacidad competitiva de las exportaciones en una política de grandes devaluaciones reales del tipo de cambio y en la contención de los salarios, salvo en situaciones de emergencia. Este proceder destruye, en el largo plazo, el tejido social de un país.

Por cierto, debe existir un realismo cambiario (el cambio puede incluso estar un poco por encima de la paridad del poder de compra, dejando de considerar el efecto de la inflación externa) y los salarios reales deben regirse por los aumentos de productividad. Sin embargo, la competitividad tiene una dimensión propia, esencial: la relativa a la productividad industrial. En esa dimensión, la competitividad se vincula en parte con el avance tecnológico, y puede incluir las nuevas tecnologías, pero se vincula también con todos los demás factores condicionantes de los costos operacionales y de inversión, incluso la corrección de las distorsiones en la estructura industrial existente. Al mismo tiempo, debe tomar en cuenta la cuestión del empleo de la mano de obra y el bienestar de la población, y no puede ser una idea económica y socialmente destructiva debido a la recesión o compresión de los salarios reales.

A fin de cuentas, ¿para qué necesitamos una mayor competitividad?

En el fondo, es porque queremos una economía con salarios reales en aumento, sin perjuicio de un alto dinamismo del empleo; y, para no generar presiones inflacionarias, esto ha de obtenerse mediante el aumento de la productividad.

Asimismo, parece ya ser tiempo de empezar a considerar la perspectiva del consumidor interno, puesto que se cuenta con una economía integrada y diversificada, cuyas etapas iniciales de industrialización, a pesar de su carácter emergente, aparecen como ya superadas. El consumidor interno, en la medida de lo posible, debe obtener buena calidad y buen precio. Y, por último, porque deseamos basar la conquista de mercados externos en factores económicos concretos, como aquellos a que se ha hecho referencia, y no en el uso artificial de la relación entre cambio y salario.

La competitividad, entonces, tiene un objetivo interno —servir al consumidor— y otro externo —mejorar las exportaciones. En ambos casos, debe proporcionar salarios reales cada vez mayores, y ser consistente con el crecimiento del empleo global.

Otro aspecto que cabe comentar es el siguiente: la estrategia ya se definió de acuerdo con una dinámica apoyada en la expansión del mercado interno para alcanzar a la vez la sustitución de importaciones y la incorporación de nuevos sectores, además del aumento de las exportaciones. En ese proceso, puede ser ventajosa para el país un alza progresiva, durante un determinado período, del coeficiente de exportaciones y del de importaciones, por cuanto el primero ha sido bajo (salvo en un año atípico como fue 1988), y el segundo aún inferior (5%).

La idea sería aumentar las exportaciones y las importaciones a ritmos algo superiores a los del producto interno bruto (con un diferencial mayor en el caso de las importaciones) pero mantener a la vez un superávit comercial del orden de los 12 000 millones de dólares, o algo más, para pagar entre 50 y 60% de los intereses de la deuda.

Es de subrayar la importancia de definir primero los objetivos, a fin de dar sentido, por ejemplo, a la discusión de materias tales como el superávit comercial y los coeficientes de exportación e importación. Se trata de viabilizar una nueva estrategia de desarrollo, desde la perspectiva de crecer con redistribución y reformas. El superávit, y ambos coeficientes, son instrumentos de esa estrategia, y deben considerarse como tales para juzgar si es o no conveniente mantener las definiciones propuestas. El elemento que permite evaluarlos es, sobre todo, su funcionalidad dentro de esa estrategia.

Por ejemplo: ¿para qué aumentar las importaciones? Esencialmente, para crecer más, para modernizar ciertos sectores industriales y para aumentar la competitividad de las exportaciones. Lejos de introducir una ruptura en el parque industrial interno, lo que se desea es volverlo más sólido, por cuanto será más eficiente al estar actualizado. Es decir, cabe importar más bienes de producción, en forma selectiva, y no más bienes de consumo (salvo marginalmente). Está surgiendo una estructura industrial que se desea ubicar en un nivel más alto de competitividad; es decir, de resistencia ante las incursiones del exterior y de mayor dinamismo en la búsqueda de mercados externos.

¿Y para qué aumentar las exportaciones? También para crecer, mediante una mayor utilización de los factores internos de producción (mano de obra, recursos naturales, productos intermedios, máquinas); y, en la etapa siguiente, para aumentar el mercado interno, en la medida que estos factores adicionales utilizados se vuelquen hacia adquirir más bienes y servicios dentro del país. Al mismo tiempo, las exportaciones sirven para otros dos fines: financiar las mayores importaciones que se desea hacer, sin aumentar la deuda externa; y pagar los intereses de la deuda externa, como ya se dijo. Una vez señaló con razón Edmar Bacha que no tiene sentido pensar que Brasil se puede transformar en una plataforma exportadora. Sin embargo, sí tiene sentido elevar el coeficiente de exportaciones durante los próximos años, en la forma gradual que se ha propuesto.

Habiéndose referido ya a los aspectos de la estrategia que se relacionan con el sector externo (exportaciones e importaciones), ha llegado el momento de examinar mejor su inserción en la economía internacional.

Keesing (1967) planteó con mucha propiedad la idea de una estrategia "orientada hacia afuera". Para él, *outward looking* significa principalmente una estrategia que presta constante y deliberada atención a las evoluciones del comercio y la industrialización fuera de las fronteras del propio país, como lo hacen Japón y los supercompetidores de Asia. Esa percepción de lo que sucede en el mundo, mantenida en forma permanente, los coloca en situación de aprovechar futuras oportunidades y anticipar riesgos eventuales.

## IV

## La estrategia: percepción de las nuevas ventajas comparativas y las formas de alcanzarlas

Tras haber examinado las tendencias de la industrialización mundial y de la competencia a escala global, contamos con mejores elementos para analizar las implicaciones de la estrategia industrial y tecnológica sugerida.

Como se ha señalado, esa estrategia, dentro de un enfoque selectivo y flexible que la diferencia de las políticas adoptadas en las fases iniciales de nuestra industrialización, comprende dos grandes líneas de acción:

a) Explorar las nuevas ventajas comparativas dinámicas del país, que todavía no se conocen totalmente, mediante el avance en las trayectorias tecnológicas ya iniciadas: la electrónica y la informática, la articulación de éstas con la mecánica, la industria química fina, la utilización de nuevos materiales y la biotecnología. Este desarrollo tecnológico e industrial se impone especialmente debido a la falta de iniciativa que se ha apreciado en los últimos años, y a la desactualización de ciertos sectores más modernos de la industria brasileña.

b) Fortalecer la competitividad nacional, interna y externa, logrando el desarrollo de la tecnología y de la gestión allí donde se justifique desde un punto de vista macroeconómico, y corrigiendo las distorsiones vinculadas a la excesiva difusión de la sustitución de importaciones o a un clima interno de acomodación, producto de una protección excesiva o irracional. Por cierto, en el esfuerzo general de aumentar la competitividad habrán de tomarse siempre en cuenta las consecuencias sociales de la estrategia, en especial las relativas al empleo.

A estas dos líneas básicas se puede agregar una tercera, en los términos siguientes:

c) Completar el esfuerzo de llevar la lógica de la industrialización y la modernización a los sectores que forman parte necesaria de una economía diversificada e integrada, como son el agropecuario, el de servicios funcionales (servicios industriales de utilidad pública, transportes, comunicaciones, almacenamiento, comercio moderno, finanzas) y el de la minería.

A diferencia de lo que sucede en economías como la japonesa y la coreana, carentes de recursos naturales, la explotación de las ventajas comparativas brasileñas no podrá prescindir jamás de las grandes oportunidades que brindan sectores como el agropecuario y el minero.

Si consideramos el desarrollo de la primera línea indicada, cabe precisar cuáles son las consecuencias del nuevo patrón tecnológico mundial para las ventajas comparativas del país. Este nuevo patrón plantea dos grandes interrogantes. El primero se refiere a los cambios en la concepción misma de la fábrica, en los procesos y en la organización de la producción. El otro tiene que ver con los efectos de los nuevos materiales y los nuevos métodos productivos sobre el uso de las materias primas tradicionales (dado que estos nuevos métodos y materiales ahorran insumos), y con las consecuencias de la biotecnología para la productividad agrícola.

En lo que respecta al primer interrogante, es preciso recordar que el patrón tecnológico tradicional, que se remonta a comienzos de siglo y la revolución producida por Henry Ford en la industria automovilística al introducir las líneas de montaje, tenía por objeto producir en gran escala un producto estandarizado (métodos de producción masiva). Hasta hace poco, la automatización no afectaba esa lógica, y sólo significaba un mayor uso de la maquinaria y la reducción del empleo de mano de obra, factor que escasea en las economías industriales.

El nuevo patrón tecnológico, cuyas características son la *flexibilidad* y la *integración*, tiene la posibilidad de *aplicarse en forma general a todas las actividades industriales*, y no sólo a la producción masiva, como la automatización del patrón anterior. Según un estudio especial de la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas (1986), hay dos nuevos avances importantes:

i) En los procesos de producción en masa, el control de las máquinas mediante computadores permite aumentar la flexibilidad del sistema pro-

ductivo, por cuanto dicho sistema puede utilizarse para fabricar innumerables variantes del producto, con tiempos mínimos de transición. Con ello se reduce considerablemente la necesidad de mantener existencias, y es más fácil adaptarse a las preferencias del mercado. Incluso la industria automovilística (cuna de los conceptos de línea de montaje y de automatización) se está apartando de la producción en masa, estandarizada, y desplazándose hacia la producción de lotes diferenciados, en grandes volúmenes.

ii) No obstante, la tecnología de fabricación controlada mediante computadores tiene aún mayores potencialidades *en las actividades tradicionales de producción en lotes pequeños y medianos* (cosa muy importante, si se considera que incluso en Estados Unidos 75% de los artículos manufacturados se producen en lotes de entre 50 y 100 unidades).

Mientras en el modelo anterior la automatización se orientaba esencialmente a disminuir los costos de mano de obra por unidad producida, el nuevo patrón tecnológico tiene por objeto la mejor utilización de todos los rubros que entran en el costo total (incluso el de tiempo), y logra reducir las existencias de productos, ya sea en proceso o terminados; utilizar mejor los equipos; integrar más cabalmente las etapas, y obtener productos de calidad superior y más garantizada.

Este segundo tipo de avance puede ser de particular interés para los países emergentes, por cuanto significa mejorar la productividad sin que para ello sea indispensable automatizar. Se trata de obtener aumentos continuos de la productividad, mediante mejoramientos sucesivos en la organización de la producción (nuevas tecnologías de organización social de la producción —*OSP*—, por oposición a las tecnologías de automatización flexible —*FAF*—, en la terminología de Tauble (s/f)). Con ello se eliminan las pérdidas de tiempo y de materiales, y se obtienen productos de alta calidad, sin defectos.

Estos mejoramientos pueden acompañar o no a una mayor automatización. El uso de las nuevas tecnologías de organización social de la producción cambia la productividad de los sistemas automatizados (que antes era casi un dato, una vez terminada la etapa de aprendizaje) o de aquellos que usan pocas máquinas. Por ejemplo, un estudio reciente del Instituto de Economías en Desarrollo, de Japón, recomienda el uso de

técnicas de ese tipo en la pequeña y mediana industria de Brasil: control total de calidad, "kanban" o *just in time, zero waste*, etc. A ellas cabe agregar los métodos de diseño y de manufactura que emplean computadores (*computer-aided design* —*CAD*— y *computer-aided manufacturing* —*CAM*). Contamos así con diferentes formas de *software*, por llamarlos de alguna manera, que no implican automatización y que, según señala Henrique Rattner (1988), ya están siendo utilizados con éxito en la pequeña y mediana industria en lugares como Francia, Italia, Países Bajos y República Federal de Alemania, mediante programas que cuentan con el apoyo del poder público.

En cuanto al segundo tipo de interrogantes que plantea el nuevo patrón tecnológico mundial, se ha hablado mucho —incluso en el conocido artículo de Peter Drucker en *Foreign Affairs* (1986)— de la tendencia a la disminución de la demanda de materias primas tradicionales (productos siderúrgicos, cobre, aluminio). Esto se debe a que los nuevos métodos de producción exigen menos materiales por unidad de producto, y también a la incorporación de nuevos materiales (cerámica y plásticos para la industria automovilística, semiconductores para microelectrónica e informática, fibras ópticas para la optoelectrónica, superconductores para la transmisión y almacenamiento de energía, etc.)

Es preciso observar que, analizadas todas las consecuencias prácticas, es posible que el efecto principal en el mediano plazo sea el empleo de nuevos materiales, sobre todo para nuevos usos y no tanto para la sustitución de materiales antiguos. Es cierto que el efecto de sustitución es una tendencia irreversible; pero tal vez sus repercusiones no sean dramáticas en cinco a diez años (excepto en Japón). Esto no pretende negar la importancia del problema, sino sólo decir que habrá algún tiempo para prepararse.

En cuanto a la biotecnología, y sin pretender tampoco subestimar el cambio que producirá en las condiciones de la productividad agrícola al reducir las ventajas provenientes del clima y de la abundancia de tierras, sus efectos tienden a ser bastante graduales; no obstante, ciertamente es necesario estar alerta.

Desde una perspectiva sintética, hay una idea que cabe retener: en el marco del nuevo patrón tecnológico, el uso intensivo de la tecnología en

un gran número de sectores industriales habrá de significar, en la práctica, que *buena parte de las ventajas comparativas pasarán a ser creadas* de acuerdo con las aptitudes básicas que el país logre desarrollar; y se harán cada vez menos importantes las dotaciones relativas de factores naturales (trabajo, tierra, materia primas naturales). No obstante, es evidente que los mejores resultados se obtendrán intentando aprovechar al máximo—incluso mediante las nuevas tecnologías— la disponibilidad de factores abundantes en el país, ya sea la mano de obra semicalificada o los recursos naturales, o bien la mano de obra de mayor calificación (menos abundante, pero aún así mucho más barata que en los países desarrollados). Este último factor, por ejemplo, puede crear competitividad incluso en sectores tecnológicamente muy avanzados, como los servicios internacionales de ingeniería y de programación computacional (*software*).

En suma, se trata de utilizar nuestros radares para obtener nuevas ventajas comparativas, dentro de la especificidad de las condiciones que ofrece el país.

Habiendo examinado las implicaciones del nuevo patrón tecnológico, es posible tener una primera idea de lo que podrían ser las nuevas áreas de competitividad brasileña. Con ello hacemos el esfuerzo de no quedarnos en el plano de las ideas generales. En una primera aproximación, y tomando como referencia la clasificación de los factores de competitividad del país presentada en el estudio del IET (Universidad Federal de Río de Janeiro), podemos indicar las siguientes tendencias de las ventajas comparativas dinámicas nacionales:

a) Establecimiento de un grupo nuevo de sectores, en relación con la generación de un mínimo de masa crítica en las altas tecnologías, mediante líneas de producción seleccionadas y estrategias específicas para cada nueva tecnología: informática (componentes físicos y componentes lógicos), electrónica, y vinculación de ambas con la mecánica, para formar una mecatrónica; nuevos materiales, y biotecnología.

En lo que atañe a nuevos materiales, su mayor desarrollo se aguarda en Japón, en donde se espera que para el año 2000 el 40% de la facturación de la industria automovilística corresponderá a nuevos materiales. Brasil podría tener algunas oportunidades (nuevas aleaciones

metálicas, cerámicas, cuarzo, pues el 90% de las reservas mundiales se encuentran en el país). En cuanto a la biotecnología, las técnicas más simples son relativamente fáciles de dominar.

Conviene recordar que el campo de las altas tecnologías, y principalmente los sectores de informática y electrónica, comprenden en general productos de ciclo corto (es decir, sujetos a una rápida caducidad tecnológica), y que estos ciclos breves tienden progresivamente a acortarse aún más.

Por este motivo, es posible que Brasil pueda tener cierto desarrollo en esos campos, dentro de una orientación que contemple una absorción rápida de tecnología y cierta capacitación tecnológica propia, pero en condiciones de asociación (con los grandes productores mundiales, mediante compra de tecnología y establecimiento de sociedades), y sólo excepcionalmente de vanguardia. Asimismo, y como se sugiere más adelante, será preciso crear un sistema de incentivos especial y eficiente.

En cuanto a la industria de computadores, tras la razonable estructura ya construida, será necesario pasar a una etapa en que se la dotará de mayor competitividad y solidez tecnológica y económico-financiera. Sus costos son todavía muy elevados, sobre todo por la excesiva dispersión de empresas, que no ha permitido aprovechar las economías de escala. Cabe, entonces, realizar un esfuerzo de reestructuración que permita ampliar la escala de un cierto número de empresas adecuadamente capitalizadas; inducir las a un mayor esfuerzo de adaptación y mejoramiento (reduciendo la pasividad tecnológica) y tal vez también buscar algunos mercados en el exterior.

En general, la expansión de los sectores de tecnologías nuevas podría hacerse con vistas a buscar lugares propicios para insertarse en los mercados externos. Por cierto, en el ámbito de los programas de computación (*software*) existen perspectivas en este sentido, debido a la masa crítica ya existente y a la mayor competitividad que ha mostrado. Además, puede conseguirse con una inversión pequeña. Algunas vanguardias tecnológicas propias, como la de explotación de petróleo en aguas profundas y la transmisión de energía eléctrica en corriente continua, a larga distancia, pueden ser también adecuadas para un desarrollo de este tipo.

No es inútil recordar que este primer grupo



de actividades desempeñará un papel importante para la modernización de casi todos los demás grupos; mediante un análisis caso por caso que considerará el aspecto de la viabilidad económica del cambio y la conveniencia de adoptarlo, de acuerdo con criterios macroeconómicos, como por ejemplo el empleo.

Dadas las sinergias existentes, su desarrollo deberá conducirse mediante una política integrada de los sectores de informática, telecomunicaciones y electrónica de consumo, lo que es importante incluso para la viabilidad de la producción de componentes microelectrónicos en el país.

b) Desarrollo de una línea de inversiones estratégicas, con alta prioridad para el grupo de sectores cuya tecnología pueda dominarse en el país y cuyos productos sean de ciclo largo. Se trata principalmente de bienes de capital, aceros finos, componentes para bienes de consumo duraderos y bienes de capital e industria aeronáutica (lo que equivale aproximadamente al grupo III del estudio del IEI de la Universidad Federal de Río de Janeiro). También podría incluirse en este grupo la construcción naval. Un caso especial lo constituye la industria automovilística, en la cual, para pasar a mercados más exigentes, será preciso avanzar en el desarrollo de nuevos modelos (incluso mediante la introducción de la automatización en el proceso productivo, así como la utilización de componentes electrónicos y de nuevos materiales).

Por tratarse de productos de ciclo largo, cuya tecnología es avanzada, pero no cambia en forma tan vertiginosa, Brasil puede seleccionar los sectores que corresponda y constituir con ellos una vanguardia mundial (en el caso de la industria aeronáutica, en cierta línea de aeronaves pequeñas; en los demás, sin ese tipo de limitaciones).

En cuanto a los aceros finos, Brasil ya exporta productos de alta calidad a cerca de cincuenta países, y domina la tecnología; puede entonces afirmarse en la vanguardia mundial. La tendencia internacional consiste en aglutinarse en torno a un pequeño número de empresas líderes, mientras los demás productores pasan a funcionar en calidad de asociados.

Asimismo, la competitividad brasileña puede extenderse a diversos tipos de aleaciones metálicas especiales, en las que se cuente con ventajas provenientes de los recursos naturales.

La situación de los bienes de capital es más compleja. Sin embargo, tiene sentido que el país intente obtener un lugar que le permita ubicarse en la vanguardia internacional. También en ese sector existe una tendencia a la concentración en un pequeño número de países y de empresas productoras. El motivo es que las naciones desarrolladas, con escasas excepciones, están perdiendo condiciones de competitividad debido al altísimo costo de la mano de obra especializada (de la que el sector hace uso intensivo) o a la creciente revaluación de las monedas europeas y japonesa en relación con el dólar. El proceso de ajuste del sector de bienes de capital se hace sentir particularmente en Estados Unidos, pero aumenta asimismo en Japón. Surgen, entonces, como grandes productores la República de Corea y la República Popular China (la tecnología de la Unión Soviética está desfasada).

Brasil tiene una gran oportunidad, por cuanto dispone de mano de obra especializada de costo reducido y que asegura productos de reconocida calidad en condiciones competitivas. Sin embargo, para aprovecharla debe cumplir dos condiciones: asegurarse el acceso a la tecnología y su dominio y contar con considerable apoyo del mercado interno. Actualmente esto último resulta difícil, pues los pedidos estatales están paralizados y el sector privado se muestra reacio a invertir.

En consecuencia, para reafirmar la competitividad internacional del país, con miras a aspirar a una creciente participación en el grupo de vanguardia, el sector debe aplicar un programa consistente en:

*La modernización tecnológica.* El segmento de máquinas-herramienta exige actualizarse, mediante una mayor utilización de máquinas-herramienta con control numérico (MHCN) y de centros de maquinado. Mayor aún es la necesidad en el sector de bienes de capital fabricados a pedido, lo que comprende la introducción de máquinas-herramienta con control numérico, centros de maquinado y sistemas de diseño asistido mediante computadores en la actividad de proyectos.

*La seguridad de poder dominar la tecnología,* lo que sólo es posible con un mercado interno próspero, que otorgue mayor poder de negociación con los proveedores de tecnología durante la etapa en que la empresa nacional desarrolla su capa-

cidad de absorber, adaptar y posteriormente generar dichos conocimientos. Por otro lado, tal dominio sólo se logrará sobre la base de un sistema de incentivos para las empresas en la esfera tecnológica.

*La introducción gradual de nuevos tipos de equipos, incorporando el nuevo patrón tecnológico (informática) en la medida en que lo permitan la demanda interna y las alternativas de exportación.*

*La aplicación de un amplio programa de conquista de mercados externos, que sólo adquirirá la dimensión necesaria si se asocia al esfuerzo de modernización y de dominio de la tecnología.*

*La consolidación de la capacidad competitiva del país en el grupo de insumos básicos (Grupo II, en el estudio del IEL de la Universidad Federal de Río de Janeiro). Las prioridades son las siguientes: i) papel y celulosa, cuyo parque industrial es moderno, pero desfasado en cuanto a la aplicación de la informática para el control automático de procesos; ii) siderurgia, que cuenta con un parque también nuevo en cuanto a tecnología, especialmente en aceros planos y no planos pesados, pero necesita algunas inversiones para modernizarse y para articularse con la industria de bienes de capital, a fin de desarrollar el proyecto básico de tecnología del país, y iii) química-petroquímica, cuyo parque transformador debe modernizarse mediante la automatización y la aplicación de la informática a los controles de procesos. En este último sector, cabe incorporar también segmentos más nobles de la petroquímica (plásticos de ingeniería avanzada, y otros), y de la química fina.*

*La revitalización de esferas más tradicionales de la actividad industrial, como textiles, calzado, productos farmacéuticos, ciertos productos alimenticios (sobre todo lácteos y cárneos) y toda la gama de materiales de construcción. Estas corresponden al Grupo I en el estudio del IEL, ya citado.*

*La conservación de la capacidad competitiva de los complejos agroindustriales, como los de la soya y el jugo de naranja. Sería oportuno revisar la situación de las agroindustrias del azúcar y del alcohol, actualmente muy dependientes de subsidios.*

A propósito del desarrollo de los grupos I y II, es oportuno considerar dos temas que ciertamente interesan al futuro de la industria en el

país. El desarrollo del Nordeste y de la Amazonía (con carácter selectivo el de esta última) debe ser prioritario para la estrategia nacional. Sin embargo, es necesario evitar que la política aplicada en ambas regiones llegue a crear distorsiones insuperables.

El primero de los temas se refiere a un reexamen de la situación de la Zona Franca de Manaus. Esta debe mantenerse, como, por lo demás, lo dispone la Constitución. Sin embargo, es preciso evitar que se desvirtúe el proyecto original, concebido como un mecanismo para proporcionar a la región de influencia de Manaus los efectos dinámicos de un polo de crecimiento integrado, tanto industrial como agropecuario. Esto significa, en este caso, asegurar que se mantenga ese carácter integrado, incluso en lo que se refiere a alimentar la población de la zona con la producción agropecuaria. También cabe prevenir que, dado el alto nivel de subsidio existente, la Zona Franca asuma dimensiones desproporcionadas a su finalidad.

En este último aspecto, puede hacerse una observación. La incorporación de altas tecnologías se beneficia muchísimo de la interconexión entre la informática-electrónica (componentes físicos, elementos periféricos y componentes lógicos), y la electrónica de consumo. Es razonable mantener una parte de la electrónica de consumo en la zona franca; pero no es posible centralizar en ella el futuro de la electrónica de consumo del país, y menos aún el futuro de las industrias de nuevas tecnologías. De estas últimas depende toda la modernización de la industria brasileña y la explotación de las nuevas ventajas comparativas del país. Por eso, tales sectores deben desarrollarse esencialmente a costos competitivos, allí donde su localización sea más eficiente.

Un segundo tema que es necesario reexaminar es el de la decisión sobre el programa de zonas de procesamiento de exportaciones.

El desarrollo industrial del Nordeste debe buscarse por medio de los complejos industriales integrados, sobre todo aquellos que utilizan los recursos naturales de la región, como el polo petroquímico de Bahía, el complejo químico de Alagoas y la química del alcohol en Pernambuco; de los proyectos agroindustriales en que la región tiene condiciones de competitividad, como aceites vegetales, jugos de frutas, frutas en conserva, etc.; de los proyectos de exportación de

manufacturas o de producción de éstas para el mercado regional, viables gracias a incentivos fiscales regionales; de la exclusividad del régimen especial de importación (o sea, reducción o exención de impuestos) en ciertos sectores como los textiles; de la preferencia en la ubicación de proyectos de empresas estatales, sin perjuicio de su viabilidad económico-financiera.

Es posible, con creatividad, emplear todo un sistema de diferenciación para favorecer al Nordeste en el marco de las políticas crediticia y fiscal de la Unión, particularmente cuando se trata de asegurar la capacidad exportadora.

Sin embargo, no conviene utilizar mecanismos como los de las zonas de procesamiento de exportaciones, que Brasil dejó de aplicar a comienzos de los años setenta, época en que tal vez habrían sido más defendibles. Estas zonas, que constituyen verdaderos enclaves, fueron creadas por los llamados "tigres" de Asia al inicio de su industrialización, como una forma de ofrecer atractivos mínimos para el capital extranjero, que prácticamente desconocía dichos países. Brasil ya contaba entonces con una importante corriente de inversión extranjera directa, y no necesitaba de ese recurso. En cambio, se aplicaron instrumentos como la concesión de beneficios fiscales a programas especiales de exportación (BEFIEX), que se integran a la estructura industrial del país en calidad de mecanismos temporales para impulsar determinadas líneas de exportación.

Habiendo presentado la idea de las nuevas ventajas comparativas nacionales, cabe mencionar algunas condiciones para que éstas se hagan efectivas en la práctica. Estas se vinculan principalmente a dos tipos de relaciones que es necesario crear en una sociedad orientada hacia una progresiva afirmación del nuevo patrón tecnológico: la relación de cooperación, y no de antagonismo, entre sector gubernamental y sector privado; y también la relación de cooperación, y no de conflicto, en el sistema de relaciones laborales (principalmente, entre los equipos de ingeniería y de obreros especializados, por una parte, y la

dirección de las empresas, por la otra).

El primer punto ha sido destacado recientemente en Estados Unidos, en un importante libro de Simon Ramo (1988), uno de los dos genios que respaldan la Hugues Aircraft, y en la actualidad presidente de TRW Inc., el gigante del sector aeroespacial. Según Ramo, uno de los factores responsables de la pérdida de competitividad de su país en relación con Japón consiste en que Washington y Wall Street (es decir, el Gobierno y el mercado de capitales) no han valorado suficientemente el papel de la ciencia y la tecnología, y han permitido que se mantenga una relación de adversarios entre el sector público y las empresas. A su juicio, se encuentra claramente superado el concepto según el cual la acción del Gobierno Federal se limita sólo a reglamentar las actividades económicas; cabe reemplazarlo por otro, de estrecha cooperación y apoyo recíproco, sin confusión de intereses.

En cuanto al segundo punto, se ha hecho evidente que uno de los secretos del éxito de los equipos japoneses de gestión de empresas consiste en la relación de cooperación entre el personal de las empresas y su administración, con miras a un constante mejoramiento de la productividad y a un permanente perfeccionamiento cualitativo. Su contrapartida está en los esquemas de participación de las diversas categorías de empleados en los mejores resultados obtenidos gracias a los aumentos de productividad.

Estas son las reglas del nuevo patrón tecnológico, que se caracteriza por el predominio de la investigación, la tecnología y la mejor organización en la producción industrial; por la constante modificación de los factores de competitividad, y por la tendencia a una competitividad de alcance global, que no sólo abarca las actividades de la empresa, sino también importantes aspectos del tipo de sociedad en que dicha empresa se sitúa. Quien no logre percibir esta realidad no logrará ponerse a la altura de los tiempos

(Traducido del portugués)

*Bibliografía*

- Comisión Económica para Europa (1986): *Recent Trends in Flexible Manufacturing* (ECE/ENG. AUT/22), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E. 85. II. E. 35, Nueva York.
- Confederação Nacional da Indústria (CNI) (1988). Competividade industrial: uma estratégia para o Brasil (folleto), mayo.
- Drucker, Peter (1986): The changed world economy. *Foreign Affairs*, vol. 64, N° 4, otoño.
- Fajnzylber, Fernando (1988): Competividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G. 1537-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Halberstam, David (1987): *The Reckoning*, Nueva York, Avon Books.
- Keesing, D.B. (1967): Outward-looking policies and economic development, *Economic Journal*, vol. 77, N° 306, junio.
- Kume, Honório (s/f): A reforma tarifária e a nova política de importação (Documento del Foro Nacional).
- Ramo, Simon (1988): *The business of science: winning and losing in the high-tech age*, Nueva York, Hill & Wang.
- Rattner, Henrique (1988): Internacionalização e política tecnológica brasileira, *Folha de São Paulo*, 24 de agosto.
- Tauile, José Ricardo (s/f): Novos padrões tecnológicos, competitividade industrial e bem-estar social: perspectivas brasileiras (Documento del Foro Nacional).



## Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa

*Marshall Wolfe\**

Este artículo entrega una visión panorámica de las estructuras sociales en que habrá de asentarse la democracia en los años noventa. Dichas estructuras siguen siendo heterogéneas y la crisis las ha vuelto más inestables, ya que tambalean las aspiraciones anteriores y la mayoría de los grupos vive en condiciones de mayor inseguridad y pobreza, si bien surgen nuevas posibilidades de ascenso, incluso entre los estratos más marginados. Los partidos y movimientos políticos están en evolución, inseguros sobre las fuerzas que habrán de representar y la validez de sus ideologías tradicionales; en su mayor parte, han logrado un mayor realismo y ánimo de contemporizar en busca de la consolidación de amplios pactos sociales, a costa de un descenso de sus aspiraciones y de la incapacidad de ofrecer a sus seguidores una mitología movilizante.

El Estado está sometido a tensiones desde tres fuentes: como símbolo y foco permanente de la comunidad nacional; como aparato o sector público que debe cumplir un amplio abanico de servicios y funciones reguladoras para la sociedad; y en función de la credibilidad de los regímenes políticos elegidos democráticamente, que se supone plasmarán en la realidad los atributos ideales del Estado y manejarán sus instituciones y administración pública para ese fin.

Los regímenes democráticos deben convencer a la sociedad de que son capaces de ofrecer una alternativa real, que lleve a niveles más altos de bienestar y equidad. La vía que parece más prometedora es la de la deliberación pública, libre y racional, que acepte la existencia de una tensión permanente entre el principio de la incertidumbre democrática y la lucha legítima por dar al proceso político coherencia y sentido de utilidad.

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

## I

### El desafío actual para una democracia pluralista\*

En los últimos cincuenta años, los pueblos de América Latina han experimentado transformaciones aceleradas de sus modos de vida y de su forma de interactuar con la sociedad nacional, el Estado y el orden internacional. En el lapso de unos pocos años, sociedades predominantemente rurales han pasado a ser predominantemente urbanas, habiéndose transformado a su vez los medios urbanos y los rurales. Si bien es cierto que se han abierto nuevas posibilidades de trabajo en la industria y en los servicios, en la mayoría de los países esa evolución no se ha mantenido a la par con el crecimiento de la fuerza trabajadora y de su movilidad espacial. También creció y se diversificó para llenar ese vacío un "sector informal urbano" heterogéneo que ha sido llamado e interpretado de diversas maneras. La mayoría de los jóvenes accedieron, por lo menos, a una enseñanza rudimentaria y el ingreso a la educación superior llegó a ser un caudal incontrolable. Los medios de comunicación de masas y las aspiraciones "modernas" de consumo alcanzaron a la mayor parte de la población. La emigración a los Estados Unidos y a Europa se convirtió en posibilidad cada vez más factible para los miembros de distintas clases sociales, inspirados en motivos distintos. Para las personas que antes tenían poco o ningún contacto directo con el Estado, la interacción con la burocracia pública en sus funciones de servicio, subsidio, regulación y represión llegó a tener importancia crítica. La participación política tuvo ciclos repetidos de crecimiento y disminución en que a la movilización bajo auspicios populistas seguían la frustración y la desmovilización forzada. Los cambios entre generaciones llegaron a tal magnitud que la experiencia de una generación perdió toda validez como orientación para la generación siguiente.

Muchos estudios han documentado estos cambios y han puesto de relieve las dificultades que entrañan para la formación de clases con un comportamiento político y expectativas coherentes, para la cohesión social, o para el logro de la

\*En su presente versión este artículo se ha beneficiado de los comentarios de tantos cepalinos que es imposible agradecerles individualmente.

hegemonía por cualquier agente que tratara de movilizar el apoyo en torno a proyectos que respondieran a intereses nacionales generales (*Pensamiento iberoamericano*, N° 6, 1984; Labastida y del Campo, 1985 y Touraine, 1987). Las transformaciones fueron notablemente conflictivas e inequitativas, desbaratando continuamente las expectativas y adhesiones de los distintos grupos. Las respuestas políticas fueron, en gran parte, de corte clientelista o corporativo y estaban destinadas a amparar los intereses de individuos o de grupos, cualesquiera fueran sus repercusiones más amplias. La incapacidad de las políticas estatales, cualesquiera fueran sus pretensiones, de superar la marginalización o la exclusión de gran parte de la población nacional, se hizo cada vez más patente. Sin embargo, hasta el decenio de 1970, en algunos países y comienzos del decenio de 1980, en otros, los cambios se sucedieron en un contexto de expansión económica que permitió que algunos grupos lograran grandes mejoras de ingresos y status; que estimuló a otros grupos a esperar beneficios futuros semejantes; y que hizo posible que el Estado ampliara los servicios educativos, sanitarios y otros servicios sociales y otorgara diversos tipos de subsidio para el consumo de la mayoría urbana, y, en menor medida, de gran parte de la población rural. Se amplió la diferencia entre ricos y pobres, y los pobres conocieron nuevas formas de inseguridad y de explotación; pero al parecer el fenómeno global de la pobreza no se siguió generalizando ni extremando. La CEPAL y otras instituciones siguieron criticando los procesos de crecimiento y transformación desde el punto de vista de la justicia social y del despilfarro del potencial humano, advirtieron sobre las contradicciones futuras, y propusieron otros estilos y políticas de desarrollo, más equitativos y dinámicos.

Proliferaron los planes y declaraciones gubernamentales del mismo tenor. Sin embargo, la capacidad de las fuerzas que impulsaban esos procesos para continuar sobre sus propias bases y sortear los escollos políticos y económicos parecía negar en grado creciente la posibilidad de introducir grandes reformas estructurales, orientadas a lograr una mayor equidad, por procedimientos ya fuera democráticos o tecnocrático-autoritarios.

Desde entonces, las estructuras sociales y la posición de los individuos en ellas, han continua-

do evolucionando en forma tan dinámica y contradictoria como antes, pero en un contexto de estancamiento económico, descenso de los niveles de vida, menor capacidad estatal para atender las necesidades y las demandas, gran inseguridad en cuanto a los medios de subsistencia, concentración en estrategias de supervivencia individuales o de grupo y perplejidad o pesimismo respecto a la eficacia de toda política nacional para superar una crisis que ha persistido durante un decenio, o más, según el país.

La democracia pluralista, entendida como gobierno libremente elegido, ha vuelto a aparecer en América Latina justamente cuando parecen darse las peores condiciones estructurales —económicas y sociales— para su ejercicio. La causa ha de encontrarse, en parte, en el repudio generalizado y cada vez más efectivo de los regímenes autoritarios, pero también en el ánimo de las fuerzas dominantes de esos regímenes de descargar en otros la tarea de lidiar con la crisis. Es mucho más sorprendente que la democracia pluralista haya podido sobrevivir y consolidarse en esas condiciones. Es verdad de Perogrullo que la participación democrática y las políticas democráticas consonantes con las reivindicaciones populares son más factibles cuando la economía está en expansión, de manera que los pobres pueden progresar sin gran inconveniente para los ricos y el Estado puede captar una proporción mayor del ingreso nacional para fines de redistribución. Los regímenes latinoamericanos aprovecharon escasamente esta posibilidad antes de la crisis y, desde luego, nunca convencieron a los ricos de sus bondades, pero desde entonces ha decaído marcadamente la capacidad de aplicar los impuestos según la solvencia de los contribuyentes, y aún más la capacidad para usar los ingresos fiscales para fines sociales. En todo el decenio de 1980 los regímenes elegidos democráticamente han vacilado entre políticas de austeridad que agudizan la pobreza y socavan su propia legitimidad, e iniciativas heterodoxas que se desploman por la falta de control de todo el abanico de factores y agentes que intervienen en ellas.

La existencia de sistemas democráticos estables exige la presencia de partidos políticos que cuenten con amplio apoyo y representan intereses coherentes de clases o de grupos, pero que también estén dispuestos a contemporizar en

forma realista y a moderar a sus seguidores. También supone la existencia de una gran variedad de organizaciones sectoriales y locales que interactúen con el Estado, imponiéndole demandas y defendiendo a sus miembros contra sus excesos, pero al mismo tiempo descargándolo de las responsabilidades que no puede atender con una eficiencia y flexibilidad aceptables. El actual estado de fluidez, las contradicciones y la inseguridad de toda la estructura social vuelven más problemático que nunca el surgimiento y la consolidación de esos requisitos de la democracia.

Al propio tiempo, el fracaso que han sufrido diversos regímenes "militares autoritarios" y de orientación unilateral de mercado al enfrentar la crisis y la pérdida simultánea de credibilidad del modelo de "socialismo real" han dado nuevo aliento a la democracia pluralista. No se prevé ninguna otra alternativa plausible para la ordenación de las opciones públicas y el resultado más probable del fracaso de los regímenes democráticos sería la desintegración de las estructuras sociales y políticas en guerras anómicas de "todos contra todos", de las cuales se advierten síntomas ominosos en algunas partes. Los partidarios de la democracia podrán extraer un flaco consuelo de la máxima de Winston Churchill: "La democracia es el peor de los sistemas de gobierno —si se exceptúan todos los demás".

La democracia pluralista no puede seguir indefinidamente circunscrita a opciones electorales entre partidos o coaliciones, en que se anula la realidad de la opción por la incapacidad del régimen resultante de sobreponerse a la administración de la crisis y los múltiples vetos que le imponen las élites económicas, los militares y los organismos financieros. Habría que plantearse ahora, si el debate público y la libertad de organización, característicos de la etapa actual, permitirán una democratización más amplia de las socie-

dades y el despliegue de una mayor imaginación para sortear los obstáculos aparentemente insuperables que se presentan.

La crisis del decenio de 1980 y los excesos autoritarios que la precedieron han transformado el discurso intelectual sobre la política en América Latina. La atención ya no se centra en explicaciones sobre la inevitabilidad del autoritarismo o de la revolución, sino en la forma de hacer más viable la democracia y de adecuarla más a las necesidades y la cultura de los participantes en ella. Los voceros de las distintas corrientes de opinión están más dispuestos a escucharse unos a otros y a buscar un terreno común. El dogmatismo y las utopías exclusivistas están en receso. La "hiperautonomía de los actores culturales" señalada por Alain Touraine (1987, pp. 118 a 124) se ha vuelto más restringida y ha progresado la tendencia "profesional crítica" frente a la tendencia "profética comprometida". Gracias en parte a las investigaciones, se ha ido formando un cuadro más convincente y asimilable por la opinión pública, de las relaciones entre las estructuras sociales, las influencias políticas y el comportamiento político. Pese a la escasez de recursos, se han fortalecido los foros regionales de debate, así como las instituciones de investigación, no sólo políticas sino sociales y económicas. La proliferación de ensayos que examinan la democracia a la luz de todo un abanico internacional de teorías sociales y políticas y cuyos autores se citan unos a otros podría dar la impresión de que existen élites intelectuales que interactúan. Sin embargo, algunos de los planteamientos están penetrando en los medios de comunicación de masas e impregnando las concepciones de los líderes políticos, en tanto que algunos teóricos han saltado a la arena política con bastante éxito. (En la bibliografía aparecen diversas colecciones de ensayos e informes de investigación sobre este tema).



## II

## Los cambios en las estructuras sociales y una cohesión social precaria

De las investigaciones y debates se desprende la siguiente evaluación, inevitablemente muy simplista, de los distintos agentes o componentes colectivos de las estructuras sociales en la perspectiva de una democracia pluralista.<sup>1</sup>

### 1. *Las élites económicas*

Han sido variados los cambios entre los grupos que antes dominaban en la economía y la sociedad, pero los que han tenido mayor capacidad para afrontar la crisis han sido aquellos menos ligados a la producción para el mercado interno, que estaban en situación de protegerse contra la inflación y los impuestos manteniendo sus recursos en monedas duras en el extranjero e invirtiendo en forma flexible a altas tasas de interés o afiliándose a empresas transnacionales. El tráfico de estupefacientes —incólume ante la crisis— ha sido una fuente notoria de utilidades directas e indirectas en algunos países, que han excedido con mucho las que se obtienen de empresas legítimas. Estos grupos han podido aumentar su consumo, principalmente de bienes importados, en medio de la escasez de divisas y el empobrecimiento de la mayoría. El fortalecimiento de estas élites económicas, cuyos intereses y normas culturales rebasan las fronteras nacionales, evidentemente se contraponen a la consolidación de una democracia pluralista en países de economías abiertas, básicamente capitalistas. Sus estilos de vida constituyen una provocación para el resto de la población (en el doble sentido de irritante y de estímulo para la imitación consumista) y un factor importante que explica la insuficiente capacidad nacional para acumular e invertir. No están dispuestas a sacrificarse en aras del interés nacional, porque son escépticas respecto a la eficacia de las políticas gubernamentales o bien in-

diferentes al bienestar general. Suelen intervenir en la política a través de intermediarios en lugar de presentar abiertamente sus candidaturas; en sus objetivos políticos combinan la jibarización del Estado con el uso del poder estatal para proteger sus intereses inmediatos. La naturaleza y ubicación de sus activos impiden que el Estado los grave o, en última instancia, que los expropie, como puede suceder con los bienes raíces y las industrias. Los incentivos que requerirían para repatriar sus riquezas e invertir en la producción podrían ser demasiado altos para que pudiera ofrecerlos un Estado democrático.

Desde luego que ésta no es toda la verdad: componentes importantes de las élites económicas se beneficiarían de un fortalecimiento de los mercados internos y de una cohesión social que favoreciera una estabilidad de expectativas y han mostrado considerable dinamismo en expandir y diversificar la producción para la exportación. Muchos empresarios exportadores tienen tanto interés en mantener relaciones de apoyo mutuo con el Estado como los industriales que buscan un mercado interno protegido, y no se dejan arrastrar por la ideología neoliberal. En principio, sería posible compatibilizar sus intereses con los de otros grupos dentro del proceso político y ese objetivo se encuentra en la base de los esfuerzos reiterados por lograr pactos sociales. El contenido de las concertaciones que podrían ocurrir depende en tan alto grado de la situación de cada país y de la capacidad del Estado que no puede examinarse en esta oportunidad. Por ahora, lamentablemente, la autonomía parcial de que gozan los principales poseedores de los recursos en relación con los intereses nacionales y las decisiones de política, en combinación con el problema de la deuda, virtualmente puede paralizar la capacidad de los regímenes democráticos para atender las demandas populares.

### 2. *Los estratos medios*

Algunos grupos de los estratos medios han podi-

<sup>1</sup>Ghai y Hewitt de Alcántara (1989) presentan hipótesis muy interesantes sobre las orientaciones actuales de la evolución en distintas clases sociales, algunas de las cuales se han recogido en las páginas siguientes.

do afrontar la situación gracias a estrategias individualistas similares a las de las élites o a la emigración fuera de la región. Numerosos profesionales y administradores, con algún capital y experiencia útil, han podido iniciar pequeñas empresas. Sin embargo, sobre todo entre los estratos medios asalariados, ha tendido en general a cundir la inseguridad, a bajar los ingresos, y a crecer la disparidad entre la realidad y las aspiraciones de un consumo modernizado y una movilidad ascendente entre generaciones que se arraigaron durante los años de expansión económica. En los años cincuenta y sesenta muchos observadores se confiaron demasiado en el ascenso de los estratos medios como base del progreso democrático. A esta actitud siguió otra de quizá excesiva subvaloración de esos estratos a medida que éstos, moldeados por el sistema educativo y por los medios de comunicación masiva para el empleo público y el consumismo, se vieron arrastrados al autoritarismo por el temor manipulado a la movilización populista o socialista de las masas. Se encuentran ahora varados por el estilo "concentrador y excluyente" que se propone como solución a la crisis.

La democracia pluralista malamente puede sobrevivir sin la participación activa de los principales elementos de los estratos medios y por lo menos la aceptación pasiva del resto. Los grupos intelectuales que crean y difunden los actuales planteamientos sobre la democracia pertenecen en general a estos estratos. Una pregunta decisiva es si acaso y en qué medida los estratos medios podrán mantener a raya su predisposición a sacar ventajas particulares de los sistemas políticos democráticos. Esta predisposición debe haberse intensificado por su difícil situación actual y por su temor de cualquier redistribución hacia abajo de los ingresos y de los servicios estatales, ya que al Estado le resulta más fácil poner coto a sus reivindicaciones que a las de los ricos.

Para los fines de este análisis merece atención especial un componente de los estratos medios. Este abarca a los tecnócratas, los profesionales y los burócratas del sector público; se analizarán a continuación en relación con la capacidad del Estado. Hasta el decenio de 1970, en distintos países se contaban entre los sectores de mayor crecimiento de los estratos medios y constituían la fuente principal de empleo para el contingente cada vez mayor de egresados de las universida-

des. Las purgas políticas y las campañas de burocratización cambiaban periódicamente su composición en los tramos superiores e introducían un elemento de inseguridad, pero no detenían su expansión general. En el decenio de 1980, en la mayoría de los países esa dotación se ha mantenido, e incluso se ha incrementado, pese a la merma de los recursos del Estado, pero a costa de agudas reducciones de sus ingresos y el desmejoramiento de sus condiciones de trabajo (Tokman, 1982, pp. 413 y 414). Esto naturalmente fomenta el descuido de los deberes oficiales, la corrupción y una búsqueda de fuentes adicionales de ingreso que llega a constituirse en una especie de "informalización". También se fortalecen las tendencias corporativistas de autodefensa, a medida que los regímenes políticos y la opinión pública renuevan el viejo estereotipo de la administración pública como una carga, un instrumento sobredimensionado, oneroso y poco sensible para proporcionar servicios o aplicar las políticas del Estado. Se motiva a los empleados públicos para que afiancen sus alianzas con determinadas clientelas de la sociedad, pero esas alianzas requieren una capacidad para proporcionarles servicios reales, capacidad ahora bastante disminuida.

Los profesionales o tecnócratas de más alto nivel en el aparato del Estado enfrentan contradicciones y motivos de inseguridad algo distintos, junto con una falta general de recursos para llevar a efecto las políticas que les correspondería administrar. Su autoestima y la confianza que en sus conocimientos técnicos deposita la autoridad política presumiblemente han sido minadas por la crisis y por su inhabilidad anterior de predecirla o prevenirla, pero el Estado depende más que nunca de esos conocimientos para resolver la crisis.

Aunque las burocracias puedan proteger sus niveles de empleo, no pueden ya absorber el producto de la educación superior y ello plantea otra incógnita para el futuro de la democracia. Durante el decenio de 1980 los movimientos estudiantiles han aprovechado en forma relativamente moderada la apertura democrática que siguió a la extrema represión a que muchos estuvieron sujetos durante el decenio de 1970. Sin embargo, no se sabe con seguridad cuál será su reacción a más largo plazo al bloquearse sus aspiraciones de movilidad ascendente y desmoronar-

se las utopías revolucionarias que inspiraron a muchos de sus predecesores en la universidad. Una consecuencia probable para la minoría capaz de ingresar a las universidades privadas que ofrecen una formación profesional de calidad superior será una mayor inclinación a buscar posibilidades de trabajo en el extranjero, con lo cual contribuirían a la transnacionalización de las élites. La mayoría —cuyas calificaciones se han devaluado en todo caso a causa del deterioro y el hacinamiento de las universidades públicas y de las universidades privadas más baratas— tiene ante sí la perspectiva de una especie de marginalización al tener que recurrir al trabajo por cuenta propia improvisado o a empleos mal remunerados en los servicios comerciales o de otra índole y, posiblemente, la perspectiva de una nueva ola de participación en los movimientos sociales de los menos favorecidos. La experiencia enseña que tal participación puede ser a la vez estimulante y disociadora para esos movimientos y para el sistema político democrático.

### 3. Los obreros urbanos

Los trabajadores de la industria y actividades afines han experimentado conmociones aún más graves que las que afectaron a los asalariados de los estratos medios, al combinarse una pérdida material de ingresos y de capacidad de consumo con una mayor inseguridad en lo que toca al lugar que les corresponde en la sociedad y a sus perspectivas futuras. Bien se conocen la reducción radical que han sufrido los salarios reales en proporciones de hasta el 50% y la dotación estática o declinante de obreros en las industrias modernas frente a una fuerza de trabajo urbana en incesante crecimiento. La línea divisoria entre tales obreros y el sector informal, que nunca ha estado claramente definida, se ha hecho aún más difusa. Las familias de clase obrera han tenido que echar mano de múltiples fuentes de ingreso, entre ellas varias formas de trabajo por cuenta propia; las mujeres y los niños han debido contribuir al mantenimiento del hogar aprovechando cualquier posibilidad que se les pudiera abrir.

Ha decaído la capacidad de la mayoría de los sindicatos para proteger los intereses de sus afiliados e intervenir en la confección de la política nacional, después de una recuperación parcial tras la represión de los años setenta, junto con el

número de trabajadores en ocupaciones que eran antiguamente sitiales de un sindicalismo militante. El ejemplo más dramático es el caso de los mineros bolivianos —núcleo de un movimiento sindical que desde los años cincuenta podía a menudo desafiar al propio Estado— cuando el empleo en la empresa minera estatal (COMIBOL) decayó de más de 27 000 en 1985 a 9 000 en 1987 (Mayorga, 1988, p. 32).

Probablemente tenga igual importancia para la evaluación de las perspectivas de una democracia pluralista el debilitamiento de la fe en el papel de vanguardia del "proletariado". Hasta el decenio de 1980, la mayoría de los ideólogos y dirigentes políticos que decían representar a la clase obrera, así como gran parte de los dirigentes sindicales, suponían que esa clase seguiría creciendo en número, fortaleza de organización y conciencia de clase y que, con el tiempo, llegaría a ser la protagonista principal de la transformación socialista. Los desarrollistas también suponían que la clase obrera organizada asumiría un papel de importancia creciente, sin por ello apoyar la tesis revolucionaria. No se sabe a ciencia cierta hasta qué punto la clase obrera misma había internalizado esta imagen, pero sin duda constituyó una fuente importante de esperanza y de autoconfianza. En su mayor parte, las movilizaciones más importantes de la clase obrera en América Latina siguieron orientaciones más bien populistas o corporativistas que socialistas. A medida que fueron cambiando y diversificándose las interpretaciones marxistas de las funciones de las diferentes clases y de las alianzas aceptables entre ellas, el uso político del término "proletariado" llegó a ser apenas un rótulo de que echaban mano las distintas facciones de intelectuales y activistas no proletarios para reafirmar la validez de sus estrategias.

Sin embargo, la convicción de que el proletariado tenía un papel predestinado y el derecho a ocupar una posición central en las alianzas ha constituido un obstáculo importante para la formación de coaliciones de fuerzas políticas democráticas y ha coartado la capacidad de los voceros de la clase obrera para interactuar con organizaciones que tienen sus bases en los estratos medios o en el campesinado como aliados en pie de igualdad en la formación de políticas. La realidad actual ha desintegrado esos exclusivismos. Las

dificultades evidentes de los países de “socialismo real”, que hasta el decenio de 1980 ofrecían una alternativa viable a un futuro capitalista y que a veces oficiaban de mentores directos de los partidos de clase obrera, han ayudado a socavar los dogmas anteriores. Lo mismo han hecho los movimientos de retiro de identificación con la clase obrera de los regímenes socialdemócratas de Europa occidental.

Las repercusiones generales para una democracia pluralista son demasiado contradictorias y difusas para que se puedan discutir adecuadamente en esta ocasión. Varios de los estudios citados en la bibliografía han abordado estos problemas prestando atención a las diferencias nacionales que el análisis requiere. Algunos dirigentes e ideólogos políticos, enfrentados a situaciones muy difíciles y a veces corriendo peligro personal, están tratando de replantearse tanto las lecciones que enseña el pasado reciente como el futuro de la clase obrera en entornos tan distintos de los que previeron anteriormente. Las organizaciones obreras, los sindicatos y los partidos políticos, conservan una capacidad considerable para movilizar a grandes grupos, incluso a partes de los estratos medios, así como a los pobres de las zonas urbanas y rurales, en protestas masivas contra las políticas de austeridad y la negación de los derechos democráticos. Su posición en el proceso de producción sigue dándoles una mayor facilidad que a otros grupos subprivilegiados para organizarse sobre bases amplias y para abordar las cuestiones principales de las políticas económica y social. La inseguridad y el descrédito de las ilusiones del pasado no entrañan necesariamente la pérdida de convicción sobre la posibilidad de lograr un orden social más justo, y si los dirigentes resultan capaces de responder a este desafío, ello podría estimular una mayor flexibilidad y capacidad de innovación en la persecución de esta utopía. Una mayor aproximación a las condiciones de vida y estrategias de supervivencia de los pobres urbanos podría resultar en una difusión de la influencia de la clase obrera, así como en una pérdida parcial de su identidad. La crisis estimula la militancia con orientaciones sindicales en algunos sectores de los estratos medios asalariados, como los maestros y los empleados bancarios, y el acercamiento a movimientos sociales relativamente nuevos que movilizan a mujeres, etnias y ambientalistas.

#### 4. *El resto de la población urbana*

Cuando se examina al resto de la población urbana, en algunos casos ahora la mayoría, los “pobres”, el “subproletariado”, el “sector informal” o los “marginales”, según las distintas denominaciones que se han empleado para clasificarlos, las numerosas fuentes de información y especulación nos hacen recordar el cuento de los ciegos que describen al elefante. Estos grupos eran heterogéneos antes de la crisis del decenio de 1980 y lo son más aún ahora. La tendencia más general entre ellos ha sido, sin duda, la de una mayor pauperización a medida que han aumentado en número junto con un mayor hacinamiento de sus poblaciones, menores oportunidades de empleo asalariado, una inflación que supera el alza de sus ingresos y la rebaja de los servicios y subsidios estatales. Al propio tiempo, se han vuelto más complejamente integrados en la economía y en los sistemas políticos que antes y por lo menos en algunos entornos han demostrado en sus respuestas a la crisis, y en la práctica local de la democracia y la solidaridad, una capacidad de adaptación mayor que la de otros componentes de la población. El descenso de la producción en las industrias de bienes de consumo “modernos”, de la capacidad de importación y del poder de compra de los consumidores ha dado más radio de maniobra para pequeñas industrias no reglamentadas que fabrican bienes baratos para el mercado interno, incluso para el propio sector informal. Las mismas tendencias probablemente han estimulado a grandes empresas, incluso algunas transnacionales, a aprovechar en forma más amplia al sector informal para la producción a destajo y para la comercialización de productos en el comercio callejero. Y en un usufructo paradójico de las nuevas oportunidades que relacionan a los estratos más marginales con las nuevas fuentes más importantes de acumulación de capitales, algunos grupos han podido superar la pobreza gracias a su participación en el tráfico de estupefacientes.

Es probable que hayan evolucionado las redes anteriores de autoayuda comunitaria, de larga y bien documentada trayectoria, y quizá se hayan fortalecido, bajo el acicate de la necesidad; varios aliados externos los han estimulado hacia una mayor autoestima. La reaparición de la democracia política y la competencia por el apoyo electoral, así como en algunos casos la participa-

ción con otras clases sociales en la movilización masiva contra los regímenes autoritarios, han permitido a partes de los grupos en cuestión, hacer oír sus reivindicaciones e identificarse con los problemas nacionales, después de años de exclusión forzada.

Estas tendencias han llevado a algunas corrientes de opinión a detectar las simientes de un nuevo orden económico y social, ya sea comunitario o individualista y de orientación de mercado que en todo caso se libera de las trabas de las burocracias y también de prescripciones caducas para el "desarrollo". Algunos partidarios de variantes de esta posición abogan por planes de progreso que exigen la participación de un Estado que se autolimita y se desburocratiza, inspirado en nuevos valores y conceptos del desarrollo.<sup>2</sup> Otros pretenden que el Estado desaparezca paulatinamente, junto con las modalidades actuales de relación económica y social, gracias a la evolución autónoma de movimientos sociales o a la aparición de una "nueva mayoría", considerando que la crisis actual es una contribución positiva para el advenimiento de ese proceso (Esteve, 1988 y Quijano, 1988).

Por ahora no puede aventurarse ninguna generalización. Todas las interpretaciones pueden tener una validez limitada, como las descripciones de los ciegos de las partes del elefante. Entre los pobres urbanos, la solidaridad y el individualismo anómico, sin duda, continuarán coexistiendo y evolucionarán conflictivamente en el futuro previsible. Como en otros estratos sociales, las propensiones autoritarias y el clientelismo cultural lucharán con una tendencia hacia la equidad y hacia la autodeterminación. Probablemente seguirán siendo consideraciones secundarias las prescripciones comunitarias antiestatales y de solidaridad para lograr una democracia directa, aunque de importancia política en la evolución de las mayorías urbanas. Las soluciones paternalistas burocráticas no serán ni eficaces ni compatibles con los valores democráticos, pero no puede trazarse una sólida línea divisoria entre tales pseudosoluciones y el apoyo estatal indispensable para los servicios básicos y las medidas que alivien la pobreza crítica. Se plantea, enton-

ces, la cuestión de si podrá ser posible y cómo será posible que los heterogéneos estratos urbanos inferiores puedan formular y representar sus intereses en forma organizada, negociando con el Estado y con otros grupos sociales de manera de superar la extrema discriminación o exclusión a que están sujetos ahora. El análisis presente volverá a este asunto más tarde. Las mayorías urbanas en el decenio de 1980 han mostrado más paciencia que la que podría haberse esperado ante las políticas de austeridad que han aplicado por presión externa los gobiernos elegidos democráticamente. Han sido escasas las grandes manifestaciones de protesta violenta, si se considera la provocación. No se han cumplido los temores que subsisten aún entre otros estratos urbanos más acomodados que consideran a los pobres como una amenaza de barbarismo y caos, aunque el marcado aumento de la criminalidad, sobre todo entre los jóvenes, da pábulo a esos temores. Sin embargo, no puede postergarse indefinidamente la creación de bases concretas para que ellos apoyen y participen en una democracia pluralista.

##### 5. *Los campesinos y los trabajadores rurales*

La población rural, desde hace algún tiempo ha estado relacionada en forma compleja con la población urbana por las corrientes de migración, la penetración de los medios de comunicación masivos y su creciente dependencia de los mercados nacionales. Estos vínculos han sufrido naturalmente una evolución traumática en el decenio de 1980. Algunos grupos de pequeños terratenientes se han beneficiado de una mejor relación de precios del intercambio para los productos alimenticios en el mercado interno y un mayor apoyo estatal para la agricultura campesina. Los trabajadores rurales sin tierra, generalmente han perdido posiciones, por el alza del precio de los alimentos y una mayor competencia por sus empleos. La migración hacia las ciudades para escapar de la pobreza rural se ha vuelto menos atractiva, aunque no lo suficiente como para detener el proceso. Las remesas de los migrantes, que anteriormente subvencionaban a muchas economías rurales, probablemente hayan disminuido, y probablemente haya aumentado la migración en sentido inverso: de las ciudades al campo.

Las organizaciones sociales rurales han revi-

<sup>2</sup>Las variantes comunitarias y de mercado de estos conceptos del Estado se encuentran respectivamente en *Development Dialogue*, N° 1 (1989) y de Soto (1987).

vido en muchos casos o se han capacitado para aprovechar la apertura democrática, para entrar en alianzas políticas y para negociar con el Estado. Los campesinos y los trabajadores rurales se enfrentan ahora con empresarios agrícolas e intermediarios comerciales que se dedican a la exportación y que son muy distintos de los terratenientes tradicionales, aunque no sean en general menos explotadores ni estén más dispuestos a conceder derechos de negociación colectiva. Los viejos problemas sin resolver de la monopolización de la tierra y la reforma agraria se replantean en nuevos contextos, a medida que los campesinos sin tierra se desplazan hacia el interior tropical y lidian con las grandes empresas explotadoras, así como con los habitantes autóctonos. Incluso las tribus selváticas, hasta ahora los grupos rurales más desvalidos, han podido encontrar aliados externos y hacer oír sus reivindicaciones tanto en el ámbito internacional como nacional. En gran medida, con diferencias evidentes entre y dentro de países, el aislamiento rural y el dominio sin contrapeso de los terratenientes y caciques son cosas del pasado. Sin embargo, en fin de cuentas, durante el decenio de 1980 ha cundido la inseguridad y la exposición a la violencia entre los pueblos rurales de gran parte de América Latina. Los intentos de lograr una participación política organizada y autónoma se ven todavía amagados por la intimidación de fuerzas armadas tanto privadas como públicas, o degeneran en conflictos sin fin en que los habitantes rurales se convierten en peones de fuerzas combatientes: guerrillas, traficantes de estupefacientes, la policía y los militares, que desarticulan los medios de subsistencia y los lazos comunitarios y casi vacían a algunas zonas de sus habitantes. El cultivo de la coca, gracias al cual algunas partes de la población rural en algunos países han elevado tanto sus ingresos como su solidaridad de organización, se ha vuelto un factor importante en la propagación de una violencia intimidante.

En toda América Latina, la población rural, aunque en general se mantiene en números absolutos, se ha convertido en una minoría en relación con la población urbana. La perspectiva de incorporar a grupos rurales, de distinta cultura y etnia, y acostumbrados pero no conformes, con su exclusión de los asuntos "nacionales", en un orden democrático pluralista aparece, pues, menos lejana que lo que era en el pasado. La amena-

za o la promesa de transformación social mediante la revolución campesina prácticamente ha desaparecido, salvo en muy pocos países. La población rural se encuentra más integrada en las sociedades y economías nacionales, aunque esta integración se haya realizado en términos muy desventajosos y no sea completa. Podrán seguir siendo más violentamente conflictivos los cambios rurales que los urbanos, pero el principal requisito inmediato para la plena participación rural en una democracia pluralista parece ser una presencia efectiva y apoyante del Estado, que ofrezca medios para resolver los conflictos distintos de la ley del más fuerte, así como los servicios básicos de educación y salud y asistencia para afrontar el cambio tecnológico y las relaciones del mercado. Esta es, desde luego, la aspiración de los gobiernos democráticos, y la reducción general de los recursos estatales y de la capacidad administrativa probablemente hayan tenido mayor efecto sobre su presencia rural que sobre cualquier otra función del Estado.

#### 6. *La estructura social fluida y la política democrática*

Los grupos y clases descritos anteriormente están buscando su expresión política por medio de partidos y movimientos, que a su vez están padeciendo crisis de identidad; en muchos casos vuelven a surgir después de años de represión, inseguros sobre las fuerzas que podrían representar y sobre el valor de sus ideologías tradicionales. El liderazgo de los decenios de 1950 y 1960 ha tenido que interactuar con jóvenes activistas cuya generación ha experimentado, simultáneamente, el derrumbe de sus aspiraciones de colocación ocupacional y el impacto siempre cambiante de la cultura juvenil internacional. Los partidos políticos han tenido que incorporar nuevos tipos de movimientos organizados o competir con ellos, en un intento por priorizar la protección ambiental, los derechos de la mujer o la legitimidad de culturas minoritarias. En el esfuerzo por lograr coaliciones de mayoría, los partidos están entrando en combinaciones que habría sido inconcebibles hasta hace poco, pero las mayorías resultantes son inevitablemente precarias. La introducción, por efecto de la competencia, de refinadas técnicas de mercado, hace que sean más confusas o ilusorias las opciones electionarias. La coyuntu-

ra, sin duda, estimula un mayor realismo y capacidad de innovación entre algunos dirigentes políticos. Sin embargo, en la medida en que la crisis obliga a estos líderes, una vez en el poder, a

aplicar políticas reñidas con sus valores y promesas, se genera un comportamiento electoral muy inestable, en que los votos expresan más bien el repudio que la adhesión.

### III

## El Estado y la democracia

¿Cómo podrían los partidarios de la democracia pluralista —afrentando la fluidez de las estructuras sociales y de las organizaciones políticas en un contexto de crisis— justificar la confianza en el futuro de ese sistema?

Parte de la solución debe consistir en el fortalecimiento del Estado, la renovación de sus responsabilidades para con tareas que sólo el Estado puede cumplir; y esta proposición excesivamente general abre una de las áreas más polémicas del discurso político.

En el análisis de las responsabilidades del Estado en relación con lo planteado anteriormente deben equilibrarse tres dimensiones distintas del concepto de "Estado".

#### 1. *El Estado como símbolo de la nación*

El Estado es una expresión permanente de la comunidad política nacional y como tal exige la lealtad de los miembros de esa comunidad, actúa como árbitro final en los conflictos de clase y grupo, monopoliza el uso legítimo de la fuerza, etc., según fórmulas bien conocidas. Idealmente, en las democracias pluralistas, las mayorías decidirían qué debe hacer o dejar de hacer el Estado, generalmente respetando códigos de aceptación general que protegen los derechos de las minorías. Históricamente los Estados de América Latina han tenido amplia autonomía con relación a las sociedades, lo que se ha extendido a la manipulación por el Estado o a la creación de actores sociales colectivos, pero paradójicamente han sido débiles en cuanto a representatividad y hegemonía aceptada. Los intentos de movilizar a la "nación" subyacente al Estado han coadyuvado al populismo y a la inflación de lo militar como símbolo de la nación. Los Estados de América Latina se han fortalecido en los últimos decenios

por el debilitamiento o eliminación de los centros de poder y las oligarquías locales y, en forma más ambivalente, por la convicción creciente de la mayor parte de la población de que la solución a los problemas económicos y de protección contra la injusticia incumbe al Estado.<sup>3</sup> Los procesos de democratización han fortalecido la legitimidad del Estado y los fracasos del populismo y del autoritarismo militar han generado algún grado de resistencia ante la tentación de hacer prevalecer los intereses de las minorías mediante la toma y manipulación voluntarista del Estado.

Al propio tiempo, el Estado, como expresión de la nación, se ve amenazado desde dos direcciones. En lo interno, las modificaciones de la estructura social durante y antes de la crisis, con el derrumbe de expectativas anteriores y la aparición de nuevas oportunidades de lograr la prosperidad reñidas con el marco jurídico y el bienestar general, han hecho que las relaciones entre el Estado y la sociedad se vuelvan más contradictorias y precarias.

En lo externo, el Estado se ha vuelto más dependiente no sólo de los vaivenes del orden económico mundial sino también de los dictámenes directos de los organismos internacionales de crédito. Partes de las élites se han vuelto más transnacionalizadas tanto ideológicamente como en sus intereses materiales, estando dispuestas a trasladar sus fondos y su experiencia al extranjero si las perspectivas nacionales se vuelven poco propicias o las políticas estatales los afectan adversamente. Incluso los movimientos populares y los que se centran en los problemas sociales, culturales y ecológicos entran en los circuitos

<sup>3</sup>Cardoso (1984, p. 28 y siguientes) analiza la fuerza de estas expectativas y las contradicciones que contienen.

transnacionales. Estos circuitos han adquirido importancia crítica como fuentes de fondos, foros para el intercambio de ideas y asilos contra la opresión para los que participan en las investigaciones y la acción políticas.

Es así como se está erosionando la confianza en la nación-Estado, con la sospecha de que el Estado, cualquiera sea su liderazgo o política, se está volviendo inútil o impotente. En su impacto sobre la credibilidad del Estado, la crisis ha significado más que una pérdida de 10 años de "desarrollo" o vuelta a los niveles de comienzos del decenio de 1970. Si bien es cierto que las naciones-Estados mejor establecidas de Europa han podido reaccionar ante estos nuevos desafíos, estrechando sus vínculos, aparentemente los Estados de América Latina no han podido hacer lo mismo más allá de las expresiones retóricas y las conferencias.

Una causa habría sido la incómoda coexistencia de Estados controlados por democracias formales y por regímenes autoritarios, en que las primeras ponen en tela de juicio la legitimidad de las segundas, mientras éstas afirman su legitimidad recurriendo a las rivalidades nacionales tradicionales. El actual predominio de democracias pluralistas podría facilitar una unión más estrecha, que se ha vuelto necesaria, pero evidentemente queda mucho por hacer antes de restituir la credibilidad del Estado como expresión eficaz de las comunidades políticas.

## 2. *El Estado como sector público*

El Estado es una suma de instituciones y burocracias con sus propias fuerzas de inercia y de movimiento. Hasta comienzos del decenio de 1980, las instituciones del sector público en la mayoría de los países, pese a las purgas políticas y a otras vicisitudes, se estaban "modernizando" poco a poco, se les encargaban responsabilidades más amplias y estaban dotadas de funcionarios más calificados. La mayor capacidad del sector público para administrar la economía y prestar servicios sociales se señalaba generalmente como uno de los aspectos más positivos del "desarrollo", una forma de hacer que este proceso desordenado se volviera más dinámico y más armónico en el futuro. Sin embargo, se llegó a apreciar claramente que, aún bajo los regímenes autoritarios, partes del aparato del Estado se volvían cada vez

más autónomas. Desarrollaban sus propias técnicas de autodefensa y expansión y se relacionaban más estrechamente con grupos de interés del sector privado o con interlocutores transnacionales (gobiernos, organizaciones intergubernamentales, empresas transnacionales, grupos profesionales congéneres) que con el Estado en cuanto árbitro de la política nacional (Martins, 1984 y Graciarena, 1984). Las mayores calificaciones exigidas para el empleo público, se confundieron con los efectos de la inflación del empleo para absorber los productos de las universidades. En la autonomización a retazos del aparato del Estado, los militares constituyeron un caso aún más especial que antes, con su propia cultura política y su capacidad inigualada para imponer sus propios criterios sobre el Estado.

Con la crisis del decenio de 1980 y la disminución de los recursos públicos, los gobiernos, cualquiera fuera su posición política, no pudieron ya costear las burocracias que fueron adquiriendo paso a paso. Así no pueden evitar los esfuerzos por abaratar al aparato del Estado, darle más flexibilidad, hacerlo más sensible a las directivas centrales, así como a los controles democráticos, más concentrado en las necesidades inmediatas más importantes en vez de diluido en una multiplicidad de programas que se originaron en iniciativas dispersas del pasado. La simplificación de los reglamentos y los controles a fin de reducir el costo de un "Estado niñera" es a todas luces aconsejable, pero difícil de lograr en forma ordenada en medio de una crisis y de demandas conflictivas. Los regímenes democráticos no pueden reducir de cuajo el empleo público, dada la situación de los estratos medios, pero tampoco pueden costear los salarios y recursos necesarios para que los servicios puedan cumplir su cometido. El resultado, como se dijo anteriormente, ha sido la desmoralización y el uso de "estrategias de supervivencia" entre los funcionarios públicos, lo que contribuye también a minar la autoridad del Estado.

## 3. *El Estado y el régimen*

Por último, es preciso tomar en cuenta el régimen gubernamental o político como expresión de las fuerzas dominantes en la sociedad o de una solución de transacción entre diferentes fuerzas, que esperan plasmar en la realidad los atributos



ideales del Estado y manejar las instituciones del sector público y las burocracias para este fin. Muchos estudios de América Latina y otras partes del mundo han mostrado en qué forma se ven entorpecidos los gobiernos en estas tareas por las características del aparato del Estado, la naturaleza del apoyo político o la resistencia que proviene de las sociedades, las restricciones que impone el ambiente internacional y sus propias visiones, ideológicamente sesgadas, de la realidad. El asesoramiento "experto" sobre lo que debe hacerse, y en qué forma, invariablemente rebasa la capacidad de los líderes políticos para asimilar, seleccionar y actuar sobre esos consejos. El liderazgo democrático, en particular, debe tratar continuamente de equilibrar principios contradictorios de acción: sentir e inspirar confianza en la validez de sus políticas, sin cerrarse a la crítica; buscar una coherencia de políticas, estando preparado para contemporar, a fin de ampliar su apoyo político; aplicar medidas urgentes y controvertidas, respetando, al mismo tiempo, las reglas del juego que permiten a los adversarios frustrarlas o deformarlas. En el mismo grado en que el liderazgo político acepte las plenas derivaciones de la democracia pluralista y las lecciones del pasado reciente, debe también aceptar una condición de incertidumbre permanente en cuanto al resultado de sus políticas y su ratificación por la sociedad.<sup>4</sup>

Actualmente, es particularmente aguda la contradicción entre el conformismo o realismo político en el sentido de reconocimiento de los estrechos márgenes en que se mueve la acción del Estado, por una parte, y el temor de no poder eludir las grandes modificaciones de política eco-

nómica y del papel del Estado, por la otra. Varias experiencias concretas en todo el mundo han demostrado cuán profundo es el caos económico y el desorden político en que pueden caer los países cuando eluden las opciones o aplican estrategias voluntaristas que hacen caso omiso del control limitado que ejercen sobre los factores en juego.

Pueden proponerse unos pocos principios para la acción estatal en el marco de una democracia pluralista.<sup>5</sup> Las posibilidades de su aplicación dependen evidentemente de las características, potencialidades y limitaciones nacionales. Todos ellos implican un costo así como beneficios políticos y encierran la posibilidad de tener resultados contraproducentes.

a) *La moderación y la selectividad en las intervenciones del Estado*

El fortalecimiento del Estado exige su autolimitación y la simplificación de sus intervenciones. La lucha por cumplir este objetivo puede por sí misma fortalecer al Estado, al obligar a las autoridades políticas a evaluar las justificaciones y los intereses organizados subyacentes a todo el abanico de actividades estatales. En las condiciones actuales, si los regímenes democráticos no emprenden este esfuerzo, afrontarán una pérdida mayor de control sobre las instituciones públicas semiautónomas y un mayor deterioro en la calidad de sus servicios al público. La eliminación de funciones que se duplican o contradicen en lo que toca a las reglamentaciones o autorizaciones que emiten los organismos públicos —uno de los principales focos de irritación en las relaciones entre el Estado y el público— por sí misma afianzaría la legitimidad del Estado cuando aplicara reglamentaciones realmente necesarias para proteger la salud y la seguridad públicas. Además, la moderación en las intervenciones estatales corresponde a prometedoras iniciativas de una novedosa cooperación que están surgiendo en la sociedad.

Al propio tiempo, este desiderátum se contraponen a las demandas expresadas democráticamente y a las convicciones en lo que toca a los derechos sociales, así como a las tácticas clientelis-

<sup>4</sup>La democracia significa que todos los grupos deben subordinar sus intereses al principio de la incertidumbre. Este mismo acto de enajenación del control, resultado de conflictos, es el que constituye el paso decisivo hacia la democracia... si una serie de políticas se considera superior para el bienestar de la ciudadanía y se supone que es conocida, entonces sería irracional introducir la incertidumbre sobre si se elegirá o no. En una crisis económica, cuando se reconoce que la política económica de un gobierno en particular ha estado errada, alguna otra política siempre parece a los burócratas autoritarios como la única destinada a mejorar la situación. El reconocimiento de los errores pasados no constituye una demostración de que el sistema autoritario contenga fallas inherentes sino sólo de que los errores pasados deben ser corregidos y debe seguirse una nueva política correcta". (Przeworski (1986), pp. 60 y 61.)

<sup>5</sup>Los principios que deben inspirar a los regímenes democráticos y los peligros que afrontan los describe en mayor detalle Wolfe (1985).

tas, corporativistas y burocráticas menos legítimas que están enredadas con las demandas anteriores en los procesos democráticos o en otros procesos políticos.

Los partidos políticos entrarán en competencia y deben poder ofrecer algo más al electorado que una promesa de seguir una estrategia económica correcta que a la postre beneficiará a todo el mundo. Distintos sectores de la población, sobre la base de su experiencia anterior, esperan del Estado, en cumplimiento de sus funciones de arbitraje y protección, la realización de aspiraciones concretas. El rechazo doctrinario de esas expectativas puede traducirse en un vaivén pendular muy perjudicial entre los extremos del Estado intervencionista y el Estado neoliberal privatizante.

Al Estado le resulta más fácil abandonar las actividades destinadas a atender las necesidades de los sectores menos organizados y más pobres de la población. El objetivo de la autolimitación del Estado exige así una deliberación pública sobre los problemas específicos y la presentación de opciones realistas y socialmente justas para ejecutar las tareas que el Estado abandona. Si bien es cierto que la democracia pluralista puede ser compatible con muchos grados y tipos de intervención estatal, las decisiones sobre lo que el Estado debe hacer no pueden descansar enteramente en criterios de eficiencia —ni tampoco de equidad. Probablemente sería inútil instar a una sociedad segmentada a que se “decida” sobre lo que quiere.

#### b) *La descentralización*

La transferencia de muchas responsabilidades del Estado a las autoridades elegidas en el plano regional y local, así como a las organizaciones no gubernamentales y a las asociaciones de vecinos, es deseable y también inevitable, en vista de la merma de los recursos del poder central y de las mayores demandas de autonomía regional y local. En este plano también aparecen contradicciones. Los gobiernos naturalmente quieren traspasar responsabilidades y costos pero mantener el control sobre lo que se efectúa localmente. El desiderátum de autonomía suficiente de manera que los organismos locales puedan adquirir experiencia y confianza en un proceso de tanteos sucesivos entra en conflicto con el desiderátum

de la conservación de normas nacionales para la prestación de servicios, la garantía estatal de ciertos derechos y las salvaguardias contra la captación de los organismos locales por camarillas y caciques que atienden a sus propios intereses. Los organismos locales seguirán queriendo y necesitando subsidios de parte del Estado, en tanto que éste será renuente a traspasar el control sobre las fuentes de ingresos tributarios, aunque sean locales. Las contradicciones de este tipo persisten aun en los países con las más firmes tradiciones de democracia pluralista y los sistemas mejor institucionalizados de administración pública, advirtiéndose un equilibrio en constante movimiento entre la centralización y la autonomía local, los subsidios y una autarquía obligada, las normas impuestas centralmente y la resistencia local a tales normas. Para mantener un equilibrio tolerable e imponer ciertos límites a las inequidades e ineficiencias, los tribunales, los parlamentos nacionales y los medios de comunicación masiva, representan papeles principales cuyas intervenciones conducen a una mayor complejidad en las relaciones entre el ámbito nacional y el local.

#### c) *La rehabilitación democrática de la burocracia*

La capacidad del Estado para emprender, reformar o abandonar una política determinada depende, entre otras cosas, de una mejor comprensión de los intereses de clase y grupo, de las organizaciones, de las ideologías y de las tácticas de autodefensa de los agentes tecnocráticos y burocráticos del Estado. Actualmente, como se dijo antes, los agentes que cumplen funciones tecnocráticas y de planificación deben asumir responsabilidades sin precedentes, cuando ya no tienen la confianza que antes tenían en las teorías del desarrollo y cuando interactúan con una autoridad política que no sabe si tratarlos como salvadores o como chivos expiatorios. Los estratos medios e inferiores de empleados públicos han llegado a tal grado de inseguridad que están desmoralizados. Las investigaciones sobre la cultura burocrática advierten que no deben abrigarse esperanzas excesivas de convertir a las burocracias en instrumentos óptimos de la política estatal, pero los gobiernos no pueden dejar de lado los progresos que efectuaron antes de la crisis hacia la creación de burocracias con normas

internalizadas, con experiencia y con competencia técnica.

El problema actual se desdobra en dos aspectos, ninguno de los cuales responde a soluciones de corto plazo. En primer lugar, los empleados públicos que necesita el Estado tendrán que recuperar la confianza en la función que cumplen y al mismo tiempo adaptarse a la escasez de recursos y a la democratización conflictiva de la sociedad. Por otro lado, y tarea sobre la cual es mucho más difícil formular recomendaciones, gran proporción de los empleados y aspirantes al nivel medio de la administración pública tendrán que encontrar otros medios de subsistencia. Pueden proponerse varias medidas parciales, como la asistencia para el establecimiento de pequeñas empresas y la capacitación para los programas sociales de los gobiernos nacionales y locales, pero los regímenes democráticos seguirán lidiando con el grueso del problema mientras la economía no pueda absorber el producto del sistema educativo.

Los empleados públicos son participantes legítimos en la democracia pluralista, y enfrentan problemas de reconciliar los intereses corporativos y los intereses societales, aún más agudos que otros grupos. El liderazgo político democrático podría ajustar sus papeles para que correspondieran en forma más estrecha a los intereses societales mediante el diálogo con sus representantes y un conocimiento recíproco de la inviabilidad del *statu quo*.

#### d) *El financiamiento del Estado*

Durante las primeras etapas de expansión del aparato estatal y de sus actividades, el Estado se financiaba en parte gracias al crecimiento del sector exportador y a los impuestos sobre las exportaciones en parte por impuestos internos relativamente fáciles de recaudar, pero generalmente regresivos, como el impuesto a la compraventa. A medida que resultaron insuficientes estas fuentes y se deterioró la capacidad recaudadora del Estado, en vez de mejorarla los gobiernos echaron mano crecientemente de la inflación y de los empréstitos foráneos. En condiciones de mercados internos deprimidos, las fuentes anteriores de tributación no pueden rendir mucho más y la inflación se ha convertido en una de las principales causas de agitación popular y des-

crédito gubernamental, no siendo ya posible conseguir grandes créditos en el exterior. Por lo tanto, los regímenes democráticos deben tratar de alcanzar cualquiera sea el volumen de ingresos que requieren, estableciendo sistemas tributarios que les rindan mayor provecho, sean socialmente equitativos, y no inhiban en forma desmedida a la iniciativa privada. Por las razones ya indicadas, ésta será una tarea muy difícil, que exigirá no sólo la reforma de las leyes tributarias y una administración eficiente e incorrupta, sino el logro de un grado razonable de confianza entre los contribuyentes de que el Estado hará buen uso de los ingresos que recibe.

#### e) *Previsión y flexibilidad*

Pese a muchos esfuerzos por formular estrategias de desarrollo globales y a largo plazo, la acción estatal en América Latina, como en otras partes del mundo, sigue siendo en gran parte fragmentaria y reactiva ante las crisis y posibilidades de corto plazo. La acogida indiscriminada que se dio a los fondos crediticios del extranjero en el decenio de 1970 y las políticas de administración de la crisis del decenio de 1980 son ejemplos patentes. No es sorprendente que la participación de distintos sectores de la población en la confección de la política haya tenido las mismas características reactivas en lo que toca a las consecuencias de las políticas estatales o a las tendencias que rebasan el control del Estado. Con una capacidad muy distinta para hacer oír sus demandas, cada grupo ha usado las tácticas a su alcance. Muchas de ellas debilitan aún más la capacidad del Estado para actuar con coherencia: restricción de las inversiones y exportación de capitales, por parte de un extremo del espectro social, huelgas generales, levantamiento espontáneo contra las condiciones de pobreza y movimientos pendulares extremos en el comportamiento electoral, desde el otro extremo.

Los regímenes democráticos deben estar dispuestos, sobre todo en épocas de crisis, a tolerar gran cantidad de comportamiento reactivo y a atender en la mejor forma que puedan las demandas que no pueden ser satisfechas a corto plazo. Lo ideal, sin embargo, es que el Estado, los partidos políticos, los intelectuales críticos y los movimientos sociales heterogéneos, pudieran todos beneficiarse y reforzarse unos a otros en el

ejercicio de una mayor previsión, evitando o previniendo los problemas, más bien que embarcándose más tarde en medidas correctivas onerosas y generalmente ineficaces, o exigiendo remedios que el Estado no puede proporcionar por efecto de un largo concatenamiento de pasadas acciones y omisiones. Ello evidentemente se aplica a los problemas de degradación ambiental, ocupación destructiva de la tierra, urbanización caótica, falta de progreso científico y tecnológico, y muchos otros, así como a los problemas de la deuda, la austeridad forzada y el empobrecimiento que ahora están en el tapete.

Las advertencias sobre las consecuencias futuras de tendencias muy visibles no han venido faltando desde el decenio de 1950. Sin embargo, no podían hacerse valer frente a un crecimiento económico dinámico, las luchas por aprovechar tal crecimiento y los esquemas ideológicos que postergaban la solución de todos los demás problemas hasta que no se hubiera logrado el desarrollo o la revolución. Con el correr de los años, se ha profundizado y difundido la comprensión de los problemas y de las relaciones entre ellos, pero esto es un flaco consuelo.

La experiencia ha enseñado que las estrategias globales de desarrollo, una vez que entran en la arena política, se aplican sólo en parte —por la distinta resistencia que oponen grupos del sector privado y del aparato estatal, porque los dirigentes políticos descubren que partes de la estrategia son más atractivas que otras y tienen mayores probabilidades de movilizar el apoyo, porque los proponentes de algunos programas son más agresivos y persuasivos que otros, etc. Esto ocurrió con las estrategias estructuralistas de los decenios de 1950 y de 1960 y también más tarde con las estrategias neoliberales. No basta como justificación para los proponentes de una estrategia determinada el argumento de que habría tenido mejores resultados si se hubiera aplicado integralmente. ¿Podrán los regímenes y sus interlocutores en la sociedad encontrar mejores medios de ejercer la previsión sin excluir la “política” ni el principio de la incertidumbre?

#### f) *La planificación*

Las recomendaciones de una planificación para el desarrollo completa, racional y reformista que se registraban en los decenios de 1950 y

1960 y que dejaron un abundante legado de organismos nacionales de planificación e instituciones de capacitación, no generaron suficiente previsión, consenso o capacidad del Estado para influir en el futuro. Han sido objeto de una serie de duras evaluaciones por parte de algunos de sus practicantes como “una liturgia de resonancia tanto mesiánica como utópica”. “Las ilusiones voluntaristas de la planificación al servicio del cambio social... hoy no tienen ninguna viabilidad”. Se ha aconsejado a los planificadores que fijen su mira en “armonizar en la medida de lo posible los intereses y las demandas de las fuerzas sociales en conflicto, en un esfuerzo por reducir la incertidumbre de su evolución futura”, reconociendo que “el éxito y la viabilidad de los actuales proyectos políticos dependerán en esencia del grado de hegemonía de los grupos dominantes sobre la sociedad en su conjunto, sobre el nivel de compatibilidad del proyecto político respectivo con la racionalidad dominante en esos sistemas y con las tendencias básicas dominantes en la economía mundial de la cual forman parte” (de Matos, 1988).

Según esta posición, se limita la planificación a las funciones diagnósticas y educativas al servicio del Estado, con pretensiones modestas de racionalizar el conflicto, evaluar los esfuerzos de los agentes sociales por plantear cuestiones ante los gobiernos y proponer las reformas del caso. Esto es ciertamente una actitud más sensata que la concepción de la planificación como un medio tecnocrático de transformar la política estatal mediante la aplicación de instrumentos esotéricos, eludiendo el asunto del poder, pero no plantea de frente las tristes consecuencias de la racionalidad dominante y la dudosa compatibilidad con los intereses nacionales de las tendencias dominantes en la economía mundial. El valor principal de los organismos de planificación actuales podría residir en su capacidad instalada para la investigación, la crítica del pensamiento tradicional y la generación de propuestas heterodoxas para afrontar las tendencias dominantes.

En todo caso, la planificación conformista al servicio del Estado debiera interactuar con una contraplanificación por intelectuales ajenos al aparato del Estado, que no estén comprometidos con la hegemonía prevaleciente y que no tengan inhibiciones para actuar como agentes del cambio social, así como con la planificación al servicio

de los partidos políticos y de los movimientos sociales.

En este sentido, la planificación se confunde con la investigación y con los debates sobre sistemas políticos y estilos de desarrollo (o alternativas de "desarrollo"), que surgieron en el decenio de 1960 y que se vuelven a asomar cautelosamente ahora, luego de un eclipse. Las primeras propuestas rehusaban aceptar que fuera inevitable la reproducción en América Latina ni de la "sociedad de consumo" de los países capitalistas avanzados ni del modelo del "socialismo real". Expresaban fe en el potencial de la elección autónoma en el plano nacional y en la "desvinculación" del orden económico internacional, que sucesos posteriores han echado por tierra. Sin duda combinaban una "liturgia" de utopismo tecnocrático con ideales participativos e igualitarios. Desde entonces, muchos factores han influido para hacer más difícil la elección entre opciones para un futuro a más largo plazo. Sin embargo, si las democracias pluralistas por fuerza han de estar sometidas al imperio de la necesidad económica ¿por qué habría el pueblo de participar en ellas y defenderlas? Hay cuatro preguntas, en particular, que abogan en contra de una posición agnóstica frente al futuro a largo plazo. En relación con las cuatro, los gobiernos y los movimientos sociales están tomando ciertas iniciativas necesarias, pese a la crisis, pero sabiendo muy bien que hay un gran trecho entre estas providencias retaceadas y una respuesta cabal:

—*La cuestión ambiental:* ¿Son realmente compatibles y viables las actuales tendencias de uso de recursos e industrialización con la sobrevivencia del hombre a más largo plazo? De no ser así ¿cómo pueden transformarse y qué agentes podrían encargarse de dirigir la transformación?

—*La cuestión de la equidad:* Si es éticamente intolerable la yuxtaposición de la riqueza extrema con la pobreza extrema, que al mismo tiempo inhibe el desarrollo, como vienen sosteniendo los gobiernos y los pueblos durante muchos años ¿qué puede hacerse para cambiar la situación, hasta qué punto, y quién se hará cargo? ¿Por qué sigue siendo más desigual la distribución de la riqueza en América Latina que en otras regiones del mundo, pese a las declaraciones y a la proliferación de programas?

—*La cuestión de la actividad significativa:* Si aun con las proyecciones más optimistas de produc-

ción y empleo no se vislumbra esperanza de incorporar a gran parte de una fuerza trabajadora en constante crecimiento y si los procesos de modernización y los principios de eficiencia económica imponen límites a la expansión del empleo ¿cómo podría la parte "superflua" de la población encontrar medios de subsistencia y bases para lograr un sentido de adhesión y participación en el orden social? ¿Podría el concepto de "actividad significativa" para todos reemplazar al de "empleo pleno" como objetivo de largo plazo?

—*La cuestión cultural:* ¿Debieran las sociedades de América Latina aceptar como inevitable la homogeneidad cultural que se propaga desde las sociedades consumidoras centrales? De no ser así, ¿cómo pueden afirmar su identidad cultural y enriquecer su diversidad cultural interna, respetando la libertad de opción de sus pueblos y la necesaria participación activa en los progresos culturales y tecnológicos del mundo?

Los debates sobre estas cuestiones son conflictivos de por sí. Pueden generar una actitud de mayor realismo y de comprensión mutua pero nunca desembocarán en el consenso pleno. Inevitablemente cambiarán sus términos cuando se transformen los contextos, lo que eliminará algunas posibilidades y abrirá otras. Por ahora, sólo cabe esperar que continúe el debate y que atraiga al público en general, creando una capacidad de innovación y un horizonte temporal que superen los límites que impone la administración de la crisis.

El ideal de la "planificación participativa", que supone al Estado en diálogo con todo un elenco de protagonistas sociales colectivos y que llevaría a pactos sociales respaldados por un amplio consenso merece un apoyo moderado con realismo. El grado en que las fuerzas en contienda puedan realmente preparar proyectos coherentes a partir de tales iniciativas y el grado en que los interlocutores comprometen a sus seguidores potenciales siguen cuestionándose, sobre todo cuando la discusión tiene que centrarse en el compartir sacrificios sin seguridad de que éstos serán recompensados. Estas iniciativas, como las primeras concepciones de la planificación, corren el riesgo de volverse ritualistas, de transformarse en medios de postergar una opción difícil y de ser la reacción a las presiones de grupo, mientras las propuestas concretas de acción esta-

tal aparecerán sólo después de que hayan cesado de ser viables política o económicamente. Sin embargo, no se puede cejar en estos esfuerzos. Tienen una importante función educativa, siempre que fijen su mira más allá del corto plazo, aunque los pactos sociales raras veces perduren por mucho tiempo.

La planificación participativa y los pactos sociales suponen la formación y funcionamiento eficaz de organismos de consulta que complementen la representación mediante partidos políticos y cuerpos legislativos. Esos mecanismos deberían ayudar a revelar las consecuencias plenas de de-

terminadas políticas, así como las fuentes y fuerzas del apoyo y las resistencias que encontrarán. Debieran ayudar a poner en claro las presiones y tácticas para influir sobre la política, que se presentarán en todo caso. Sus desventajas evidentes residen en la capacidad desigual de los diferentes grupos de formular y representar intereses comunes y en la probabilidad de que haya nuevas manifestaciones de la segmentación política, a medida que distintos grupos organizados consulten con distintos componentes del aparato estatal para formar las políticas que los afectan más directamente.

### Bibliografía

- Cardoso, Fernando Henrique (1984): La sociedad y el Estado, *Pensamiento iberoamericano*, N° 5, enero-junio.
- Cavarozzi, Marcelo y Manuel Antonio Garretón (coord.) (1989): *Muerte y resurrección: los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Crítica y utopía*, N° 5 (1982): Repensando la política, Buenos Aires.
- De Mattos, Carlos (1988): Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina (Ponencia invitada, XVI Congreso Interamericano de la Planificación, San Juan de Puerto Rico, 22 a 26 de agosto).
- De Soto, Hernando (1987): *El otro sendero. La revolución informal*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Development Dialogue*, N° 1 (1989): Human scale development: an option for the future, Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Esteva, Gustavo (1988): *El proyecto político de los márgenes* (Ponencia invitada, XVI Congreso Interamericano de Planificación, San Juan de Puerto Rico, 22 a 26 de agosto).
- Ghai, Daram y Cynthia Hewitt de Alcántara (1989): The crisis of the 1980s in Africa, Latin América and the Caribbean: economic impact, social change and political implications. (Documento preparado para el seminario sobre "Economic crisis and Third World countries: impact and response", organizado por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), en Kingston, Jamaica, del 3 al 6 de abril de 1989).
- Graciarena, Jorge (1984): El Estado latinoamericano en perspectiva: figuras, crisis, perspectiva, *Pensamiento iberoamericano*, N° 5, enero-junio.
- Labastida, Julio y Martín del Campo (1985): *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Malloy A., James y Mitchell A. Seligson (comp.) (1987): *Authoritarians and democrats: regime transition in Latin America*, Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Martins, Luciano (1984): Expansão e crise do Estado: reflexões sobre o caso brasileiro, *Pensamiento iberoamericano*, N° 5, enero-junio.
- Mayorga, René (1988): La democracia en Bolivia: ¿consolidación o desestabilización?, *Pensamiento iberoamericano*, N° 14, julio-diciembre.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (comp.) (1986): *Transitions from authoritarian rule: Latin America and comparative perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins.
- Pensamiento iberoamericano*, N° 5 (1984): Tema central: La reconstitución del Estado, enero-junio.
- , N° 14 (1988): Tema central: Transición y perspectivas de la democracia en América Latina, julio-diciembre.
- , N° 6 (1984): Tema central: Cambios en la estructura social, julio-diciembre.
- Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL): *Democracia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Przeworski, Adam (1986): Some problems in the transition to democracy, *Transitions from authoritarian rule: Latin America and comparative perspectives*, Guillermo O'Donnell y otros (comp.), Baltimore: Johns Hopkins.
- Quijano, Anibal (1988): Otra noción de lo privado, otra noción de lo público (Notas para un debate latinoamericano), *Revista de la CEPAL*, N° 35, Santiago de Chile, agosto.
- Stepan, Alfred (comp.) (1987): *Democratizing Brazil: problems of transition and consolidation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Tokman, Victor E. (1982): Progreso técnico, empleo y desarticulación social, *Pensamiento iberoamericano*, Tema central: El sistema centro-periferia en transición.
- Touraine, Alain (1987): *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile, PREALC.
- Wolfe, Marshall (1985): En pos de alternativas democráticas, *Democracia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.



## La creciente presencia de la mujer en el desarrollo

*Miriam Krawczyk\**

Uno de los cambios sociales de mayor impacto en los últimos treinta años en la región de América Latina y el Caribe, es la presencia cada vez mayor de la mujer en la vida pública, especialmente en la educación y la fuerza laboral. Esta presencia es también significativa en los movimientos sociales y las organizaciones de base.

La aceptación social de la mujer en el ámbito público tiene consecuencias aún no estudiadas en la vida privada; la tarea doméstica se convierte en una doble jornada para la mujer que trabaja y el cuidado de los hijos pequeños plantea un problema central que la sociedad no resuelve. Sin embargo, dicha aceptación no se apoya en políticas sociales que consideren las funciones propias del mundo privado; con frecuencia ambos mundos, el público y el privado, entran en contradicción. La relación de pareja enfrenta cambios al aumentar la independencia económica y la autonomía de la mujer.

En la región, la existencia de un gran sector de mujeres que trabajan en el servicio doméstico diluye buena parte de estos fenómenos. Por otra parte, la situación socioeconómica de la mujer es sumamente heterogénea; para contingentes femeninos importantes, el acceso al control de la natalidad, a la educación y a la modernidad en general, es actualmente imposible.

No obstante, los cambios comienzan a permear las sociedades latinoamericanas y a plantear nuevos interrogantes. Los modelos culturales, las relaciones interpersonales, la socialización de las nuevas generaciones, presentan nuevos desafíos y generan contradicciones. No existe aún una imagen clara del mundo del futuro. Quizá la posibilidad consista en la coexistencia de proyectos diferentes de vida social.

\*Jefe de la Unidad de la Mujer en la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

## Introducción

El interés por la integración de la mujer en el desarrollo forma parte de un proceso de toma de conciencia que el mundo contemporáneo asumió con mayor énfasis a partir de la posguerra. En las últimas décadas, este proceso se amplía y profundiza, abarcando el cambio económico, tecnológico, social y cultural.

El impulso dado por las Naciones Unidas a la promoción de la mujer tuvo como resultado una gran difusión de estudios, investigaciones y actividades que abrieron nuevas perspectivas, puntos de vista, orientaciones y finalidades acerca de casi todos los problemas contemporáneos.

En la región latinoamericana y caribeña, la situación de la mujer ha sido objeto de evaluaciones por parte de la CEPAL desde comienzos de los años setenta. Tras los estudios sobre la participación femenina en el desarrollo de la región y las medidas necesarias para eliminar toda discriminación, se destacaron posteriormente ciertos factores relativos a la familia, la educación, el empleo, la legislación, la salud, los medios de comunicación social y la participación política, para el análisis y evaluación de la problemática. El examen de los progresos registrados en torno a la situación de la mujer se incorporó en 1977 a las actividades regulares de evaluación de la CEPAL y a partir del Plan de Acción Regional se realizan ejercicios periódicos de evaluación por medio de conferencias regionales y mundiales.

El tema adquirió a su vez relevancia en todo el sistema de las Naciones Unidas, ejerciendo una influencia permanente en las prioridades regionales e internacionales. Asimismo, se multiplicaron en la región los centros académicos, los organismos no gubernamentales y las organizaciones de mujeres, ampliándose el horizonte de temas.

El papel de la mujer en la sociedad se modifica en este siglo y recibe un reconocimiento cada vez mayor. Los procesos de industrialización transformaron la vida cotidiana al socializar muchas funciones que se realizaban en el hogar, y crearon nuevos espacios de trabajo y participación social para las mujeres en el área pública. Es posible que la segunda guerra mundial acelerara este proceso de incorporación de la mujer en Europa, al obligarla a asumir masivamente funciones antes reservadas a los hombres. En todo caso, se difundió por doquier el modelo de la mujer trabajadora. En América Latina y el Caribe, el proceso de urbanización influyó fuerte-



mente para que las mujeres incorporaran nuevas tareas a su quehacer, se desarrollaran en ámbitos de interacción mayor con los hombres, se hicieran más visibles públicamente y adquirieran conciencia de su propia potencialidad y de la importancia de sus funciones.

Las Naciones Unidas examinaron esta situación y dieron al tema de la condición de la mujer un carácter permanente; en sus orígenes, esta acción estuvo orientada fundamentalmente a la urgencia de garantizar la igualdad y prohibir la discriminación.

Las páginas que siguen reseñan el impacto de los grandes cambios de las tres últimas décadas en la situación de la mujer en la región, tanto el área pública como en el ámbito privado. El

proceso ha sido sumamente multifacético y heterogéneo, con avances principales en lo que toca a aspectos legales, educación formal y reconocimiento de la vigencia del tema. Se insiste en que las políticas para la mujer han de reforzarse, para que la crisis no eche atrás los avances. Se procura mostrar que muchos aspectos aparentemente ambivalentes de la participación social de la mujer son un indicio de la transformación. Las necesidades concretas de las mujeres deben ser satisfechas desigualmente para promover una real igualdad entre las mujeres del sector popular urbano, las del área rural, las jóvenes, las que están a cargo de hogares, etc. De ahí que la voluntad política sea indispensable en la promoción de iniciativas para el adelanto de la mujer.

## I

### La mujer en América Latina y el Caribe: elementos para un diagnóstico

#### 1. *Los aspectos demográficos*

Los cambios de las últimas décadas han afectado a todos los sectores de la población, pero es probable que las mujeres y los jóvenes los reflejen con mayor fuerza. En el caso de las mujeres, la importancia de los cambios ha trascendido lo económico y lo social y se ha expresado en transformaciones que comienzan a modificar los comportamientos culturales. Si bien es imposible, dada la magnitud y diversidad de los cambios, señalar con precisión sus orientaciones o medir su impacto, cabe destacar al menos algunos fenómenos significativos.

Los avances de la medicina y en especial la difusión de los antibióticos, influyeron aparentemente en la percepción del parto. Los riesgos asociados a la maternidad disminuyeron notablemente, alargándose la perspectiva de vida de la mujer. Si la esperanza de vida de la población regional aumentó de 55 años en los años cincuenta a más de 70 en los años ochenta, el incremento fue más significativo entre las mujeres.

Posteriormente, los avances en los métodos de control de la natalidad, a veces apoyados por políticas demográficas con difusión de anticon-

ceptivos, influyeron para que disminuyera notablemente la fecundidad. Esa reducción tiene consecuencias sociales que van más allá de un fenómeno puramente cuantitativo. Que la sexualidad pueda ser separada de la reproducción y que esta última posea un margen bastante alto de seguridad, es un fenómeno nuevo. Si bien esa disminución es especialmente visible en los estratos medios con altos niveles educativos y es más frecuente en los países de mayor modernización, la situación comienza a generalizarse en todos los estratos de todos los países. Esos cambios demográficos en América Latina y el Caribe resultan aún más espectaculares al tener en cuenta que ocurren en un ámbito en el cual prevalecen diferentes prácticas religiosas y todavía se mantienen con fuerza ciertos modelos tradicionales de socialización.

Un impacto de la urbanización sobre la situación de la mujer se refleja en un cambio familiar fundamental, la tendencia a la disminución del tamaño de los hogares. En general, se puede señalar que un número menor de hijos favorece el ingreso al mundo laboral pero, al mismo tiempo, y debido a que no hay otros adultos, este

factor impone a la pareja una mayor responsabilidad respecto de los hijos que un hogar con una familia ampliada.

Se advierte, asimismo, un aumento de la jefatura de hogar femenina, especialmente en la última década. Según cifras parciales correspondientes a 1982 ésta fluctúa entre el 18 y el 23% (Lima y ciudad de Panamá), lo cual es bastante significativo. En el Caribe, tales cifras varían entre el 24 y el 46%.

La urbanización, y en especial la vida en las grandes ciudades, permite un mayor anonimato; por ende, es menor el control social sobre la vida privada de las mujeres. No todos los ámbitos sociales se abren, pero los existentes aparecen menos estrechos que en el pasado y con nuevas contradicciones.

Además, durante el proceso de urbanización, importantes contingentes de mujeres jóvenes migran a las ciudades para insertarse en su gran mayoría en el servicio doméstico. Numerosos estudios han centrado su atención en este tema en los últimos años.

En América Latina, el comportamiento de la tasa global de fecundidad presenta gran heterogeneidad, según lo muestran las cifras del *Boletín demográfico N° 41* del CELADE, de enero de 1988 para los quinquenios 1950-1955 y 1985-1990. Así, es posible distinguir cinco grupos de países. En primer lugar, están los de fecundidad baja en ambos periodos, como Argentina (3.1% y 3.1%) y Uruguay (2.7% y 2.8%). Siguen los países de fecundidad media baja en el primer período y baja en el segundo (Cuba 4% y 2%) o media alta y baja, respectivamente (Chile, 5.1% y 2.8%). Por otra parte, hay aún países con fecundidad alta en el primer quinquenio y media baja en el actual; es el grupo más numeroso e incluye a Brasil (6.1% y 3.8%), Colombia (6.7% y 3.9%), Costa Rica (6.7% y 3.5%), México (6.7% y 4.2%), Panamá (5.7% y 3.5%), República Dominicana (7.4% y 4.2%) y Venezuela (6.5% y 4.1%). El cuarto grupo de países comprende los de fecundidad alta en el primer período y media alta actualmente y comprende a Ecuador (6.9% y 5%), El Salvador (6.5% y 5.2%) Haití (6.1% y 5.1%), Paraguay (6.8% y 4.8%) y Perú (6.8% y 5%). Finalmente, al quinto grupo pertenecen los países con fecundidad alta en los dos quinquenios considerados y son Bolivia (6.7% y 6.2%), Guatemala (7.1% y 6.1%), Nicaragua (7.3% y 6%) y Honduras (7% y

6.2%), que aún no han estabilizado totalmente la evolución del indicador y experimentan descensos relativamente menores en la tasa global de fecundidad.

## 2. La participación en la fuerza de trabajo

Si bien las características varían de acuerdo con situaciones específicas diferentes en los países desarrollados y en aquellos en vías de desarrollo, es un hecho que la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo alcanza magnitudes inconcebibles treinta años atrás: las mujeres trabajadoras suman hoy en el mundo 815 millones; en el decenio 1975-1985, 15 millones de mujeres se incorporaban anualmente al mercado de trabajo. La fuerza laboral femenina en América Latina se triplicó entre 1950 y 1980, al aumentar de 10 a 32 millones.

Las características de la participación económica femenina en la región reflejan la diversidad de su inserción social y económica y los grados de modernización de los países, pero pueden señalarse algunas tendencias principales, entre las cuales la alta velocidad de incorporación que se observa en ese período es una de las más notorias. En efecto, las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo femenina aumentaron más que las masculinas, aunque siguieron siendo bajas; como resultado, la participación global creció de casi 18% en 1950 a poco más del 26% en 1980. Si se consideran los distintos países de la región las tasas varían, por ejemplo, de un 6.2% en 1950 a 7% en 1980 en la República Dominicana y de un 19% en 1950 a un 22.8% en 1980 en Uruguay. Tal vez una de las variaciones más impactantes sea la de México, cuya tasa refinada de participación femenina varía de un 8.3% en 1950 a un 17.3% en 1980, o bien la de Cuba, donde la variación es de un 9.2% en 1950 a un 22.3% en 1980. En la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo influye muy fuertemente la etapa de sus ciclos de vida. En general, es mayor la participación de las solteras; sin embargo, en niveles de educación postsecundaria, el efecto del estado civil se anula y la participación es alta, con independencia del estado civil. El grupo de edad de mayor participación es el de 25 a 29 años; en este tramo la participación más baja en 1950 correspondía a la República Dominicana y era de 11.5% y la más alta, de 36.9% se registró en Uruguay. En 1980, si bien en la República

Dominicana la tasa de ese grupo de edad era de 14.0%, en la mayoría de los países era mayor de 20% y llegaba a 49.2% en Cuba.

La ampliación de la cobertura educacional, el aumento de la seguridad social y los ciclos familiares y reproductivos suelen mencionarse entre los factores que inciden para que la edad en que trabaja la mayoría de las mujeres fluctúe entre los 20 y los 29 años. Para la permanencia de la mujer en el mercado laboral, si bien los factores económicos son esenciales en los sectores populares, en los sectores medios también ejercen influencia la mayor educación y el grado más alto de modernización del país.

En esta participación económica, el sector servicios mantiene su predominio, afirmándose así el proceso de terciarización. Las cifras para diferentes países muestran que hacia 1980 entre un 38% y un 55% del total de mujeres activas se concentraba en este sector. Aunque su contenido varía, siguen siendo importantes los servicios personales, a la vez que aumentan los servicios sociales. En la mayoría de los países, las empleadas de oficina son el segundo rubro en importancia numérica y continúa creciendo progresivamente.

Las encuestas de hogares disponibles a partir del año 1970, muestran que en este período los ingresos de las mujeres han seguido siendo inferiores a los de los hombres y se ha mantenido la segregación ocupacional. Esto sucede, según las mismas fuentes, pese a que el nivel educativo medio de las mujeres en la población económicamente activa es más alto que el de los hombres.

En los países del Caribe, y en especial en los de habla inglesa, generalmente no han existido fuertes prejuicios sociales y culturales contra la participación activa de las mujeres en las actividades económicas. Sin embargo, ellas tienden a estar concentradas en una gama estrecha de actividades económicas, como las de la industria del vestuario o de los servicios, o en profesiones de asistencia a los demás, como la enfermería, cuyo nivel salarial es inferior al de otros sectores en que predominan los hombres, como los técnicos y los de la construcción. Este hecho tiene mayor vinculación con actitudes, imágenes y condicionamientos —como manifestaciones de las relaciones sociales existentes respecto del género— que con barreras legales o institucionales impuestas a la mujer. Al examinar las tasas de parti-

cipación femenina en la fuerza laboral en algunos de esos países, se aprecia que, en el período 1980-1988, la proporción varía entre 31% en Cuba y 46-47% en Barbados, Jamaica y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos.

En general, en la región no han existido políticas de estímulo a la participación económica de la mujer; su aumento se relaciona más bien con la urbanización, la modernización, el proceso educativo y los cambios de percepción frente al trabajo. Asimismo, los datos estadísticos deben ser considerados con cautela, puesto que su comparabilidad es dudosa. Por un lado, existe un subregistro del trabajo femenino y, por otro, la inserción de contingentes importantes de mujeres en el área moderna de la economía ha mejorado su medición. Es importante destacar como un logro de los últimos años que es el perfeccionamiento de las estadísticas, lo que ha permitido mayor precisión en la captación de la mano de obra femenina.

Finalmente, empieza a reconocerse el trabajo que realizan las amas de casa. En efecto, en los distintos países entre el 30 y el 50% de las mujeres mayores de 25 años desempeñan tareas domésticas en forma no remunerada. Aunque no se ha llegado aún a un acuerdo general acerca del modo adecuado de abordar este tema, existe un conocimiento más profundo sobre el uso del tiempo, el valor económico del trabajo realizado, la variación de intensidad del trabajo doméstico que se produce al incorporar nuevas tecnologías y el cambiante papel de la mujer dentro de la familia.

### 3. La educación

Cabe destacar la enorme expansión de la educación formal y el creciente acceso a ella de las mujeres. Sobre la base de los principios de universalización de la educación primaria, de igualación de su distribución y de expansión constante, la educación se masificó y hubo un incremento notable de la capacitación de la población económicamente activa. Entre 1950 y 1960, el número de estudiantes en los niveles primario y secundario se duplicó y volvió a duplicarse entre 1960 y 1970. En el nivel terciario también aumentó, aunque menos espectacularmente, y en 15 años (1970-1985) la proporción de mujeres subió en él de 35% a 45%.

Sin embargo, existen grandes diferencias entre los países y entre las áreas rurales y urbanas. Asimismo, en algunos países, las tasas de analfabetismo llegan a 90% en las mujeres de edad avanzada, mientras que en el grupo de 15 a 19 años no exceden del 15% y son similares para ambos sexos. Por ejemplo, en algunos países de la región dicha tasa varía de 4.5% a 23.2% para las mujeres del sector urbano (Argentina, Bolivia) y para las del sector rural, de 15.1% en Argentina hasta un 68.5% en Bolivia. La tasa de analfabetismo de la población femenina de 15 años, según el anuario de la UNESCO de 1988, varía de un 6.4% en Argentina, 3.8% en Cuba hasta 66.5% en Haití.

En América Latina y el Caribe la mayor o menor expansión de la cobertura de los sistemas educativos dependió en parte de las estrategias globales de desarrollo. Asimismo, reflejó las diferentes posibilidades de los distintos grupos sociales de acceder a esos sistemas y permanecer en ellos. Así, existen situaciones en que la cobertura es todavía muy limitada, otras en que es amplia pero no total y, finalmente, aquellas de acceso prácticamente universal. De todos modos, aún en los sistemas más igualitarios existen desigualdades derivadas del origen social, de la "devaluación educativa" que suele acompañar a la masificación educativa, de la estratificación cualitativa de los establecimientos educacionales, que tiende a coincidir con la estratificación social, y otras.

Pese a ello, la expansión educativa fue muy grande, especialmente en el sector femenino de la población. La mayor igualdad de oportunidades se produjo en los niveles altos, manteniéndose las mayores discriminaciones en los grupos rurales pobres y persistiendo la diferencia entre las "muy educadas" y las analfabetas. Además, el contenido de la educación femenina, especialmente la superior, sigue refiriéndose a capacidades reconocidas como más apropiadas culturalmente para las mujeres, aunque es evidente que las mujeres comienzan a educarse cada vez más para trabajar y no sólo para cumplir con una función social. Así, las diferencias en la proporción de mujeres en las carreras de pedagogía e ingeniería, son notables. Mientras en las primeras las mujeres alcanzan hasta un 88.0 (Argentina), en las segundas el máximo es de un 26.4 (Colombia).

#### 4. La legislación

El objetivo de igualdad, uno de los objetivos amplios del decenio, ha sido interpretado ya por la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer sobre Igualdad, Desarrollo y Paz, realizada en julio de 1980 en Copenhague, no sólo en el sentido de igualdad jurídica —la eliminación de la discriminación *de jure*— sino también de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para la participación de la mujer en el desarrollo, como beneficiaria y como agente activo.

En materia de legislación sobre este tema se han registrado logros importantes en la región. En primer lugar, más de la mitad de los países ha ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, expresando con ello su compromiso en relación con este tema. Asimismo, la mayoría ha adoptado medidas legislativas internas favorables a este objetivo.

Hacia los años ochenta puede decirse que en América Latina y el Caribe no existía discriminación respecto a los derechos políticos inherentes a la ciudadanía. En otras áreas jurídicas, para el caso de la mujer casada, por ejemplo, en varios países su capacidad se ve aún afectada por la potestad marital, el sistema de administración de bienes en el matrimonio y la patria potestad. Si bien ha habido una evolución positiva en esta materia, aún subsisten discriminaciones en algunas legislaciones. En el derecho penal se mantiene un trato jurídico desigual en muchos países, especialmente frente al adulterio o al parricidio. Asimismo, se sancionan en forma diferenciada los delitos vinculados al infanticidio, aborto y violación.

En el derecho del trabajo, prácticamente todas las legislaciones nacionales han aceptado el principio consagrado en el Convenio 100 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la igualdad de remuneraciones entre ambos sexos por trabajos de igual valor. Las regulaciones diferenciadas para la mujer se refieren al trabajo nocturno e insalubre y la protección a la maternidad.

Dado que las causas de la discriminación provienen fundamentalmente de situaciones de hecho, de la mantención de estereotipos socioculturales y de la falta de conciencia, la mayoría de los

gobiernos de la región han creado en los últimos años organismos especializados para promover el mejoramiento de la situación de la mujer y han adoptado planes y políticas destinados a asegurar la igualdad de oportunidades. Estos mecanismos nacionales se encuentran adscritos a determinados ministerios en la categoría de subsecretarías, direcciones generales, divisiones gubernamentales en los sectores familia, bienestar social, educación, cultura, trabajo, planificación, desarrollo económico.

En lo que se refiere a las reformas legislativas, varios países han elaborado proyectos tendientes a modificar las disposiciones que discriminan a la mujer, especialmente en relación con la patria potestad y filiación, las reformas al régimen de la familia, el divorcio, la igualdad de derechos y deberes en el matrimonio, los derechos de familia, etc. Asimismo, en algunos países los programas de promoción de la mujer contemplan la capacitación, atención y cuidado de los niños, la participación familiar y la divulgación de los derechos y problemas de la mujer. Es interesante destacar que de los movimientos y grupos organizados de mujeres surgen nuevas demandas legislativas con respecto a la violencia familiar y la asistencia a la mujer maltratada. Estas iniciativas ya encuentran cierta acogida en algunos países.

Una evaluación más precisa requiere investigaciones que suministren información adecuada sobre la ratificación e incorporación en el derecho interno de los convenios internacionales; el nivel de participación de la mujer en foros internacionales; las disposiciones promulgadas que garantizan la igualdad de derechos de hombres y mujeres y prohíben la discriminación por razones de sexo; las normas discriminatorias derogadas como consecuencia de acciones coordinadas; la incorporación de disposiciones que no estaban reguladas (v. gr. violencia familiar); y la creación de comisiones de reformas legislativas. También sería importante analizar los organismos encargados de la situación de la mujer (estructura, funciones, poder de decisión, alcance territorial, inserción en la estructura del gobierno); los mecanismos establecidos para la difusión de los derechos vigentes y los recursos para hacerlos efectivos; tratamiento que se ha dado en los planes nacionales de desarrollo a la problemática que afecta a la mujer; y los esfuerzos realizados por

cambiar los estereotipos socioculturales, en educación, trabajo, medios de comunicación, etc.

Tanto en el ámbito de los gobiernos como en el de los organismos no gubernamentales y en los partidos políticos, sería interesante estudiar la participación de la mujer en las esferas de decisión así como su incorporación en los distintos niveles de educación y trabajo.

### 5. *La participación*

La participación plena de la mujer en todas las esferas del quehacer social ha sido uno de los objetivos principales de la comunidad internacional. De hecho, en los inicios del decenio de 1980, se ponía énfasis en el progreso de la mujer como elemento básico del proceso de desarrollo y en la urgencia de realizar los cambios económicos y sociales que aseguraran su plena participación.

A lo largo del decenio, la idea de la participación de la mujer en el desarrollo puso énfasis en su carácter de agente activo del proceso, que posteriormente se especificó como un proceso político, económico, social y cultural.

Cuando se habla de la participación social de la mujer, ha sido tradicional referirse a su participación política partidaria, sindical, u otra, pero siempre aludiendo a su presencia en grupos estructurados. De ahí que su participación se perciba como sumamente baja, prácticamente inexistente en el liderazgo o la dirigencia y en el mejor de los casos como minoritaria en los comités y núcleos de partido. Sin embargo, la mujer ha tenido participación tradicionalmente en otros ámbitos civiles, desde la organización de las mujeres de las clases altas en proyectos de asistencia y beneficencia social, como los patronatos, o la ayuda en hospitales, hospicios y asilos, hasta la participación activa de jóvenes obreras en sindicatos de costura, por ejemplo.

Las transformaciones de las últimas décadas han producido cambios en la región en el papel de la mujer también en esta esfera. La misma modernización ha provocado un aumento de la presencia de las mujeres en los movimientos sociales y también ellas han formado movimientos propios. Sin embargo, es aún aventurado arriesgar conclusiones. Es posible que los nuevos movimientos sociales organizados por y para las mujeres reflejen una crisis de las formas tradicionales, pero también es posible que dejen en descubierto nuevos núcleos de conflictos y contradicciones.

Las mujeres, en especial las del sector medio y, minoritariamente, las del sector alto, se organizaron en la primera mitad del siglo para la obtención del sufragio, la educación y el trabajo. Posteriormente orientaron sus demandas mediante organizaciones femeninas y feministas, en torno a temas de derechos humanos, reivindicaciones relativas a su situación como mujeres o bien en apoyo de organizaciones populares solidarias. Sus centros han recogido información cualitativa sobre la situación de la mujer, realizando actividades de estudio, reflexión y servicio, orientadas hacia los diversos estratos sociales. A través de los medios de comunicación ayudan a difundir información, conocimientos e ideas sobre el tema de la mujer.

Entre los nuevos movimientos sociales surgidos en las últimas décadas en los barrios populares de las grandes ciudades, una parte importante está compuesta y dirigida por mujeres del sector popular. A veces forman clubes de madres, participan en los programas asistenciales de la iglesia, lideran movimientos reivindicativos para conseguir guarderías o instalaciones para la salud; forman grupos de presión para la obtención de viviendas o servicios de infraestructura. Se citan como ejemplos la Federación Sindical de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa" en Bolivia, el Comité de Madres de El Salvador, etc.

Se trata de organizaciones heterogéneas, difíciles de evaluar. Suelen enmarcarse en la denominación de participación popular y muchas veces se consideran parte de las estrategias de supervivencia de este sector, complementarias de las masculinas. Normalmente no tienen cabida en los espacios políticos y los grupos más radicalizados las consideran a veces como una nueva forma de conservadurismo.

La participación de las mujeres en movimientos sociales y como movimiento social parece indicar una transformación cultural más amplia, vinculada a nuevas formas de hacer política.

De todos modos, dicha participación está generando nuevas demandas, más o menos articuladas, tanto en pro del mejoramiento de las condiciones de vida como en relación con la protección frente a la violencia familiar, el apoyo en infraestructura para las mujeres trabajadoras y el respeto de su imagen y de su identidad.

Los movimientos y organizaciones femeninas obligan a una reinterpretación de la práctica

política y a la revalorización de su dimensión social. Más que ningún otro tema, el surgimiento y las demandas de estos grupos arrojan una nueva luz sobre la relación e interdependencia de la familia y la sociedad, del espacio privado y el público.

### 6. La familia

Desde que se iniciaron los estudios sistemáticos sobre la situación de la mujer en América Latina y el Caribe, la importancia primordial de la familia —de origen o de constitución— en su quehacer social ha sido destacada y analizada reiteradamente. Asimismo, se ha puesto de relieve en diversas ocasiones la persistente discriminación de hecho e indirecta, vinculada en particular al estado civil o a la situación familiar. En las "Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer" (resolución 40/108 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 13 de diciembre de 1985) se insiste en la necesidad de derogar las leyes discriminatorias, especialmente contra la mujer casada, y postulan que deben elaborarse estrategias complementarias para lograr que las responsabilidades domésticas sean compartidas por todos los miembros de la familia, como asimismo que se reconozca la contribución económica no estructurada e invisible de la mujer a la sociedad.

Si bien todos los instrumentos de las Naciones Unidas aprobados desde la promulgación de la Carta han promovido fundamentalmente la ampliación del papel social de la mujer, la posición de ésta en la familia ha sido una preocupación permanente y un telón de fondo proyectado con diferente intensidad en el debate, sin lograr una articulación acabada de este tema. La vinculación familia-sociedad, espacios privados-espacios públicos, el papel de la mujer en el hogar y en el ámbito social, son temas nuevos aún y que atraviesan todos los aspectos y estratos de las sociedades actuales. En América Latina y el Caribe, por otra parte, las unidades familiares varían de una sociedad a otra, según su pertenencia a un estrato socioeconómico determinado; difieren en sus estrategias de vida, modelos socioorganizativos y ciclos vitales, hechos todos que abren posibilidades distintas de vida y participación económica y social de la mujer.

En las últimas décadas, además de las diferencias socioeconómicas y culturales, las familias

se diversificaron, especialmente, debido al proceso de modernización urbana.

La familia en la región hizo frente a cambios opuestos y de doble origen. Si bien continuó siendo, en su formulación teórica, un núcleo de mayor resistencia al cambio, por otra parte, debido a los procesos globales, la familia de hecho se modificó. Los efectos del cambio se dejaron sentir en forma diferenciada en las distintas familias, pero hubo tendencias comunes muy marcadas. El primer fenómeno importante fue la disminución del tamaño de los hogares, lo que obligó a una redistribución de los papeles. Además, la incorporación al mundo urbano de grandes contingentes del sector rural, desestructuró muchos sistemas familiares y culturales e incorporó, además, a numerosas mujeres al trabajo asalariado. Aunque, aparentemente, se ha mantenido un discurso conservador y autoritario sobre la familia, en los sectores populares especialmente, el desempeño de funciones diferentes a las formuladas genera contradicciones y aumenta los conflictos. La masificación de la educación y el impacto de los medios de comunicación debilitaron el papel socializador de la familia y alteraron la relación padres-hijos. Creció el número de hogares con jefatura femenina, debido a la disolución de la pareja, y se debilitaron las redes de solidaridad propias de las familias más amplias y complejas.

El modelo de familia tradicional persiste, sobre todo en los sectores tradicionales altos y, en su forma específica, en las comunidades indígenas, pero la tendencia predominante es otra.

Gran parte de lo que tradicionalmente se consideró espacio privado, se socializó. Numerosas funciones vinculadas a la elaboración de alimentos, tareas domésticas, educativas, culturales, recreativas, hoy se realizan fuera del ámbito hogareño. La familia se abrió a la sociedad y la mayoría de sus miembros vive gran parte del tiempo fuera del hogar. La nueva articulación de la familia con la sociedad no está aún clara y más bien se percibe la desorganización y desestabilización de la mayoría de las formas familiares que habían sido las más comunes en América Latina y el Caribe. Junto con este fenómeno se está produciendo en algunos sectores una revalorización de los espacios privados, y posiblemente este fenómeno se agudice. Es probable que en las próximas décadas se modelen las nuevas formas fami-

liares, que ahora se gestan. Es de esperar que en ellas se expresen las medidas propuestas en las Estrategias de Nairobi, en el sentido de tornar más flexible la relación entre la familia y la sociedad y más compartida la vida en el seno de la familia.

### 7. Los grupos vulnerables

Entre los grupos más vulnerables están las mujeres del sector popular urbano, las pobres rurales, que incluyen en su mayoría a las mujeres de grupos étnicos minoritarios, y las jóvenes. Podrían agregarse, sin duda, otros grupos importantes: las amas de casa, las trabajadoras domésticas, las madres adolescentes, las jefas de hogar, pero se pensó que, aunque insuficientemente, los tres primeros grupos permiten ejemplificar los principales problemas, opciones y necesidades de los sectores femeninos más vulnerables, así como su posible aporte como agentes de desarrollo.

Abordar los problemas de un sector concreto de mujeres, ya sea por su situación socioeconómica, geográfica, étnica o etaria, no excluye su consideración en relación con los problemas que afectan a otras mujeres; se trata de una perspectiva complementaria que permite examinar los problemas de la mujer desde distintos ángulos y proponer políticas adecuadas.

#### a) Las mujeres del sector popular urbano

El sector popular urbano en la región es muy heterogéneo, pero tiene una característica común: está orientado esencialmente a la satisfacción de sus necesidades básicas y a la elaboración de estrategias de supervivencia del grupo. También aquí la mujer cumple funciones múltiples, pero pese a su alta participación en el trabajo remunerado y no remunerado, su relación en la familia suele ser notablemente dependiente. Además, el exceso de tareas limita parcial o totalmente su participación social, en sí muy dificultosa. Trabaja mayoritariamente en el sector informal y en el de servicios, en especial en el trabajo doméstico.

Según señalan algunos estudios, las mujeres de este sector son relativamente más jóvenes. En este estrato tiene una frecuencia mayor la jefatura femenina, acompañada por inestabilidad de la unión marital. El nivel de educación de las muje-

res de este sector ha aumentado en las últimas décadas, pero persisten pronunciadas diferencias en el acceso al sistema educativo, que se traducen en exclusión o incorporación relativa menor y persistencia de contingentes importantes que no acceden a la educación secundaria.

La participación laboral de las mujeres de este sector es mayor que en los demás estratos, pues está regida por la lógica de la necesidad. La gama de ocupaciones es restringida y predominan las empleadas domésticas, muchas de ellas migrantes rurales. Es significativa, además, su participación en el sector informal, donde tiene cierta importancia el trabajo domiciliario. Una nueva modalidad de trabajo que hace uso intensivo de mano de obra es la "maquila", que abarca rubros tales como la confección, textiles, electrónica, etc. Todos estos trabajos tienen normalmente una remuneración muy baja y carecen de protección social. Las dificultades para organizarse obstaculizan la presentación de reivindicaciones laborales. En América Latina y el Caribe, el proceso de urbanización ha sido relativamente reciente, por eso el sector popular urbano suele ser nuevo, compuesto en gran parte por mujeres migrantes. En este grupo aparecen otras ocupaciones, entre las cuales es típica del sector informal la de vendedora ambulante. Estas mujeres provienen normalmente del sector rural y muchas veces de comunidades indígenas. Las campesinas andinas venden producciones propias, comidas, artesanías. Algunos grupos aparecen a causa de la descomposición de sus comunidades, a veces con las familias. Otro tipo de comercio rural, más propio del Caribe, es el que se realiza por intermediación e implica largas ausencias de la mujer.

La crisis ha modificado las estrategias de vida de las mujeres y familias de los sectores urbanos populares. La mujer ha intensificado su trabajo, tanto el remunerado como el doméstico. Simultáneamente, otros miembros de la familia, en general los menores, han debido incorporarse a la búsqueda de ingresos necesarios para la subsistencia de la familia, lo que se manifiesta también en un visible aumento de la mendicidad y prostitución infantiles.

En los grupos pertenecientes al sector popular urbano, la percepción del papel social de la mujer, pese a su importante papel económico, es tradicional. Sin embargo, su participación es acti-

va, especialmente de las dueñas de casa, en organizaciones para mejorar sus condiciones de vida. Esta participación sólo ocasionalmente trasciende el ámbito del barrio y la comunidad, pero ya comienza a reconocerse su papel fundamental en relación con los asentamientos humanos y las organizaciones populares en general.

#### b) *Las mujeres pobres rurales*

La situación de la mujer rural sigue siendo muy desfavorable, y es probable que incluso se haya agravado por efecto de la modernización de la vida familiar y social, que desembocó en la crisis de las formas tradicionales, sin cristalizar en nuevos modelos. No se trata de un grupo homogéneo, ya que sus integrantes están insertas en sectores de economía agrícola de desarrollo capitalista avanzado, en economías campesinas con población de origen hispánico y mestizaje temprano, y en economías campesinas con población indígena arraigada en comunidades nativas.

La participación económica de las mujeres campesinas suele estar mediatizada por la familia, que es la unidad que define de hecho las estrategias de sobrevivencia. Por otra parte, el trabajo doméstico de este sector es más amplio que el de la mujer urbana, ya que incluye actividades agrícolas de subsistencia y elaboración de alimentos, además del trabajo doméstico normal. Su trabajo productivo en la agricultura depende, en gran medida, de la tradición cultural, pero más aún del patrón de cultivos. En la ganadería mayor suele estar presente en lechería y quesería; en la menor, en el cuidado de aves de corral. En su trabajo en la producción agropecuaria influyen fuertemente los factores familiares, el tipo de explotación agrícola, la condición de jefatura del hogar, etc. En el caso del sistema agropecuario andino es notable la participación complementaria de hombres, mujeres y niños en todo el proceso productivo.

Otro tipo de actividad remunerada que realizan las mujeres se vincula a la producción para el mercado, desde el cuidado del ganado menor y la producción de artesanías, hasta trabajos esporádicos en servicios.

A partir de la modernización agrícola se hace más visible la presencia de la mujer rural en el trabajo asalariado. Si bien no existe mucha información sobre este tema, es importante destacar a la trabajadora agrícola o jornalera, que normal-



mente no está organizada, tiene alta productividad y bajo salario y en muchos casos es también jefa de hogar. El sector exportador, basado en la comercialización de flores, frutas y hortalizas frescas, absorbe actualmente gran cantidad de mano de obra femenina. Este sector, presenta problemas similares al anterior y si bien su magnitud parece ser considerable no existe hasta ahora información sistematizada sobre esta actividad.

Finalmente, una característica importante de la mujer del sector rural, especialmente notable a partir de los años cuarenta, es su predominio en el proceso migratorio. Suelen migrar mujeres jóvenes solteras, entre 10 y 24 años, muchas de ellas hijas mayores de familias rurales y de familias numerosas.

### c) *Las mujeres jóvenes*

El grupo de mujeres jóvenes (15-24 años) representa entre un 30 y un 40% de la población en los distintos países. Más de la quinta parte de las mujeres entre los 15 y los 24 años ha constituido pareja y un porcentaje sólo ligeramente menor está o ha estado casada entre los 15 y los 19 años. Su problemática es particularmente poco conocida, pese a que América Latina y el Caribe constituyen un continente joven: 75 millones de personas tienen entre 15 y 24 años, de las cuales aproximadamente la mitad son mujeres.

Como ya se ha señalado, la participación laboral de la mujer, en particular entre los 20 y los 29 años, asciende en forma continua y se ha mantenido en crecimiento en los últimos 30 años, a medida que la tasa de participación global ha ido disminuyendo. El crecimiento del sector laboral femenino juvenil se ha producido sobre todo en el sector terciario, desde el servicio doméstico hasta las áreas más modernas de la ocupación.

El desempleo es un tema de importancia creciente para el sector femenino juvenil. La situación es crítica en la mayoría de los países de la región. Cabe suponer que el problema es aún mayor de lo que muestran las cifras, puesto que muchas de las mujeres jóvenes que declaran estar al cuidado del hogar, no son sino desocupadas encubiertas (en virtud del componente ideológico de la llamada "domesticidad", encubren su situación).

En los países del Caribe, los abortos tardíos constituyen una seria preocupación en la esfera de la salud, sobre todo en relación con las mujeres jóvenes, cuyo número aumenta. Debe recordarse que aproximadamente la mitad de la población regional tiene menos de 15 años, de la cual el 50% son mujeres. Pese a las mayores oportunidades educacionales, el embarazo de adolescentes es un fenómeno muy extendido, por diversos motivos, entre los que se cuentan la ignorancia respecto a la sexualidad, las presiones de los propios grupos juveniles y los altos niveles de desempleo.

Los cambios en el sector educacional han tenido el mayor impacto en el grupo de mujeres jóvenes. La masificación de la educación secundaria ha sido probablemente la característica más relevante de la expansión educacional, además del aumento significativo de mujeres en la educación superior. Por otra parte, el sector femenino muestra una gran polarización en los niveles educativos. Debido a los altos costos de la educación, en la mayoría de los países se suele hablar más a menudo de exclusión que de discriminación, puesto que son amplios sectores de ambos sexos los que no pueden acceder a ella.

A partir de la información disponible, se puede sostener que las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe constituyen un grupo culturalmente heterogéneo, socioeconómicamente desigual, que tiene tal vez en común su enorme vulnerabilidad. El grupo también tiene en común su orientación hacia el mundo privado y su baja participación en los escenarios sociales.

Si se entiende por ser joven, formar parte de un grupo que está en proceso de formación biológica y cultural y cuyos integrantes no tienen aún todas las responsabilidades del adulto, resulta claro que no todas las mujeres jóvenes caben en esa categoría. En sus posibilidades de tener comportamiento juvenil inciden la etnia, la formación cultural, la clase social, las condiciones socioeconómicas, el grado de modernización del país, el arraigo de normas culturales tradicionales y religiosas, la definición cultural del papel de la mujer en la sociedad y su acceso a la educación. En la mayoría de los casos, la maternidad suele considerarse como el fin de la etapa juvenil. Según algunos estudios, el fuerte aumento de los embarazos en las adolescentes las coloca en un plano de aún mayor vulnerabilidad.

## II

### Balance

Desde los primeros años de la posguerra hasta la década de 1980, las transformaciones de las sociedades latinoamericanas y del Caribe tuvieron gran influencia en la situación, condiciones de vida y papel social de las mujeres de la región. De difícil medición en la mayoría de los casos, estos cambios tuvieron efectos visibles en el papel social o público de la mujer. Con grandes contradicciones y diferencias entre estratos socioeconómicos, grados de modernización de los países y según origen rural o urbano, la presencia de la mujer en la actividad económica aumentó, y ellas participaron de la sensación generalizada de una movilización social ascendente. Muchas tuvieron un número menor de hijos, y su expectativa de vida se prolongó. Si bien en el empleo prevaleció un patrón compatible con su papel tradicional, la autonomía e independencia económica aumentaron y comenzaron a percibirse positivamente como valores en sí.

Con la difusión del cine, la televisión y la masificación educativa, comenzó a propagarse otro modo de socialización. Surgieron, además, nuevos agentes socializadores, a veces en vez de la familia, abriendo nuevos espacios al quehacer de las mujeres. Se ampliaron las diferencias entre las mujeres educadas y las no educadas —creándose dos mundos superpuestos—, así como entre las mujeres mayores y las jóvenes.

Del mundo privado y sus cambios se sabe poco. Algunos estudios cualitativos apuntan a una transformación de los papeles familiares y una mayor apertura de lo privado hacia lo público, especialmente en cuanto a la socialización de los miembros de la familia. Asimismo, algunos temas pasaron de la esfera privada al debate social, como el trabajo doméstico y la violencia dentro de la familia, por ejemplo. El aumento de la violencia contra las mujeres en la sociedad caribeña constituye una preocupación visible de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales. Entre las acciones emprendidas cabe citar estudios, foros, programas de radio y televisión, establecimiento de hogares para acoger a las víctimas de la violencia, medidas legales y

otras. Al parecer, la toma de conciencia de estos problemas es desigual, según los países y estratos sociales. Por otra parte, se revaloriza el espacio privado como un área afectiva necesaria también para los hombres, especialmente en el sector más joven.

Aunque muchos aspectos no son lo suficientemente claros para considerarse como logros de los objetivos propuestos respecto al papel de la mujer, hay algunos que vale la pena mencionar. Existe, sin duda, una creciente conciencia pública opuesta a todo tipo de discriminación social basada en el sexo. Asimismo, prácticamente existe consenso sobre el derecho de la mujer a tener una participación más plena. El papel del Estado en la mayoría de los países de la región ha sido fundamental en la ampliación masiva de la cobertura educativa y en materia de reformas legislativas que abrieron nuevos espacios a la mujer. Asimismo, dentro del aparato burocrático estatal y en el sector público correspondiente al magisterio se abrieron significativamente espacios laborales para las mujeres de la región. En los últimos años, la mayoría de los países han creado en el ámbito estatal oficinas especializadas para la promoción de la mujer.

El papel de los organismos no gubernamentales ha sido sumamente importante para la acumulación de nuevos conocimientos sobre la situación de la mujer y sus necesidades. Estos organismos también han apoyado proyectos específicos orientados a la generación de ingresos, la capacitación y la movilización. En algunos países se han articulado y coordinado con organismos estatales y en otros, por el contrario, se han constituido en espacios alternativos.

Los principales obstáculos a la participación de la mujer derivan de la persistencia de estereotipos culturales acerca del papel de la mujer, de condiciones económicas desfavorables que afectan a grandes sectores de mujeres, de la persistencia de limitaciones jurídicas en su relación familiar, de su educación y capacitación aún insuficientes, y de la falta de empleo suficiente y adecuado. Esta situación refleja la ambivalencia

del desarrollo social de la región, con grandes avances formales y con problemas fundamentales agudizados por la crisis.

La crisis genera, sin duda, nuevas contradicciones en el sector femenino. Las últimas décadas abrieron expectativas de educación, empleo, nuevos espacios de participación, que difícilmente se cerrarán. Incluso podría suceder que la crisis renovara modelos más conservadores y tradicionales, en una tentativa de retorno de las mujeres al hogar, para aliviar la demanda de empleo. La promoción de la incorporación de las mujeres a la sociedad es un proceso reciente y precario. La crisis es un factor importante que debe considerarse al tomar las precauciones necesarias para impedir que dicho proceso de inte-

gración se detenga. La vinculación de los problemas de las mujeres con los de toda la sociedad y su carácter estructural fue la tónica que adoptó la región al comprometerse en la promoción de los derechos de la mujer. Sólo una decidida voluntad política que reafirme ese enfoque impedirá retrocesos en la condición de la mujer en América Latina y el Caribe. La crisis en sí no tiene el poder de retardar o revertir los progresos logrados en el papel social de la mujer. Por el contrario, puede utilizarse como una herramienta para generar nuevos modelos de desarrollo con una participación más activa de la mujer. La opción que se adopte para enfrentar la crisis será más determinante para lograr esa finalidad que la situación económica en sí.

### Bibliografía

- Barrera, Manuel (1978): *Diferencias salariales entre hombres y mujeres en América Latina*, documento presentado al "Seminário a Mulher na Força de Trabalho na América Latina", Rio de Janeiro, 23 al 26 de noviembre.
- Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios (CSDHA) (1988): *National Machinery for Monitoring and Improving the Status of Women. Directory of National Machinery for the Advancement of Women*, Background Paper, N° 5, marzo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1977): *Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina* (E/CEPAL/1042/Rev. 1), Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1983): *Informe de la Tercera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe* (E/CEPAL/G. 1265) (E/CEPAL/CRM. 3/L. 8), Santiago de Chile, 5 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1984 a): *Informe del Grupo de expertas sobre las estrategias de ejecución para el adelanto de la mujer hasta el año 2000* (L.C/G. 1233 (Conf. 77/4)), Santiago de Chile, 28 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (1984 b): *Selección de publicaciones de la CEPAL realizadas durante el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz* (L.C/L. 320 (Conf. 77/5)), Santiago de Chile, 31 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (1984 c): *La mujer en el sector popular urbano: América Latina y el Caribe* (L.C/G. 1326), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 84. II. G. 14.
- \_\_\_\_\_ (1985 a): *Informe de la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria para la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz* (L.C/G. 1339), Santiago de Chile, 31 de enero.
- \_\_\_\_\_ (1985 b): *La juventud en América Latina y el Caribe*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 47, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1985 c): *Mujeres jóvenes en América Latina: aportes para una discusión*, Montevideo, Arca/Foro Juvenil, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1986 a): *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano: realidades y perspectivas* (L.C/G. 1372), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1986 b): *América Latina: las mujeres y los cambios socioocupacionales 1960-1980* (L.C/R. 504), Santiago de Chile, 13 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1987 a): *Informe de la Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social. ¿Qué hacer?* (L.C/G.1449 (Sem. 35/16)), Santiago de Chile, 18 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (1987 b): *La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades* (L.C/L. 413), Santiago de Chile, 24 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (1987 c): *Informe de la Sexta Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe* (L.C/L. 431 (MDM. 6/1)), Santiago de Chile, 29 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1987 d): *Nota de la Secretaría de la CEPAL sobre la Cuarta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe* (L.C/L. 433 (MDM. 7/2)), Santiago de Chile, 27 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (1987 e): *Desarrollo equitativo: algunas sugerencias para la acción* (L.C/R. 628), Santiago de Chile, 22 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1987 f): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1987* (L.C/G. 1503-P y Corr. 1). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.88.II.G.1. Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1988 a): *Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 69, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.II.G.3.

- \_\_\_\_\_ (1988 b): *Informe de la Séptima Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe* (LC/L. 435 (MDM. 7/3)), Santiago de Chile, 18 de enero.
- \_\_\_\_\_ (1988 c): *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (I.C/C. 1488 (SES. 22/3)/ Rev. 1), Santiago de Chile, 8 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (1988 d): *Los actores sociales y las opciones de desarrollo* (LC/R. 645), Santiago de Chile, 21 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1988 e): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1987: síntesis preliminar* (LC/C. 1511), Santiago de Chile, 11 de abril.
- \_\_\_\_\_ (1988 f): *Informe de actividades de la Secretaría de la CEPAL con relación a la integración de la mujer en el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe* (LC/L. 456 (CRM. 4/4)), Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_ (1988 g): *La mujer ante la legislación* (LC/L. 457 (CRM. 4/5)), Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_ (1988 h): *Mujer, trabajo y crisis* (LC/L. 458 (CRM. 4/6)), Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_ (1988 i): *Mujer y cooperativismo en América Latina* (LC/L. 466 (CRM. 4/7)), Santiago de Chile, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1988 j): *Información y comunicación al servicio de la mujer en América Latina y el Caribe* (LC/L. 461 (CRM. 4/3)), Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_ (s/f): *El nuevo protagonismo social femenino y sus escenarios en los años ochenta* (LC/L. 470 (CRM. 4/8)). CEPAL/ILPES/UNICEF (1983): *Desarrollo social en los 80*, Santiago de Chile, Alfabetá Impresores, septiembre.
- Dag Hammarskjöld Foundation (1975): *El informe Dag Hammarskjöld, 1975. ¿Qué hacer?*, Development Dialogue, N° 1-2, Uppsala, Suecia.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (1987): *Programa de acción participativo para Latinoamérica y el Caribe* PAMPLAC, Nueva York.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (1986): *Informe del encuentro de agencias privadas y redes que trabajan en beneficio de la mujer en la región de América Latina y el Caribe*, Bogotá, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1987 a): *Informe del Taller sobre Institucionalización de Proyectos para la Mujer Pobre*, Lima, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1987 b): *Un paso con la mujer, un salto en el desarrollo*, Bogotá, Editora Guadalupe Ltda.
- \_\_\_\_\_ (1987 c): *The Invisible Adjustment*, Santiago de Chile, Alfabetá Impresores, abril.
- Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) (1987): *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos*, Elizabeth Jelin (comp.), Programa de Participación, Ginebra.
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) (s/f): *Programme Activities of INSTRAW, 1988-1989*, Santo Domingo, República Dominicana.
- Joecks, Susan P. (1987): *INSTRAW, La mujer y la economía mundial*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Lagos, Ricardo (1986): *Efectos sociales de la crisis económica* (LC/R. 522 (Sem. 35/4)), Santiago de Chile, CEPAL, 14 de octubre.
- Muñoz Dálbora, Adriana (1987): *Fuerza feminista y democracia: Utopía a realizar*, Santiago de Chile, Ediciones Documentos, enero.
- Naciones Unidas (1979): *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.78.I.18.
- \_\_\_\_\_ (1988): (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Comisión Económica para África e Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer), *La capacitación de usuarios y productores en la elaboración de estadísticas e indicadores sobre la mujer en el desarrollo* (SI/ESA/STAT/SER.F/45), Estudios de métodos, serie F, N° 45, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.87.XVII.6.
- Nueva Sociedad, N° 93 (1988): *Ser mujer en América Latina*, Caracas, enero-febrero.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (1987 a): "Women workers: protection or equality?", *Conditions of Work Digest*, vol. 6, N° 2, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1987 b): *Women at Work*, N° 2, Ginebra.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT)/Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) (1985): *Women in Economic Activity: A Global Statistical Survey (1950-2000)*, Santo Domingo, República Dominicana, junio.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (1985): *Informe de la Tercera Consulta Gubernamental sobre las Actividades Complementarias de la CMRADR en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1985): *Aprender de las campesinas*, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1987): *Informe de la Cuarta Consulta Gubernamental sobre las Actividades Complementarias de la CMRADR en América Latina y el Caribe*, Montevideo, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1987): *El rol de la mujer en la familia y en las actividades económicas y productivas en la pequeña empresa agrícola* (CMRADR/CG/IV/7), documento presentado a la Cuarta Consulta Gubernamental sobre el Seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, Montevideo, 24 a 28 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (s/f): Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria, *Report on Activities in 1987*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1985): *Juventud: analfabetismo, alfabetización en América Latina*, Isabel Infante, Santiago de Chile, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1987 a): *Informe final. Seminario Técnico Regional. Antigua, Guatemala, junio 1987*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1987 b): *Educación de adultos en el proyecto principal. Estudio bibliográfico*, Nora Schlaen, REDALF, Serie bibliográfica N° 2, Santiago de Chile, oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), febrero.
- \_\_\_\_\_ (1987 c): *Educación de adultos en América Latina. Estudio bibliográfico*, Nora Schlaen, REDALF, Serie bibliográfica N° 3, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), julio.
- Programa Regional de Empleo para América Latina y el

- Caribe (PREALC) (1983): *Los programas especiales de empleo: algunas lecciones de la experiencia*, Documento de trabajo, N° 225, Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1985): *La creación de empleo en períodos de crisis*, Investigaciones sobre empleo, N° 24, Emilio Klein y José Wurgaft, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1987): *La protección social a los desocupados en América Latina*, Investigaciones sobre empleo, N° 28, Jorge Rodríguez y José Wurgaft, Santiago de Chile.
- Resolución 388 (XVIII) de la CEPAL (1979): *Cuarta evaluación de la aplicación de la Estrategia Internacional del Desarrollo*, abril.
- Resolución 34/180 de la Asamblea General (1979): *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 18 de diciembre.
- Resolución 35/56 de la Asamblea General (1980): *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 5 de diciembre.
- Resolución 40/108 de la Asamblea General (1985): *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*, 13 de diciembre.
- Solari, Aldo E. (1988): *La desigualdad educativa: problemas y políticas* (LC/R. 644), Santiago de Chile, CEPAL, 2 de marzo.

## La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo

*Irma Arriagada\**

El interés en estudiar el comportamiento económico de las mujeres en la región data de época reciente. Este se entronca con los estudios del desarrollo. Una primera conclusión de los análisis del papel económico de los sexos fue la participación desigual de hombres y mujeres en el mercado de trabajo ya que, según los registros censales, la mayor parte de la población masculina adulta figura como población económicamente activa, en tanto que la mayoría de las mujeres aparecen como población inactiva, es decir, están registradas como amas de casa. Este hallazgo llevó a los investigadores a intentar determinar las causas del fenómeno y a explorar las distintas formas de asignación de los trabajos a hombres y mujeres en las esferas de la producción y reproducción, respectivamente. De una forma u otra, las sociedades latinoamericanas —al igual que las del resto del mundo— han centrado la actividad económica de la mujer en las funciones de reproducción social, reproducción de la fuerza de trabajo y reproducción biológica. Así, el papel que desempeña la mujer en estas esferas de la reproducción determina la forma y alcance de la participación femenina en las actividades productivas.

En este artículo se intenta reseñar el trabajo que realizan las mujeres latinoamericanas en el mercado de trabajo y en el ámbito doméstico puesto que se reconoce la complejidad de las interrelaciones entre ambas esferas, las cuales se han visto muy afectadas por las crisis.

\*Asistente de Investigación Senior de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

## I Mediciones del trabajo femenino

El concepto de fuerza de trabajo, definida ésta como la población disponible para trabajar, elaborado y adecuado para una sociedad capitalista en plena expansión (como era el caso de los Estados Unidos en los años cuarenta), fue trasplantado a poblaciones que no están totalmente integradas al mercado y donde coexisten diferentes modos de producción (Wainerman y Recchini, 1981). El hecho de establecer una diferencia entre la población de trabajadores y la población total connota la existencia de un sistema de producción donde el trabajo se diferencia de otras actividades destinadas a satisfacer las necesidades de la propia vida. Esta diferencia no es tan nítida en los modos de producción precapitalistas.

El concepto de fuerza de trabajo, tal como lo señala Reicher Madeira (1978), mide el “avance del capitalismo”, es decir, cuántos individuos se han incorporado a la comercialización y a la monetización de las relaciones sociales en que la fuerza de trabajo se transa como mercancía.

Además, como las esferas doméstica y social se valoran de forma diferente, los individuos ocupados en actividades remuneradas pasan a ser los únicos responsables de la producción social y, como contrapartida, los restantes quedan en calidad de dependientes de ellos. En este último grupo se incluye a la mayoría de las mujeres, sin que se reconozca, por tanto, el aporte económico del trabajo doméstico.

Por otra parte, la definición del concepto de población económicamente activa usada en los censos y encuestas presenta una serie de dificultades para la medición adecuada de la actividad femenina que dicen relación con los siguientes aspectos:

— La definición no registra como trabajo la actividad doméstica no remunerada realizada dentro de los hogares.

— La definición considera como trabajo aquellas actividades para el mercado que son continuas, remuneradas y de tiempo completo. Las mujeres, en general, y las mujeres rurales, en particular, suelen trabajar en actividades no remuneradas, estacionales y en empresas familiares (Wainerman y Recchini, 1981).

— La definición usada no mide adecuada-

mente el trabajo que produce bienes y servicios para el autoconsumo.

— En los censos y encuestas se procesan las variables individuales y no las del hogar. Ello dificulta la consideración de aspectos fundamentales de la disponibilidad de las mujeres para el trabajo, derivados de la etapa del ciclo familiar.

— Finalmente, subsisten problemas relativos a la forma de aplicar la definición de población

económicamente activa como, por ejemplo, la forma de efectuar las preguntas sobre la actividad, el período de referencia y el tiempo mínimo de trabajo.

Pese a sus limitaciones y deficiencias, los censos de población son los únicos instrumentos estadísticos que permiten medir en el tiempo las tendencias principales de la participación económica de la población.

## II

### Las mujeres en el mercado de trabajo

Una de las formas más habituales de medir la actividad económica de la población es mediante las tasas de participación, que relacionan la población en edad activa que tiene o busca empleo con aquella que no lo tiene ni lo busca. En los últimos decenios, las tasas de participación económica de la población han descendido y han tendido a igualarse en los distintos países de la región. En parte, esta igualdad se debe sin duda, a la mayor uniformidad de la medición de la actividad, pero el fuerte descenso obedece a dos procesos sociales. El primero, es la expansión de la educación, que retuvo a los más jóvenes en el sistema escolar, restándolos del mercado de trabajo, y el segundo, la ampliación de la cobertura de la seguridad social, que permitió retirarse y acogerse a jubilación a sectores más amplios de la población en edad avanzada.

Estas tendencias son válidas para el conjunto de la población activa; en cambio, si se examinan las tasas de participación por sexo se aprecia una evolución en dos direcciones. Entre 1960 y 1985 se produjo, por una parte, un descenso de las tasas de participación económica masculina en todos los países de la región y, por otra, un aumento de la participación femenina; ésta creció en 21 de los 25 países, se mantuvo en un país y descendió en otros tres (cuadro 1).

Como se indicó anteriormente, el comportamiento de las mujeres en el mercado de trabajo, a diferencia del de los hombres, está condicionado por la etapa del ciclo de vida en que ellas se encuentran, ya que en su participación suele influir el estado civil, el número de hijos, el lugar de

Cuadro 1  
PARTICIPACION EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA  
POR SEXO, 1960 Y 1985  
(Tasas refinadas)<sup>a</sup>

País	Hombres		Mujeres	
	1960	1985	1960	1985
Argentina	78.3	67.1	21.4	24.7
Barbados	72.6	68.4	39.6	55.4
Bolivia	80.4	70.9	33.2	21.5
Brasil	77.9	71.8	16.8	26.6
Colombia	75.5	67.3	17.6	19.2
Costa Rica	79.3	73.5	15.0	20.6
Cuba	72.7	64.0	13.9	29.6
Chile	72.5	65.2	19.7	24.4
Ecuador	82.1	69.2	17.3	16.6
El Salvador	80.7	72.9	16.5	24.3
Guatemala	82.0	71.7	12.0	12.9
Guyana	73.9	71.8	16.7	23.6
Haití	84.0	72.9	72.1	52.2
Honduras	82.7	74.5	13.7	15.6
Jamaica	76.9	68.7	43.6	56.0
México	72.5	68.1	14.3	25.0
Nicaragua	80.5	70.8	17.3	21.3
Panamá	75.8	67.1	20.2	25.4
Paraguay	78.5	75.5	21.3	19.5
Perú	73.1	66.5	20.4	21.4
República Dominicana	75.9	70.7	9.3	11.3
Surinam	68.5	59.3	19.1	23.6
Trinidad y Tabago	71.2	69.5	25.8	26.8
Uruguay	74.3	67.6	24.1	28.2
Venezuela	77.1	68.4	17.2	25.3

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1989); *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (LC/G. 1550-P), edición 1988, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.89.II.G.1.

<sup>a</sup> Porcentaje de la población económicamente activa de 10 años y más sobre el total de la población de 10 años y más.

residencia y el nivel de instrucción, además de otros factores relacionados con la demanda de fuerza de trabajo femenina. En consecuencia, el trabajo femenino tiene especificidades que es necesario subrayar.

Así, la evolución de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo entre 1960 y 1980/1985 tiene las siguientes características:

— Las tasas de actividad femeninas por edad aumentaron en el período 1960-1985 en todos los grupos de edad entre los 15 y los 64 años. Hubo mayor participación de los grupos de edad jóvenes (20-24 y 25-29 años) en todos los países de modernización avanzada, como la Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica, y también en los de modernización acelerada pero desequilibrada que han mostrado una dinámica económica relativamente fuerte, en especial el Brasil, Cuba, Panamá y, en menor medida, el Perú. La tendencia en países de modernización parcial e incipiente, como Paraguay y Guatemala, es más bien la cristalización de la misma estructura de participación por edad que había en 1960 (CEPAL, 1989a).

— En materia educativa, la masificación de la enseñanza media en todos los países ha constituido un cambio radical. En países de mayor modernización como Argentina, Chile y Panamá, prácticamente se ha universalizado la educación básica y se sigue extendiendo la enseñanza media, hecho que se aprecia en la magnitud de la población activa femenina con más de 10 años de estudios ya en 1960, cuya proporción aumentó hacia 1980. En Argentina, 69% de las mujeres activas tienen más de 7 años de instrucción; en Chile y en Panamá, respectivamente, 44.3% y 44.4% de las mujeres activas tienen más de 10 años de instrucción. Además de ser una forma de participación y de satisfacción del consumo simbólica del conjunto de la población, los cambios educativos han significado la capacitación acelerada de la mano de obra. Este fenómeno se advierte en forma notable ya que en América Latina la población femenina económicamente activa tiene mayor nivel de instrucción que la población femenina que no participa en el mercado de trabajo, y que la población masculina tanto activa como inactiva. Si bien la expansión educacional ha sido una de las claves de la mantención del ritmo de movilidad social hasta los años ochenta, ésta es más aparente que real. En efecto, con el aumento de los niveles educacionales de la pobla-

ción activa se ha producido también un proceso de devaluación de la educación, de modo que para optar a los mismos puestos de trabajo ahora se debe poseer un nivel de instrucción mucho mayor.

— En relación con la participación y el estado civil, no ha habido grandes cambios en el período de 1960 a 1980. En general, las tasas de participación de las mujeres solteras son mayores que las de las mujeres no solteras. En cuanto a las mujeres con un nivel de instrucción bajo, el estado civil influye de manera importante en su opción de trabajar; es decir, las tasas de participación de las mujeres solteras son altas en relación con las de las mujeres no solteras. A medida que aumenta el nivel de educación, el estado civil pierde importancia y su efecto desaparece en el caso de las mujeres que tienen estudios postsecundarios (cuadro 2). A mayor número de años de instrucción, más alta es la posibilidad de generar ingresos familiares y de tener acceso al mer-

Cuadro 2  
TASAS DE PARTICIPACION FEMENINA SEGUN  
ESTADO CIVIL Y EDUCACION, 1980  
(MUJERES DE 10 AÑOS Y MAS)

País	Total	Nivel de instrucción (años)			
		0-3	4-6	7-12	13 ó más
Argentina					
Solteras	43.3	30.2	46.7	40.3	56.2
No solteras	20.6	12.4	16.2	32.3	58.0
Brasil					
Solteras	33.8	23.2	35.3	57.6	75.1
No solteras	22.1	16.7	22.8	44.3	69.6
Chile					
Solteras	29.5	30.2	28.0	28.3	42.8
No solteras	22.2	14.8	18.2	26.3	54.8
Ecuador					
Solteras	21.7	22.1	19.7	17.7	48.7
No solteras	16.8	11.2	12.2	27.6	56.5
Panamá					
Solteras	34.9	22.4	40.9	28.8	63.0
No solteras	26.5	10.9	19.3	43.9	75.2
Uruguay <sup>a</sup>					
Solteras	30.9	21.5	28.6	34.6	58.8
No solteras	24.5	16.5	21.4	35.4	71.5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (1989 b): *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina* (I.C/G. 1558-P), Santiago de Chile (en prensa).  
<sup>a</sup> 1975.



cado de bienes y servicios. En ese caso se puede emplear a otras mujeres para que realicen el trabajo doméstico y aumentar el número de bienes y servicios comprados en el mercado (lavanderías, guarderías infantiles, comida preparada, etc.). Esta forma de reemplazar el trabajo doméstico no significa delegar responsabilidades y, en algunos casos, el mejoramiento de la situación económica de la familia puede significar un aumento de las tareas domésticas.

En la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se distinguen dos lógicas claras (CEPAL, 1985a). Por una parte, existe una *lógica de determinación*, que obliga a las mujeres de ingresos más bajos a trabajar, independientemente del ciclo de vida en que se encuentren, de la educación que tengan, y de los ingresos que puedan obtener. Estas mujeres son las que aparecen peor registradas en los censos de población porque su trabajo lo realizan sobre todo en el sector informal de la economía. Por otra parte, existe una *lógica de opción*, que se aplica en el caso de las mujeres de ingresos más altos, quienes se incorporan al trabajo remunerado no sólo en busca de un ingreso, sino también de una forma de realización personal. Este grupo, inserto en el sector formal de la economía urbana, es captado adecuadamente por los censos y es el grupo laboral femenino que ha aumentado en forma sostenida, sobre todo en los países de modernización avanzada.

Desde la perspectiva de la demanda del mercado de trabajo se pueden analizar tres aspectos cruciales: la estructura de las ocupaciones femeninas, el nivel de feminización y los cambios ocurridos durante el período estudiado. En lo relativo al primer aspecto, existe información censal<sup>1</sup> que muestra una gran segmentación del mercado por sexo. En el período comprendido entre 1960 y 1980, cualquiera fuera el grado de modernización de los países, la mayoría de las mujeres trabajaba en la rama de servicios. La información correspondiente a 1980 muestra que la población femenina incorporada al sector de servicios oscilaba entre 55% (en Panamá) y 38% (en Perú), con tasas de entre 45% y 54% en el resto de los países (cuadro 3). En el período

estudiado, la participación femenina disminuyó en la agricultura y en la industria manufacturera, con lo cual ha continuado el proceso de "terciarización". Sin embargo, en los países de modernización avanzada y acelerada se ha modificado la composición interna del sector de servicios; la ocupación femenina ha aumentado en el sector de los servicios sociales y ha disminuido en el sector de los servicios personales.

Al examinar el grado de feminización de determinadas ocupaciones (cuadro 4), se puede inferir lo siguiente:

— El mayor grado de feminización, es decir, el mayor porcentaje de mujeres en cada grupo ocupacional, se encuentra en el grupo de las trabajadoras de servicio doméstico y lavanderas, en el cual entre 89% y 99% de los ocupados son mujeres. Los hombres desempeñan estas labores en calidad de mozos de restaurantes, empleados de hoteles y otros, siendo muy pequeña la proporción de ellos que trabaja en casas particulares (quienes perciben ingresos considerablemente más altos que las mujeres).

— Otra categoría en que también se advierte cierta feminización es la de profesionales y técnicos. Hacia 1980 más de la mitad de éstos eran mujeres (excepto en el Ecuador), debido a que la mayoría de las actividades principales de este grupo —educación y salud— son ejercidas por mujeres.

— Otro sector ocupacional con una alta proporción de mujeres es el de las hilanderas, sastres y modistas, en que más de la mitad de las personas ocupadas son mujeres.

En el período de 1960 a 1980, la participación femenina por grupos ocupacionales no experimentó grandes cambios en cuanto a la proporción de mujeres en las distintas categorías. En general, esta proporción ha aumentado algo más en las ocupaciones de empleados de oficina y de vendedores, si bien hacia 1980 las mujeres aún eran minoría en esas categorías. En síntesis, el mercado de trabajo sigue estando muy segmentado puesto que las ocupaciones tradicionalmente definidas como femeninas no han cambiado y no se han abierto otras ocupaciones importantes en cuanto al número de mujeres que las ejercen.

Junto con la segmentación, la incorporación de las mujeres en la producción ha sido predominantemente bipolar. Un sector muy numeroso de mujeres labora en el estrato manual, casi ex-

<sup>1</sup>Se refiere a tabulados de muestras censales de 1960, 1970 y 1980, cuyo análisis más detallado se encuentra en CEPAL, 1989b.

Cuadro 3  
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION FEMENINA ECONOMICAMENTE ACTIVA  
POR RAMA DE ACTIVIDAD, 1980<sup>a</sup>

Rama de actividad	Argentina	Brasil	Costa Rica <sub>b</sub>	Chile <sub>b</sub>	Ecuador <sub>c</sub>	Guatemala <sub>d</sub>	Panamá	Paraguay <sub>c</sub>	Perú <sub>b</sub>	Vene- zuela <sub>b</sub>
Agricultura y caza	3.1	14.2	6.4	2.8	12.6	9.7	7.9	12.0	24.9	2.6
Minas y canteras	0.1	0.1	—	0.2	0.1	0.1	0.1	—	0.4	0.4
Industrias manufactureras	16.9	18.6	20.3	15.7	15.5	18.8	8.5	20.8	12.0	16.2
Construcción	0.3	0.5	0.4	0.1	0.3	0.2	0.9	0.1	0.1	0.6
Electricidad, gas y agua	0.8	0.5	0.3	0.4	0.8	0.6	1.0	0.2	0.3	1.1
Comercio	18.8	12.5	20.6	23.6	18.5	21.9	17.4	15.6	20.2	21.1
Transporte y almacenamiento	1.4	1.4	1.1	1.8	1.0	0.8	3.7	1.2	1.3	2.1
Finanzas	5.1	2.8	2.2	2.8	2.5	2.6	5.3	2.1	2.7	6.0
Servicios	53.4	49.4	48.7	52.6	48.7	45.3	55.2	48.0	38.1	49.9
Total: %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Miles	(2 772.7)	(11 660.0)	(197.1)	(1 035.7)	(479.4)	(245.2)	(149.7)	(209.2)	(1 272.9)	(1 230.0)

Fuente: CEPAL (1989b): *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina* (LC/G.1558-P), Santiago de Chile (en prensa).

<sup>a</sup> Población económicamente activa de 10 años y más, excluidas las que buscan trabajo por primera vez. La clasificación de las ramas de actividad corresponde a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU).

<sup>b</sup> Datos provenientes de encuestas de hogares.

<sup>c</sup> 1981.

<sup>d</sup> 1982.

Cuadro 4  
FEMINIZACION DE LAS OCUPACIONES, 1980<sup>a</sup>

Ocupación	Argentina	Brasil	Chile <sup>b</sup>	Ecuador	Panamá	Uruguay
Profesionales y técnicos	51.9	56.0	53.7	42.5	54.3	57.4
Enfermeras y paramédicos	83.8	78.9	84.6	62.3	74.5	83.1
Profesoras y maestros	84.7	85.8	63.8	54.9	70.0	76.4
Directores, gerentes, administradores y propietarios	9.8	17.1	15.4	29.5	19.8	17.1
Empleados de oficina	41.4	44.9	41.4	45.4	64.4	35.2
Secretarias, telefonistas	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	66.4	81.7	<sup>c</sup>
Vendedoras, propietarias de comercio	27.8	34.0	38.4	30.0	34.6	27.0
Vendedores y dependientes	29.8	41.1	37.6	31.3	38.1	41.5
Trabajadores agrícolas	5.4	13.1	4.7	7.4	3.8	4.4
Artesanos, operarios fabriles, hilanderos, sastres y modistos	10.8 <sup>d</sup>	16.5 <sup>d</sup>	64.8	44.8	64.9	70.0
Otros obreros y jornaleros			12.5	13.7	12.4	6.1
Trabajadores de servicios personales	64.3	69.7	71.4	58.5	55.6	61.8
Empleadas domésticas, lavanderas	98.3	92.4	95.3	89.7	89.3	98.9
<i>Total</i>	<i>27.5</i>	<i>27.5</i>	<i>29.3</i>	<i>20.8</i>	<i>27.6</i>	<i>28.6</i>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina* (L/C/G.1558-P), Santiago de Chile, 1989 (en prensa).

<sup>a</sup> Porcentaje de la población femenina económicamente activa respecto del total de la población económicamente activa en cada grupo ocupacional.

<sup>b</sup> Datos tomados de encuestas de hogares.

<sup>c</sup> La información disponible no permitió separar a las secretarias y telefonistas del resto de los empleados de oficina.

<sup>d</sup> La información disponible no permitió separar a las hilanderas, sastres y modistas de las artesanas y obreras.

clusivamente como empleadas domésticas, y otro grupo mayoritario en las ocupaciones no manuales, como es el caso de las profesionales, las oficinistas y las vendedoras.

Finalmente, la evolución de las posiciones ocupacionales de las mujeres en los 20 años estudiados se ha traducido en una incorporación mayoritaria al estrato no manual, ya que al empleo femenino cabe atribuir más de la mitad del aumento producido en este estrato. Aunque lo

anterior sugiere una tendencia al mejoramiento de la posición de las mujeres en las ocupaciones, los antecedentes de algunos países de la región indican que el aumento de la escolaridad de las mujeres y de su número en las ocupaciones no manuales no se ha traducido en una elevación del ingreso, ya que el empleo de éstas sigue siendo segmentado en ocupaciones consideradas femeninas, es decir, de menor prestigio y de remuneraciones más bajas.

## III

## El trabajo de la mujer en el ámbito doméstico

Hasta aquí se han examinado las ocupaciones que las mujeres desarrollan en el mercado laboral. Para comprender las formas que toma el trabajo fuera del hogar se debe examinar también el trabajo doméstico que las mujeres ejecutan en sus hogares. Las amas de casa sin empleo remunerado en la región constituyen, según el país, entre 30% y 50% de la población femenina mayor de 15 años. Así, según datos de encuestas de hogares, en 1985 del total de mujeres mayores de 15 años, las amas de casa representaban 32% en Bogotá, 44% en Caracas, 40% en Panamá, 48% en San José y 55% en São Paulo.

Resulta difícil definir el trabajo doméstico. En un nivel teórico general éste corresponde al "conjunto de actividades de mantenimiento requeridas para reproducir diariamente la fuerza de trabajo, lo cual comprende la transformación de bienes en valores de uso para el consumo" (Benería, 1984, p. 25). En todas las sociedades el trabajo doméstico se distingue del trabajo no doméstico y es considerado predominantemente trabajo de la mujer. Sin embargo, la definición en concreto de las formas que adquiere el trabajo doméstico es muy heterogénea y varía según la etapa del ciclo familiar, la clase social, las condiciones culturales, ecológicas y regionales, el grado de desarrollo y de modernización, y, en forma muy definitoria, de la conceptualización ideológica que la sociedad postule acerca del papel de la mujer como "madre-esposa-dueña de casa".

Hasta hace poco tiempo, no se habían efectuado estudios cuantitativos que midieran el trabajo doméstico realizado por las mujeres en América Latina.<sup>2</sup> Esta falta de preocupación obedece al hecho que el trabajo doméstico no remunerado efectuado por las mujeres, que es muy heterogéneo, no es considerado trabajo propia-

mente tal puesto que no se transa en el mercado y, por lo tanto, no se registra en las cuentas nacionales. Sin embargo, los cambios ideológicos en cuanto al papel de la mujer en la sociedad y la concepción de su trabajo a inicios de la década de 1970 empezaron a poner énfasis en la importancia del trabajo doméstico no remunerado en la reproducción de la población. Esta situación se vio reforzada por la crisis, circunstancia en que la importancia del trabajo doméstico se hizo más evidente, en especial entre los estratos populares. En éstos se debió suplir con trabajo doméstico femenino la disminución de bienes y servicios de su "canasta" básica (de Barbieri y de Oliveira, 1985). Así, la importancia del trabajo doméstico contribuye a explicar las tasas de participación relativamente bajas de las mujeres casadas, en particular de aquellas de los estratos bajos.

En un estudio pionero de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1984) se señala que entre las mujeres de América Latina, el tiempo dedicado a las actividades domésticas es a menudo igual o mayor que el destinado a las actividades remuneradas en el mercado, de modo que una fracción elevada de las mujeres dueñas de casa están "sobreempleadas". En un estudio sobre Chile se calculó que las amas de casa trabajaban en promedio un total de 56.3 horas semanales, de las cuales 37.9 horas se destinan a tareas domésticas, descontando el trabajo fuera del hogar. Así, el ama de casa tenía una jornada de ocho horas diarias sin descanso dominical, en tanto que para la mujer que además trabajaba fuera del hogar, la jornada total era de 12 horas diarias (Pardo, 1983). En términos de valor, las mediciones efectuadas sugieren que el trabajo doméstico podría equivaler a proporciones que oscilan entre un tercio y la mitad del ingreso monetario de las familias. En el caso de los hogares pobres, esa significación es mayor ya que constituye un elemento esencial de la estrategia de supervivencia. En el mismo estudio sobre Chile se estimó que el aporte del trabajo doméstico de las mujeres al producto geográfico bruto llegaba a 30% y que sólo era superado por el producto del sector manufacturero. Dadas las carac-

<sup>2</sup>Para una discusión exhaustiva sobre las formas de medición del trabajo doméstico, véase Goldschmidt (1987). En ese artículo se examinan las imputaciones de valor al trabajo doméstico por trabajador sustituto, por salario para función equivalente en el mercado, por costo de oportunidad, y por salarios medios o mínimos en el mercado.

terísticas del trabajo doméstico, es posible suponer que en otros países el aporte de la mujer es igual o semejante.

Asimismo, en los estudios realizados por la OIT (1984) sobre Argentina, Bolivia, Chile, México, Perú, Venezuela y Uruguay se han confirmado algunas hipótesis importantes:

a) La incorporación de la mujer al mercado de trabajo no significa una disminución correlativa del trabajo en el hogar, es decir, las mujeres que trabajan cumplen, en realidad, dos jornadas de trabajo.

b) El aumento del ingreso familiar no ha significado menor cantidad de trabajo doméstico para la dueña de casa; lo que se ha modificado es su composición, por cuanto se han derivado a terceros las tareas más ingratas. En efecto, las

amas de casa siguen desarrollando las actividades domésticas, e incluso han incorporado algunas nuevas relacionadas con la mejor posición social.

c) Las amas de casa que cuentan con equipamiento técnico en el hogar dedican a los quehaceres domésticos casi tanto tiempo como el que le destinan las que viven en hogares sin ese equipamiento. La diferencia importante radica en la intensidad del esfuerzo personal realizado, pues el desarrollo tecnológico más bien ayuda a recrear el papel de reproductora de la mujer.

d) En relación con la crisis económica, si bien ha aumentado el trabajo doméstico, los hombres no han incrementado su contribución a éste. Así, aunque disminuyó el papel de proveedor principal del hombre, ello no significó aumentos correlativos en el trabajo doméstico.

## IV

### La crisis y sus repercusiones en el trabajo de la mujer

Desde los años cincuenta, y por tres décadas, los países latinoamericanos experimentaron, con ciertas fluctuaciones, un crecimiento sostenido de sus economías. Pero a contar de 1980, se inició una drástica disminución de ese dinamismo.<sup>3</sup>

Las repercusiones de la crisis y de las políticas de ajuste aplicadas se manifestaron en el mercado de trabajo en tres formas principales (Tokman, 1986a y 1986b): a) disminución del ritmo de crecimiento del empleo; b) modificación del tipo de empleo generado, con aumento de la informalidad y de la "terciarización", y c) disminución de los salarios reales.

#### 1. La crisis y el desempleo por sexo

El desempleo fue una de las consecuencias de la crisis que se manifestó de manera más drástica y rápida en el mercado de trabajo. Para el conjunto de la fuerza de trabajo, entre 1980 y 1985 el número de desocupados en la región creció en 48% (CEPAL, 1987).

A continuación se examina la forma cómo se expresó la crisis en el mercado laboral en las ciudades de Bogotá, Caracas, Panamá, San José y São Paulo. Se analizan los efectos de la crisis en hombres y mujeres en los años 1982 y 1985<sup>4</sup>.

En 1985 las tasas de desempleo en estas cinco ciudades latinoamericanas alcanzaban magnitudes de entre 5.2% (São Paulo) y 13.6% (Bogotá). Al hacer una comparación por sexo, se observa que las tasas de desempleo masculinas varían en un rango bastante menor que las femeninas: entre 5 y 10% las primeras y entre 6 y 19% las segundas. Así, en las distintas ciudades —con la excepción de Caracas— las tasas de desempleo de las mujeres son más altas que las de los hombres y las variaciones son mayores entre los países. Esto último puede deberse a las dificultades para medir el desempleo femenino, que en muchos casos queda oculto en la categoría denominada quehaceres del hogar (cuadro 5).

Históricamente, las tasas de desempleo fe-

<sup>3</sup>Para una información detallada sobre la crisis, véanse CEPAL, 1987; CEPAL, 1986a; CEPAL, 1986c, y CEPAL, 1985c.

<sup>4</sup>La información proviene de las respectivas encuestas de hogares. Se realizó un conjunto de tabulaciones especiales, cuyo detalle se puede encontrar en CEPAL, 1988.

Cuadro 5  
TASAS DE DESEMPLEO POR EDAD Y SEXO, 1985

Ciudad	Población 15 años y más	Población 15 a 19 años	Población 20 a 24 años
Bogotá	13.6	33.9	22.3
Hombres	10.1	32.3	17.8
Mujeres	18.6	35.6	27.2
Caracas	9.8	21.5	15.6
Hombres	10.5	23.8	16.1
Mujeres	8.6	16.7	14.8
Panamá	10.4	32.3	22.7
Hombres	9.4	30.6	19.9
Mujeres	12.2	34.7	27.7
San José	7.3	19.8	13.1
Hombres	6.8	18.5	11.7
Mujeres	8.2	21.8	15.3
São Paulo	5.2	13.7	7.2
Hombres	5.0	13.4	7.2
Mujeres	5.6	14.2	7.2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, tabulados especiales basados en las respectivas encuestas de hogares.

menino han sido mayores que las de desempleo masculino. Confirma esta aseveración la información reunida por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC, 1982) sobre seis países del área según la cual entre 1970 y 1980 en todos los países se daba tal situación. La diferencia más acentuada se encontraba en Panamá y la menos marcada en el Brasil.

Para explicar el mayor desempleo femenino es necesario tener presente que en América Latina las economías no son suficientemente dinámicas como para absorber la creciente mano de obra disponible. Además, existe exceso de oferta de mano obra femenina para el reducido número de ocupaciones a que las mujeres pueden optar, y ello se debe al alto grado de segmentación por sexo del mercado de trabajo. Por otra parte, se arguye que, como en la mayoría de los casos las mujeres no son jefes de hogar, pueden "permitirse" estar desempleadas porque no son el principal sostén económico del grupo familiar. Esta es la argumentación clásica de los empleadores para contratar menos mujeres o para remunerarlas con menores ingresos (Ribeiro y de Barbieri, 1978). Sin embargo, lo anterior contrasta en forma notable con el creciente número de mujeres jefas de hogar, que en los últimos años

han llegado a representar entre un quinto y un tercio —en el caso del Caribe— del total de los jefes de hogar (CEPAL, 1984 y Massiah, 1984).

La situación económica del Brasil escapa a la tendencia general registrada en los demás países. Hasta 1986, en ese país se había logrado resolver los desequilibrios externos con un costo recesivo menor en comparación con el resto de América Latina. Tal como se señaló en la sección precedente, antes de la crisis el Brasil experimentó grandes progresos en cuanto al crecimiento del producto interno bruto por habitante y a la creación de nuevos puestos de trabajo para hombres y mujeres. Sin embargo, a esos avances acompañaron también notorias desigualdades en la distribución del ingreso y en el acceso a los diferentes sectores del mercado laboral (CEPAL, 1986b y CEPAL 1986d). En informaciones recientes se ha señalado que el efecto de la crisis en los mercados de trabajo informal y formal no alcanzó a las tasas de participación de las mujeres. Por el contrario, éstas siguieron creciendo durante el período más crítico de la economía brasileña, lo que fue más notorio en el sector formal que en el informal (Spindel, 1987).

Entre 1982 y 1985, el desempleo femenino casi se quintuplicó en Bogotá, y en Caracas aumentó prácticamente al doble. En São Paulo aumentó algo, en tanto que disminuyó en Panamá y en San José. Las tasas de desempleo fueron más altas en el caso de las jóvenes entre 15 a 19 años, llegando a más de 30% en Bogotá y en Panamá (cuadros 5 y 6). En México, entre 1984 y 1987, el desempleo fue mayor en la población de entre 15 y 19 años, y entre los desempleados el porcentaje de los que buscaban trabajo por primera vez fue mayor en la población femenina que en la masculina (De Oliveira, 1987).

Al mismo tiempo que se incrementó la tasa de desocupación femenina en la mayoría de las ciudades, aumentaron los puestos de trabajo ocupados por mujeres, lo que se observa al examinar el comportamiento de la tasa de ocupación.<sup>5</sup> Esta tendencia puede apreciarse en tres de las cinco ciudades: Bogotá, Caracas y São Pau-

<sup>5</sup>La tasa de ocupación es la relación entre las personas efectivamente ocupadas y la población en edad de trabajar. Es decir, a diferencia de la tasa de actividad, la tasa de ocupación no incluye ni a los cesantes ni a los que buscan trabajo por primera vez, o sea, a los desocupados.

Cuadro 6  
TASAS DE OCUPACION Y DESOCUPACION FEMENINAS,  
1982 Y 1985

Ciudad	Tasas de ocupación		Tasas de desocupación	
	Total mujeres	Mujeres 15 a 24 años	Total mujeres	Mujeres 15 a 24 años
Bogotá				
1982	35.8	29.5	4.2	8.7
1985	39.9	33.0	18.6	30.0
Caracas				
1982	35.3	26.9	4.8	8.3
1985	37.2	27.5	8.6	15.3
Panamá				
1982	33.6	24.4	14.2	29.3
1985	33.8	21.4	12.2	30.3
San José				
1982	37.7	34.1	9.2	18.5
1985	32.4	29.4	8.2	17.5
São Paulo				
1982	35.4	49.5	4.7	7.5
1985	42.5	51.1	5.6	10.5

**Fuente:** CEPAL, División de Desarrollo Social, tabulados especiales basados en las respectivas encuestas de hogares.

lo. También se observa algo similar en el caso de Uruguay, país donde más mujeres se volcaron al mercado de trabajo y donde el proceso adquirió un carácter irreversible (Prates, 1987).

Al mismo tiempo que se han mantenido las tendencias históricas de incorporación de la mujer al mercado de trabajo, ha habido un aumento de la participación femenina frente a la caída de los ingresos familiares. Así, la participación femenina en el mercado de trabajo latinoamericano en la crisis de los años ochenta ha tenido un comportamiento opuesto al registrado en la crisis de los años treinta en los Estados Unidos, país donde las mujeres se retrajeron del mercado de trabajo para dar mayores oportunidades de empleo a la población masculina.

En América Latina, como consecuencia de la disminución del ingreso familiar en el período recesivo, otros miembros del hogar, especialmente las mujeres jóvenes, se han incorporado al mercado laboral formal e informal en busca de un trabajo remunerado para compensar esa caída (ICRW, 1986).

La explicación de esta diferencia de comportamiento no es clara; por una parte, se puede

plantear que la valorización del trabajo femenino ha cambiado, de modo que ahora las mujeres valoran más el trabajo fuera del hogar. Sin embargo, es probable que las mujeres de los sectores medios y altos se comporten de manera similar a las norteamericanas de los años treinta, es decir, que dentro de su lógica de opción, al bajar los salarios, se retiren del mercado de trabajo. Por su parte, las mujeres de los sectores populares, según la lógica de determinación, han debido trabajar fuera del hogar en todos los intersticios del mercado de trabajo formal y, en particular, en el informal.

De las situaciones planteadas se concluye que en el contexto de la crisis ha aumentado de manera considerable el nivel de desocupación, en especial de las mujeres y de los jóvenes, y ha disminuido la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo. La diversidad de situaciones que muestran los países se debe a la forma distinta que ha adoptado la evolución de los ingresos, a la mayor o menor capacidad del sistema económico para generar nuevos puestos de trabajo, a las políticas de ajuste aplicadas y a los programas de inversión pública y social.

Puede sostenerse, entonces, que persisten las tendencias que se venían manifestando desde los años cincuenta hacia la ampliación del mercado de trabajo para las mujeres. Pero el gran aumento que anotaron las tasas de crecimiento de la fuerza laboral femenina en el período 1950-1985 no tuvo una contrapartida que asegurara su absorción como fuerza productiva, lo cual afectó especialmente a las jóvenes recién incorporadas al mercado de trabajo.

En lo referente a la inserción de las mujeres en los puestos de trabajo, la estructura de las ocupaciones femeninas sigue manteniéndose a pesar de la crisis, y en el corto plazo no es dable esperar cambios significativos en la segmentación del mercado de trabajo por sexo. En efecto, ésta no se ha visto demasiado afectada por los cambios propiamente económicos del período de la crisis; más bien, predomina la rigidez ideológica que define los puestos de trabajo como "femeninos" y "masculinos".

Para un análisis más profundo se plantea la necesidad de revisar el registro de las formas de participación de las mujeres en el sector informal. En muchas investigaciones de tipo cualitativo se ha mostrado que en épocas de crisis, las mujeres de los estratos más pobres se incorporan a la fuerza de trabajo pero no son captadas en forma adecuada ni por los censos de población ni por las encuestas de hogares (Raczynski y Serrano, 1985; CEPAL, 1984; y León y Arriagada, 1987).

## 2. La distribución de ingresos por sexo

La distribución de ingresos en América Latina ha sido siempre desigual, aunque con variaciones en función del grado de desarrollo del país y del modelo político y social predominante. Así, la concentración del ingreso en los tramos superiores ha reflejado el acceso diferenciado a la propiedad y al uso de bienes y servicios.

En América Latina no se han realizado estudios comparados recientes sobre la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres. En los que se han hecho a nivel nacional, se muestra que los ingresos percibidos por las mujeres son inferiores a los obtenidos por los hombres, si bien la diferencia varía entre los países. En el caso de Chile, por ejemplo, entre 1960 y 1985 los ingresos medios femeninos no superaron 68% de los masculinos, una vez controlada la variable nivel

educativo. Esta relación no se ha modificado en el último cuarto de siglo (Leiva, 1987).

Si se analizan las diferencias de los ingresos medios por sexo y edad, se aprecia que en la población más joven esas diferencias son menores y que éstas se van acentuando a medida que aumenta la edad. Lo anterior lleva a concluir que las mujeres progresan menos que los hombres, con lo cual se profundiza la disparidad de ingresos entre ambos con la edad (AES, 1987).

También puede plantearse que, al tener mayor educación, las mujeres jóvenes que se incorporan al mercado laboral se ubican en niveles ocupacionales superiores, pero sólo un análisis diacrónico permitirá confirmar si mantienen sus posiciones en el tiempo.

En 1985, en las cinco metrópolis estudiadas la población femenina recibía entre 53 y 84% de los ingresos medios masculinos (São Paulo, 52.8%, Caracas, 60.8%; Bogotá, 66.3%; San José, 79.9%, y Panamá, 83.5%).

Cabría preguntarse si la diferencia de ingresos entre los hombres y las mujeres obedece a la falta de calificación de estas últimas. Sin embargo, en las cinco ciudades consideradas, el ingreso medio de los hombres y mujeres ocupados, con el mismo nivel de instrucción, presenta grandes diferencias y, en todos los casos, mientras mayor es el nivel de instrucción mayor es también la diferencia de ingresos, en desmedro de las mujeres. Así, entre los analfabetos la diferencia según el sexo es mucho menor, y en San José es ligeramente mayor el ingreso medio femenino. En el nivel universitario (más de 13 años de instrucción) las diferencias de ingresos son marcadamente mayores entre ambos sexos. El caso extremo se presenta en São Paulo, donde los ingresos medios masculinos equivalen al doble de los ingresos medios femeninos (cuadro 7).

Al analizar los índices de ingresos medios por ocupaciones de los hombres y las mujeres (cuadro 8), se observa que los ingresos masculinos son siempre mayores en las mismas ocupaciones. Nuevamente, cuando se pasa de las ocupaciones manuales a las no manuales las disparidades de ingreso se incrementan, observándose las mayores diferencias entre los ingresos medios masculinos y femeninos en los profesionales y en los gerentes, administradores y directores. Ya sea se trate de hombres o de mujeres, estas ocupaciones son las mejor remuneradas.



Cuadro 7  
INDICES DE INGRESO MEDIO DE LA POBLACION ACTIVA POR SEXO  
Y NIVEL DE INSTRUCCION, 1985<sup>a</sup>

Nivel de instrucción	Ciudad		Bogotá		Caracas		Panamá		San José		São Paulo <sup>b</sup>	
	H <sup>c</sup>	M <sup>d</sup>	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Sin instrucción	61	42	53	40	...	...	70	76	50	23		
Primaria												
0 a 6 años	69	52	76	46	63	42	77	52	78	37		
Secundaria									84	44		
7 a 12 años	93	70	104	65	99	83	104	82	142	77		
Universitaria												
13 años y más	263	152	221	134	251	157	175	140	335	150		
Total	115	76	116	71	106	88	107	85	117	62		
Ingresos medios de la población	100		100		100		100		100			

**Fuente:** CEPAL, División de Desarrollo Social, tabulados especiales basados en las respectivas encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Se consideró como base del índice (=100) el ingreso medio del total de la población.

<sup>b</sup> Los niveles de instrucción de São Paulo son: sin instrucción; 1 a 4 años; 5 a 8 años; 9 a 11 años, y 12 años y más.

<sup>c</sup> H: hombres.

<sup>d</sup> M: mujeres.

Cuadro 8  
INDICES DE INGRESO MEDIO DE LA POBLACION ACTIVA POR SEXO Y OCUPACION, 1985<sup>a</sup>

Ocupación	Ciudad		Bogotá		Caracas		Panamá		San José		São Paulo	
	H <sup>b</sup>	M <sup>c</sup>	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Profesionales	313	193	240	154	317	180	200	175	340	142		
Técnicos y afines	197	154	138	71	164	118	167	125	168	72		
Directores y gerentes, administradores públicos	540	373	205	175	195	158	234	124	347	191		
Secretarios y cajeros	105	85	77	70	91	101	98	50	95	102		
Empleados de comercio	89	43	102	76	110	76	93	69	114	52		
Comerciantes por cuenta propia	163	78	118	49	67	51	116	79	149	69		
Obreros calificados y semicalificados	75	49	89	60	88	67	81	73	86	93		
Obreros no calificados	61	51	75	46	69	65	75	63	40	33		
Empleados domésticos	58	54	48	40	60	33	80	46	28	20		
Total	116	74	116	70	106	88	107	85	117	62		
Ingresos medios de la población	100		100		100		100		100			

**Fuente:** CEPAL, División de Desarrollo Social, tabulados especiales basados en las respectivas encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Se consideró como base del índice (=100) el ingreso medio del total de la población.

<sup>b</sup> H: hombres.

<sup>c</sup> M: mujeres.

Cuadro 9  
INDICES DE INGRESOS MEDIOS POR JEFATURA DEL HOGAR Y SEXO, 1985<sup>a</sup>

Ciudad	Total de la población			Jefes de hogar		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Bogotá	100	116	74	134	140	95
Caracas	100	116	70	133	140	81
Panamá	100	106	88	118	123	95
San José	100	107	85	119	127	84
São Paulo	100	117	62	135	141	80

**Fuente:** CEPAL, División de Desarrollo Social, tabulados especiales basados en las respectivas encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Se consideró como base del índice (=100) el ingreso medio del total de la población.

Los jefes de hogar, sean hombres o mujeres, tienen niveles de ingreso muy superiores a los hombres y mujeres del total de la población. Sin embargo, la diferencia entre los jefes de hogar de uno y otro sexo es mucho mayor que la que existe entre los hombres y mujeres en el conjunto de la población (cuadro 9). Este patrón se repite en todos los países y en magnitudes similares, lo que plantea la necesidad de reflexionar sobre este grupo de mujeres jefas de hogar cuyas condiciones de vida están entre las más deterioradas de la región.

La mayor disparidad entre los ingresos femeninos y masculinos, tanto en el total de la población como entre los jefes de hogar, se observa en São Paulo. Esta ciudad ha registrado uno de los aumentos más espectaculares de la participación femenina en los últimos años. Sin embargo, ello ha sido posible al precio de que las mujeres han debido aceptar salarios mucho más bajos que los de los hombres. En este caso, al igual que en el Uruguay, la ocupación femenina corresponde a una "reserva de trabajo estancada" integrada por trabajadores activos pero con ocupación irregular cuyos niveles de remuneración descienden por debajo del nivel normal de la clase obrera (Prates, 1987).

Entre 1982 y 1985, los ingresos medios relativos de las mujeres disminuyeron en Bogotá y Caracas, en Panamá se mantuvieron y sólo crecieron en San José de Costa Rica, país donde hubo una fuerte disminución de la ocupación, es decir, un proceso opuesto al de São Paulo. En relación con los niveles de instrucción, las muje-

res que vieron disminuir más su ingreso medio fueron las que poseían niveles de instrucción intermedios, es decir, entre 7 a 12 años de educación. Durante el período, los ingresos medios femeninos de quienes tenían niveles de instrucción más altos y más bajos tendieron a acercarse, de modo que el diferencial de ingresos por concepto de instrucción fue mucho menor en 1985 (cuadro 10). Se produjo, pues, una baja de los salarios medios femeninos; en otras palabras, la igualación se hizo hacia niveles más bajos de ingresos.

En lo que respecta a las ocupaciones, las mujeres que perdieron más ingresos en ese período fueron las oficinistas—lo cual coincide con lo registrado acerca de los niveles de instrucción intermedios— y las vendedoras por cuenta propia. Los ingresos medios de las profesionales sólo bajaron en Caracas. En el resto de las ciudades se mantuvieron e incluso aumentaron (cuadro 11). Si se comparan los ingresos medios de las ocupaciones de menor y mayor remuneración, se puede apreciar que en Bogotá aumentó la concentración del ingreso por ocupaciones, ampliándose la diferencia entre ambos extremos. En Caracas y San José, en cambio, la diferencia entre esos salarios disminuyó y en Panamá se mantuvo.

Un primer análisis de lo ocurrido con la crisis muestra un aumento de la desigualdad de ingresos entre los trabajadores hombres y mujeres. Entre las mujeres se ha producido una disminución general de los salarios, pero especialmente en los niveles intermedios, que ha dado lugar a

Cuadro 10  
INDICES DE INGRESOS MEDIOS DE LA POBLACION ACTIVA  
FEMENINA POR NIVEL DE INSTRUCCION, 1982 Y 1985<sup>a</sup>

Instrucción	Bogotá		Caracas		Panamá		San José	
	1982	1985	1982	1985	1982	1985	1982	1985
Sin instrucción	50	42	46	40	28	...	29	76
1 a 6 años	63	52	53	46	41	42	46	52
7 a 12 años	117	70	81	65	84	83	73	82
13 años y más	161	152	146	134	148	157	137	140
<i>Total</i>	98	74	77	71	86	88	72	85
Ingresos medios de la población	100		100		100		100	

**Fuente:** CEPAL, División de Desarrollo Social, tabulados especiales basados en las respectivas encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Se consideró como base del índice (=100) el ingreso medio del total de la población.

Cuadro 11  
INDICES DE INGRESOS MEDIOS-FEMENINOS PARA ALGUNAS OCUPACIONES,  
1982 Y 1985<sup>a</sup>

Ocupación	Bogotá		Caracas		Panamá		San José	
	1982	1985	1982	1985	1982	1985	1982	1985
Profesionales	173	193	181	154	173	180	163	175
Técnicos y afines	163	154	79	71	95	118	123	125
Directoras, gerentas y administradoras	179	373	197	175	184	158	159	124
Oficinistas	130	85	74	70	100	101	88	50
Vendedoras	92	43	81	76	74	76	53	69
Vendedoras por cuenta propia	80	78	61	49	50	51	102	79
Empleadas domésticas	37	54	42	40	36	33	25	46
<i>Total</i>	98	74	75	70	85	88	72	85
Ingresos medios de la población	100		100		100		100	

**Fuente:** CEPAL, División de Desarrollo Social, tabulados especiales basados en las respectivas encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Se consideró como base del índice (=100) el ingreso medio del total de la población.

una menor concentración de los ingresos, de modo que las diferencias debidas a los distintos niveles de instrucción y a los diversos tipos de ocupación han tendido a disminuir.

En suma, la crisis se ha hecho sentir con bastante rigor en el mercado de trabajo y ha

afectado a todos los trabajadores, pero en forma particularmente negativa a las mujeres. Esta situación trae consecuencias para las políticas sociales específicas en el segmento femenino, así como para las jefas de hogar y las mujeres jóvenes que han sido las más afectadas.

## V

Repercusiones de la crisis en las familias  
de los sectores populares<sup>6</sup>

Hasta el momento se han analizado los efectos de la crisis en el segmento remunerado de las mujeres trabajadoras. Sin embargo, queda sin considerar un grupo muy importante de mujeres, que trabajan en el hogar, de las cuales no hay registros cuantitativos. Por lo tanto, a continuación se presentan los resultados de algunos estudios de carácter principalmente cualitativo, que muestran lo ocurrido en el ámbito doméstico de los sectores populares.

Como ya se señaló, la crisis afectó de manera especial a las mujeres. Las amas de casa de los sectores populares vieron agravada su precaria situación. Esto se reflejó especialmente en la dificultad para encontrar empleo remunerado y en las altas tasas de cesantía que afectaron a mujeres y hombres de los sectores populares. Simultáneamente, la crisis se dejó sentir en la vida familiar, en las tareas domésticas cotidianas, y en la carga de trabajo doméstico que tuvieron que asumir las mujeres.

Algunos datos sobre la región indican que en ciertos países han aumentado las familias extensas, de manera que en una sola vivienda coexisten más de un grupo familiar. En la mayoría de los casos se trata de los hijos que han constituido sus propias familias pero que no han logrado independizarse. Hay también parientes más lejanos o no parientes que han levantado construcciones precarias en los mismos sitios y con quienes se comparte el agua, la electricidad y, en algunos casos, los alimentos. Este fenómeno de las "familias allegadas" comprende a las allegadas de sitio, de vivienda y de sitio, y a las allegadas totales, es decir, las familias que dependen por completo de las familias que las acogen. Tanto en Chile como en el Brasil este proceso de crecimiento de las familias allegadas ha sido descrito ampliamente.

También se ha mostrado que durante el período de crisis el número de trabajadores o de personal activo por familia ha aumentado, en particular en los sectores populares donde en muchos casos se incorpora a los hijos menores a

diversas actividades informales y de autoempleo. Este cambio en la estructura familiar ha significado una mayor carga de trabajo para las mujeres, desde dos perspectivas: han disminuido los recursos para la reproducción y ha aumentado el número de personas que hay que mantener.

En algunos estudios se ha señalado que la cesantía prolongada da origen a diversas estrategias de vida familiar, que difieren entre los hombres y las mujeres. La estrategia masculina se centra en un primer momento en la búsqueda de trabajos relacionados con su propio oficio o con alguna actividad anterior, por intermedio de amigos y ex compañeros de trabajo. En una segunda etapa, la búsqueda se hace extensiva a cualquier tipo de trabajo, lo que significa el autoempleo o, en otros casos, la realización de actividades esporádicas y de bajos ingresos que por lo general terminan engrosando el sector informal de la economía. Con frecuencia, esta permanente frustración en períodos prolongados de cesantía induce al consumo excesivo de alcohol, lo que provoca dificultades familiares, conflictos y violencia familiar.

En lo referente a la mujer, las estrategias son de variada índole. Junto con el hombre inicia la búsqueda de ingresos en actividades de tiempo parcial, irregulares, inestables y de salarios muy reducidos, y que en buena parte son una extensión de su papel doméstico: costuras, lavados, servicio doméstico remunerado y por horas, venta de comida, etc. Otra alternativa, de distinta naturaleza, es participar en grupos de mujeres que se unen para enfrentar juntas el mismo tipo de problemas de subsistencia, ya sea para generar ingresos o para abastecerse en conjunto de los bienes necesarios para la subsistencia del grupo familiar. Lo novedoso de este tipo de respuesta es que las mujeres enfrentan de manera colectiva y no individual el problema de la subsistencia. Si-

<sup>6</sup>Esta sección se basa en los siguientes trabajos: Jelin y Gogna, 1987; De Oliveira, Zuleica, 1987; Raczyński y Serrano, 1985, y Hardy, 1985.

multáneamente con proporcionar una visión más "social" del problema, aumentan los espacios de participación femenina y de autovaloración, ya que se convierte en trabajo considerado como tal lo que usualmente fue un ejercicio doméstico.

Las etapas por las que se pasa en la organización doméstica son diversas e inciden directamente en el aumento de la carga de trabajo de la mujer.<sup>7</sup> En una primera instancia, se dejan de pagar las cuentas, es decir, los pagos hipotecarios de la propiedad, si los hay, las cuentas de gas y de electricidad, y, en último lugar, de agua. Ello significa que las mujeres deben cocinar con leña—lo que en muchos casos supone recolectarla—, salir a buscar agua a pilones públicos distantes del hogar, etc. En segundo término, se venden los bienes: el refrigerador, la cocina, la vajilla, la ropa, los materiales para arreglar la casa, y otros. Todas estas ventas agregan un peso adicional a las mujeres pues las privan de elementos esenciales para ejecutar las actividades domésticas. Por último, no se reponen los elementos que se deterioran, como el vestuario, el calzado y el equipa-

miento de la casa. Tampoco se cuenta con el dinero mínimo necesario para locomoción para salir a buscar trabajo, pues todo el dinero que logra reunirse se destina a la alimentación. Asimismo, no sólo cambia el lugar donde se compra, sino los montos y la cantidad de lo que se compra, produciéndose así un sobredimensionamiento de la actividad doméstica. Tampoco se puede planificar el futuro. "El 'inmediatismo' y la solución de pequeñas crisis permanentes se convierte en el estilo de vida de los sectores populares" (Jelin y Gogna, 1987, p. 9).

Este aumento de la actividad doméstica por el exceso de trabajo derivado de la crisis, sumado a la sensación de la mujer de no estar cumpliendo en forma adecuada con la función reproductora que la sociedad le ha asignado, suele provocar en muchas dueñas de casa depresiones y cuadros sicosomáticos graves.

Queda planteada la duda de cuál sería la magnitud real de la crisis si las mujeres no supliesen con un alto costo personal y de trabajo gran parte de las carencias provocadas por ésta.

## VI

### Síntesis

De los datos estadísticos y cualitativos aportados se puede concluir que las repercusiones de la crisis se han dejado sentir de manera distinta entre los trabajadores de uno y otro sexo. Al producirse reducciones drásticas en los ingresos del hogar, a diferencia de los hombres, las mujeres han aumentado su ritmo de incorporación a los mercados de trabajo formal e informal. De esta forma, las tasas de participación siguen creciendo, si bien su composición interna varía ya que la ocupación crece a un ritmo menor y el desempleo aumenta significativamente, en especial en el grupo de 15 a 19 años.

La segmentación del mercado de trabajo por sexo no ha experimentado grandes variaciones

atribuibles a la crisis. Ha aumentado el sector informal, aunque el registro que de él hacen las encuestas de hogares no es exhaustivo. El trabajo doméstico remunerado, que venía disminuyendo entre 1970 y 1980 aumentó en el período 1982-1985. De esta forma, la estructura de las ocupaciones consideradas "femeninas" sigue manteniéndose pese a la crisis y no es dable esperar grandes cambios en la segmentación del mercado de trabajo por sexo en el corto plazo.

Por último, en lo relativo a la distribución de los ingresos por sexo, se puede concluir que en este ámbito se aprecian más claramente las disparidades entre trabajadores de uno y otro sexo. Esta situación de desigualdad se ha visto acentuada por la crisis, al punto que los ingresos medios femeninos en algunos casos llegan a representar la mitad de los salarios medios masculinos. Esta discrepancia se hace mayor cuando se consideran los jefes de hogar. Al examinar los datos por

<sup>7</sup>La mayoría de los estudios cualitativos han sido realizados en países de modernización avanzada (Argentina, Chile, Uruguay y también en el Brasil).

grado de instrucción y tipo de ocupación puede apreciarse que los ingresos medios que se redujeron más fueron los de las mujeres con ocupaciones no manuales de nivel bajo, es decir, las vendedoras por cuenta propia, oficinistas y otras, que corresponden a los grupos con niveles de instrucción intermedios, o sea, de 7 a 12 años de educación.

Asimismo, el proceso de mantención y reproducción de la fuerza de trabajo a cargo de las mujeres, especialmente en los sectores populares, se hace cada vez más difícil. De esta forma, las mujeres de esos sectores deben extender e intensificar su jornada de trabajo para suplir la disminución de bienes y servicios provocada por la crisis.

### Bibliografía

- Agrupación de Economistas Socialistas (AES)/Grupo de Economía Feminista (1987): *El trabajo tiene sexo*, Santiago de Chile, mimeo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1987): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1987*, Washington, D.C.
- Benería, Lourdes (1984): *Reproducción, producción y división sexual del trabajo*, Santo Domingo, CIPAF, Colección Teoría.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1989a): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (LC/G.1550-P), Edición 1988, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.89.II.G.1.
- (1989 b): *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina* (LC/G.1558-P), Santiago de Chile (en prensa).
- (1988): *Mujer, trabajo y crisis* (LC/L.458 (CRM4/6)), Santiago de Chile.
- (1987): *La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades* (LC/L.413), Santiago de Chile.
- (1986 a): *Transición estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983* (LC/R.547), Santiago de Chile.
- (1986 b): *América Latina: las mujeres y los cambios socio-ocupacionales 1960-1980* (LC/R.504), Santiago de Chile.
- (1986 c): *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 54 (LC/G.1408/Rev. 2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.II.G.12.
- (1986 d): *La transformación socio-ocupacional del Brasil 1960-1980, y la crisis social de los '80* (LC/R.518), Santiago de Chile.
- (1985 a): *Las mujeres latinoamericanas en los ochenta* (LC/R.412), Santiago de Chile.
- (1985 b): *Análisis estadístico de la situación de la mujer en países de América Latina a través de encuestas de hogares* (LC/R.418/Sem.24/2), Santiago de Chile.
- (1985 c): *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe* (LC/L.332 (Sem.22/3)), vol. II, Santiago de Chile.
- (1984): *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe* (LC/G.1326), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.14.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (1987): *América Latina: indicadores demográficos sociales y económicos de la población femenina, Boletín demográfico*, año 20, N° 39 (LC/DEM/G.52), Santiago de Chile.
- De Barbieri, Teresita y Orlandina de Oliveira (1985): *Presencia de las mujeres de América Latina en una década de crisis*, Santo Domingo, CIPAF, Colección Teoría.
- De Oliveira, Orlandina (1987): *Empleo femenino en México en tiempos de expansión y recesión económica: tendencias recientes*, México, D.F., El Colegio de México.
- De Oliveira, Zuleica (1987): *A crise e os arranjos familiares de trabalho urbano*, estudio presentado en la reunión de MUDAR—"Mujeres por un Desarrollo Alternativo" celebrada en Bolivia.
- Eldhom F., O. Harris y K. Young (1977): Conceptualizing women in *Critique of Anthropology*, vol. 3, N° 9 y 10, Londres.
- Faletto, Enzo y Germán Rama (1984): *Cambio social en América Latina, Pensamiento iberoamericano*, N° 6, Madrid.
- García, Norberto y Víctor Tokman (1984): *Transformación ocupacional y crisis, Revista de la CEPAL*, N° 24 (LC/G.1324), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.5.
- Goldschmidt, Luisella (1987): *Trabajo no remunerado en el hogar: métodos de evaluación económica, Medición de las actividades económicas de la mujer*, Richard Anker y Catherine Hein (comps.), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Hardy, Clarisa (1985): *Estrategias organizadas de subsistencia: los sectores populares frente a sus necesidades en Chile* (LC/R.480 (Sem.30/6)), Santiago de Chile, ponencia presentada al "Seminario inter americano sobre a pequena produção urbana", realizado en Recife, Brasil, entre el 2 y el 6 de diciembre de 1985.
- International Centre of Research on Women (ICRW) (1986): *Weathering Economic Crises: Women's Responses to the Recession in Latin America and the Caribbean*, propuesta presentada a la Fundación Ford, Washington, D.C., mimeo.
- Jelin, Elizabeth y Mónica Gogna (1987): *Los pobres: familia y vida cotidiana*, ponencia presentada en la XIV Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), celebrada de Recife, Brasil, en noviembre de 1987, mimeo.
- Leiva, Alicia (1987): *Las desigualdades en el trabajo de hombres y mujeres, Coyuntura económica*, N° 14, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET), Academia de Humanismo Cristiano.
- León, Arturo e Irma Arriagada (1987): *Las mujeres en el sector informal de la economía: aspectos metodológicos* (LC/R.562), Santiago de Chile, CEPAL.

- Massiah, Joycelin (1984): *La mujer como jefe de familia en el Caribe: estructura familiar y condición social de la mujer*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (1986): *Población económicamente activa. Estimaciones: 1950-1985. Proyecciones: 1985-2025*, vol. III. París.
- Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1987): *Anuario estadístico*, París.
- \_\_\_\_\_ (1985): *Anuario estadístico*, París.
- \_\_\_\_\_ (1980): *Statistical Yearbook*, París.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1984): *Mujeres en sus casas: estudios sobre el trabajo no remunerado en el hogar*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pardo, Lucía (1983): La dueña de casa y su aporte al PGB, *Revista de economía*, N° 15, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Prates, Suzana (1987): *Participación laboral femenina en un proceso de crisis*, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (1982): *El mercado de trabajo en cifras: 1950-1980*, Santiago de Chile.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1985): *Vivir la pobreza: testimonios de mujeres*, Santiago de Chile, Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL)/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Rama, Germán (1984): *La evolución social en América Latina (1950-1980): transición y cambio estructural*, estudio presentado al seminario "Alternativas de desarrollo en América Latina", realizado en Colombia.
- Recchini de Lattes, Zulma (1983): *Dinámica de la fuerza de trabajo femenina en la Argentina*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Reicher Madeira, Felicia (1986): Los jóvenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros, *Revista de la CEPAL*, N° 29 (LC/G.1427), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1978): El trabajo de la mujer en Fortaleza, *Demografía y economía*, vol. XI, N° 1 (34), México, D.F., El Colegio de México.
- Ribeiro, Lucía y Teresita de Barbieri (1978): La mujer obrera chilena: una aproximación a su estudio, *Chile: mujer y sociedad*, Paz Covarrubias y Rolando Franco (comps.), Santiago de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Spindel, Cheywa (1987): *A mulher frente a crise econômica dos anos 80. Algumas reflexões com base em estatísticas oficiais*, São Paulo, Instituto de Estudos Económicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP)/PUC-SP, N° 18.
- Tokman, Víctor (1986 a): Crisis, ajuste económico y costo social, *El trimestre económico*, vol. 53(1), N° 209, México, D.F.
- \_\_\_\_\_ (1986 b): Ajuste y empleo en América Latina: los desafíos del presente, *Revista internacional del trabajo*, vol. 105, N° 3, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Wainerman, Catalina y Zulma Recchini (1981): *El trabajo femenino en el banquillo de los acusados. La medición censal en América Latina*, México 12, D.F., The Population Council (Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Editorial Terra Nova, S.A.).

## De la reforma agraria a las empresas asociativas

*Emiliano Ortega\**

El desafío de la reforma agraria no radica sólo en la expropiación de tierras o en la recuperación de tierras públicas, sino también en la capacidad de generar nuevas formas de organización y de vinculación socioeconómica para el campesino. Si se pasa revista a las experiencias de reforma agraria posteriores a 1960, se aprecia que casi sin excepción, en algún momento, todos han considerado que las formas asociativas de organización productiva podrían desempeñar el papel recién indicado.

Este artículo se centra en dicha experiencia asociativa como instrumento teórico-práctico de la reforma agraria. Está basado en estudios de casos realizados en ocho países de la región por especialistas nacionales, quienes trabajaron sobre bases metodológicas previamente discutidas y acordadas, en las que se percibió la reforma agraria y las empresas asociativas como un solo núcleo de teoría, acción y resultados.

El logro de los objetivos buscados mediante la reforma dependió en gran medida de la calidad del diseño, las características estructurales y otros aspectos de las empresas asociativas que se formaron.

\*Economista agrícola, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Este artículo es una versión extractada del libro *Reforma agraria y empresas asociativas*, publicado por la División Conjunta CEPAL/FAO y que contiene los resultados de la investigación realizada conforme al proyecto sobre "Las nuevas estructuras agrarias y las políticas agrícolas en América Latina" que la División condujo en virtud de un convenio suscrito entre la CEPAL y el Gobierno de los Países Bajos.

## I Elementos históricos e ideológicos de de la reforma agraria

En los años cincuenta la situación socioeconómica y política de la mayoría de los países latinoamericanos tendió a cambiar. La población creció aceleradamente; las migraciones del campo a la ciudad crearon una nueva problemática urbana; la diversificación y el crecimiento de la economía se convirtieron en tareas sociales prioritarias; la industrialización avanzó en distintos grados según el país; el Estado adquirió cada vez más compromisos en el orden económico-social; y, por último, la administración pública se fortaleció y se extendieron los servicios públicos. Mientras esto ocurría en el área urbana, en el campo se hacía cada vez más difícil alcanzar los ajustes técnicos, productivos y sociales adecuados al cambio ideológico y socioeconómico general y a las demandas campesinas, en particular.

Hacia 1950 el progreso técnico de los sectores primarios de la economías latinoamericanas era precario. La CEPAL<sup>1</sup> señalaba en esos años que la región había entrado en "una nueva fase del proceso de propagación universal de la técnica, cuando ésta dista mucho aún de haberse asimilado plenamente en la producción primaria". La producción agrícola estaba fundada principalmente en la tierra y en la mano de obra como factores decisivos. Los insumos tecnológicos modernos se empleaban de manera limitada. A la baja productividad se añadían la desigual distribución del ingreso y las precarias condiciones de vida de la población ligada a la agricultura, que en 1950 representaba 54% de la población regional.

Por esta razón, la CEPAL vinculó el desarrollo industrial con la tecnificación agrícola como un todo: "la industrialización es una imposición ineludible del desarrollo económico y constituye el necesario complemento de la tecnificación de la agricultura",<sup>2</sup> decía Prebisch en 1954. La CEPAL

<sup>1</sup>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951. II.G.1, Nueva York, 1951.

<sup>2</sup>R. Prebisch, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (E/CN.12/359), Nueva York, Naciones



planteó también el tema de la tenencia de la tierra como obstáculo para el desarrollo económico. El hecho de que esté "acaparada una parte considerable de la tierra... la hace difícilmente accesible al agricultor sin tierras... De ahí el espectáculo singular de la pulverización de la tierra en numerosísimas parcelas antieconómicas, que representan una pequeña parte de la superficie total, frente a una exigua cantidad de propietarios que abarcan la mayor parte de la tierra disponible... Si se recuerda la considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra en buena parte de los países latinoamericanos, se comprenderá que la solución del problema de la tenencia de la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico".<sup>3</sup>

En el transcurso de la década de 1950 se fue afianzando la convicción de que era ineludible la necesidad de enfrentar el problema agrario mediante una transformación estructural —en la doble perspectiva de la justicia distributiva y del aumento de la productividad— con una connotación cada vez más integral. Se explica así que la reforma agraria adquiriese toda su significación como instrumento de desarrollo socioeconómico en los procesos que se realizaron a partir del decenio de 1960.

Los procesos de transformación agraria ocurridos en Bolivia, Cuba y Guatemala en la década de 1950 contribuyeron a inducir los procesos de reforma agraria en la región, que se multiplicaron desde 1960 en adelante.

En América Latina, la discusión en torno a la reforma agraria prestaba atención especial a la relación entre los propósitos redistributivos y de elevación de la productividad. La importancia de la productividad se fundaba en que su aumento facilitaba la redistribución, ya que a lo menos parte de ella podría provenir del margen anteriormente inexplorado en los sistemas agrarios tradicionales.

En este marco fue posible caracterizar las propiedades que cumplían con su *función social* o que se usaban en armonía con el interés social y por lo tanto, discriminar entre ellas. Esta nueva concepción del papel de la propiedad se estableció como *principio* básico en las leyes de reforma agraria y, en algunos casos, incluso alcanzó rango constitucional. Llama la atención la similitud en cuanto al tratamiento del tema en todas estas leyes, incluidas las normas aplicadas en los casos de incumplimiento de la función, como son los de no explotación, de explotación deficiente o de explotación indirecta.

## II

### Aspectos políticos y jurídicos de la reforma agraria

La reforma agraria fue ejecutada por iniciativa del gobierno, con la dictación de instrumentos jurídicos y en respuesta a proyectos de desarrollo económico y social y a convenios internacionales suscritos por los Estados nacionales. La reforma fue, en lo esencial, principalmente el resultado de la iniciativa, la decisión y la acción emprendidas por los poderes públicos. La presión campe-

sina, si bien estuvo presente, no fue un factor esencial. La reforma agraria en los años sesenta y setenta fue precedida de cambios políticos que contribuyeron a su viabilidad.

Por haber sido la reforma agraria un mecanismo jurídico de cambio social que se institucionalizó desde el Estado, su orientación en cuanto a qué se reformaba, cómo se reformaba y para qué se reformaba, dependió, en cada caso, principalmente del proyecto político del gobierno respectivo, de las negociaciones o concertaciones entre los diversos grupos de interés y de la sucesión de éstos en el aparato público a lo largo del tiempo.

En todas las leyes o decretos de reforma agraria se establecían los requisitos para ser be-

Unidas, 1954. Reimpreso en la serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978, p. 7.

<sup>3</sup>R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), CEPAL, 1951. Reimpreso en la serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973, p. 50.

neficiarios de la asignación de tierras, otorgándose una clara preferencia a los campesinos y trabajadores ligados a las tierras expropiadas.

En todos los países en que se aplicaron leyes de reforma agraria, sin excepción, se explicitaban las obligaciones, por parte de los beneficiarios, con respecto a las condiciones y modalidad de pago de las tierras adjudicadas. Como norma general, la tierra asignada a los campesinos debía ser pagada. Un segundo elemento común a todas las legislaciones se refiere al valor cobrado por las tierras, que en general era el precio máximo pagado por el Estado, por medio del organismo competente, por concepto de indemnización, si se trataba de tierras expropiadas, o bien, una cifra basada en valores catastrales, en el caso de terrenos públicos. Al respecto, solían contemplarse plazos no inferiores a diez años ni superiores a 30; además era común la existencia de períodos de gracia, que en promedio eran de tres años, como asimismo el pago en anualidades iguales y constantes, sin devengar intereses, salvo en casos de mora.

En los procesos de reforma agraria estudiados, el diseño de los modelos de asignación de tierras, por el carácter institucional y legal de la intervención, correspondió a las esferas técnico-administrativas y políticas. Antes de iniciarse el proceso de reforma, durante la preparación y creación de los instrumentos jurídicos, se procedió a definir las nuevas formas optativas de organizar la agricultura reformada. Estas eran de tres tipos: a) unidades agrícolas de tipo familiar, para ser asignadas a jefes de hogar, que permitieran el trabajo y progreso familiar; b) unidades agrícolas, para ser asignadas en propiedad o en usufructo a asociaciones de campesinos, y c) unidades mixtas, con la asignación a cada jefe de hogar de una superficie más o menos reducida para permitir el trabajo familiar y además, la asignación de tierras para producir para el mercado a base de superficies de mayores dimensiones asignadas a la asociación de campesinos para el trabajo y producción grupales.

Se observa, en los casos estudiados, que cuando las instituciones de la reforma agraria debie-

ron proceder a la asignación definitiva de la tierra mediante el otorgamiento de títulos, tuvieron presentes en primer lugar, los antecedentes de cada unidad expropiada, sus dimensiones, recursos, potencial productivo, población asentada en su interior, etc. En otros términos, el peso de la estructura social agraria expropiada tuvo enorme significación en la determinación de cada unidad asignada a los campesinos. Sobre las estructuras fundiarias tradicionales, se establecieron las nuevas organizaciones agrarias, las que en su inmensa mayoría coincidían, tanto en sus límites físicos como en el número de familias beneficiarias, con la situación anterior a la reforma.

En la reforma agraria de los años sesenta y setenta hubo fases o momentos en que los institutos encargados de su aplicación manifestaron clara preferencia por la entrega de la tierra en forma asociativa, manteniéndose las haciendas indivisas, las que fueron entregadas en propiedad a las asociaciones campesinas. En las reuniones interamericanas de ejecutivos de la reforma agraria, se dejaron varios testimonios de esa predisposición a la constitución de empresas asociativas de trabajo y producción en el área reformada de la agricultura. En la cuarta reunión de este tipo organizada en 1972 por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), (ex Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) en Panamá, se consideró que... "estas formas asociativas o comunitarias son las más adecuadas para garantizar la libertad y dignidad de los campesinos, para vincularlos al proceso de decisiones nacionales y para estimular la creación de una cultura más auténtica".<sup>4</sup> En reuniones anteriores ya se habían formulado recomendaciones similares de manera que tendió a crearse una ideología favorable a las empresas asociativas de trabajo y producción en la agricultura.

<sup>4</sup>IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas), *IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria*, Ciudad de Panamá, 14 al 20 de mayo de 1972, p. 32.

## III

## Fundamentos conceptuales y empíricos para el establecimiento de empresas asociativas

En lo esencial, estas empresas se caracterizan por la identificación de la propiedad de los recursos productivos con el trabajo, y por el hecho de que los campesinos, en su condición de trabajadores, participan en diversos grados y niveles en la gestión de la empresa.

La definición que mejor parece ajustarse a la experiencia es la de J. Ortiz Egaz,<sup>5</sup> quien define la empresa como una forma asociativa de producción surgida de los procesos de reforma agraria, que mediante el aprovechamiento racional de los recursos disponibles, produce principalmente para el mercado. Está integrada por campesinos que comparten ciertos valores, principios y motivaciones, aceptan determinadas normas y adoptan un sistema de propiedad común y de control de los factores productivos, el uso de parte de las utilidades en obras de beneficio para la comunidad y la distribución del excedente en proporción al trabajo aportado por cada socio y los miembros de su familia.

J.E. Araujo<sup>6</sup> subraya que en la empresa asociativa... "el sentido de la actividad se hace en términos del provecho de la actividad conjunta orientada hacia el bienestar de la sociedad" ... y por lo mismo ... "el agricultor que ingresa a una empresa comunitaria debe estar básicamente dispuesto a cambiar su modo de vida, renunciar a su independencia como dueño o arrendatario y a cambiar su manera de trabajar".

De esta manera, el término "asociativo" es considerado como el más general para referirse a toda empresa en la cual la posesión, uso, gestión y apropiación de los beneficios son de carácter social, en oposición a la empresa, en que desde la propiedad hasta la apropiación de las utilidades es individual, y a la organización colectivista o

estatal, en que la nota distintiva es el papel protagónico del Estado.

Ciertamente, dentro de cada término pueden hacerse varias distinciones, como las que reconocen el carácter comunitario de una forma específica de empresa asociativa, o los diferentes niveles en que puede manifestarse el carácter asociativo de la empresa. Otro tanto puede decirse de la participación estatal, de los niveles de propiedad, del uso individual de la tierra y de los servicios y beneficios empresariales.

La experiencia de los países en que se estudió la situación y evolución de las formas asociativas de producción agrícola muestra que la creación y organización de éstas se fundamentó, en primer lugar, en aspectos operativos que permitieran agilizar los procesos de reforma agraria. Así, en las explotaciones expropiadas se establecieron instancias inmediatas de reemplazo para evitar la discontinuidad de la producción y administración de las unidades productivas. La división y parcelación de las grandes explotaciones habría supuesto un período relativamente largo para realizar los levantamientos y estudios necesarios destinados a delimitar las unidades familiares. A su vez, habría implicado la desarticulación completa del uso del suelo, del aprovechamiento de la infraestructura y del capital, todo lo cual presentaba serios problemas técnicos y con frecuencia limitaciones ecológicas difíciles de superar al formarse las unidades familiares.

Un segundo aspecto fundamental en la implantación de las formas asociativas fue la preocupación por lograr inmediatamente un cierto grado de participación de los beneficiarios con el objeto de permitir no sólo la continuidad de la producción, sino la organización de una estructura sustitutiva.

En algunos casos, prevalecieron consideraciones de orden histórico y cultural, como la experiencia acumulada por grupos étnicos que habían utilizado secularmente recursos naturales pertenecientes a las comunidades. Influyó también la experiencia de algunas formas asociativas

<sup>5</sup>J. Ortiz Egaz, "La empresa comunitaria como base para un reordenamiento territorial", *La empresa comunitaria. Una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano*, J.E. Araujo (comp.), San José, IICA, 1975.

<sup>6</sup>J.E. Araujo, *Una opción humanista del desarrollo rural de América*, serie Desarrollo Institucional, N° 1, San José, IICA, 1974.

estimuladas por instituciones o por movimientos campesinos que accedieron a la tierra en forma grupal y que realizaron comunitariamente sus actividades agrícolas. Pesaron, asimismo, razones ideológicas que valoraban lo asociativo por sobre las formas individuales como mecanismos de defensa y participación campesinas. Sin embargo, quizá los factores más decisivos hayan sido los de carácter técnico-económico, ya que se juzgaba más operativo y menos engorroso mantener indivisas las haciendas, plantaciones y estancias ganaderas, con el objeto de no interrumpir los procesos de producción y aprovechar su organización para no tener que alterar la infraestructura, las técnicas productivas y el uso del capital.

Estas y otras razones propias de cada país (como la calidad de los recursos, la fragilidad de los ecosistemas o la importancia de algunas actividades productivas organizadas en gran escala y orientadas al comercio de exportación) se conjugaron para que, desde mediados de los años sesenta se dieran casi simultáneamente procesos reformadores relativamente similares. No cabe ninguna duda de que estos procesos interactuaron entre sí y se influyeron mutuamente.

En los países estudiados, las formas asociativas se plantearon en el marco de la propiedad privada. El presente estudio se ha centrado en el análisis de las formas asociativas de carácter "privado", inmersas en economías de mercado, aunque por su origen hayan surgido del Estado y hayan mantenido estrecha vinculación con éste. Abordar el tema de las empresas de propiedad estatal en el contexto de un orden socialista, como parte de un cambio en la naturaleza del Estado, habría exigido formular un proyecto distinto al realizado.

Los procesos de reforma agraria verificados en América Latina presentan gran similitud en sus procedimientos jurídicos y también en su evolución. Sin que haya habido necesariamente coincidencia en las fechas o períodos en que se desarrollaron, de la revisión de cada caso es posible reconocer una suerte de ciclo característico común a todos ellos.

En una primera etapa, se observa un profundo debate sobre la "cuestión agraria", que da lugar a un cierto nivel de consenso en torno a la disfuncionalidad del sector agrícola respecto a la totalidad del sistema socioeconómico y a la necesidad de provocar cambios. En esta primera fase

frecuentemente se promulgaron leyes y políticas de loteo o parcelación de algunos latifundios y de colonización de tierras públicas. Sin embargo, la magnitud de estas acciones no disminuyó la tensión social en las zonas de agricultura secular.

La segunda fase suele iniciarse con un cambio político que permite impulsar reformas estructurales en el agro. Estas se caracterizan por la dictación de leyes de reforma agraria, que permiten la expropiación de tierras privadas y la utilización de tierras públicas, con el propósito de dotar de recursos a los campesinos. Se reconoce el derecho del campesinado a organizarse y se crean instituciones públicas encargadas de aplicar las nuevas normas jurídicas. Existe la convicción de que la promoción del campesinado y su integración al desarrollo nacional permitirán modernizar la agricultura, requisito indispensable para sentar las bases de un desarrollo sostenido fundado en la industrialización. Esta segunda fase puede ser más o menos prolongada y en algunos casos también experimentar interrupciones para reanudarse en otro período. Su término se identifica claramente en el tiempo con la paralización de las expropiaciones; en otras palabras, la fase de reforma se extiende desde la creación de los instrumentos jurídicos e institucionales hasta el término de la decisión de expropiar.

En la tercera fase, queda delimitada un área reformada en la agricultura que puede experimentar diversas tensiones que influirán en su trayectoria. Las tensiones más decisivas se relacionan con el poder público y sus instituciones y con la inserción del área reformada en el mercado. En casos extremos, a la interrupción del proceso de expropiaciones puede seguir el escamoteo por parte de los antiguos propietarios, de las tierras del área reformada, con drásticas consecuencias para los campesinos. En otros casos, el área reformada experimenta cambios en las nuevas estructuras establecidas en la fase de reforma propiamente tal y modificaciones en su funcionamiento, inducidos por el aparato estatal o derivados de conflictos ocurridos en el interior de las nuevas estructuras sociales. En esta fase el espacio para la representación o movilización campesinas es del mayor interés para la evolución de los avances logrados durante la reforma.

Si se tienen presentes las distintas etapas del proceso de reforma agraria, se aprecia que la

empresa asociativa surgió en la segunda fase como fórmula estratégica para alcanzar el doble objetivo de superar las dificultades que plantea la unidad productiva familiar y a la vez aprovechar los recursos e infraestructura de las unidades expropiadas.

El clima más favorable para la formación de empresas asociativas (sin considerar la experiencia de El Salvador que fue posterior), se registró a fines de los años sesenta y en el primer quinquenio de los años setenta.

En los distintos países, como ya se ha indicado, el proceso de reforma agraria (entendido aquí como el período de expropiaciones), se detuvo en algún momento, ante todo por razones de orden político, y llegó a su fin. Sin embargo, en la tercera etapa, es decir, en la de postreforma, la suerte de las empresas asociativas fue muy diversa, como se señalará más adelante.

La organización de las empresas asociativas tuvo dos momentos claramente definidos. Primero, una etapa transitoria, orientada a no perder la continuidad de la producción en la unidad expropiada y a permitir a los campesinos beneficiarios un período de adaptación entre la expropiación y la adjudicación definitiva en propiedad. Esta forma empresarial en varios países recibió el nombre de "asentamiento campesino", siendo éste una figura jurídica emanada de un convenio entre el instituto encargado de aplicar el proceso y los campesinos beneficiarios. La diferencia entre los países estriba en el grado de injerencia del Estado en la gestión de la unidad productiva, lo cual se expresa en la realidad por el nivel de autonomía del campesinado en la toma de decisiones. La segunda etapa se refiere a la adjudicación real de la unidad productiva a la asociación de campesinos y/o de trabajadores.

## IV

### Rasgos predominantes de las formas asociativas agrícolas establecidas en los países estudiados

Para detectar y establecer similitudes o comportamientos comunes entre las formas asociativas descritas, se seleccionaron tres parámetros que representan, entre otras características, aquellas que se consideran las más importantes de una concepción asociativa de las empresas.

i) *La propiedad legal de la tierra.* Pueden presentarse tres casos. Primero, el Estado es el propietario y entrega derechos de usufructo sobre el bien a terceros, que es el caso típico de las formas transitorias; segundo, la propiedad es privada y radica en la entidad asociativa, representada por la empresa, cooperativa, grupo u otra persona jurídica; en este caso, la propiedad es común o comunitaria. Por último, se individualizan los derechos de propiedad entre los socios, es decir, a cada miembro le corresponde legalmente una parcela, la que aporta a la empresa asociativa.

ii) *La forma de gestión.* Básicamente se trata de identificar en qué entidad recae el proceso de toma de decisiones. Una primera alternativa es que la gestión se reserve al Estado, con lo cual los

miembros de la asociación tienen una participación limitada. En una segunda situación, la gestión corresponde a los asociados mediante sus órganos representativos; en este caso, la presencia del Estado puede limitar la autonomía de los socios sin llegar a sustituirlos.

iii) *La forma de explotación de la tierra.* Se refiere a la forma de organización del trabajo en relación con el diseño de la unidad asociativa. Se distinguen dos tipos básicos: en uno, el trabajo es asumido en conjunto en toda la explotación y en el otro, cada socio (y su familia) toma a su cargo una subdivisión territorial de la empresa, en cuyo caso pueden o no individualizarse los derechos de propiedad.

El estudio de las unidades asociativas constituidas en cada país muestra que cada una de ellas presentó un sinnúmero de particularidades. Este hecho significa que dentro del espectro asociativo del agro latinoamericano existía un cierto grado de flexibilidad que se expresaba en una varia-

Cuadro 1  
EMPRESAS DE LA REFORMA AGRARIA

País/Empresa	Propiedad de la tierra			Forma de gestión		Forma explotación de la tierra	
	Esta- tal	Asocia- tiva	Indivi- dual	Esta- tal	Asocia- tiva	Comuni- taria	Indivi- dual
<i>Colombia</i>							
Empresa comunitaria		×		×	×		
Grupos comunitarios		×			×	×	
<i>Chile</i>							
Sociedad agrícola de reforma agraria <sup>a</sup>	×				×	×	
Cooperativa de reforma agraria							
— Cooperativa de asignatarios		×	×		×	×	×
— Cooperativa asignataria		×			×	×	
— Cooperativa mixta		×	×		×	×	×
Centro de reforma agraria <sup>a</sup>	×				×	×	
<i>Honduras</i>							
Asentamientos <sup>a</sup>	×				×	×	
Cooperativas					×	×	
Empresas asociativas		×			×	×	
<i>Panamá</i>							
Asentamiento campesino <sup>a</sup>	×		×			×	
Junta agraria:							
Tipo A			×		×	×	
Tipo B		×	×		×	×	
Tipo C		×			×	×	
<i>Perú</i>							
Cooperativa agraria de trabajadores (CATS)		×			×	×	
— Cooperativas sectorizadas		×			×	×	
— Cooperativas mixtas		×			×	×	×
— Cooperativas totalmente parceladas	×			×	×	×	
— Cooperativa agraria de usuarios (CAUS)			×		×	×	×
Sociedades agrícolas de interés social (SAIS)							
— Sociedades de primer grado		×			×	×	
— SAIS de segundo grado		×			×	×	×
Empresas rurales de propiedad social (EPS) <sup>b</sup>		×			×		
<i>República Dominicana</i>							
Asentamiento colectivo	×		×	×		×	
Asentamiento asociativo		×		×	×		×

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de los estudios de casos.

<sup>a</sup> Formas transitorias de tenencia.

<sup>b</sup> Las EPS no caen estrictamente dentro de esta clasificación ya que pertenecen a la comunidad; sin embargo, en el hecho se asemejan a las empresas asociativas.

da nomenclatura, por lo que se hace difícil su agrupación según criterios comunes homogéneos.

Del examen de la síntesis "tipológica" presentada en el cuadro 1, se destaca, en primer

término, el predominio de lo asociativo como fórmula original que, aunque contiene muchos elementos diferenciadores, se distingue de las fórmulas estatales o parcelarias clásicas. En segundo lugar, en la ideología de la reforma, para-

lamente con lo asociativo se concibió de manera generalizada la adjudicación de la tierra en propiedad, por lo que son escasos los ejemplos de organizaciones asociativas en tierras públicas.

Así como se entregó la propiedad de la tierra a los campesinos, también se tendió a concebir la gestión como responsabilidad de éstos, ejercida mediante sus asambleas y demás instancias de decisión. En lo que se refiere a la explotación agrícola, en general ésta se concibió y se realizó en forma grupal, a partir de la decisión de mantener indivisos los predios expropiados. En cier-

tos casos, cada familia dispuso de recursos limitados para producir algunos productos básicos para su alimentación pero, en general, la idea predominante fue el trabajo conjunto de cada unidad expropiada. Este común denominador no es ajeno a la concepción misma del movimiento reformador a partir de los años sesenta, la que se fue nutriendo de numerosos encuentros de nivel político y técnico realizados con el apoyo de organismos internacionales, o de acciones de asesoramiento, cooperación e intercambio entre los países.

## V

### Evolución de las formas asociativas de producción

Si se agregan las empresas existentes en los países estudiados en el momento culminante del proceso de su constitución, se llega a la cifra de 12 135 unidades organizadas en forma asociativa.<sup>7</sup> Dicha culminación ocurrió en años distintos en cada país y varió entre 1973, en Chile y 1982, en El Salvador. Ahora bien, si se consideran las cifras disponibles para 1984, 1985 y 1986, el número de empresas asociativas parece haber disminuido a 5 350 unidades (cuadro 2). Este proceso de disolución ha continuado hasta el presente. En la reducción de cerca de 7 000 empresas en un lapso aproximado de 12 años fue determinante la evolución de algunos procesos de reforma agraria.

Dos tendencias principales se advierten en la evolución de las empresas asociativas. La primera, se refiere a la drástica disolución en períodos relativamente breves de un número elevado de empresas asociativas, y la segunda, a la consolidación de ciertas empresas asociativas que fueron venciendo dificultades y adecuando sus procedimientos de gestión y organización interna. Al hacer un balance de ambas tendencias, resulta claramente predominante la primera, sobre todo en algunos países en que se presentaron situaciones institucionales insalvables.

<sup>7</sup>Esta cifra estimativa sólo pretende ilustrar la dimensión del fenómeno reforma agraria-empresa asociativa y no revela las grandes diferencias, por ejemplo, en cuanto a tamaño medio de las empresas organizadas en cada país.

La permanencia de las empresas varía mucho según la experiencia de cada país. En algunos, el número de unidades liquidadas no fue importante, mientras que en otros la disolución se generalizó. Se observa no sólo un franco deterioro en cuanto al número de empresas sino también a la cantidad de familias beneficiadas y a la superficie ocupada (cuadro 2).

En Chile, país que registró la experiencia más intensa del continente, en la actualidad casi no existe un sector asociativo originado en la reforma agraria. Procesos en igual sentido pero de menor intensidad se registraron en Colombia y Perú, con diferencias significativas en cuanto a la importancia que tuvieron en su propio contexto.

En otros países estudiados no se observa esta tendencia. En Panamá existe estabilidad en el número de empresas, si bien se registra disminución de socios y de superficie en virtud de sus respectivos mecanismos de desafiliación; en Honduras, entre tanto, se observa un perfil en que tiende a incrementarse el sector asociativo, que llega casi a duplicarse entre los dos períodos comparados (cuadro 2). En República Dominicana la preocupación principal del proceso agrario consistió en buscar fórmulas que permitieran transitar desde empresas de mercado estatismo hacia formas empresariales asociativas, con participación creciente de los campesinos en su gestión. Sin embargo, este propósito no prosperó y en 1985 se establecieron normas conducentes a la

Cuadro 2  
EVOLUCION DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA  
LEGALMENTE CONSTITUIDAS

País	Máximo			Actualidad				
	Año	Unidades (número)	Familias (número)	Superficie (hectáreas)	Año	Unidades (número)	Familias (número)	Superficie (hectáreas)
Colombia	1976	1 349	14 093	278 600	1985	629	3 634	107 463
Chile	1973	5 809	92 165	10 121 603	1986	10	473	278 500
Ecuador <sup>a</sup>	1973	1 267	40 544	373 765	1984	802	25 664	236 590
Honduras	1977	1 088	31 168	174 689	1985	1 941	48 129	299 413
Panamá	1978	268	7 326	96 572	1986	267	5 795	71 310
Perú	1979	1 946	322 951	7 937 160	1985	1 163	266 398	6 068 830
El Salvador <sup>b</sup>	1982	340	31 183	250 000	1986	340 <sup>c</sup>	27 174	210 783
República Dominicana <sup>d</sup>	1978	68	7 010	23 946	1984	198	19 200	72 620

**Fuente:** Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, a base de los estudios de casos sobre cada país.

<sup>a</sup> Corresponde a comunas y cooperativas de la reforma agraria constituidas y legalizadas en los períodos 1964-1973 y 1974-1984. (Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Departamento de Organizaciones Campesinas.)

<sup>b</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, VI Evaluación del Programa de Reforma Agraria, San Salvador, 1986.

<sup>c</sup> Veintinueve de estas cooperativas no funcionan, por encontrarse en la zona de conflictos.

<sup>d</sup> En marzo de 1985 los asentamientos colectivos se transformaron en asociativos. Como esto implicaba dejar de explotar las tierras en común, se inició un proceso interno de parcelaciones.



parcelación de la tierra sobre la base de una estrategia de trabajo y producción familiares. Lo asociativo se circunscribió a la provisión de insumos, obtención de créditos y comercialización de la producción.

Los principales factores explicativos de los mecanismos que se destacaron en las diversas tendencias observadas son externos e internos a las empresas. Los primeros escapan al control directo de las mismas y en muchos casos, tienen mayor incidencia que los segundos. En general, existe una variada gama de elementos externos, pero todos se vinculan de alguna manera con la política de reforma y la política económica o con las políticas específicamente orientadas al sector agrario. Estos últimos factores se pueden agrupar en general en políticas de crédito y tasas de interés, precios y relación de intercambio, comercialización y asistencia técnica, entre otros, elementos todos que en síntesis, han incidido en la definición del contexto en que se ha desempeñado la empresa asociativa.

Los factores internos se refieren, en primer término, a los elementos tradicionales de que son portadores los socios como, asimismo, a las subculturas que se integran en dicho colectivo, en particular, las vinculadas al antiguo orden tradicional y a los grupos étnicos, a los factores geográficos y ecológicos que constituyen el medio ambiente en que se asienta la empresa, a las relaciones sociales implícitas en las nuevas estructuras agrarias, y por último, a las instancias de gestión y decisión relativas al uso de los recursos, la producción, el empleo y la remuneración de los factores.

Es fundamental tener presente que no se trata de una dinámica lineal de causalidad, sino, más bien, de un fenómeno muy complejo que justifica que al analizar estos factores no se haya hecho una separación tajante entre los que han sido más relevantes en el éxito o en el fracaso de la experiencia asociativa, ya que se puede comprobar que en el predominio de una tendencia influye una constelación de factores. Por otra parte, algunos de ellos, que en un cierto contexto podrían considerarse como coadyuvantes de la consolidación de la empresa, en otras circunstancias actúan como factores de disolución. Un ejemplo elocuente es el de la calidad de los recursos productivos, la que en ciertos casos de alto potencial, puede estimular la parcelación y la

venta de la tierra y, en otros, puede inducir a alcanzar un elevado nivel de acumulación e inversión, y a consolidar una empresa altamente eficiente.

Entre los aspectos considerados claves en la consolidación de las empresas asociativas, existen factores histórico-culturales que incidieron en la predisposición al uso comunitario de los recursos y al trabajo en común. En este mismo sentido influyó positivamente la existencia de instituciones solidarias tradicionales ligadas a los municipios o a ciertas etnias. En las comunidades indígenas, un factor de éxito fue su tradicional cultura comunitaria y por cierto su identidad étnica. En otros países, fueron importantes, entre otros, la experiencia anterior de los asociados en cuanto a disciplina laboral, organización sindical, uso de técnicas modernas, trabajo en cuadrillas en producción especializada; la aplicación de las enseñanzas extraídas de la lucha por la tierra, que ha dado lugar a su actuación mancomunada para obtener mejores frutos económicos y mayor autonomía; la formación de una conciencia colectiva, y por último, el apoyo de instituciones religiosas o políticas.

Entre los factores que condujeron a la individualización, parcelación y liquidación de las empresas se han observado los siguientes: la heterogeneidad de los socios en cuanto a escolaridad, experiencia productiva y tradiciones; la creación forzada de empresas con el propósito de entregarles la tierra; la mala selección de los beneficiarios, por haberse incluido a personas que no habían trabajado la tierra y que desarrollaban actividades ajenas a la labranza; la persistencia de algunos rasgos de dependencia característicos de la antigua estructura de las haciendas o plantaciones expropiadas; la presión directa o indirecta del Estado en la formación de las empresas asociativas, no habiéndose originado éstas, por lo tanto, por decisión de sus miembros sino porque éstos se vieron constreñidos a integrarse en una asociación no surgida de una autoconvocatoria y autoselección grupal; la percepción de la empresa como un modo de vida inducido y no como una realización derivada de una mayor conciencia social; la escasa utilización de la mano de obra por falta de estudios sobre el número de socios adecuado al potencial real de los recursos adjudicados, con el consiguiente exceso de mano de obra; ciertas limitaciones en cuanto a cantidad y

calidad de las tierras asignadas; la descapitalización inicial de los predios adjudicados y, finalmente, el cúmulo de exigencias de las instituciones bancarias para otorgar créditos a los beneficiarios de la reforma agraria.

En estos casos, la formación de empresas mixtas, que además del espacio asociativo reconocían espacios para el trabajo y producción familiares, resultó más realista y por lo mismo más estable.

La mayor parte de las empresas asociativas de trabajo y producción de la región se formaron con la intervención del Estado, ya sea mediante los procesos de reforma agraria o en general, por medio de la asignación de tierras a los campesinos, lo cual significa que no siempre se originaron por decisión explícita de sus miembros. En este sentido, no rigió el principio de ingreso y retiro voluntario que normalmente se aplica en la formación de las organizaciones sociales. Si un jefe de hogar rechazaba la opción que se le ofrecía, es posible que mediante el proceso de reforma agraria se convirtiese en cesante o en proletario. Por ello, al constituirse una empresa asociativa, los grados de libertad son reducidos.

Una selección que conduce a una gran heterogeneidad de socios tiende a traducirse en dificultades de cohesión interna y de disciplina, y puede llevar a la vez a la desertión de una parte de los socios, como se comprobó en Colombia, El Salvador, Panamá y la República Dominicana.

Con respecto a las nuevas relaciones laborales y a la nueva forma de definir el proceso de trabajo en la empresa asociativa, surgió una serie de conflictos internos cuando se quebrantó la lógica familiar de la organización del trabajo predominante en la hacienda. Este fenómeno minó permanentemente la estabilidad de las empresas. La carencia de actividades tendientes a incorporar a los miembros de la familia a la cooperativa es un factor negativo en este tipo de organizaciones. Al desconocerse la acción que realiza la cooperativa, los demás miembros de la familia no se interesarán en apoyar sus programas. Así, paulatinamente es probable que se perciba la organización como un ente aparte.

La percepción por parte de los socios de las limitaciones en cuanto a la cantidad y calidad de la tierra es otro factor que provocó dudas respecto de las posibilidades reales de lograr progreso y estabilidad económica. Este fue un elemento de

conflicto entre los socios por la necesidad de ajustar su número al potencial real de los recursos, y muchos prefirieron la individualización de la propiedad ante la opción de quedar al margen del sistema.

Por otra parte, las presiones que se ejercían sobre las empresas asociativas para obtener trabajo se originaban por la abundancia relativa de recursos en relación con la situación existente en las áreas de minifundio.

Los socios de las empresas ubicadas en zonas en que el valor de la tierra crecía a tasas elevadas es probable que se sintieran potencialmente más ricos e incluso fueran partidarios de la división para vender sus parcelas. En estas áreas el mercado fundiario era más activo y ejercía presiones a favor de la parcelación.

En términos generales, sostiene Borja,<sup>8</sup> las posibilidades de consolidación de la unidad productiva cooperativizada son mayores si ésta tiene la capacidad de robustecer lo individual. Al contrario, si la explotación o tenencia colectiva compiten por el tiempo o los recursos que deben destinarse a lo individual, se consolida la tendencia a la fragmentación del colectivo.

Un factor que frenó el proceso de fragmentación fue el uso del colectivo como fuente de extracción financiera para pagar la deuda de la tierra. Una vez cumplido ese papel, las tendencias a la fragmentación se robustecían.

En general, pareciera que el problema de la descapitalización inicial, que puso en duda la viabilidad de la empresa asociativa, se acentuó aparentemente más en los casos en que el sustrato era la agricultura en las haciendas que cuando su base era la plantación. Los niveles iniciales de descapitalización de los predios adjudicados y de las asociaciones campesinas, obligaron a los gobiernos a realizar un esfuerzo particularmente intenso para financiar la inversión y los gastos de operación de las nuevas empresas. Los volúmenes comprometidos para estos propósitos en los períodos de plena reforma, en que el apoyo político era decisivo, fueron considerables en el caso

<sup>8</sup>J. Borja (consultor), *Formas asociativas de tenencia y producción en reforma agraria y colonización en Ecuador*, documento presentado a la Mesa Redonda Internacional sobre Formas de Organización y Tenencia en Procesos de Reforma Agraria y Colonización, México D.F., 11-15 de noviembre de 1985, organizado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

de Chile, Ecuador, Honduras, Panamá y Perú. En algunos casos, se logró dotar a las empresas de inversión en plantaciones, ganadería, maquinaria, equipo y en alguna infraestructura. Este esfuerzo de inversión, aunque no fue suficiente y no alcanzó a todas las empresas, redundó en un aumento importante de la productividad en los predios que se encontraban abandonados al momento de la afectación y que disponían de recursos naturales de gran potencialidad. Esto constituyó un factor esencial de estabilidad y de consolidación de las nuevas empresas.

El apoyo de los gobiernos en ciertos períodos se reflejó muy claramente en las asignaciones contempladas en los presupuestos fiscales y en alguna medida en la redistribución del crédito. Sin embargo, en este último sentido pareciera existir consenso respecto a su insuficiencia y a la dificultad para operar con las empresas asociativas.

En cuanto a la participación de los socios en la gestión de sus empresas, cabe señalar que todos ellos tenían derecho a administrar la empresa y podían elegir y ser elegidos para ejercer los puestos directivos. Esta característica es importante, ya que abrió al campesino la posibilidad de tener mayor participación en el aspecto empresarial. Sin embargo, se crearon ciertos problemas, como la falta de conocimientos de la mayoría de los trabajadores, lo que trajo como consecuencia deficiencias administrativas. En algunas ocasiones, los más jóvenes tenían mayor preparación y, por lo mismo, más capacidad para ocuparse de los aspectos propios de la administración. Sin embargo, por su menor experiencia y su bajo nivel en la escala jerárquica solían crearse conflictos con los estratos de mayor edad y prestigio, lo que condujo frecuentemente a problemas de autoridad y de ruptura de la unidad interna.

También tendía a producirse una diferenciación más o menos permanente de los socios que ejercían funciones directivas, quienes por razones de burocratización no acudían al trabajo manual diario. A ello se sumaban los clientelismos en el interior de la empresa, en la que se favorecían con las faenas más fáciles a los grupos ligados a la administración vigente. Estas situaciones crearon condiciones propicias para la descomposición de las formas asociativas.

Varios de los problemas que aquejaban a las

cooperativas y limitaban su desarrollo se vinculaban con la falta de capacitación de sus miembros en aspectos relacionados con la administración empresarial. En repetidas ocasiones la acción gubernamental favoreció la situación de jerarquización descrita, al privilegiar la capacitación de una elite directiva. A pesar de lo dicho, el esquema jerarquizado no implicó de hecho desconocimiento de los procedimientos democráticos, siempre que las decisiones gerenciales estuvieran avaladas por consultas previas.

García,<sup>9</sup> señala que en la experiencia de Chile, los campesinos percibían el proceso productivo como "no propio", ajeno, lo que es explicable si se tiene en cuenta que toda su vida habían sido empleados por otros para producir y que había existido cierta tendencia, que no hay que subestimar, a percibir al Estado como sustituto del antiguo patrón. Ello pareció reforzar la tendencia a considerar los intereses de la producción como desvinculados de los propios campesinos, incluso hasta el punto de aparecer contrapuestos.

Operó en el mismo sentido el hecho de pagárseles un anticipo automático, pues ello correspondía, la mayor parte de las veces, al salario mínimo. Esto generaba una tendencia al consumo antes que al ahorro y la inversión, y favorecía el incremento de la inversión en el goce o parcela individual a expensas del funcionamiento de la empresa como un todo. El anticipo automático se pagaba independientemente de la intensidad del trabajo realizado y del número de horas trabajadas, etc., por lo que algunos campesinos percibían la producción como de "otro".

En Colombia, González<sup>10</sup> anota que el anticipo en dinero condujo a una actitud pasiva: "...si se acerca al valor del salario normal, al garantizar un ingreso sin saber los resultados, se induce una actitud pasiva. El anticipo es una cantidad de producto o de dinero que perciben los socios como adelanto del producto final. Desde el punto de vista psicológico personal, cumple un papel importante, pues es la parte del ingreso que los

<sup>9</sup>P. García, *La reforma agraria y las empresas asociativas de producción en Chile*, estudio preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile, 1986.

<sup>10</sup>M. González (consultor), *Origen y evolución de las formas asociativas campesinas de producción y trabajo en Colombia* (I.C.A./434), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 1987.

socios experimentan más vivencialmente como tal y, por lo tanto, contribuye a darles una sensación de bienestar y seguridad”.

Si se agregan a los ingresos los servicios entregados por la empresa y los denominados “frutos de pancoger”, que “representan una base importante de la alimentación cotidiana, y los produce cada socio en un pequeño terreno asignado”, se puede comprender que la “participación en los excedentes o utilidades” originados en el trabajo compartido no constituía un factor de motivación suficientemente fuerte como para asegurar una participación activa en ella.

La situación externa, en particular la relacionada con la evolución de los mercados de productos y mercados financieros, puede dificultar seriamente la marcha de las empresas. Lamentablemente, por la dependencia excesiva con respecto a las instituciones públicas no se concedió

suficiente importancia a tales aspectos. Aunque algunas empresas asociativas dedicadas exclusivamente a un producto poseyeran las instalaciones necesarias para su elaboración y almacenamiento, es probable que si hubiera ocurrido una baja prolongada de precios, tuvieran resultados financieros negativos. En esa circunstancia recurrían al crédito, a veces con una tasa de interés real que a la larga prolongaba la vida de la empresa pero no resolvía su problema de fondo. Podían solicitar créditos de inversión para proceder a la reconversión productiva de la empresa, lo que les permitía obtener una solución de mediano plazo. En otros casos, el resultado final era la liquidación y venta de tierras y capitales, fundamentalmente para solventar las deudas, sin poder los socios retener parte de la tierra ni del capital que les permitiese emprender otra actividad.

## VI

### Algunas consideraciones y recomendaciones

Del análisis realizado se desprende que la constelación de situaciones y factores que incidió en las estructuras agrarias asociativas es muy compleja. Sin pretender volver sobre los temas tratados, se presentan a manera de ensayo algunas reflexiones en torno al proceso denominado reforma agraria-empresa asociativa, teniendo presente en especial las consideraciones que puedan ayudar a quienes se encuentren en posición de influir o de decidir en procesos similares que pudieran comenzarse en el futuro o en procesos de reciente iniciación.

Podría suponerse que el grado de consolidación alcanzado por la experiencia asociativa haya dependido del alcance e intensidad de la reforma agraria. En un proceso marginal, se podría esperar resultados distintos que en transformaciones agrarias más profundas y vastas. Si por su magnitud, un área reformada organizada en estructuras asociativas hubiese tenido un peso social, económico y político importante, cabría esperar que por su propio poder y capacidad de negociación hubiese tendido más fácilmente a su consolidación. Sin embargo, la experiencia parece no

confirmar ese supuesto. Según se desprende de los estudios realizados la suerte de las empresas no estuvo relacionada en forma directa o exclusiva con el alcance de la reforma. Tanto en los procesos marginales como en los de amplio alcance se observaron tendencias similares ya sea hacia la consolidación o hacia la descomposición de las formas asociativas.

El ámbito político representado por el Estado fue de la mayor importancia en el desarrollo y la suerte del área reformada. Debido al papel protagónico del Estado en los procesos reformadores, la estabilidad política nacional y sectorial es un elemento clave en la experiencia acumulada sobre la formación y desarrollo de empresas asociativas de trabajo y producción en el agro, así como sobre todo intento de definición de estrategias de reforma en gobiernos que deseen impulsar nuevas acciones de esta índole.

En la fase inicial de los procesos institucionales de reforma agraria, tendió a olvidarse que la alternancia en el poder suele producir cambios en las políticas públicas, los que a veces se contraponen a las que regían en el período anterior. En

términos generales, cabría sostener que el proceso de reforma agraria tuvo históricamente duración o vigencia limitadas y que en numerosas ocasiones fue interrumpido a causa de cambios en las esferas políticas. Por lo mismo, es un proceso que se puede identificar con períodos bien definidos. De ahí que resulten muy inconvenientes las estructuras empresariales asociativas de escasa autonomía en cuanto a su funcionamiento y fuerte dependencia de las instancias públicas, y que sea altamente recomendable alcanzar cierto grado de consenso social en cuanto al tipo de estructuras que se quiera promover.

La autonomía relativa de las empresas asociativas, más allá de su relación con el Estado, tiene que ver con su inserción en el sistema económico global y sobre todo en el mercado. Si desde su constitución, no consideran las condiciones del mercado y basan su supervivencia en el trato especial otorgado por el aparato público o en los subsidios oficiales, difícilmente podrán alcanzar niveles de rentabilidad que les garanticen cierto grado de autonomía y estabilidad cuando cese el apoyo oficial.

Por otra parte, las rigideces derivadas del tutelaje estatal terminan por inhibir aquellos cambios que son necesarios en el comportamiento de los socios, o de los dirigentes, o impedir avances tecnológicos o administrativos. Con mucha frecuencia se atribuye la responsabilidad de las deficiencias de las empresas asociativas a las instituciones del Estado encargadas de la reforma agraria y de ciertos aspectos conexos, como la capacitación, la promoción de organizaciones, el financiamiento y crédito, la asistencia técnica, y la comercialización. Cabe preguntarse, entonces, si no se estaría en presencia de una estructura social agraria que requería para desempeñarse con eficiencia todo un aparato público, el que de ser débil o no estar suficientemente dotado, comprometía definitivamente el éxito de las empresas asociativas. En otras palabras, ¿qué sucedería con las empresas cuando el Estado no está presente u opta por prestarles un apoyo más discreto? Por todo ello, es importante considerar la debilidad o inestabilidad de las políticas públicas de reforma agraria como factor decisivo en la concepción misma del funcionamiento de las estructuras agrarias sustitutivas y de su relacionamiento con el entorno político-social.

Otro punto que merece comentarios es el

carácter de la institucionalidad para llevar a cabo el proceso de reforma, pues en éste muchas deficiencias eran producto de la excesiva rigidez y centralismo del sistema institucional que lo organizó y lo condujo. Sería, por lo tanto, necesario reformular la organización y el funcionamiento de dicho sistema, en la eventualidad de una reforma, con el objeto de darle mayor grado de descentralización a su operación y, además, concebirlo como un complejo interactivo basado en una mayor participación. Esto tiene especial significación en lo que se refiere a la formación y la capacitación.

Un aspecto de gran importancia para los asociados es la propiedad de la tierra. Las indefiniciones en esta materia provocan toda clase de conflictos, que se agudizan cuando adquieren carácter ideológico. En general, los trabajadores agrícolas y los campesinos valoran positivamente la propiedad de la tierra ya que para ellos representa un derecho y una aspiración. La transición de la expropiación a la adjudicación es importante, pues cuanto antes se asigne la tierra en propiedad, más pronto se despejará el ambiente de incertidumbre que a veces crean los grupos contrarios a la Reforma. Por otra parte, dados los vaivenes del acontecer político, la consolidación del cambio en la tenencia de la tierra evita que en períodos de contrarreforma se dejen sin efecto las expropiaciones por no estar aún perfeccionada jurídicamente la transferencia de la tierra.

Las reflexiones anteriores inciden directamente en las vías de constitución y organización de las empresas asociativas y sobre todo en la participación de los campesinos y trabajadores agrícolas en distintas instancias de decisión, desde la microsociedad, es decir, de cada grupo de asociados, hasta la macrosociedad. El camino de la participación que va desde situaciones que entrañan una relativa marginación o sumisión hasta otras que suponen un efectivo papel protagónico, no es una transición fácil para el campesino, en especial si los períodos de cambios son relativamente breves. La tentación al verticalismo y al paternalismo en estas circunstancias pareciera irresistible.

Desde luego, en el diseño de las estructuras sustitutivas, sean éstas transitorias o definitivas, pueden considerarse aspectos conceptuales, pero convendría no desentenderse de la realidad, ya que deben concebirse para grupos concretos,

con historia, cultura y una centenaria experiencia en la organización y relaciones sociales propias del orden agrario tradicional. Son muy escasas las investigaciones o estudios sobre las limitaciones que la experiencia acumulada en haciendas, plantaciones o explotaciones ganaderas, impone tanto a la organización de una estructura sustitutiva de la cual se ha eliminado la presencia patronal, como a sus mecanismos de administración y control. En ausencia de tales análisis, la forma más viable de abordar el tema es la investigación participativa, mediante la cual se expresan los sujetos del proceso según su origen y características propias. Al parecer, un aspecto decisivo para la reestructuración exitosa de las tierras expropiadas o públicas es el reconocimiento explícito de que se está actuando sobre un sustrato sociocultural complejo, de lógica y dinámica diversas. En algunos casos, ello involucra una clara estrategia de supervivencia, propia de los sistemas de servidumbre en que se remunera a las familias con tierra de las haciendas de donde obtienen su sustento; en otros casos, predominan las relaciones salariales con participación importante de trabajadores agrícolas asalariados.

Un aspecto de carácter general que emana de la revisión de la experiencia en materia de formas asociativas y de reforma agraria se refiere a que el sector agrorrrural latinoamericano presenta un grado de heterogeneidad mayor que el implícito en estos proyectos reformadores. Por lo tanto, teniendo en cuenta la eventualidad de acciones futuras, debe ampliarse la gama de opciones propuestas. En este sentido, el éxito de las nuevas estructuras sociales de producción depende en alguna medida de la coherencia con el entorno en que está inmersa cada situación particular. En los casos observados, se advirtió una tendencia de parte de los campesinos o asalariados a reproducir en cierta forma las relaciones existentes en el ordenamiento agrario previo a la reforma. En las unidades de gran densidad de capital y, sobre todo, en los complejos agroindustriales con trabajo asalariado, la estructuración asociativa se acercaba más a la modalidad prevalente antes de la reforma. En las unidades con un ordenamiento de tipo hacendal o patronal, dedicadas a cultivos alimentarios, con remuneración en tierra, en donde la familia sigue una estrategia campesina, tendían a reproducirse las formas mixtas. En éstas, la parcela familiar era

una exigencia derivada de la experiencia y el área de producción propiamente comunitaria pasaba a reforzar la estrategia familiar y viceversa. Por ello, las empresas asociativas se vieron sometidas a prueba como estructura social que genera nuevas relaciones y que requiere dirección y un sistema decisorio y de control. En este sentido, las tensiones heredadas del paternalismo hacendal o del verticalismo propio de la plantación, o los conflictos generados por el origen heterogéneo de los miembros del colectivo de socios, o las satisfacciones o insatisfacciones provocadas según la adecuación a las tradiciones culturales, pueden ser de importancia en el desarrollo de las estructuras asociativas. Por ello, la adecuación de la organización productiva es el resultado de considerar estos aspectos como elementos centrales del diagnóstico.

En la formación del colectivo de socios, la consensualidad de los beneficiarios contribuye a reducir el nivel de conflicto interno, pues resulta más fácil cuando existe algún vínculo social entre los socios. Según lo muestra la experiencia, los campesinos si bien tienen una raíz común como es el trabajo de la tierra, presentan diferencias importantes que en esencia responden a la trayectoria de los distintos grupos. Esta, a su vez, determina un conjunto de habilidades adquiridas y, por lo tanto, el tipo y nivel de las aspiraciones. En algunos casos éstas, pueden orientarse preferentemente hacia la propiedad de la tierra y en otros, a asegurar el control de la fuente de trabajo y el ingreso.

Directamente relacionada con el respeto de la voluntad de los trabajadores agrícolas y campesinos y, por lo mismo, de su autonomía, se encuentra la consideración de su opinión acerca de las formas de organización y adjudicación de la tierra, es decir, la elección entre distintas estructuras sociales agrarias. Para que esta posibilidad de elegir funcione en la realidad, necesariamente deben presentarse a consideración de los interesados las distintas opciones estructurales conocidas, evitando la imposición de modelos elaborados a espaldas de éstos.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>José María Caballero, "El fracaso del modelo agrario del régimen militar", *Realidad del campo peruano después de la reforma agraria. Diez ensayos críticos*, serie Perú Actual, Centro de Investigaciones y Capacitación (CIC), Lima, Editorial ITAL Perú, S.A., 1980. Con posterioridad al proceso reformador

En numerosas ocasiones se adoptó la forma asociativa con carácter transitorio, ya que ésta permitía continuar sin interrupción la producción del predio, aprovechando la infraestructura existente en el momento de la expropiación. Además, facilitaba, de paso, la organización de los campesinos y una relación más fluida con el exterior, ya sea con organismos públicos o con el mercado. El trabajo y la producción en forma asociativa en muchas oportunidades permitió a los campesinos defender su tierra de los embates que sufren todos los procesos de reforma agraria, sobre todo en países de menor desarrollo relativo, en que la tierra es la principal fuente de renta. Permitió, además, pagar el valor de la tierra con los ingresos provenientes de la producción comunitaria. Frecuentemente, una vez pagada la tierra y algunos créditos de inversión, se producía la parcelación y se mantenía la organización como asociación de primer grado, para asegurar a cada socio una dotación adecuada de servicios.

en el Perú, sostiene el autor que de haberse considerado varias formas de adjudicación de la tierra se hubiesen alcanzado resultados mejores. Caballero propone basar el desarrollo agropecuario en medianos propietarios, pequeños cooperativas de producción (de 10 a 30 trabajadores), pequeños propietarios dotados de unidades viables de 5 a 20 hectáreas de riego, y algunas empresas estatales, particularmente en las haciendas costeñas grandes y más modernas y en los más modernos complejos ganaderos serranos.

S. Barraclough y J.A. Fernández, *Diagnóstico de la reforma agraria chilena*, México D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1974, p. 207. Los autores sostienen que sería catastrófico adoptar para todo el país una fórmula única, rígida, que gobierne la organización de las unidades reformadas, simplemente porque existen demasiados tipos de explotación, niveles de tecnología, tipos de necesidades de comercialización, tradiciones culturales locales y niveles de conciencia política. "Lo que se necesita no es una fórmula organizativa rígida y detallada, sino un conjunto simple de principios que puedan ser adaptados a cualquier combinación de condiciones locales en el sector reformado. Creemos que estos principios podrían ser resumidos bajo los títulos: participación campesina, racionalidad económica y control social del 'excedente económico'. Ateniéndose a estas ideas, poco importa que las unidades agrícolas se llamen asentamiento, CERAS, moshavs, kibbutz, ejidos, koljoses, cooperativas, propiedades comunales o empresas de autogestión".

Francisco E. Teófilo Filho y otros en el estudio *A reforma agrária e o desenvolvimento de formas associativas de posse e uso de terra*, realizado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. El autor indica que en el Plan Nacional de Reforma Agraria formulado en 1986 para el Brasil se establecieron algunos criterios bastante flexibles sobre las estructuras agrarias de

La participación del conjunto de los asociados dentro de cada empresa agrícola suponía la organización del trabajo y de la administración de manera que todos los miembros de la unidad tuvieran oportunidades iguales para adoptar democráticamente decisiones sobre su propio trabajo como, asimismo, sobre la administración general de la empresa. La participación necesitaba también ser efectiva más allá de los límites de las unidades reformadas, en materias tan delicadas como tramitación de créditos, comercialización de productos y mejoramiento de los servicios.

Para que no se originaran actitudes de indiferencia o, incluso, para que no se repitieran relaciones de sumisión, propias de los sistemas patronales, fue indispensable elevar el nivel de conocimiento y preparación de los socios y prestar atención preferente a los que se encontraban en situación desmedrada, como los analfabetos o los que carecían de preparación en materia de operaciones aritméticas o de conocimientos técnicos elementales. A causa de la diferente situa-

reemplazo. En este sentido, ha predominado una actitud de rechazo a un modelo preconcebido de empresas asociativas, y se ha aceptado que ni la organización ni la participación campesinas debieran obedecer a esquemas predeterminados. Se postula la creación de empresas cuyos rasgos principales sean el resultado de un proceso de modelación realizado por los propios campesinos. El punto inicial de este proceso tendría que ser la realidad concreta de los campesinos porque ellos tienen una experiencia organizativa muy diversa, antigua y reciente, que les ha permitido resistir las adversidades. Desconocer o negar tal experiencia significa proponer formas asociativas desvinculadas de la realidad de los productores y, por lo tanto, artificiales y formales, y carentes de dinamismo y autenticidad. A partir de este enfoque de las organizaciones productivas se bosquejan en el Plan Nacional de Reforma Agraria tres alternativas de empresa para la reforma agraria. La primera, se caracteriza por el acceso a la tierra mediante la propiedad familiar, con absorción de la capacidad de trabajo de todos sus miembros. Esta primera alternativa se estima adecuada para áreas de economía campesina consolidada donde la asociación ayudaría a la planificación, al trabajo y a la comercialización de los productos de la explotación familiar.

El segundo modelo bosquejado en el plan se caracteriza por el acceso a la tierra por medio de la propiedad en condominio, en que el trabajo puede realizarse en forma comunitaria o en unidades familiares. Se cree que esta formulación responda a la necesidad de establecer pequeñas agroindustrias. Por último, se ha diseñado un modelo en que el acceso a la tierra pueda concretarse mediante la entrega de un título definitivo o de la concesión de un derecho real de uso, es decir, una parte en calidad de propiedad o uso familiar y la otra parte, como propiedad o uso comunitario.

ción educacional, tendió a crearse una cierta dependencia de la mayoría con respecto a los miembros más preparados, lo cual podía, incluso, alterar los status aceptados tradicionalmente y romper la solidaridad del grupo. Por estas razones, los sistemas de formación y educación de adultos, hombres y mujeres, eran de gran importancia en la formación del colectivo de socios y ayudaron, además, a superar las profundas diferencias que existían por razones de origen, edad y experiencia.

El itinerario de las empresas asociativas hacia estados progresivamente más autónomos dependía del tipo de apoyo de las instituciones públicas y del sentido que se le imprimía. La asistencia jurídica, técnica, financiera, empresarial y comercial podía fomentar un comportamiento más maduro e independiente del colectivo de socios o, por el contrario, crear vínculos de dependencia que tendían a prolongarse y a consolidar situaciones de simbiosis altamente inconvenientes para la participación responsable. Merecen especial atención algunas intervenciones financieras cuya naturaleza no se aclaraba debidamente y que de manera ambigua conducían a confundir algunos créditos con subsidios. Solía ocurrir también que se confundía la cooperación o asistencia técnico-administrativa con intervenciones en que la responsabilidad de la gestión se iba alejando progresivamente de la asamblea de socios. Otro ámbito de preocupación era la comercialización de las cosechas por intermedio de las empresas del Estado si ésta conducía a las cooperativas o formas asociativas a olvidar los precios del mercado y a confiar cada vez más a entidades estatales la venta de su producción a precios subsidiados.

En la perspectiva de agilizar la constitución formal de las empresas asociativas y con el propósito de consolidar su establecimiento, ayudar a su autonomía y hacer más expedita su operación, era indispensable su reconocimiento jurídico mediante un camino ágil para la obtención de su personería jurídica. Ciertamente, las reformas requieren celeridad, pero ésta no puede restringirse sólo a la fase de su expropiación, sino que debe abarcar otros aspectos conducentes a la adjudicación de la tierra y al reconocimiento jurídico de las estructuras sociales. De lo contrario, el proceso queda expuesto a movimientos de contrarreforma que pueden perjudicar seriamente

las nuevas asociaciones campesinas aún no consolidadas jurídicamente.

El funcionamiento de las empresas asociativas estaba sujeto a variadas tensiones que derivaban del ejercicio de la autoridad por quienes habían sido elegidos para tareas de dirección como, asimismo, de las diferencias de opinión en el establecimiento de normas y reglamentos internos y, muy especialmente, en la programación de la producción y uso del suelo, la distribución de las faenas, la asignación de remuneraciones o adelantos por concepto de trabajo, la distribución de los excedentes cuando los había, etc. En este tipo de situaciones no era habitual establecer mecanismos para superar los graves conflictos internos. De esta manera tendían a acumularse las tensiones, que iban deteriorando el ambiente constructivo y solidario que se creaba en las primeras fases de constitución de las empresas. Esta omisión podría haberse subsanado mediante sistemas institucionales de arbitraje que interviniesen a petición de las partes involucradas. Aunque no hay antecedentes a este respecto, en algunas ocasiones en las organizaciones de segundo o tercer grado, cuando habían adquirido cierta legitimidad, funcionaban mecanismos informales de arbitraje. Pareciera conveniente establecer, desde el comienzo del proceso de reforma, un sistema institucionalizado que ayude a enfrentar tensiones y conflictos.

No conviene dejar la consideración de las características agroecológicas al margen del proceso de estructuración de las empresas. Desde luego, en ecosistemas frágiles o con serias limitaciones para lograr cosechas medioambientales estables, como son los páramos o estepas frías con pisos forrajeros fáciles de degradar por sobrepastoreo y con alternancia estacional en el aprovechamiento de los pastos, se necesita un régimen de manejo para lo cual parece más adecuada la forma comunitaria. Algo similar se desprende de la experiencia agrosilvopastoril en zonas con cubierta arbórea, que cumple además funciones protectoras del suelo. En estos casos, por razones técnicas y de organización del trabajo, es aconsejable adoptar formas asociativas. Sin embargo, en terrenos cultivables semiáridos (de secano o temporal) en los que se cultivan granos, las formas asociativas tienden aceleradamente a la parcelación y a la campesinización, es decir, a estrategias familiares de producción.



En áreas de tierras fértiles aptas para cultivos permanentes, por lo general exigentes en capital y orientadas a la exportación, o en áreas de alta fertilidad dedicadas a la ganadería lechera, las formas asociativas puras tienden a adecuarse mejor y, por lo mismo, a ser más estables.

En contraste con las situaciones anteriores,

en tierras más fértiles y con escasas limitaciones para su utilización en cultivos alimentarios, las formas mixtas, es decir, aquellas en que se combinan las áreas de producción comunitaria con pequeñas parcelas para el usufructo familiar, suelen presentar posibilidades de complementación que tienden a dar mayor estabilidad a la empresa asociativa.

## La industria de bienes de capital: situación y desafíos

*Jorge Beckel\**

En este artículo se pretende entregar una visión sobre la situación de la producción y el abastecimiento de bienes de capital en América Latina, su evolución en los últimos años y los desafíos que enfrenta la reactivación, reestructuración y expansión de esta industria en el decenio de 1990. La industria de bienes de capital se ha considerado muchas veces, en la teoría y la praxis del desarrollo, como una industria estratégica en razón de sus vinculaciones con los demás sectores productivos y por su función en el proceso de innovación tecnológica. A causa de la crisis que afecta a las economías latinoamericanas y que se ha traducido en violentos procesos inflacionarios, en un marcado descenso de la inversión en gran parte de la región y, con ello, en una contracción de la demanda de bienes de capital, la industria productora de estos bienes enfrenta grandes dificultades y en algunos países incluso está amenazada en su supervivencia. A esto se agregan los obstáculos estructurales y seculares al desarrollo de una actividad industrial que es intrínsecamente compleja por su carácter marcadamente tecnológico, lo que hace necesario concebir el desarrollo con una visión de largo plazo. Este trabajo está basado en los resultados de un proyecto de cooperación regional que la CEPAL ejecutó en asociación con la ONUDI y bajo los auspicios del PNUD.

\*Funcionario de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología de la CEPAL.

## Introducción

En los últimos cuarenta años, la fabricación de bienes de capital ha registrado importantes avances en América Latina y el Caribe. Así lo testimonian algunas realizaciones: turbinas hidráulicas que figuran entre las mayores que se han construido en el mundo, plantas industriales completas para las industrias siderúrgica, del cemento y de la celulosa y el papel, máquinas herramientas de control numérico y material de transporte pesado. Incluso los países pequeños de la región han incursionado en la fabricación de bienes de capital hasta de cierta complejidad tecnológica, tales como componentes de hidrogeneradores, instalaciones para la industria petrolera y repuestos para la minería.

Por una parte, este avance se ha producido en forma espontánea, como una manifestación del proceso de industrialización que ha tenido lugar en la región en el lapso que se examina. Pero el desarrollo de la producción de bienes de capital ha sido moldeado también por las políticas económicas y de fomento de los países latinoamericanos. Estas políticas no consideraron siempre, dentro de sus objetivos, el fomento de una producción local de bienes de capital, y a veces favorecieron de hecho el abastecimiento de origen importado. Por otra parte, en ciertos países y momentos, las autoridades impulsaron el desarrollo de la producción de bienes de capital, reconociendo la función estratégica que cumple esta industria y considerando que el desarrollo alcanzado era insuficiente o estaba por debajo de lo deseable.

En la actualidad la situación de la industria de bienes de capital en la región está muy influida por la aguda crisis en que se sumergió América Latina y el Caribe en los años ochenta. En este período, el fenómeno característico fue la transferencia masiva de recursos financieros al exterior y una fuerte caída de la inversión. Esta última se redujo en la región, como promedio en un 20% entre 1980 y 1989.<sup>1</sup> En la mayoría de los países se manifestaron procesos inflacionarios virulentos, estancamiento o recesión así como altos déficit fiscales. Esta evolución afectó seriamente

<sup>1</sup>Véase CEPAL (1989 b). En cuanto a la inversión en maquinaria y equipos, el descenso fue de un 25% entre 1980 y 1988, como promedio de un grupo de 15 países latinoamericanos.

a la industria de bienes de capital, traduciéndose en altos índices de capacidad ociosa en sus plantas productivas, agudos problemas financieros de las empresas y algunos intentos de reestructuración industrial.

La recuperación de la industria de bienes de capital depende fundamentalmente de que los países latinoamericanos puedan restablecer sus condiciones de crecimiento económico. Esto significaría, entre otras cosas, elevar considerablemente el nivel de la inversión productiva, que es el factor que determina la demanda interna de estos bienes y, por ende, también el crecimiento económico sostenido. Aparte de esta cuestión global o macroeconómica, los países deben acometer algunas tareas específicas para la reestructuración, consolidación y desarrollo de la industria de bienes de capital. Entre ellas, cabe mencionar la modernización del aparato productivo y la ampliación de la base productiva en parte de la región y el fortalecimiento de la capacidad de negociación de las empresas locales.

En el mundo desarrollado, la industria de bienes de capital pasó por un intenso proceso de modernización y reestructuración durante los años ochenta.<sup>2</sup> En cambio, la industria latinoamericana no participó, en general, en esta evolución. Faltaron recursos para la inversión, y las sombrías perspectivas económicas ocasionaron la suspensión de gran parte de los proyectos industriales. En consecuencia, una parte del aparato productivo en la región enfrenta el peligro de quedar, en muy poco tiempo más, tecnológicamente obsoleto. El hecho de que la región tenga costos de mano de obra y de ingeniería más bajos que los vigentes en el mundo desarrollado compensa sólo en parte la erosión de su competitividad internacional, y no constituye una ventaja permanente. En la industria de bienes de capital, la modernización y reestructuración mundial se originan en buena medida, en la aplicación de una generación de nuevas tecnologías, basadas especialmente en la microelectrónica y la informática. Ejemplos típicos lo constituyen las máquinas-herramienta de control numérico computarizado y la utilización de microprocesadores y microsensores en el control automático de los

procesos de fabricación. La innovación tecnológica, que incluye también la gestión de la producción, y la ingeniería de producto y de proyectos, consiste frecuentemente en la aplicación del computador y, entre sus distintas categorías, el computador personal, el microcomputador y las redes informáticas. Entre las nuevas tecnologías habría que mencionar también los nuevos materiales, que determinan a menudo innovaciones en los procesos de fabricación, aparte de cambios en las características de los productos. Además, la innovación tecnológica va acompañada de cambios conceptuales respecto a la organización de las empresas.

Junto con la modernización de la industria de bienes de capital está teniendo lugar una reestructuración a escala transcontinental. La verdadera avalancha de fusiones y adquisiciones de empresas y de acuerdo de cooperación que se está produciendo en la parte desarrollada del mundo, radica en la propia naturaleza de la innovación tecnológica y entraña también un profundo cambio de la demanda mundial de bienes de capital y de sus condiciones de comercialización. De esta suerte, la modernización industrial apunta tanto a la reducción de los costos de fabricación como al recorte de los tiempos de ejecución, la extensión de las garantías de calidad, la rapidez de respuesta a los requerimientos de los clientes y la flexibilidad ante las necesidades fluctuantes de los mercados.

Todas estas tendencias han traído un considerable acrecentamiento de la competencia internacional en los mercados nacionales y de exportación. En el caso de los países latinoamericanos, la modernización de la industria de bienes de capital no es sólo una cuestión de recursos financieros, sino también un desafío para acceder a una tecnología apropiada. La lejanía de parte de la región de los centros mundiales de innovación tecnológica, la insuficiencia de las capacidades tecnológicas locales y la lenta difusión de las nuevas tecnologías en el ambiente latinoamericano, son algunos de los obstáculos que deben superarse.

Otro aspecto de la problemática regional en el campo de los bienes de capital es el potencial que existiría para ampliar la base productiva en los países medianos y pequeños en los años noventa. En este grupo de países la base productiva de los bienes de capital es bastante estrecha.

<sup>2</sup>Véase por ejemplo, Comisión Económica para Europa (1988); Edquist y Jacobsson (1988), y Comisión de las Comunidades Europeas (1985).

En la actualidad existe capacidad ociosa en una serie de países, pero, como lo muestra el ejemplo de Chile, cuando se produce una reactivación económica, puede invertirse rápidamente la situación, es decir pasarse a una situación de pleno aprovechamiento de esa capacidad.<sup>3</sup> Además, en el grupo de países considerados, la oferta está poco diversificada y, en particular, se nota una insuficiente producción de maquinaria, o sea de bienes de capital de cierto nivel de complejidad y especialización. Los requisitos para el logro de estas metas son, ante todo, la introducción de reglas estables y claras para el desarrollo del sector; lo cual debe plasmarse en una protección razonable de la industria nacional, líneas de financiamiento para la comercialización de los bienes de capital de origen local en los mercados internos y externos, junto con una serie de otras medidas colaterales. Además, las empresas y los industriales de los países medianos y pequeños requieren que se les facilite el acceso a la experiencia que tiene la industria de bienes de capital de los países vecinos. Estas necesidades deberían concretarse rápidamente en algunas acciones prácticas. Por ejemplo se requeriría abrir posibilidades para que técnicos y operarios especializados de los países medianos y pequeños puedan realizar pasantías en fábricas de los países más adelantados de la región. Los representantes de la industria de los países medianos y pequeños han manifestado reiteradamente estas necesidades.<sup>4</sup> Probablemente el próximo paso sería que la industria de los países más adelantados se mostrara sensible a estas demandas, abriendo sus puertas y anunciando sus disponibilidades de capacitación. Los gobiernos podrían complementar las iniciativas que surjan del sector privado mediante el auspicio y patrocinio de los programas y otras medidas.

Por último, invita a reflexionar el hecho que sólo una ínfima proporción del abastecimiento externo de bienes de capital para el conjunto de

países de la región es de origen regional. Los países medianos y pequeños representan aproximadamente la mitad de las importaciones regionales de bienes de capital y, en consecuencia, su importancia como compradores es alta en el contexto regional. ¿No sería posible y conveniente para todos, combinar en alguna medida las capacidades locales de estos países con las que existen en los países más adelantados de la región, con el objetivo expreso de elevar la participación local en los suministros de maquinaria y equipo? ¿Sería realista pensar que los países medianos y pequeños negociaran el acceso a sus mercados contra facilidades de capacitación, por ejemplo? Por último, ¿serían factibles asociaciones tripartitas entre productores locales, regionales y provenientes de los países desarrollados, en que estos últimos proporcionen bienes y servicios tecnológicamente avanzados y una cuota de financiamiento adicional? Una tarea relacionada con este punto que enfrentan los países en los años noventa consiste en el fortalecimiento de la capacidad de negociación de las empresas locales.

Anteriormente se mencionó que en parte de la región se formularon políticas gubernamentales para impulsar la producción de bienes de capital. Con este objeto se crearon los mecanismos necesarios de análisis y de promoción. Sin embargo, hasta hace poco, las distintas visiones nacionales de desarrollo sectorial se crearon en un completo aislamiento. Los gobiernos de los países latinoamericanos dieron pasos para superar esta situación cuando aprobaron un proyecto de cooperación regional, que la CEPAL ejecutó en asociación con la ONUDI, y bajo los auspicios del PNUD, en el transcurso de los años ochenta. Como resultado de este trabajo se cuenta ahora por primera vez con una visión coherente sobre la situación del abastecimiento y la producción de bienes de capital en la región.

El presente artículo, que está basado en buena medida en los resultados de dicho proyecto regional CEPAL/ONUDI/PNUD, se compone de dos secciones.

En la primera, se presentan algunas características de la demanda y oferta de bienes de capital para el conjunto de los países de la región. Entre los aspectos que se han enfocado figura el tamaño que tiene el mercado interno en los distintos países latinoamericanos y en la región tomada en su conjunto. Esta característica es rele-

<sup>3</sup>En Chile, la capacidad de producción de elementos de calderería aumentó de 38 000 t/año a 75 000 t/año en los últimos años, como resultado de una reactivación de la demanda y un cambio en las políticas de contratación de las empresas estatales.

<sup>4</sup>Véase por ejemplo los planteamientos que hicieron representantes de la industria argentina, colombiana, costarricense y venezolana en CEPAL (1989 c).

vante si se considera que la producción de bienes de capital se desarrolla en un país, al menos en una primera fase, sobre la base del abastecimiento del mercado interno. Si se contempla, además, la posibilidad de una concertación de los países en el marco regional, por ejemplo suponiendo una negociación con agentes extrarregionales, la pregunta acerca del tamaño del mercado regional también resulta relevante. Un segundo aspecto se refiere a la estructura sectorial que tiene la demanda de bienes de capital. Esta información proporciona una pauta acerca de cuáles son los sectores usuarios en que la demanda se concentra en pocos proyectos y cuáles son aquellos en que ella está difusa.

En tercer lugar, se presenta un conjunto de estimaciones acerca del grado en que los distintos países latinoamericanos se autoabastecen de bienes de capital o, a la inversa, en que son tributarios de importaciones. Este aspecto lleva a dilucidar el interrogante acerca de la incidencia de los saldos del intercambio comercial de bienes de

capital en el balance de pagos de los países. Por último, se intenta en este capítulo medir el avance que requieren los países latinoamericanos en el campo de la producción de bienes de capital en términos de una comparación internacional.

La segunda sección pone de relieve una problemática particular del desarrollo de la industria de bienes de capital en la región, a saber, la producción, en los países medianos y pequeños, de equipos para las industrias básicas. Para ello se aportan primeramente los resultados de investigaciones realizadas sobre las capacidades de fabricación existentes. Luego se presentan algunas estimaciones que se hicieron con el objeto de ilustrar la participación que podrían alcanzar los suministros locales de maquinaria y equipo en los proyectos de inversión de los distintos sectores básicos. Para este efecto se consideraron dos opciones: los fabricantes locales, o bien procederían en forma independiente o autárquica, o actuarían en forma asociada con productores de los países más adelantados de la región.

## I

### Características principales de la demanda y oferta de bienes de capital en la región

La caracterización que se presenta a continuación sobre la demanda y oferta de bienes de capital se refiere en general al conjunto de los países latinoamericanos que forman parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Mercado Común Centroamericano (MCC). En algunas consideraciones se incluye también a Panamá y la República Dominicana. En cuanto a los otros países de la región, no sólo es más difícil disponer de datos comparables con los primeros grupos considerados, sino que también es diferente su problemática de abastecimiento y producción de bienes de capital. Las razones estriban en el tamaño de su mercado y en otras circunstancias específicas.

Al término del decenio de 1980, América Latina y el Caribe representaban una demanda de bienes de capital que, como valor de inversión en maquinaria y equipos, puede ser estimada en 70 000 millones de dólares anuales. Esta cifra se

situaba bastante por debajo del nivel que alcanzó la demanda de estos bienes al comienzo del decenio. No obstante esta contracción, la región representa aún en la actualidad una parte considerable de la demanda mundial de maquinaria y equipo. Si se consideran determinados productos, la gravitación de la región en conjunto llega a ser muy importante. Los programas de obras hidroeléctricas para el período desde 1980 hasta el año 2000 mostraban, por ejemplo, necesidades regionales de grupos hidrogenadores que se estimaban en 1 913 unidades, de una potencia media de 142 mW.<sup>5</sup> Aunque en los últimos años la demanda de estos equipos se ha contraído fuertemente, estas proyecciones muestran al menos las necesidades que tendría la región en condiciones normales de crecimiento económico. Se

<sup>5</sup>CEPAL (1983).

estimó que, en situación normal, América Latina representaba en este sector de equipos aproximadamente una tercera parte de la demanda del mundo occidental.

Al volver a considerar el tamaño de los mercados tomando en cuenta el conjunto de los bienes de capital, y si la comparación se establece con una retrospectiva histórica, se puede comprobar que, también en los distintos países, la demanda de bienes de capital es lo suficientemente amplia para dar sustento al desarrollo de una producción local de cierta proyección. Así, Brasil representaba antes de la crisis financiera, es decir al promediar el año 1980, una demanda interna de magnitud parecida a la que tenía la República Federal de Alemania en el año 1965, mientras que el mercado de Chile, Perú o Colombia era similar en dimensión al de algún país pequeño del norte o centro de Europa. Por último, la región formaba, en conjunto, un mercado de una magnitud parecida a la que tenían los Estados Unidos veinticinco años antes.

América Latina presenta una estructura sectorial de su demanda de bienes de capital que refleja su particular fisonomía económica y necesidades de inversión. En esto resaltan los sectores de la infraestructura económica, en particular energía eléctrica, los sectores de extracción de productos primarios, en particular petróleo, minería y agricultura, y las industrias básicas o de primera transformación. Estos sectores representaban en el decenio de 1970 aproximadamente un 40% de la demanda total de bienes de capital de la región.<sup>6</sup> Es probable que la participación de dichos sectores haya disminuido ahora, como una de las consecuencias de la crisis financiera que atraviesa la región. Como estos sectores son, en su mayoría, los principales usuarios de equipos pesados fabricados a pedido, la crisis habría afectado con mayor severidad a los productores locales de estos tipos de bienes de capital.

En términos globales, la demanda regional de bienes de capital se encuentra al término del decenio de 1980 un 25% por debajo del nivel máximo alcanzado en el año 1980. Las diferen-

cias entre los distintos países son notables.<sup>7</sup> Mientras la demanda en el Brasil refleja la caída del promedio regional, la de la Argentina se ha contraído a casi la mitad, en tanto que en un grupo de países, entre los que figuran Colombia, Costa Rica, Chile y Paraguay, ha recuperado su nivel anterior o está cerca de lograrlo.

El grado de abastecimiento se expresa como la participación que alcanza el valor de la producción nacional dirigida al mercado interno en el valor de la demanda interna de bienes de capital. El valor de la producción nacional resulta difícil de estimar a lo largo de una serie de años, excepto en algunos pocos casos en que las cuentas nacionales indican en qué proporción la inversión en maquinaria y equipos es, respectivamente, de origen nacional o importado. En los otros casos, se depende en general de la información que entregan los censos industriales que en los países de la región se realizan normalmente cada diez años. Por esta razón, las cifras que se mencionan a continuación se remontan al año 1980. En esta época, Brasil se habría autoabastecido en un 74%; Argentina, México y Perú habrían alcanzado un grado de abastecimiento nacional que variaba según país entre un 59 y 60%; mientras que en la mayoría de los otros 15 países latinoamericanos esta relación fluctuaba entre un 17 y 35%. De acuerdo con estas estimaciones, América Latina registraba una relación de abastecimiento de 57% de origen nacional contra un 43% de origen importado. No hay testimonios de que la caída de la demanda de bienes de capital que se produjo durante el decenio de 1980 haya originado una sustitución de importaciones por producción nacional o un proceso inverso.

En las condiciones en que han funcionado las economías latinoamericanas, y particularmente en la época actual, es muy pertinente la pregunta acerca de la incidencia de las importaciones o de los saldos del intercambio comercial de bienes de capital en el balance de pagos de los países. Para este efecto pueden compararse estos saldos con las exportaciones totales de bienes. Existen dos extremos en cuanto a la situación de los diferentes países: el Brasil, que ha aumentado considerablemente sus exportaciones de bienes de capi-

<sup>6</sup>Esta cifra resulta de una investigación que realizó la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología para el decenio de 1970. Véase Jorge Beckel y Salvador Lluch (1982).

<sup>7</sup>Esto indican las series estadísticas relativas a la inversión en maquinaria y equipo que elabora la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL. Véase CEPAL (1989 a).

tal, al punto que ha alcanzado a compensar en forma casi total sus importaciones de estos bienes, y los otros países latinoamericanos, donde las exportaciones no son lo suficientemente importantes como para compensar las exportaciones. En el Brasil, el saldo comercial de bienes de capital representó en el año 1975 la mitad de los ingresos percibidos por sus exportaciones totales de bienes, y en 1987 sólo el 1%. Naturalmente este resultado fue alcanzado tanto por el aumento de sus exportaciones como por la compresión de sus importaciones de bienes de capital. En los otros países latinoamericanos, las importaciones no compensadas de bienes de capital incidieron fuertemente en el balance de pagos en el período anterior a la crisis financiera. Considerando el conjunto de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Latinoamericano, pero sin el Brasil, los saldos comerciales de bienes de capital representaron aproximadamente la mitad del valor de las exportaciones totales de bienes entre 1975 y 1981. En 1987, esta proporción había descendido a un 19% como resultado del aumento de las exportaciones totales de bienes, la disminución de las importaciones de bienes de capital y, en alguna medida, también por el aumento de las exportaciones de bienes de capital en el caso de México.

El valor agregado de la producción de bienes de capital puede proporcionar una idea de la importancia y el nivel de desarrollo que alcanza esta industria en los distintos países de la región. La información deriva básicamente de los censos industriales y, en el caso de los países andinos, de las investigaciones realizadas por la Junta del Acuerdo de Cartagena.<sup>8</sup> Los resultados de las estimaciones efectuadas a partir de estos antecedentes se refieren en general al año 1980. En términos de valor agregado, las cifras de producción de bienes de capital fueron las siguientes: el Brasil, 12 000 millones de dólares; Argentina y México, entre 2 000 y 3 000 millones; Colombia, Chile, Perú y Venezuela, niveles de producción que fluctúan entre 250 y 550 millones; y Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, cifras de producción entre 15 y 100 millones. Como se puede observar, existe una fuerte graduación de los valores agregados por las industrias de bienes de

capital de los distintos países. El Brasil representa el 60% del valor de la producción total de la región, y la Argentina y México, en conjunto, una cuarta parte. El Brasil representa una producción de 25 a 50 veces mayor que la de un país de tamaño intermedio de mercado. Aunque no se dispone de cifras de producción para años recientes, a partir del descenso que se ha producido en los niveles de inversión en la región se puede inferir que la producción de bienes de capital se habría contraído en la mayoría de los países. Además, la recesión de la inversión en maquinaria y equipos ha afectado de manera desigual a los distintos sectores de producción de bienes de capital. Por último, las posibilidades de exportación no han sido las mismas para todos los sectores productivos y todos los países.

Con estos antecedentes sobre el nivel de desarrollo que la industria de bienes de capital ha alcanzado en la región se puede aventurar una comparación internacional.<sup>9</sup> Para ello es necesario referirse a conjuntos algo más amplios que los bienes de capital, o sea, a la industria metalmecánica definida como grupo 38 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme o, en el caso del comercio exterior, a las maquinarias y material de transporte, como sección 7 en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional. En ambos casos, los bienes de capital representan una proporción variable de país a país, pero siempre importante, del valor respectivo de la producción o del intercambio comercial de la categoría estadística considerada. El cuadro 1, que muestra algunas características del desarrollo de la industria de bienes de capital con respecto al año 1980, abarca un conjunto de 35 países, entre países latinoamericanos, países desarrollados de economía de mercado y países en desarrollo de Asia. En su columna A indica la participación de la industria metalmecánica en el valor agregado total de la actividad manufacturera. Las tres columnas restantes muestran algunas características del comercio exterior de maquinaria y material de transporte. Estas columnas representan la participación de la maquinaria y el material de transporte en las importaciones y

<sup>8</sup>Véase JUNAC (1985).

<sup>9</sup>La metodología y el análisis se publicaron en un informe sobre una reunión de expertos que la CEPAL y la ONUDI prepararon en el marco de las actividades del proyecto de bienes de capital. Véase ONUDI (1985).

Cuadro 1  
INDICADORES DE DESARROLLO DE LA INDUSTRIA  
METALMECANICA EN DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO, 1980  
(en porcentajes)

Países	A	B	C	D
<i>América Latina</i>				
Argentina	28.5	25.1	7.5	0.35
Bolivia	4.9	42.8	—	—
Brasil	34.8	23.3	18.2	0.58
Colombia	14.1	39.4	3.5	0.04
Costa Rica	9.9	30.7	3.6	0.08
Chile	15.0	28.1	1.3	0.04
Ecuador	12.2	53.3	1.2	0.02
El Salvador	7.4	24.2	2.0	0.08
México	22.8	36.5	4.5	0.1
Paraguay	16.6	67.6	—	—
Perú	14.6	30.3	1.8	0.06
R. Dominicana	7.1	22.2	0.7	0.01
Uruguay	16.7	48.2	5.0	0.12
Venezuela	15.4	29.7	0.3	0.01
<i>Países desarrollados con economía de mercado</i>				
Australia	31.0	36.1	7.1	0.22
Bélgica	33.1	22.5	21.6	0.86
Canadá	32.1	46.0	26.1	0.62
España	29.3	17.9	26.3	0.90
Estados Unidos	43.9	25.0	40.2	1.39
Finlandia	26.6	26.6	17.7	0.60
Francia	38.6	21.3	33.7	1.30
Italia	36.4	20.2	32.5	1.26
Japón	41.2	6.0	58.4	9.04
Noruega	35.1	28.5	12.2	0.47
Nueva Zelanda	25.0	27.7	4.3	0.14
Países Bajos	32.6	19.7	16.2	0.81
Reino Unido	40.4	25.8	34.7	1.30
R.F. Alemana	43.9	18.7	44.9	2.47
Suecia	42.8	26.8	39.7	1.37
<i>Países en desarrollo de Asia</i>				
República de Corea	24.2	22.5	20.3	0.71
Filipinas	14.1	27.4	1.8	0.05
Area de Hong-Kong	28.0	18.5	7.5	0.33
Indonesia	15.1	33.5	0.5	0.03
Singapur	51.6	29.4	26.4	0.72
Turquía	20.7	28.1	1.9	0.03

**Fuentes:** Naciones Unidas: 1982, *Yearbook of Industrial Statistics*, edición 1980, vol. I, *General Industrial Statistics* (SI/ESA/STAT/SER. P/19 (vol. I)), Nueva York; 1981, *Statistical Yearbook 1979/1980*, 31ª edición (SI/ESA/STAT/SER. S/7) Nueva York; 1980, *Yearbook of International Trade Statistics*, vol. I, *Trade by Country* (SI/ESA/STAT/SER. G/29) Nueva York.

**Notas:**

Columna A: Participación de la industria metalmeccánica (agrupación 38 de la clasificación CNU, Rev. 2) en el valor agregado de la actividad manufacturera.

Columna B: Participación de la maquinaria y el material de transporte (sección 7 de la CNU) en las importaciones totales de bienes.

Columna C: Participación de la maquinaria y el material de transporte en las exportaciones totales de bienes.

Columna D: Coeficiente entre las exportaciones y las importaciones de maquinaria y material de transporte.



exportaciones totales de bienes y, por último, la relación entre las exportaciones e importaciones específicas. De la observación de la cifras de la primera columna se desprende que la Argentina y Brasil cuentan con una estructura industrial que es parecida a la de algunos países desarrollados con economías de mercado y algo superior a la de la República de Corea, como ejemplo de un país asiático de industrialización reciente. Los otros países latinoamericanos están en general bastante por debajo de este patrón, con la excepción de México que ocupa una posición intermedia. Al pasar a la columna B del cuadro, que revela la gravitación de los bienes de capital en las importaciones totales de bienes, se puede notar que en general los países latinoamericanos se parecen a los demás países considerados, con la sola excepción del Japón. La situación cambia al recorrer los porcentajes de la columna C que indican la ponderación de los bienes de capital en las exportaciones totales de bienes. En comparación con los países desarrollados, los latinoamericanos no sobresalen en este sentido. Constituyen

excepciones sólo el Brasil en el lado latinoamericano y, en un sentido opuesto, Australia y Nueva Zelanda, en el lado de los países desarrollados. En cuanto a los países asiáticos, Corea y Singapur se asemejan a los países desarrollados y el resto, a los países latinoamericanos. Por último resulta de interés examinar qué relación guardan las exportaciones e importaciones de bienes de capital. Aquí se verifica que, en general, los países latinoamericanos compensan sólo una parte muy pequeña de sus importaciones de bienes de capital con exportaciones de estos mismos bienes, mientras que sucede lo contrario entre los países desarrollados. La situación de los países asiáticos en desarrollo es heterogénea y acorde a lo señalado anteriormente.

Este análisis indica con claridad que en América Latina, con excepción del Brasil y posiblemente la Argentina y México, la industria de bienes de capital está rezagada con respecto al conjunto de la producción manufacturera y muestra, además, una débil inserción en el mercado mundial.

## II

### Las potencialidades de la producción local de equipos para las industrias básicas en los países medianos y pequeños

#### 1. *La capacidad de producción de equipos fabricados a pedido*

Anteriormente se ha visto que existe una marcada graduación entre los niveles de producción de los distintos países de la región. En particular, los volúmenes de producción de los tres países de mayor tamaño de mercado, y sobre todo el Brasil, sobrepasan de manera muy importante los de los otros países. Sin embargo, la capacidad de producción de bienes de capital en un país no se expresa sólo por el valor máximo de la producción que puede ser entregada en un período dado; se refiere también al tipo de productos que pueden fabricarse, los tamaños y demás especificaciones técnicas que pueden ofrecerse y los procesos de fabricación que se aplican. En este senti-

do, se observa que la Argentina, el Brasil y México muestran también una gran diversificación de sus ofertas, lo que se refleja, como se ha visto, en el grado de abastecimiento que alcanza la industria local de bienes de capital en el mercado interno de cada uno de ellos. La participación de la actividad metalmecánica en el producto manufacturero ya es comparable en el caso del Brasil y en menor grado de la Argentina y México, a la que muestra un país desarrollado típico. Por último, Brasil y la Argentina, y en época más reciente México, generan exportaciones de bienes de capital en montos apreciables, lo cual indica su capacidad de inserción en el mercado mundial.

En cambio, la fabricación de bienes de capital en los países medianos está relativamente más

atrasada, y la misma observación se aplica, en general, a la industria de bienes de capital de los países de menor tamaño de mercado relativo con respecto a los países del segundo grupo. De lo anterior puede inferirse que el potencial de desarrollo de la producción de bienes de capital en la región es, siempre en términos comparativos, mayor actualmente en los países medianos y pequeños. En segundo lugar, la existencia de diferencias en el nivel de desarrollo industrial de los diferentes países de la región permite pensar que la cooperación industrial entre las empresas productoras de países de distinto nivel tecnológico podría facilitar la elevación de la capacidad de producción en los países de menor desarrollo industrial relativo. Desde una perspectiva regional, el conocimiento de la capacidad de producción que existe en los países medianos y pequeños sería, por lo tanto, de especial interés.

Antes de entrar en esta materia vale la pena hacer aún otra acotación. Los bienes de capital suelen clasificarse en dos grandes categorías: los que se fabrican a pedido y los que se producen en serie. Los primeros, se dirigen en gran parte a los proyectos de inversión de los sectores de infraestructura e industrias básicas. Las empresas de estos sectores suelen ser grandes unidades económicas, que muchas veces poseen, además, cierta capacidad de ingeniería de proyectos. Estas capacidades pueden significar un importante factor para el desarrollo de las capacidades tecnológicas en la industria local de bienes de capital. Además, los proyectos de inversión, en la medida en que alcanzan cierta envergadura, requieren la intervención de varios proveedores o fabricantes y, por lo tanto, permiten o justifican el montaje de operaciones de cooperación industrial a escalas regionales e internacionales. Por estas razones, las informaciones y observaciones que se presentan a continuación se refieren básicamente a los bienes fabricados a pedido.

Es posible hacer algunas observaciones generales respecto a la capacidad instalada de los países medianos y pequeños. En primer lugar, se puede notar que las tecnologías propias de las estructuras metálicas y productos de calderería están más difundidas que las tecnologías mecánicas y electromecánicas, al menos en lo que respecta a la fabricación de equipos pesados. La oferta de productos mecánicos de estas últimas características se concentra en los repuestos. No

obstante, existen también algunas inversiones importantes en lo que respecta a la construcción de maquinaria pesada, pero con un carácter puntual. En segundo término, algunas misiones técnicas que se realizaron al comienzo del decenio de 1980 informaron que en la mayoría de los países visitados el equipo de producción solía estar bastante antiguo<sup>10</sup>. A raíz de la difícil situación económica que han atravesado los países latinoamericanos en los últimos años, no cabe esperar que esta situación haya cambiado mucho.

En tercer lugar, suele ser muy importante la capacidad de producción que poseen las grandes industrias extractivas y básicas, los ferrocarriles, los astilleros de las armadas y los talleres de las demás ramas de la defensa nacional. Estas capacidades no compiten normalmente con los fabricantes de bienes de capital en el mercado, sino que responden a necesidades de sus propias empresas o instituciones, sea en un régimen de competencia con los fabricantes independientes o no. Por último, en la oferta representativa de la capacidad de producción influye la estructura económica particular de los países. Así, Chile, Perú y Bolivia se destacan por su fabricación de equipos mineros y metalúrgicos, mientras que la oferta de los países centroamericanos y la República Dominicana consiste típicamente en equipos para la industria azucarera y la actividad agrícola.

A continuación se analiza la capacidad de producción que poseen los países medianos y pequeños en algunas categorías de bienes de capital fabricados a pedido. Entre ellas se han considerado estructuras metálicas, estanques de almacenamiento y equipos de proceso, calderas de vapor, puentes-grúa, equipos para la minería y metalurgia, material ferroviario y transformadores eléctricos. Las informaciones se refieren en gran parte a la situación que prevalecía en los países a principios del decenio de 1980, por lo cual en algunos casos pueden haberse producido cambios.

Como se mencionó anteriormente, los países medianos y pequeños muestran un desarrollo

<sup>10</sup>Esta apreciación figura en uno de los informes del proyecto CEPAL/ONUDI/PNUD "La situación actual y las perspectivas del abastecimiento y la producción de bienes de capital en América Latina". (RLA/77/015). Véase CEPAL (1984 b).

preferente de la calderería. Entre los distintos productos figuran típicamente los estanques de almacenamiento, los equipos de proceso, los intercambiadores de calor y las estructuras metálicas de tipo pesado. La oferta incluye también componentes estructurales soldados para una variedad de otros equipos. Ejemplos de estos equipos son las grúas, la maquinaria minera y metalúrgica y los vagones ferroviarios. La tecnología de fabricación consiste en el corte y deformación de chapas y perfiles siderúrgicos, la unión de los elementos por soldaduras y el alivio de tensiones por vía térmica. Una buena forma de obtener una idea de la capacidad de producción que en el orden técnico tiene un país en este tipo de productos consiste en observar las características de las principales máquinas operatrices, grúas y hornos de alivio de tensiones. En el cuadro 2 se puede apreciar la situación existente en los países andinos, incluso Chile, y Centroamérica y la República Dominicana. Entre los países medianos, resalta Venezuela por su capacidad de ejecución y entre los pequeños, Paraguay. En el cuadro 3 se puede observar la capacidad de producción que tienen los diversos países, por las cantidades de distintos productos que pueden

fabricarse. Las estimaciones se basaron en el supuesto de una utilización adecuada de las instalaciones productivas, de acuerdo con la estructura técnica de cada establecimiento.

Las calderas de vapor son de tipo acuatubular en la categoría de altas potencias. Entre los países considerados, Colombia cuenta con mayor experiencia en el diseño y fabricación de estos productos. A principios del decenio de 1980 ya se fabricaban unidades de circulación natural con una potencia de hasta 900 toneladas de vapor por hora. El grado de integración nacional era alto. Además de los tubos en aleaciones especiales se importaba sólo parte de los domos y algunos accesorios. En Perú, Uruguay y Venezuela también se fabricaban calderas acuatubulares, pero en categorías de potencia menores.

En la mayoría de los países medianos y pequeños se fabrican puentes-grúa. En realidad se trata de la fabricación de la estructura, siendo los componentes mecánicos, electromecánicos y electrónicos mayoritariamente de origen importado. En general, los modelos que se han fabricado son grúas de montaje y rara vez equipos de servicios pesados como los utilizados en las industrias siderúrgicas o metalúrgicas. La grúa de

Cuadro 2  
AMERICA LATINA: INDICADORES DE LA CAPACIDAD DE LOS ESTABLECIMIENTOS  
DE CALDERERIA EN PAISES MEDIANOS Y PEQUEÑOS

País	Cilindrado en frío (espesor máximo de plancha) <sup>a</sup>	Fondos y cabezales (diámetro y espesor máximos)	Capacidad de levantar de las grúas	Horno de alivio de tensiones
Bolivia	19 mm (3/4 pulg)	2.5 m × 5/8 pulg	10 ton	—
Colombia	60 mm (2 3/8 pulg)	4.5 m × 1 1/2 pulg	120 ton	5.6 × 5.6 × 23.0 m
Chile	50 mm (2 pulg)	4.0 m × 7/8 pulg	55 ton	4.0 × 5.0 × 20.0 m
Ecuador	45 mm (1 3/4 pulg)	3.0 m × 1 1/2 pulg	30 ton	—
Paraguay	75 mm (3 pulg)	...	60 ton	6.0 × 4.0 × 10.0 m (950°C)
Perú	80 mm (3 1/8 pulg)	4.0 m × 1 1/2 pulg	60 ton	6.0 × 5.0 × 8.5 m
Uruguay	19 mm (3/4 pulg)	...	20 ton	2.5 × 2.5 × 10.5 m
Venezuela	75 mm (3 pulg)	5.0 m × 1 1/2 pulg	200 ton	6.5 × 6.5 × 18.0 m (959°C)
Centroamérica (Guatemala)	19 mm (3/4 pulg)	2.5 m × 5/8 pulg	10 ton	
R. Dominicana	32 mm (1 1/4 pulg)	...	30 ton	3.0 × 2.5 × 10.0 m

**Fuente:** CEPAL, *Notas sobre la capacidad de producción de bienes de capital en algunos países latinoamericanos* (E/CEPAL/L.296/Rev.1). Santiago de Chile, 1984.

<sup>a</sup> Planchas de 3.0 m de ancho, salvo en los casos del Paraguay y Venezuela, en que las cifras corresponden a planchas de 4.0 m de ancho.

... indica falta de información.

Cuadro 3  
 AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA CAPACIDAD DE PRODUCCION DE ELEMENTOS  
 DE CALDERERIA Y ESTRUCTURAS EN PAISES MEDIANOS Y PEQUEÑOS  
 (Toneladas/año)

País	Estructuras metálicas	Estanques de almacenamiento	Recipientes a presión y columnas	Intercambiadores de calor	Totales
Bolivia	2 000	1 000	500	.	3 500
Colombia	15 000	15 000	8 000	3 000	41 000
Chile	18 000	15 000 <sup>a</sup>	3 000	1 000	37 000 <sup>b</sup>
Ecuador	6 000	8 000	2 500	500	17 000
Paraguay	...	...	...	...	...
Perú	12 000	10 000	4 000	2 000	28 000
Uruguay	...	...	...	...	...
Venezuela	65 000	35 000	20 000	10 000	130 000
Centroamérica	4 000	2 000	500	.	6 500
R. Dominicana	4 200	1 500	800	200	6 700

**Fuente:** CEPAL, *Notas sobre la capacidad de producción de bienes de capital en algunos países latinoamericanos* (E/CEPAL/L.296/Rev.1), Santiago de Chile, 1984.

<sup>a</sup> Incluye capacidad existente en la acería de la CAP (5 000 ton/año).

<sup>b</sup> La capacidad de producción de Chile es actualmente superior a 75 000 t/año debido a la reactivación de algunas caldererías y la creación de nueva capacidad industrial.

... indica falta de información.

mayor capacidad de levante, de 750 toneladas de carga, fue fabricada en Venezuela para la central hidroeléctrica de Guri. En los otros países medianos se han fabricado grúas de hasta 200 toneladas de capacidad. En los países pequeños las realizaciones van hasta 40 toneladas de carga.

En el campo de los equipos mineros y metalúrgicos la capacidad técnica de Chile y Perú es bastante parecida. El avance ha sido mayor en el campo de los equipos para plantas de concentración de minerales que en el de los equipos de explotación minera y los metalúrgicos. En el anexo al final del artículo se proporciona una idea acerca de la gama de equipos que se fabrican en estos países. En lo que respecta a los cuatro primeros equipos de explotación minera de la lista, la integración nacional es parcial. La mayoría de los componentes mecánicos, tales como transmisiones, cajas de cambio, motores de combustión interna y controles hidráulicos, son de origen importado. Los equipos mineros y metalúrgicos enumerados se fabrican en parte bajo licencia y en parte de acuerdo con diseños propios. En Bolivia se fabrican, también, algunos equipos mineros y metalúrgicos, pero de menores dimensiones. En Colombia y Venezuela se han desarrollado en época reciente algunos grandes proyec-

tos mineros y metalúrgicos. Esta evolución ha impulsado, también en ambos países, la producción de algún equipo especializado y componentes.

Las industrias metalmeccánicas de Colombia, Chile y Perú tienen bastante experiencia en la fabricación de vagones ferroviarios de carga y de sus componentes. Los principales demandantes de este material son los ferrocarriles y las empresas mineras. La oferta incluye vagones especiales para el transporte de minerales y concentrados, con dispositivos para la descarga lateral o por el fondo. Así se han fabricando en Chile por ejemplo, vagones mineraleros con una capacidad de 100 toneladas. En los tres países se ha abordado también la fabricación de vagones de pasajeros, pero en menor escala. Las cantidades de vagones de carga suministradas en los últimos años han sido bastante importantes en algunos de los países mencionados: en todos ellos se fabrica una gama bastante extensa de componentes; y algunos han realizado exportaciones de consideración a países de la región. No obstante estos antecedentes favorables, la fabricación de material rodante ferroviario no ha originado una industria especializada en Colombia, Chile ni Perú por falta de continuidad de la demanda y de las con-

trataciones de los sectores demandantes. En ocasiones se ha propuesto remediar esta situación mediante una programación de las adquisiciones que efectúan los ferrocarriles estatales. Sin embargo, estas propuestas sólo se han llevado a la práctica en forma esporádica.

Los transformadores son uno de los productos más representativos de los equipos eléctricos. Corrientemente se distinguen los transformadores de carga de los de distribución. Los primeros suelen ser unidades mayores y corresponden a diseños y fabricaciones a pedido, mientras que los segundos son típicamente productos de serie. La fabricación de transformadores de carga está bien establecida en Colombia, Chile, Perú y Venezuela. Las características de las mayores unidades fabricadas en estos países son, tensiones de servicio de hasta 166 kV y potencias de hasta 50 mVA. Los fabricantes son tanto empresas de capitales nacionales como filiales de conocidas firmas internacionales.

## 2. Las posibilidades de integración local según distintos enfoques estratégicos

En el marco del proyecto regional CEPAL/ONUDI/PNUD se realizaron una serie de estudios dirigidos a estimar la participación que podría alcanzar la industria de bienes de capital de los países medianos y pequeños en los proyectos de inversión de algunos sectores básicos.<sup>11</sup> Entre estos sectores y proyectos se consideraron en particular las centrales de generación de energía eléctrica, plantas de concentración de minerales, fábricas de cemento y plantas de celulosa. Con este objeto se consideraron unidades de producción que por sus escalas y características tecnológicas podían suponerse representativas de los proyectos de inversión conocidos en el grupo de países mencionados. El análisis incluía una identificación de las principales maquinarias y equipos y de las estructuras metálicas de los proyectos de inversión. Normalmente se obtuvieron datos sobre las características técnicas más importantes y el peso y valor de las distintas unidades. El conocimiento de las capacidades de producción, adquirido previamente por medio de investigaciones realizadas en cierto número de países de la región, permitió estimar, a base del peso y valor de la

maquinaria y equipo, la participación que podría alcanzar la industria local de bienes de capital en los suministros. Para este efecto se plantearon dos hipótesis. Una era que la industria local emprendería, básicamente sin apoyo externo, la fabricación de los distintos equipos requeridos, es decir, se basaría exclusivamente en sus propios recursos productivos y experiencia técnica. La segunda hipótesis suponía una cooperación industrial entre productores locales y fábricas de los países más adelantados en la región. Se planteaba que, mediante acuerdos de cooperación industrial, las industrias de los países medianos y pequeños podrían tener acceso fundamentalmente al *know-how* de fabricación de los socios más adelantados.

A continuación se hacen algunas observaciones respecto a los tipos de maquinaria y equipos que podría fabricar la industria local de los distintos países, en relación con cada uno de los sectores básicos y tipos de proyectos contemplados. Luego en el cuadro 4 se presentan los coeficientes de integración local que se estimaron para los distintos casos.

### a) Centrales hidroeléctricas

En los países medianos sería posible fabricar determinados componentes de las turbinas de tipo Francis y Kaplan, tales como las carcazas en espiral y los tubos de desfogue. Para ello, las empresas locales deberían contar con el apoyo técnico de empresas especializadas en la fabricación de estos equipos. Dada la experiencia ya acumulada en la región, este apoyo podría ser brindado por determinadas fábricas de los países grandes. En el caso de los hidrogeneradores, las posibilidades de integración local serían menores y consistirían básicamente en la fabricación de algunos elementos tales como los anillos de descanso. En cambio, tanto en los países medianos como en los pequeños, podría fabricarse gran parte de las tuberías de presión, compuertas (con algunas limitaciones en cuanto a sus mecanismos y accionamientos), rejas, estructuras de puentes-grúa y grúas pórticos, y las diversas estructuras metálicas que requieren las centrales hidroeléctricas.

### b) Centrales termoeléctricas

En Colombia existe una empresa especializa-

<sup>11</sup> Véase por ejemplo, CEPAL (1984 a).

da que puede suministrar los tipos de calderas que normalmente requieren las centrales térmicas de servicio público y de autogeneración que se construyen en los países medianos y pequeños. En esta categoría, las capacidades tecnológicas de los otros países medianos y pequeños son menores. Sin embargo, en éstos pueden elaborarse también parte de los componentes que integran una caldera de vapor acuatubular, así como parte de los otros equipos de calderería y las estructuras metálicas que conforman las instalaciones de una central termoeléctrica. En los países medianos, estos elementos serían básicamente las paredes de agua y economizadores de la caldera, el precalentador de aire, el condensador de vapor, los desaireadores, la caja y estructura del precipitador electrostático, la carcasa de los ventiladores, la envoltura metálica de la chimenea, la tubería de vapor de baja presión, así como los fundamentos de la caldera y del edificio principal. En los países pequeños, las posibilidades de fabricación local abarcarían una gama más limitada de tales elementos.

c) *Plantas de trituración y beneficio de minerales*

En los países medianos podría fabricarse gran parte de los trituradores de mandíbulas, conos trituradores, molinos de bolas y de barras de hasta 1 000 hp, alimentadores, clasificadores, harneros vibratorios, ciclones, celdas de flotación, espesadores, filtros y secadores. Las posibilidades de fabricación serían más restringidas respecto a los componentes mecánicos complejos.

En los países pequeños, las posibilidades de fabricación local serían algo más reducidas.

d) *Ingenios azucareros*

En los países medianos, y en alguna medida también en los pequeños, se puede fabricar parte de los generadores de vapor, intercambiadores, evaporadores, recipientes bajo vacío, transportadores, estanques y tuberías. La demanda de repuestos puede ser atendida en su mayor parte por las fundiciones locales.

e) *Plantas de celulosa*

En el caso de la industria de celulosa, se consideraron las posibilidades de abastecimiento lo-

cal en relación con los procesos químicos y termomecánicos. El equipo utilizado en cada caso es bastante diferente.

En los países pequeños existen posibilidades de fabricación local esencialmente de diversos productos de calderería y estructuras metálicas. En los países medianos, podría abordarse, además, la fabricación de una parte importante de los equipos mecánicos y eléctricos. En cambio, existen limitaciones de producción en el campo de la maquinaria pesada y los equipos de carga autopropulsados.

f) *Fábricas de cemento*

En los países medianos es posible fabricar una gama bastante extensa de los equipos de una fábrica de cemento. En particular, se trataría de partes del tubo del horno rotatorio, así como los transportadores continuos y puentes-grúa, excepto los accionamientos electromecánicos más complejos de estos equipos. Por último, las industrias locales de estos países pueden suministrar los cuerpos moledores de los molinos y una serie de equipos mecánicos y electromecánicos de tipo liviano.

En los países pequeños se podrían elaborar también algunos componentes del horno rotatorio y los tanques y silos metálicos, las tuberías y estructuras metálicas, así como algunos componentes estructurales de los transportadores continuos.

g) *Resumen*

En el cuadro 4 se presenta un resumen de las estimaciones del grado de integración local que podría alcanzarse en relación con los distintos sectores de inversión y las condiciones de cooperación. Las estimaciones consignadas corresponden al valor de los equipos. Como puede observarse, se podría alcanzar tasas de participación de la industria local apreciables en todos los casos, especialmente en los que son representativos de los países medianos en condiciones de cooperación industrial regional. Hasta ahora la realidad ha sido distinta. Numerosos proyectos de inversión se realizaron con una participación local mínima, limitada frecuentemente a los meros servicios de montaje. De esta manera los países no han podido aprovechar adecuadamente las oportunidades que se les presentaron para im-

Cuadro 4  
**PARTICIPACION POSIBLE DE LA INDUSTRIA DE LOS PAISES MEDIANOS Y PEQUEÑOS  
 EN EL SUMINISTRO DE LA MAQUINARIA Y EQUIPO DE DISTINTAS PLANTAS INDUSTRIALES  
 Y ENERGETICAS EN DIFERENTES CONDICIONES DE COOPERACION**  
*(Porcentajes de participación a base del valor de los equipos)*

Tipo de planta	Tamaño de planta	Países medianos		Países pequeños	
		Autarquía <sup>a</sup>	Cooperación <sup>b</sup>	Autarquía	Cooperación
— Centrales hidroeléctricas	300 MW	30	34	8	15
— Centrales termoeléctricas	150 MW	55	55	15	20
— Plantas de concentración de minerales					
— de planta grande	40 000 ton/día	43	...	...	...
— de planta pequeña	1 700 ton/día	57	...	...	...
— Ingenios azucareros		60	...	...	...
— Plantas de celulosa					
— químicas	500 ton/día	17	38	13	15
— termomecánicas	300 ton/día	18	27	10	16
— Plantas de cemento	1 700 ton/día	45	...	20	...

**Fuente:** Proyecto CEPAL/ONUDI/PNUD. "La situación actual y las perspectivas del abastecimiento y la producción de bienes de capital en América Latina" (RLA/77/015).

<sup>a</sup> Corresponde al grado de integración que podría alcanzar la industria local, si actuara en forma independiente.

<sup>b</sup> Corresponde al grado de integración que la industria local podría lograr si contara con el apoyo técnico de la industria de los países grandes de la región.

... Significa que no fue evaluado.

pulsar el desarrollo tecnológico e industrial en el campo de los bienes de capital. En la actualidad, se construyen pocas plantas nuevas. Las inversiones van dirigidas fundamentalmente a la renovación y modernización de las instalaciones indus-

triales y los proyectos suelen ser de menor envergadura que antes. Estas circunstancias podrían favorecer los pedidos a la industria local y regional y, de esta manera, invertir la tendencia anterior.

### III

## Conclusiones

Las consideraciones iniciales y el cuadro de la realidad industrial que se ha presentado en este artículo permiten sacar algunas conclusiones respecto a las perspectivas de la producción y el abastecimiento de bienes de capital en América Latina. En primer lugar, los mercados internos de la mayoría de los países latinoamericanos parecen tener tamaño suficiente para un mayor desarrollo de la producción de dichos bienes. Esta afirmación estaría respaldada por los resultados de la comparación de las situaciones industriales de los países latinoamericanos y los desarrollados. Estos últimos muestran, sin embargo,

una mayor inserción en la economía mundial, lo cual sería una de las condiciones para el desarrollo de la producción de bienes de capital en los primeros.

En segundo lugar, la industria brasileña de bienes de capital ha alcanzado un elevado nivel de desarrollo. Así lo indica el valor de su producción, la participación que ella tiene en el abastecimiento del mercado interno y el monto de las exportaciones. Ello induce a considerar que, en lo fundamental, en los próximos años no se requiere expandir allí la capacidad de producción del sector; el énfasis del esfuerzo nacional se

haría, más bien, en la modernización y reestructuración del aparato productivo, junto con una gradual exposición del sector a la competencia internacional.

En tercer lugar, se plantea el interrogante acerca de en qué condiciones y forma se lograría un desarrollo de la producción en los demás países latinoamericanos, en particular en los medianos y pequeños. Naturalmente, esta cuestión está muy relacionada con los regímenes económicos que adopten los países. En la actualidad, la tendencia en la región es hacia una creciente apertura de las economías, una liberalización del comercio exterior y la introducción de reformas económicas y fiscales. Este tipo de regímenes facilita el acceso de las empresas a la tecnología y los insumos especializados, al mismo tiempo que las expone a una mayor competencia. Si estos regímenes se generalizan en la región, podrían conducir a un mayor intercambio comercial y una mayor reciprocidad entre los países en el campo de los bienes de capital.

En cuarto lugar, el desarrollo de la industria de bienes de capital debería contar con el apoyo gubernamental. Este apoyo sería especialmente importante ya en la fase de reformas económicas y de liberalización comercial, para asegurar la supervivencia del sector. Según la experiencia internacional este apoyo es eficaz, posiblemente porque se concentra en algunas áreas específicas. Entre ellas podrían mencionarse, en particular,

las de desarrollo tecnológico, financiamiento de la comercialización y formación de capital. Las políticas de los países desarrollados y, en el ámbito regional, en especial la experiencia brasileña, proporcionan ejemplos de las formas en que puede manifestarse el apoyo gubernamental.

Por último, cabe reconocer que la integración económica y la cooperación industrial podrían cumplir una función importante para el desarrollo de la producción y el abastecimiento de bienes de capital en la región. Los avances que se han registrado en este campo en los últimos años se han concentrado en dos áreas geográficas: una que comprende la Argentina, el Brasil, Uruguay y de alguna manera también Paraguay, y otra formada por los países del Grupo andino. Haría falta un acercamiento entre conjuntos más amplios de países. Además, el objetivo no tendría que limitarse necesariamente al abastecimiento del mercado regional, sino visualizar y tal vez de manera prioritaria, el acceso a los mercados extrarregionales y el mejoramiento de la posición latinoamericana para la adquisición y uso de tecnología. La formación de grandes bloques económicos en el mundo, como el Mercado Común Europeo, el acercamiento entre los Estados Unidos de América y Canadá y la creciente cooperación económica entre los países del sudeste asiático, que son las grandes zonas proveedoras de bienes de capital y tecnología de la región, constituyen un nuevo reto a las iniciativas de unión de los países latinoamericanos.

#### Anexo

##### CHILE Y PERU: PRODUCCION DE EQUIPOS MINEROS Y METALURGICOS

- |  |  |
|--|--|
| <p>I. <i>Equipos de explotación minera</i><br/>           Vagones perforadores neumáticos<br/>           Cargadores tipo LHD, motor Diesel y eléctricos<br/>           Jumbos de perforación (en desarrollo)<br/>           Vehículos motorizados de servicio<br/>           Alimentadores de placas, tipo <i>Apron</i> y de cadena hasta 84 pulgadas de ancho.</p>  | <p>Filtros de discos de hasta 10.5 pies de diámetro<br/>           Molinos de bolas y de barras de hasta 13 pies de diámetro<br/>           Trituradoras de mandíbula de simple y doble efecto, de hasta 16 × 30 pulgadas<br/>           Trituradoras de rodillos de hasta 24 × 24 pulgadas<br/>           Trituradoras cónicas de hasta 3 pies de diámetro<br/>           Equipos hidráulicos para manipulación de corazas.</p>             |
| <p>II. <i>Plantas de concentración de minerales</i><br/>           Hidrociclones<br/>           Harneros vibratorios hasta de 6 × 14 pies<br/>           Cribas rotatorias hasta de 8 pies de diámetro<br/>           Secadores rotatorios hasta de 12 pies de diámetro<br/>           Espesadores<br/>           Clasificadores de espiral hasta de 78 pulgadas de diámetro<br/>           Celdas de flotación tipos Denver y Galligher hasta de 600 pies cúbicos</p> | <p>III. <i>Plantas metalúrgicas</i><br/>           Convertidor para cobre, tipo Pierce-Smith de 13 pies de diámetro por 30 pies de largo<br/>           Hornos de refinación de 19 pies de diámetro por 33 pies de largo<br/>           Ruedas de colada para cobre<br/>           Equipo especializado para refinarias electrolíticas<br/>           Cucharas de acero fundido para metal y escoria de hasta 20 toneladas de capacidad.</p> |



## Bibliografía

- Beckel J. y S. Lluch (1982): *Los bienes de capital: tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina*. Revista de la CEPAL, N° 17 (E/CEPAL/G.1205), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.3.
- CEPAL (1983): *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 46 (E/CEPAL/G.1241), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.9.
- \_\_\_\_\_ (1984 a): *Generación de energía eléctrica. Estudio de las posibilidades de fabricación local de equipos* (E/CEPAL/G.1312), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1984 b): *Notas sobre la capacidad de producción de bienes de capital en algunos países latinoamericanos* (E/CEPAL/L.296/Rev.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1989 a): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Edición 1988 (LC/G.1550-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1989 b): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1989* (LC/G.1586), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1989 c): *Cooperación técnica industrial: una perspectiva empresarial* (LC/R.821), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1989 d): *La reestructuración mundial del sector de los bienes de capital y su proyección en el decenio de los años 1990: políticas industriales en los países desarrollados y en los países en desarrollo* (LC/L.479), Santiago de Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1985): *Los bienes de equipos avanzados de producción en la Comunidad, Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 6/85 (COM(85)112 Final), Bruselas.
- Comisión Económica para Europa (1988): *Engineering Industries: Dynamics of the Eighties* (ECE/ENG.AUT/35), Nueva York, Naciones Unidas.
- Chudnovsky, D., M. Nagao, y S. Jacobsson (1983): *Capital Goods Production in the Third World*, Londres.
- Edquist, Ch. y St. Jacobsson (1988): *Flexible Automation: The Global Diffusion of New Technology in the Engineering Industry*, Nueva York.
- Fajnzylber, Fernando (1989): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Fondo de Cultura Económica (1987): *La reconversión industrial en América Latina, Bienes de Capital*, vol. VIII, Memoria del I Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial, México, D.F.
- JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena) (1985): *La industria de bienes de capital en el Grupo Andino* (PABICA N° 1, J/DI/76), Lima, mayo.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1985): *Informe analítico de la primera reunión de expertos en bienes de capital en América Latina* (ONU/IS.567), Viena.
- Pérez Acévez, Luis Alberto e Ignacio Echavarría Valenzuela (1989): "Competitividad de la industria mexicana de bienes de capital", *Comercio Exterior*, vol. 9, N° 8, México, D.F., pp. 689-709.

## Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano

*Andras Uthoff B.\**

Continúa marcando un hito la Conferencia Mundial de Población, celebrada en Bucarest en 1974, ya que desde entonces las políticas de población han dejado de ser resorte exclusivo de los Ministerios de Salud. Diez años después, en México se ratificó el consenso de la comunidad internacional en cuanto a la necesidad de considerar que las variables demográficas están determinadas por factores socioeconómicos y culturales, y son a su vez determinantes de las situaciones socioeconómicas particulares de cada país.

No ha sido fácil concebir y poner en práctica una visión integral del desarrollo y de la población para definir políticas que tengan impacto sobre las variables demográficas. En este trabajo, el Consejero Regional en Población y Empleo del PREAL, Sr. Andras Uthoff, describe la solución desarrollada por su institución en Centroamérica, al considerar el concepto de nivel de vida como aquel en que mejor se plasman las complejas interrelaciones entre las variables demográficas y de desarrollo económico y social. Con esta perspectiva, el autor sugiere una serie de orientaciones para plantear en un contexto adecuado los esfuerzos por definir políticas de población y desarrollo.

\*Consejero Regional en Población y Empleo del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe.

## Introducción\*

El presente trabajo analiza las interrelaciones entre las variables demográficas y de desarrollo en los países del Istmo Centroamericano. La tesis central del trabajo es que esas relaciones deben analizarse en torno al concepto de nivel de vida de la población y que ellas se manifiestan en gran medida en el mercado del trabajo, ya que es allí donde las familias contribuyen al desarrollo económico con su trabajo y se benefician del desarrollo económico por los ingresos y los salarios percibidos. Así pues, actuando sobre esas variables, se podrán idear políticas de población y desarrollo.

Los enfoques tradicionales han resultado poco atractivos para los planificadores y para quienes toman decisiones sobre políticas de población y desarrollo, por cuanto han puesto el acento con demasiada insistencia en el control de la fecundidad como mecanismo para resolver los problemas del desarrollo económico. Según ese criterio, se identifica el desarrollo con el crecimiento económico y se consideran las inversiones sociales como competitivas con la inversión productiva para el crecimiento, por lo cual se concluye que es necesario frenar el crecimiento de la población para reducir la demanda de inversiones sociales.

Según otro enfoque que se propone más adelante en este trabajo, se sugiere emplear un indicador de nivel de vida como criterio para dividir a la población en diferentes estratos de acuerdo con los beneficios que deriven del crecimiento económico. Se logra así una primera visión del carácter heterogéneo de la población. En efecto, las familias así clasificadas muestran un comportamiento distinto en cuanto a reproducción, migración y exposición a la mortalidad y a la morbilidad a consecuencia de la diferente forma en que se benefician del desarrollo económico. Sur-

\*Se preparó una versión más elaborada de este artículo con ocasión del "Seminario sobre políticas de población y desarrollo en el Istmo Centroamericano" (Managua, 16 a 20 de octubre de 1989). Al regreso de ese evento, perecieron en una tragedia aérea mis colegas hondureños Rodolfo Aplicano, Roger Zavala e Irma Díaz de la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN), Lesbia Balladares del Ministerio de Educación, mis colegas Jesús Herrera, boliviano, Daniel Rodríguez, chileno. Estos últimos actuaban como consultores en nuestros proyectos. En homenaje a ellos quiero divulgar estas ideas que impulsábamos en nuestras actividades en Centroamérica.

ge así para el análisis la familia como una unidad en que no sólo se toman decisiones de consumo sino también decisiones sobre la participación en el mercado de trabajo y la contribución a las actividades productivas que pueda realizar la familia como unidad; asimismo en esa unidad se sopesan las consecuencias que tales decisiones

tienen sobre el tamaño, composición y movilidad de la familia (CELADE, 1975-1980).

Luego de diagnosticar la situación de algunos países del Istmo Centroamericano conforme a este enfoque, se presentará una serie de recomendaciones de política integral de población y desarrollo.

## I

### El enfoque tradicional sobre población y desarrollo

Según estimaciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) para la región, la población del Istmo Centroamericano ha crecido a más del triple en los 40 años transcurridos desde 1950. Estimaciones de la misma fuente señalan que entre 1990 y el año 2020 dicha población volverá a duplicarse. Sin embargo, no es eso lo más importante. Una población que crece a tasas tan elevadas (las más altas de América Latina), presenta etapas intermedias de transición demográfica, en que la fecundidad es aún elevada y la mortalidad está en descenso, lo que se traduce en importantes cambios en la estructura por edades de la población. Mientras continúa alta la fecundidad y desciende la mortalidad, la población se rejuvenece, es decir, aumenta el número de jóvenes en relación con la población total y en particular con la población en edad de trabajar. Luego, cuando la fecundidad comienza a disminuir, cambia la situación y se registra un mayor envejecimiento de la población.

El cuadro 1 resume, para los diversos países del Istmo Centroamericano, los principales indicadores demográficos de estas tendencias. Hacia fines del decenio de 1980, los únicos países que habían logrado reducir el crecimiento de su población a raíz de la baja de la fecundidad eran Costa Rica y Panamá. Aparecía con fuertes reducciones también El Salvador, pero ello a consecuencia de una mayor mortalidad y de las emigraciones causadas por el conflicto interno del país.

El crecimiento de la población no es el único indicador que interactúa con las variables del desarrollo durante este período. Se observa tam-

bién que la relación de dependencia demográfica, es decir la que relaciona la población entre cero y 14 años y la mayor de 65 años con la población entre 15 y 64 años, no experimenta grandes fluctuaciones para ninguno de los países hasta 1970. Este indicador resume lo que ocurre con la estructura por edades de la población. A partir de 1970 hubo fuertes reducciones de este indicador en Costa Rica y también en Panamá. No ocurrió lo mismo en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde se estima que hasta 1990 la relación de dependencia permanecerá estable al nivel de 1. Es decir, en estos países por cada persona en edad de trabajar habrá una persona en edades dependientes (menores de 15 años y mayores de 65 años).

Para estos cuatro países, sólo a partir de 1990 las proyecciones de CELADE indican un descenso en la relación de dependencia demográfica. Esta característica deriva del retraso del proceso de transición demográfica en estos países.

También es importante observar la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar (definida como aquella entre 15 y 64 años de edad) que es la que puede ingresar a la fuerza de trabajo y para la cual es preciso generar empleos. Esta tasa responde 15 años más tarde a los descensos de fecundidad. Tanto en Costa Rica como en Panamá, el menor crecimiento de la población en edad de trabajar se apreciará sólo a partir del año 1990, y ello ocurrirá mucho más tarde en los demás países.

El enfoque tradicional (Coale, 1963) sobre población y desarrollo se ilustra en el cuadro 2. Para un determinado crecimiento de la pobla-

Cuadro 1  
 ISTMO CENTROAMERICANO: CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA POR EDADES  
 DE LA POBLACION

	Tasas de crecimiento de la población		Relación de:			Relación con población de 1950	Participación en total población Istmo
	Total	En edad de trabajar	Dependencia demográfica	Rejuvenecimiento	Envejecimiento		
<b>Costa Rica</b>							
1950			0.96	0.85	0.11		0.09
1960	3.67	3.00	1.10	0.99	0.11	1.43	0.10
1970	3.42	3.69	1.04	0.94	0.10	2.01	0.10
1980	2.81	4.13	0.80	0.69	0.11	2.65	0.10
1990	2.81	3.14	0.74	0.63	0.11	3.50	0.10
2000	2.10	2.60	0.66	0.54	0.12	4.31	0.10
2010	1.64	2.05	0.59	0.45	0.14	5.07	0.09
2020	1.32	1.22	0.61	0.41	0.20	5.78	0.09
<b>El Salvador</b>							
1950			0.90	0.81	0.09		0.21
1960	2.85	2.40	0.99	0.90	0.10	1.32	0.21
1970	3.40	3.13	1.04	0.95	0.09	1.85	0.21
1980	2.35	2.38	1.03	0.94	0.09	2.33	0.20
1990	1.50	1.65	1.01	0.89	0.12	2.71	0.18
2000	2.53	3.01	0.91	0.79	0.12	3.47	0.18
2010	2.34	2.85	0.82	0.70	0.12	4.38	0.18
2020	2.00	2.75	0.69	0.57	0.12	5.33	0.18
<b>Guatemala</b>							
1950			0.94	0.85	0.09		0.33
1960	2.93	2.52	1.02	0.93	0.09	1.34	0.32
1970	2.84	2.87	1.01	0.92	0.09	1.77	0.31
1980	2.80	2.78	1.01	0.92	0.09	2.33	0.31
1990	2.89	2.86	1.02	0.92	0.10	3.10	0.32
2000	2.88	3.31	0.94	0.83	0.11	4.12	0.32
2010	2.62	3.27	0.82	0.71	0.11	5.33	0.33
2020	2.22	2.86	0.71	0.60	0.11	6.64	0.34
<b>Honduras</b>							
1950			0.92	0.86	0.06		0.15
1960	3.28	3.07	0.96	0.89	0.07	1.38	0.16
1970	3.10	2.60	1.06	0.97	0.09	1.87	0.16
1980	3.38	3.23	1.09	0.99	0.10	2.61	0.17
1990	3.44	4.00	0.98	0.88	0.10	3.67	0.18
2000	2.91	3.55	0.86	0.76	0.10	4.89	0.18
2010	2.39	3.20	0.72	0.62	0.10	6.19	0.18
2020	1.99	2.52	0.63	0.52	0.11	7.53	0.18
<b>Nicaragua</b>							
1950			0.95	0.87	0.08		0.12
1960	3.12	2.46	1.08	1.00	0.08	1.36	0.12
1970	3.24	3.17	1.09	1.01	0.08	1.87	0.12
1980	3.05	3.23	1.06	0.98	0.08	2.52	0.13
1990	3.40	3.65	1.01	0.92	0.09	3.53	0.13
2000	3.12	3.67	0.90	0.81	0.09	4.79	0.14
2010	2.63	3.41	0.76	0.66	0.10	6.22	0.14
2020	2.14	2.69	0.67	0.55	0.12	7.68	0.15
<b>Panamá</b>							
1950			0.89	0.78	0.11		0.09
1960	2.79	2.30	0.98	0.86	0.12	1.32	0.09
1970	3.01	2.31	1.01	0.89	0.12	1.78	0.09
1980	2.78	2.91	0.88	0.76	0.12	2.33	0.09
1990	2.14	3.03	0.72	0.60	0.12	2.88	0.08
2000	1.81	2.26	0.65	0.52	0.13	3.45	0.08
2010	1.40	1.77	0.59	0.44	0.15	3.96	0.07
2020	1.10	1.13	0.58	0.38	0.20	4.41	0.06

Fuente: CELADE (1987).

Cuadro 2  
NECESIDADES DE INVERSION PARA LA GENERACION DE EMPLEO ENTRE  
1990 Y 2000

	Crecimiento población en edad de trabajar 1990-2000	Crecimiento necesario del producto (Eep=.5)	Coficiente de inversión neta necesario (Ccp=.33)	Coficiente de inversión bruta efectivo 1980-1987	Porcentaje de fuerza de trabajo en sector moderno
Costa Rica	2.60	5.20	15.76	19.40	75.00
El Salvador	3.01	6.02	18.24	12.90	51.00
Guatemala	3.31	6.62	20.06	14.10	43.00
Honduras	3.55	7.10	21.52	18.70	50.00
Nicaragua	3.67	7.34	22.24	21.20	48.00
Panamá	2.26	4.52	13.70	23.10	65.00

*Fuente:* PREALC, sobre la base del cuadro 1; elasticidad empleo/producto igual 0.5; coeficiente incremental capital/producto igual a 0.33 (CEPAL, Cuentas Nacionales y PREALC (1986)).

ción en edad de trabajar y para tasas de participación relativamente constantes, la fuerza de trabajo crecería a esas mismas tasas o con pequeñas variaciones. En consecuencia, para absorber productivamente a esa fuerza de trabajo el país necesitaría inversiones productivas destinadas a generar las fábricas, empresas y puestos de trabajo en que estas personas puedan desarrollar sus actividades laborales.

Utilizando modelos agregados de crecimiento, es posible determinar el monto de inversión necesario para absorber a esa fuerza de trabajo. Esos modelos relacionan, primero, la demanda de empleos para absorber a esa fuerza de trabajo con las necesidades de crecimiento del producto. Esa relación se denomina elasticidad empleo/producto agregado del país, que suele situarse en un valor de 0.5. Es decir, para que el empleo crezca en un 1%, el producto debe crecer en 2%, a fin de absorber empleo y elevar la productividad de los trabajadores.

El crecimiento del producto exige determinado volumen de inversión. La relación entre el incremento del capital necesario en un país y el incremento del producto se llama coeficiente incremental capital/producto de una economía y puede estimarse en aproximadamente 0.33. Es decir, para que el producto crezca en 1% el aumento neto del capital en relación con el producto total del país debe ser de 3%.

Utilizando estos valores, el cuadro 2 asocia las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar (que suponemos reflejan el creci-

miento de la fuerza de trabajo con tasas de participación relativamente constantes) con el crecimiento del producto necesario para que aumente la productividad y se genere empleo para esas personas. Finalmente, en la columna 3 se presenta el coeficiente de inversión neta necesario para que esa meta se cumpla. Este último indicador es el aumento de capital sobre el volumen del producto del país. En la columna 4 se señalan los coeficientes de inversión bruta que publica CEPAL para el período 1980-1987 los cuales se pueden comparar con los necesarios (netos) de la columna 3.

Este modelo convencional se basa en el argumento de que la diferencia que se produce entre las necesidades de inversión y la inversión efectiva se traduce en importantes problemas sociales. Esto por cuanto al ritmo de crecimiento de la población no es posible disponer de los recursos necesarios para satisfacer a un tiempo las necesidades de empleo de la población en edad de trabajar y las necesidades básicas de toda la población. Algunos de estos problemas sociales fueron resumidos por PREALC (1986) para Centroamérica. Se indica en esa publicación, por ejemplo, que hacia 1980 Costa Rica empleaba el 75% de su población en actividades modernas y el resto en actividades informales o tradicionales. Panamá también lograba un empleo relativamente importante en las actividades modernas, con el 65% de su fuerza de trabajo. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en cambio, habían tenido menos éxito en emplear a su fuer-

za de trabajo en actividades de tipo moderno. El Salvador sólo empleaba 51% de su fuerza de trabajo en actividades modernas; Guatemala, 43%; Honduras, 50% y Nicaragua 48% (PREALC, 1986).

Por efecto de la crisis de los años ochenta, parecería que en estos países, en lugar de aumentar, estos porcentajes han disminuido (PREALC, 1988). De esta forma, en el decenio de 1980, para el Istmo Centroamericano, a los argumentos estructurales que se esgrimían para interpretar convencionalmente las relaciones entre población y desarrollo se han sumado condiciones coyunturales, que agravan las posibilidades de absorber empleo en las empresas de tipo moderno.

Puede ser falaz esta forma de analizar las interrelaciones entre población y desarrollo a menos que se efectúe un examen cuidadoso de sus derivaciones para las políticas, sobre todo cuando se presenta a quienes acaban de iniciar el estudio de esta materia.

En lo que toca a sus consecuencias para el nivel de vida y para las condiciones de empleo, se aprecian en ella varios puntos flacos. Para empezar, este modelo da la impresión de que los problemas de empleo sólo tienen como causales factores de oferta de trabajo y en especial la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar.

Aún más, parecería que cualquier medida que tuviera que ver con políticas demográficas sólo surtiría efectos económicos a largo plazo, es decir, después de 15 años. Por otro lado, este tipo de análisis ignora las interacciones entre las variables demográficas y las del desarrollo y el papel que cumplen para producir los cambios deseados en la mortalidad y en la fecundidad. La mayoría de los cambios en el comportamiento demográfico de las familias responde a procesos socioeconómicos, los que representan la forma en que los beneficios del crecimiento económico se distribuyen a través del mercado de trabajo o mediante las políticas de subsidio del gobierno. Por último, ese tipo de análisis hace caso omiso de una serie de aspectos relacionados con el carácter heterogéneo del comportamiento sociodemográfico, como son las diferencias de fecundidad, la participación en la actividad económica por edad, sexo y estrato socioeconómico, la migración hacia mejores oportunidades de empleo por diferentes miembros de la familia y la inversión en recursos humanos (educación, salud, nutrición). Además, esta inversión se toma como competitiva con la inversión productiva, cuando en realidad es una inversión complementaria, dado sus efectos estimuladores del crecimiento económico. (Se critica más a fondo este enfoque en Uthoff y Pernia, 1986).

## II

### Población, empleo y nivel de vida

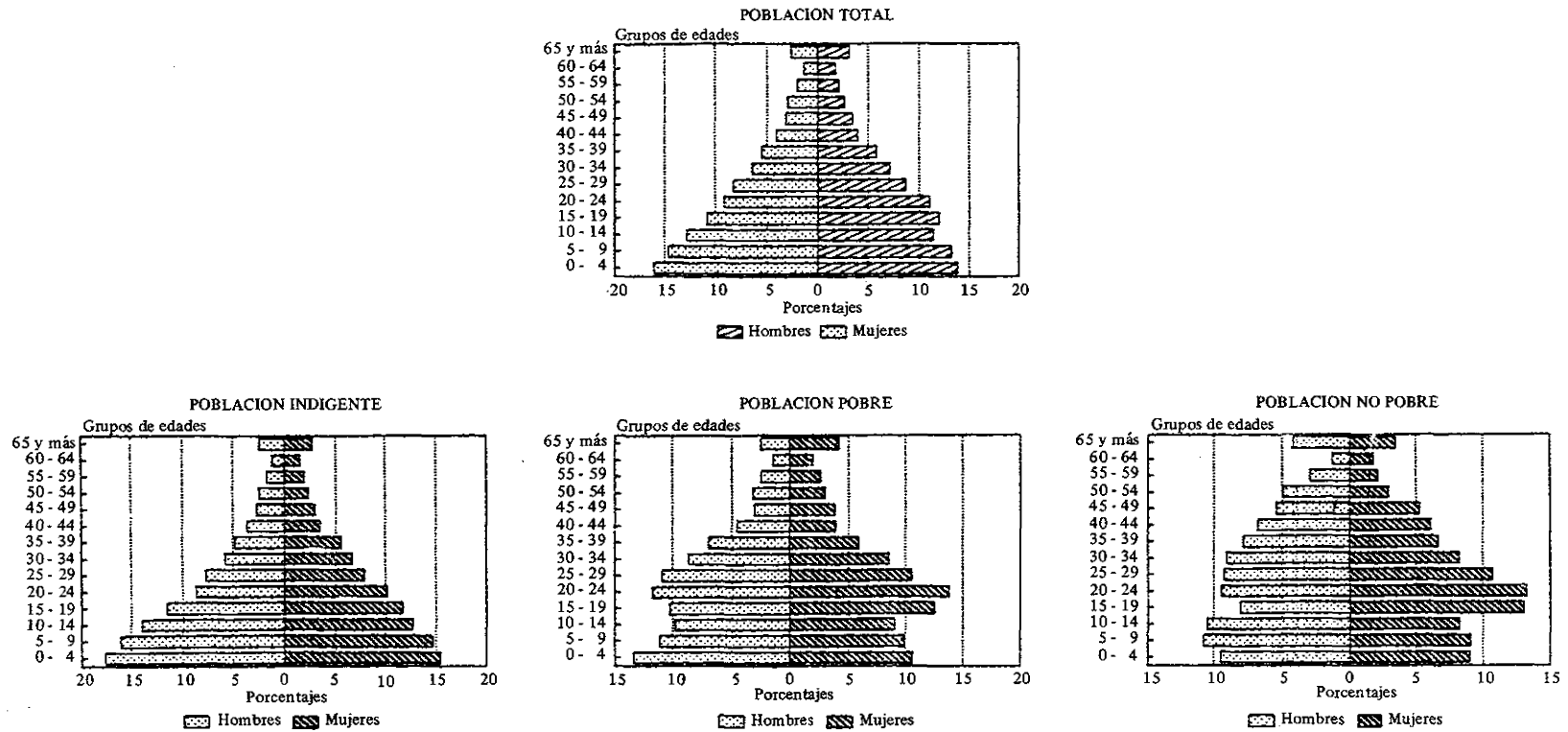
Otra forma de analizar las interrelaciones entre variables demográficas y de desarrollo económico antepone una visión dinámica y heterogénea a la también dinámica pero homogénea que planteaba el enfoque anterior. Esta se representa para Guatemala y Honduras en el cuadro 3 y se ilustra para Honduras urbano en el gráfico 1.<sup>1</sup>

El gráfico presenta la estructura por edades de la población estratificada por niveles de ingreso familiar per cápita en Honduras urbano luego

de agrupar a la población en unidades familiares. Los grupos se definen de acuerdo con el valor del ingreso familiar per cápita, separándolos de menor a mayor. Los grupos considerados indigentes son aquellos cuyos ingresos familiares per cápita no alcanzan el nivel del costo de una canasta alimentaria de subsistencia. Los pobres no indigentes son los que viven en grupos familiares donde el ingreso familiar per cápita representa entre una y dos veces el valor del costo de esa canasta. Por último, los no pobres son aquellos que viven en familias con ingreso familiar per cápita que supera dos veces ese valor. Esta agrupación se basa en los estudios de presupuestos

<sup>1</sup>Para la ilustración gráfica de otros casos en Centroamérica, véase PREALC (1989).

Gráfico I  
**HONDURAS URBANO: ESTRUCTURA POR EDADES Y SEXO**



Fuente: PREALC y HON/87/PO2 con información de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC).

Cuadro 3  
 CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACION POR ESTRATOS  
 DE INGRESOS DE ALGUNOS PAISES Y AREAS SELECCIONADAS

	Relación de:			Relación con:			Razón niños/ mujer
	Dependencia demográfica	Rejuvene- cimiento	Envejeci- miento	Total hogares	Población total	Edad mediana	
Guatemala 1987							
<i>Urbano principal</i>							
Indigentes	0.97	0.90	0.07	56.00	60.00	16.35	64.75
Pobres	0.58	0.51	0.07	23.20	22.10	21.89	36.85
No pobres	0.42	0.33	0.09	20.80	17.90	25.48	25.41
Total	0.75	0.68	0.07	100.00	100.00	19.11	49.70
<i>Resto urbano</i>							
Indigentes	0.98	0.93	0.05	56.10	58.00	15.76	69.68
Pobres	0.76	0.69	0.07	21.30	20.40	18.45	49.71
No pobres	0.58	0.50	0.08	22.60	21.60	22.64	36.50
Total	0.86	0.80	0.06	100.00	100.00	17.47	58.73
<i>Rural</i>							
Indigentes	1.17	1.12	0.05	81.10	85.10	13.90	92.32
Pobres	0.81	0.75	0.06	13.50	11.40	18.36	58.84
No pobres	0.56	0.50	0.06	5.40	3.50	22.45	47.85
Total	1.09	1.04	0.05	100.00	100.00	14.70	86.40
Honduras 1986							
<i>Urbano principal</i>							
Indigentes	0.91	0.87	0.04	67.00	73.20	16.14	64.24
Pobres	0.54	0.49	0.05	19.60	16.90	21.64	37.95
No pobres	0.47	0.42	0.05	13.40	9.90	23.86	26.05
Total	0.78	0.74	0.04	100.00	100.00	18.00	53.90

Fuente: PREALC y proyectos GUA/85/PO2 y HON/87/PO2 con información del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), encuestas de hogares.

familiares en América Latina que indican que, en condiciones normales, las familias destinan el 50% de sus ingresos a alimentos y el resto a otros gastos como movilización, vivienda, vestuario y educación (Musgrove, 1978).

El gráfico muestra que mientras la fecundidad se ha reducido para ciertos grupos de la población, permanece elevada para otros. En consecuencia, varían por estratos socioeconómicos los indicadores demográficos del cuadro 2 que influyen sobre las necesidades de inversión para la población en edades activas y pasivas y que deben orientar la asignación de recursos según el modelo anterior. Es decir, las razones de dependencia, el tamaño de la familia y sus derivaciones para las tasas de crecimiento de diferentes grupos etarios de la población difieren según el ingreso familiar per cápita. Tal como han señalado otros autores en decenios anteriores:

“aunque las familias representan un mecanismo importante para la redistribución del ingreso en un momento determinado son también importante motor para transmitir la desigualdad al futuro. En la medida en que influya el ingreso de los padres en la probabilidad de que un niño genere altos ingresos cuando llegue a la edad de trabajar no prevalecerá la igualdad de oportunidades y volverá a persistir la desigualdad” (Fislow, 1972).

Las características de los hogares agrupados según esta estratificación (cuadro 4), sugieren que opera este mecanismo en el Istmo Centroamericano. El porcentaje de niños es inversamente proporcional al total del ingreso familiar per cápita. Esto responde no sólo al mayor tamaño de esos hogares, sino y con mayor fuerza a los bajos niveles de productividad y condiciones ocupacionales en que se emplean los miembros activos así



Cuadro 4  
CARACTERISTICAS DE LOS HOGARES POR ESTRATOS DE POBREZA

	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total
<b>Costa Rica 1982</b>				
<i>Urbano</i>	20.5	36.7	42.8	100.0
Tamaño de hogar	5.6	4.8	3.8	4.9
Porcentaje de niños (<15)	57.0	33.0	39.0	32.0
Empleados/adultos	59.0	57.0	70.0	67.0
Activos/adultos	67.0	61.0	71.0	67.0
Empleados/activos	89.0	94.0	98.0	93.0
Ingreso per cápita	466.0	1.042.0	3.299.0	1.921.0
Ingreso por ocupado	1.181.6	2.528.8	5.709.0	3.579.1
Ingreso total	2.578.0	4.958.0	11.524.0	7.373.0
<b>Guatemala 1986</b>				
<i>Urbano principal</i>	56.0	23.2	20.8	100.0
Tamaño de hogar	5.2	4.6	4.2	4.9
Porcentaje de niños (<10)	32.3	19.7	14.9	
Empleados/adultos	46.0	53.0	64.0	51.5
Activos/adultos	50.6	56.5	66.5	55.2
Empleados/activos	90.9	93.8	96.2	93.3
Ingreso per cápita	31.4	96.6	289.5	100.2
Ingreso por ocupado	111.3	255.4	570.1	243.7
Ingreso total	164.3	440.3	1.163.8	436.0
<b>Guatemala 1986</b>				
<i>Resto Urbano</i>	56.1	21.3	22.6	100.0
Tamaño de hogar	5.8	4.8	4.0	5.2
Porcentaje de niños (<10)	32.8	25.6	18.4	28.9
Empleados/adultos	43.8	48.0	60.1	48.1
Activos/adultos	46.9	50.6	62.5	50.8
Empleados/activos	93.4	94.9	96.2	94.7
Ingreso per cápita	27.7	78.9	479.8	140.7
Ingreso por ocupado	104.6	250.7	1.250.4	397.6
Ingreso total	153.8	374.4	1.882.4	591.2
<b>Guatemala 1986</b>				
<i>Rural</i>	81.2	13.5	5.4	100.0
Tamaño de hogar	5.9	4.7	3.6	5.6
Porcentaje de niños (<10)	37.1	26.7	23.2	35.5
Empleados/adultos	46.1	55.2	64.4	47.9
Activos/adultos	46.9	55.8	66.6	48.8
Empleados/activos	98.3	98.9	96.7	98.2
Ingreso per cápita	16.7	63.6	259.2	36.1
Ingreso por ocupado	63.3	177.5	554.6	105.3
Ingreso total	94.5	298.0	1.014.1	171.3
<b>Honduras 1986</b>				
<i>Urbano</i>	67.0	19.6	13.4	100.0
Tamaño de hogar	5.8	4.5	3.9	5.3
Porcentaje de niños (<10)	31.9	23.1	21.2	29.3
Empleados/adultos	42.4	54.4	60.7	46.5
Activos/adultos	49.0	58.2	62.3	52.2
Empleados/activos	86.5	93.5	97.4	89.1
Ingreso per cápita	79.0	243.6	742.8	200.4
Ingreso por ocupado	281.8	642.4	1.600.8	529.6
Ingreso total	429.4	1.091.6	2.649.8	857.3

Fuente: PREALC, con información encuestas de hogares, Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) (Costa Rica), Instituto Nacional de Estadística (INE) (Guatemala), y Dirección General de Estadística y Censo (DGEC) (Honduras).

Nota: La línea de pobreza se sitúa en los 714 colones en Costa Rica, 68 quetzales en Guatemala urbano principal, 55 quetzales en Guatemala resto urbano, 47 quetzales en Guatemala rural y 172 lempiras en Honduras urbano.

como a las mayores tasas de desempleo, a pesar de tener menores tasas de participación

El perfil de la pobreza en el Istmo Centroamericano hace resaltar los bajos niveles de productividad y escasas oportunidades de empleo como determinantes de los problemas de pobreza. Esos hogares son también los que acusan la más alta fecundidad, con estructuras poblacionales jóvenes. En consecuencia, para emprender una política de cambio en los patrones de reproducción familiar, habrá que comprender los factores que inciden en el comportamiento de los hogares agrupados según diferentes estratos socioeconómicos e influir tanto en las variables que causan su pobreza como en las consecuencias de esa pobreza.

En este enfoque destacan tres elementos: el nivel de vida como categoría para dividir a la población; la familia como unidad de análisis; y las interrelaciones entre las variables demográficas y las del desarrollo como mecanismo de transmisión de la desigualdad hacia el futuro mediante el mercado de trabajo. Resulta así mucho más útil para analizar los fenómenos poblacionales, y es lo que en la literatura de América Latina se ha estudiado como el concepto de estrategia de sobrevivencia familiar.

El esfuerzo por definir y caracterizar la pobreza en un país se vincula estrechamente con la interrelación de las variables demográficas con la determinación de los niveles mínimos de subsistencia (componente de la planificación). En general, los ingresos familiares per cápita debieran compararse con alguna medida aceptada de ingreso normal o estándar a nivel regional o nacional. Se suele usar el salario mínimo o ingreso mínimo, que se define según exigencias mínimas para el trabajo. Sin embargo, estos indicadores varían, en términos reales, con las variables macroeconómicas, como, por ejemplo, la inflación. La línea de pobreza, en cambio, debe reflejar en cada momento el costo de comprar los nutrientes necesarios para el sustento de las familias.

Para tal efecto, es común aplicar estudios de consumo que estiman elasticidades respecto del tamaño de la familia. Esas elasticidades señalan si hay o no economías de escala. Si las hay, se supone que la familia más numerosa no aumenta necesariamente su consumo en la misma proporción que aumenta el número de sus miembros,

sino en una proporción relativamente menor. Lo contrario ocurre en las familias más pequeñas.<sup>2</sup>

La relación entre las necesidades básicas de una persona, el tamaño de su familia, el costo de adquirir el sustento básico y los ingresos de esa familia, a menudo se desestima en los estudios de población. El ingreso proveniente del trabajo tiene tres funciones fundamentales: refleja el poder de compra de los trabajadores y es por lo tanto un incentivo para que ofrezcan su tiempo a cambio de satisfacer las necesidades de su familia; constituye un costo de producción para los empresarios; y su reajustabilidad incide en la determinación de los precios de producción con lo cual se convierte en un elemento de la dinámica inflacionaria. Esta triple función abarca un amplio campo que no ha sido debidamente considerado en los estudios de población y desarrollo.

El cuadro 4 informa, para las cuatro áreas que se están analizando, más el caso de Costa Rica urbano en 1982, sobre las características de los hogares de acuerdo con los estratos de pobreza. Estos se han agrupado según su ingreso per cápita comparado con el valor de una canasta de subsistencia, según necesidades estimadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La comparación directa del ingreso familiar per cápita y la línea de pobreza señala que en Costa Rica urbano (1982) las familias indigentes representaban el 20.5% de las familias; en Guatemala urbana (1986), el 56%; en Guatemala—resto urbano— (1986) el 56.1%; en Guatemala rural en el mismo año un 81.2% y en Honduras urbano (1986) el 67%.

Este criterio es altamente sensible a las fluctuaciones económicas de corto plazo de los precios —es decir el costo de la canasta mínima de subsistencia— y del ingreso proveniente del trabajo o de otras fuentes, es decir el poder de compra de la familia. También es muy sensible al concepto y medición del ingreso, ya sea que éste incluya o no ingresos en especie, subsidios y transferencias (Pollack, 1987). También exige

<sup>2</sup>Se ha supuesto aquí una elasticidad igual a 1, es decir que no existirían economías o deseconomías en el consumo respecto al tamaño de la familia. Sin embargo, al cambiarse este supuesto las conclusiones del trabajo no variarían significativamente.

aplicar una serie de juicios de valor respecto a las necesidades alimenticias de los distintos grupos poblacionales, por regiones, a lo largo del tiempo. Con todo, es el criterio comúnmente recomendado para realizar los estudios de pobreza (Sen, 1976; Altimir, 1978 y 1981; Rodgers, 1984 y 1989).

Los aspectos o características que distinguen a los hogares pobres se aprecian claramente en el cuadro 4: tamaño de la familia y número de hijos superiores al promedio; altas tasas de desempleo entre los miembros activos; e ingresos muy por debajo del promedio por cada miembro ocupado. El perfil de la pobreza en estos países muestra, en consecuencia, que ella no sólo se encuentra asociada a variables demográficas que inciden en el tamaño, crecimiento y composición de la población sino que también representa poblaciones que están altamente afectadas por problemas de empleo —léase trabajadores desalentados o personas empleadas en actividades que no se consideran tradicionalmente activas (bajas tasas de participación); los desempleados (es decir aquellos que buscan trabajo sin posibilidades de

encontrarlo); y los subempleados (los que trabajan o están ocupados en puestos con muy bajos niveles de productividad en ciertos sectores rezagados de la economía).

Abordar el estudio de las interrelaciones entre variables demográficas y de desarrollo económico a través de los niveles de pobreza en el Istmo Centroamericano ofrece, en consecuencia, un alto potencial. La pobreza afecta a alto porcentaje de la población y se encuentra estrechamente relacionada con altos niveles de fecundidad en hogares con fuertes problemas de empleo. Se aprecia una correlación bastante estrecha entre las regiones y los estratos en que aún persisten bajos niveles de vida y los comportamientos demográficos que se caracterizan por la persistencia de elevados niveles de fecundidad. El dilema para quienes necesitan definir políticas de población y empleo es el de discernir si el problema original es la pobreza o el rápido crecimiento de la población. Indudablemente ambos se refuerzan a lo largo del tiempo en la transferencia intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.

### III

## Los mecanismos de la transferencia intergeneracional de la pobreza como elementos para una política de población y desarrollo

La solución de los problemas inmediatos de empleo no resolverá necesariamente ni los problemas de pobreza ni los de población. Los factores demográficos tienen un importante papel que cumplir en la transferencia de la pobreza de generación en generación. El número de niños por familia indigente varía significativamente y es muy distinto del que registran los pobres no indigentes y las familias no pobres. Tal como se aprecia en los cuadros, existe una relación inversa entre el tamaño y el nivel de vida alcanzado por la familia.

El patrón descrito muestra que la familia, al aumentar su tamaño, no logra eludir la situación de pobreza. El trabajo infantil y el de otros miembros secundarios de la familia no contribuye sig-

nificativamente al ingreso familiar. Si ese trabajo existe se debe a que las condiciones de pobreza exigen esa mayor participación. El cuadro 4 muestra claramente que los niños que se educan y crían en condiciones de pobreza constituyen un porcentaje mucho mayor que el que corresponde a los que se educan en familias que no son pobres. Como se ha señalado en diferentes estudios sobre perfiles de pobreza, estos niños heredan una serie de características que aumentan su probabilidad de permanecer pobres durante su generación. No sólo se crían en condiciones de ingreso que les impiden alcanzar niveles adecuados de nutrición, sino que tampoco se les transmitirán legados ni de activos ni de status socioeconómico que les permitan superar su situación de pobre-

za. Sus escasas posibilidades de educación les impedirán usarla como mecanismo de movilidad social. Por su parte, se les inculcarán aspiraciones limitadas, de acuerdo con el entorno en el que se desarrollen. Todo esto contribuye a reducir sus posibilidades de acceder a un trabajo estable. En estas circunstancias, de no mediar una intervención directa de los encargados de la planificación y de la definición de políticas para el desarrollo, no podrán operar los mecanismos que ayuden a estos niños a escapar de la pobreza. De hecho, estos niños participan en menor proporción en el sistema escolar que los niños de otra situación socioeconómica, permanecen en él menos años y avanzan menos rápidamente dentro del sistema; adquieren actitudes muy inestables hacia el trabajo, por su condición de informalidad; tienen poco acceso a los activos y al crédito; y están obligados a incorporarse en una mayor proporción a actividades de baja productividad y de poco acceso a los mecanismos formales de la economía. El cuadro 5 para Guatemala y Honduras y los gráficos 2a y 2b para Honduras urbana ilustran la situación descrita con indicadores elaborados a partir de las encuestas de hogares.

Cinco indicadores acusan una fuerte discriminación en contra de los sectores más pobres:

i) el nivel de nutrición que puede alcanzar la familia, que se mide como la relación entre el ingreso familiar per cápita medio para todo el estrato y el costo de la canasta alimentaria de subsistencia;

ii) la asistencia escolar, que se ha medido de forma diferente para Guatemala que para Honduras, ya que en el primer caso señala el promedio de escolaridad de cada grupo de edad dentro de cada estrato socioeconómico y en el segundo, el porcentaje de personas de cada grupo de edad que están asistiendo a la escuela;

iii) el indicador convencional de las estadísticas del trabajo, que representa la tasa de participación específica por grupos de edad, estadígrafo que varía según la definición de actividad económica que se utilice. Para Honduras y Guatemala esta actividad económica es entendida como aquella en que las personas buscan o desarrollan una actividad ya sea directamente remunerada o como familiar no remunerado. No se incluye el trabajo desarrollado en labores del hogar;

iv) porcentaje de activos que desarrollan sus

actividades laborales en el sector informal de la economía, porcentaje que se presenta para cada grupo de edad de las personas mayores de diez años y por cada estrato por separado, y

v) el porcentaje de personas en cada grupo de edad que ejerce como jefe de hogar.

Estos cinco sencillos indicadores permiten ilustrar cómo las interrelaciones de variables demográficas y del desarrollo actúan en la transferencia intergeneracional de la pobreza. En los cuatro últimos —asistencia escolar, participación económica, trabajo en el sector informal y jefatura de hogar— los valores se entregan separados para hombres y mujeres. El primero no varía ni por sexo ni por edad, por cuanto es un indicador que mide el nivel potencial de nutrición alcanzado en promedio por todos los miembros de la familia.

Los indicadores identificados ilustran elementos importantes del círculo vicioso de la transferencia intergeneracional de la pobreza. Debemos definir las políticas de población y de desarrollo buscando la forma de romper ese círculo vicioso.

### 1. *La pobreza, el ciclo de vida y la nutrición*

Como se aprecia clara e indistintamente para los dos países y las regiones donde se ha medido, los hogares indigentes parten con una deficiencia de niveles nutricionales que llegan a la mitad de los niveles considerados como aceptables según las normas de la canasta alimentaria de subsistencia. Los hogares pobres no indigentes tienen ingresos como para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas y disponer de otro 40% por individuo para otros gastos básicos. Por último, los hogares no pobres exceden en más de cuatro veces el valor necesario de ingreso para comprar la canasta de subsistencia para cada uno de los miembros de su familia.

Un elemento importante de las políticas de población y desarrollo debiera destinarse, por lo menos en las edades más jóvenes, a cerrar esta brecha en los niveles de nutrición para los niños de diferentes estratos socioeconómicos.

### 2. *La pobreza, el ciclo de vida y la escolaridad*

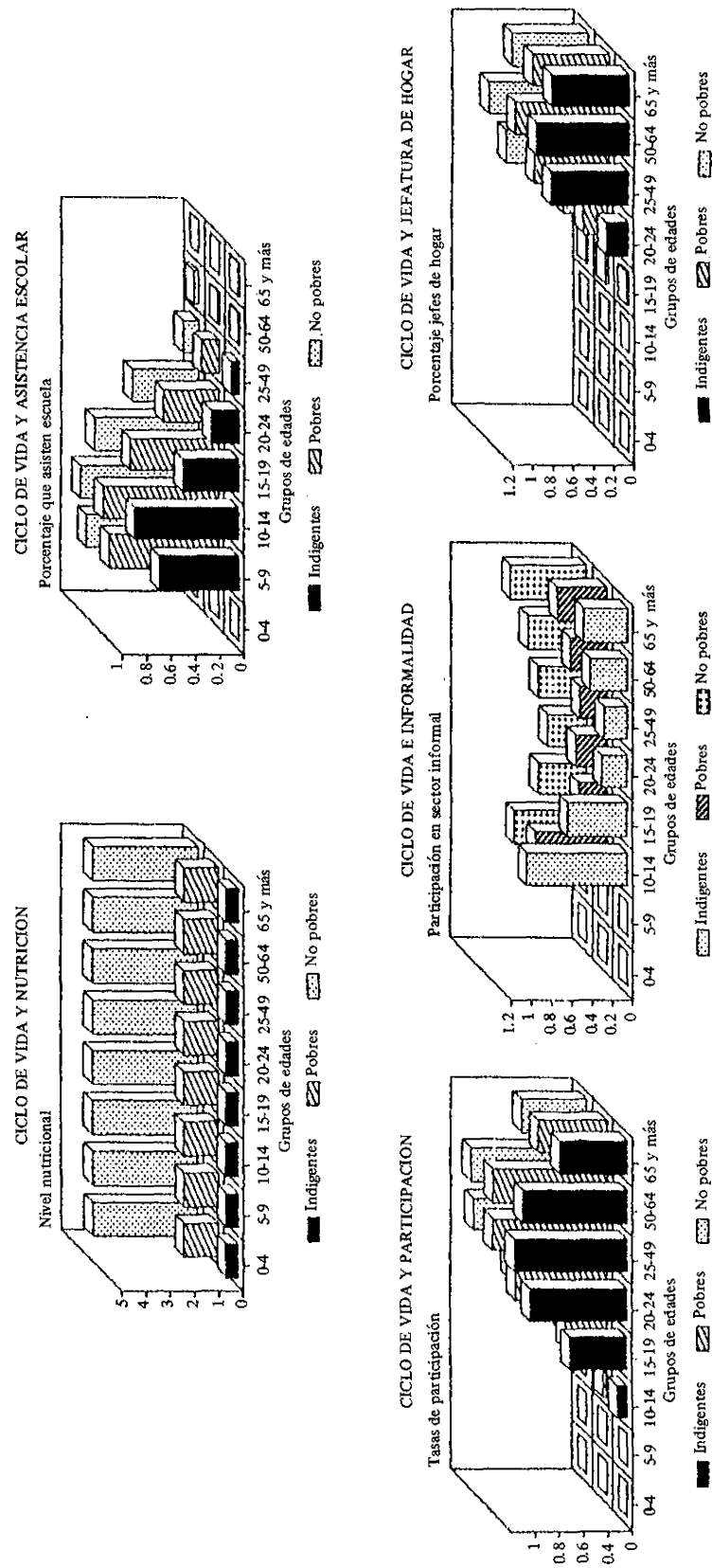
Habiendo superado el nivel preescolar con niveles suficientes de nutrición, la política de población debiera apoyar el logro de una mayor igual-

Cuadro 5  
INDICADORES SOCIALES POR CICLO DE VIDA Y ESTRATO SOCIOECONOMICO

	Nutrición			Asistencia escolar						Participación económica						Trabajo en sector informal						Jefatura de hogar														
				Hombres			Mujeres			Hombres			Mujeres			Hombres			Mujeres			Hombres			Mujeres											
	I	P	NP	I	P	NP	I	P	NP	I	P	NP	I	P	NP	I	P	NP	I	P	NP	I	P	NP	I	P	NP	I	P	NP						
<b>Guatemala</b>																																				
<i>Urbana principal</i>																																				
0-4	.5	1.4	4.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—				
5-9	.5	1.4	4.3	0.5	1.1	0.9	0.6	0.8	1.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—				
10-14	.5	1.4	4.3	3.6	4.5	5.4	3.3	4.7	5.4	.19	.11	.02	.07	.12	.11	.78	.61	.99	.90	.96	.96	—	—	—	.00	.01	—	—	—	—	—	—				
15-19	.5	1.4	4.3	5.9	7.7	9.5	5.5	7.4	7.4	.62	.46	.30	.29	.36	.49	.65	.53	.37	.77	.77	.68	.02	.03	.04	.01	.02	.01	—	—	—	—	—	—			
20-24	.5	1.4	4.3	6.0	8.3	11.5	4.7	7.8	9.0	.87	.85	.83	.39	.35	.76	.59	.34	.26	.73	.49	.45	.24	.20	.24	.03	.02	.01	—	—	—	—	—	—			
25-49	.5	1.4	4.3	4.4	7.8	12.1	3.1	6.3	9.3	.96	.98	.99	.40	.33	.77	.61	.32	.23	.84	.52	.34	.81	.69	.71	.15	.12	.11	—	—	—	—	—	—			
50-64	.5	1.4	4.3	2.5	4.7	10.2	1.8	3.9	7.4	.89	.88	.98	.33	.31	.49	.75	.53	.29	.90	.90	.51	.93	.90	.99	.26	.31	.29	—	—	—	—	—	—			
65+	.5	1.4	4.3	1.9	4.2	7.3	1.2	3.6	5.0	.60	.43	.57	.21	.10	.10	.87	.70	.74	.99	.87	.96	.67	.81	.98	.33	.29	.30	—	—	—	—	—	—	—		
<i>Total</i>																.66	.39	.28	.84	.59	.44															
<i>Resto urbano</i>																																				
0-4	.5	1.4	8.7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
5-9	.5	1.4	8.7	0.5	0.8	0.9	0.5	0.8	0.6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
10-14	.5	1.4	8.7	3.3	4.9	4.3	3.0	5.2	5.5	.16	.12	.12	.07	.09	.05	.92	.66	.67	.84	.99	.99	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15-19	.5	1.4	8.7	5.1	8.0	8.4	4.6	6.0	6.2	.67	.43	.45	.24	.25	.47	.86	.59	.62	.76	.77	.92	.02	.05	.02	.02	.02	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
20-24	.5	1.4	8.7	6.1	7.5	10.3	4.2	7.2	8.8	.85	.94	.90	.30	.42	.71	.69	.28	.26	.77	.61	.44	.20	.29	.41	.04	.02	.02	—	—	—	—	—	—	—	—	
25-49	.5	1.4	8.7	4.0	8.0	11.0	2.4	6.4	9.3	.97	.95	.99	.34	.47	.68	.68	.28	.32	.85	.64	.27	.79	.84	.78	.11	.13	.17	—	—	—	—	—	—	—	—	
50-64	.5	1.4	8.7	2.5	5.1	7.7	1.4	3.2	4.7	.88	.93	.93	.32	.41	.43	.68	.35	.45	.98	.95	.67	.85	.99	.99	.30	.31	.37	—	—	—	—	—	—	—	—	
65+	.5	1.4	8.7	1.3	5.3	5.0	1.8	2.6	4.3	.55	.46	.72	.42	.12	.34	.92	.65	.54	.99	.99	.99	.71	.87	.99	.42	.12	.34	—	—	—	—	—	—	—		
<i>Total</i>																.73	.34	.36	.85	.72	.45															
<i>Rural</i>																																				
0-4	.4	1.4	5.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—		
5-9	.4	1.4	5.5	0.2	0.4	1.4	0.2	0.6	0.7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
10-14	.4	1.4	5.5	2.1	3.4	4.2	1.5	3.0	4.0	.34	.24	.11	.07	.14	.25	.87	.61	.99	.78	.85	.99	—	—	—	.00	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15-19	.4	1.4	5.5	3.0	4.3	5.3	2.2	4.0	5.4	.86	.84	.82	.19	.30	.43	.77	.51	.74	.71	.64	.74	.02	.03	.08	.00	—	.08	—	—	—	—	—	—	—	—	
20-24	.4	1.4	5.5	2.5	4.2	7.4	1.4	3.5	5.1	.98	.97	.89	.12	.23	.61	.76	.44	.40	.79	.74	.62	.51	.35	.34	.01	.04	.04	—	—	—	—	—	—	—	—	
25-49	.4	1.4	5.5	1.1	3.3	7.7	0.8	2.5	6.5	.99	.99	.99	.17	.34	.57	.72	.41	.34	.91	.89	.46	.85	.75	.86	.08	.07	.07	—	—	—	—	—	—	—	—	
50-64	.4	1.4	5.5	0.6	1.3	2.4	0.3	0.5	3.0	.95	.93	.97	.14	.20	.40	.82	.55	.66	.93	.86	.50	.95	.93	.97	.20	.19	.37	—	—	—	—	—	—	—	—	
65+	.4	1.4	5.5	0.4	0.3	2.0	0.2	0.8	1.0	.67	.73	.62	.11	.18	.04	.92	.88	.36	.93	.90	.99	.85	.97	.86	.29	.38	.04	—	—	—	—	—	—	—	—	
<i>Total</i>																.77	.48	.45	.85	.82	.58															
<b>Honduras</b>																																				
<i>Urbana principal</i>																																				
0-4	.5	1.4	4.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
5-9	.5	1.4	4.3	.65	.89	.91	.69	.87	.94	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
10-14	.5	1.4	4.3	.85	.94	.96	.87	.94	.93	.08	.03	.00	.05	.05	.10	.72	.71	.99	.95	.99	.99	—	—	—	—	.00	.00	.00	—	—	—	—	—	—	—	—
15-19	.5	1.4	4.3	.46	.72	.85	.53	.64	.57	.47	.34	.22	.21	.30	.50	.48	.28	.59	.71	.79	.87	.02	.03	.02	.01	.01	.00	—	—	—	—	—	—	—	—	
20-24	.5	1.4	4.3	.23	.45	.54	.20	.35	.38	.80	.75	.63	.43	.55	.72	.39	.31	.25	.58	.45	.64	.22	.24	.24	.03	.02	.04	—	—	—	—	—	—	—	—	
25-49	.5	1.4	4.3	.07	.14	.13	.05	.09	.15	.93	.94	.93	.52	.69	.79	.48	.27	.23	.65	.30	.40	.76	.73	.81	.17	.14	.08	—	—	—	—	—	—	—	—	
50-64	.5	1.4	4.3	.01	.01	.04	.01	.02	.04	.86	.94	.95	.32	.43	.58	.58	.36	.36	.85	.61	.51	.91	.92	.98	.34	.27	.26	—	—	—	—	—	—	—	—	
65+	.5	1.4	4.3	.01	.00	.00	.00	.01	.02	.56	.57	.54	.18	.14	.25	.75	.49	.43	.95	.99	.91	.76	.75	.75	.30	.24	.21	—	—	—	—	—	—	—	—	
<i>Total</i>																.49	.30	.27	.68	.43	.53															

Fuente: PREALC, con información de Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) (Guatemala) y Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) (Honduras).

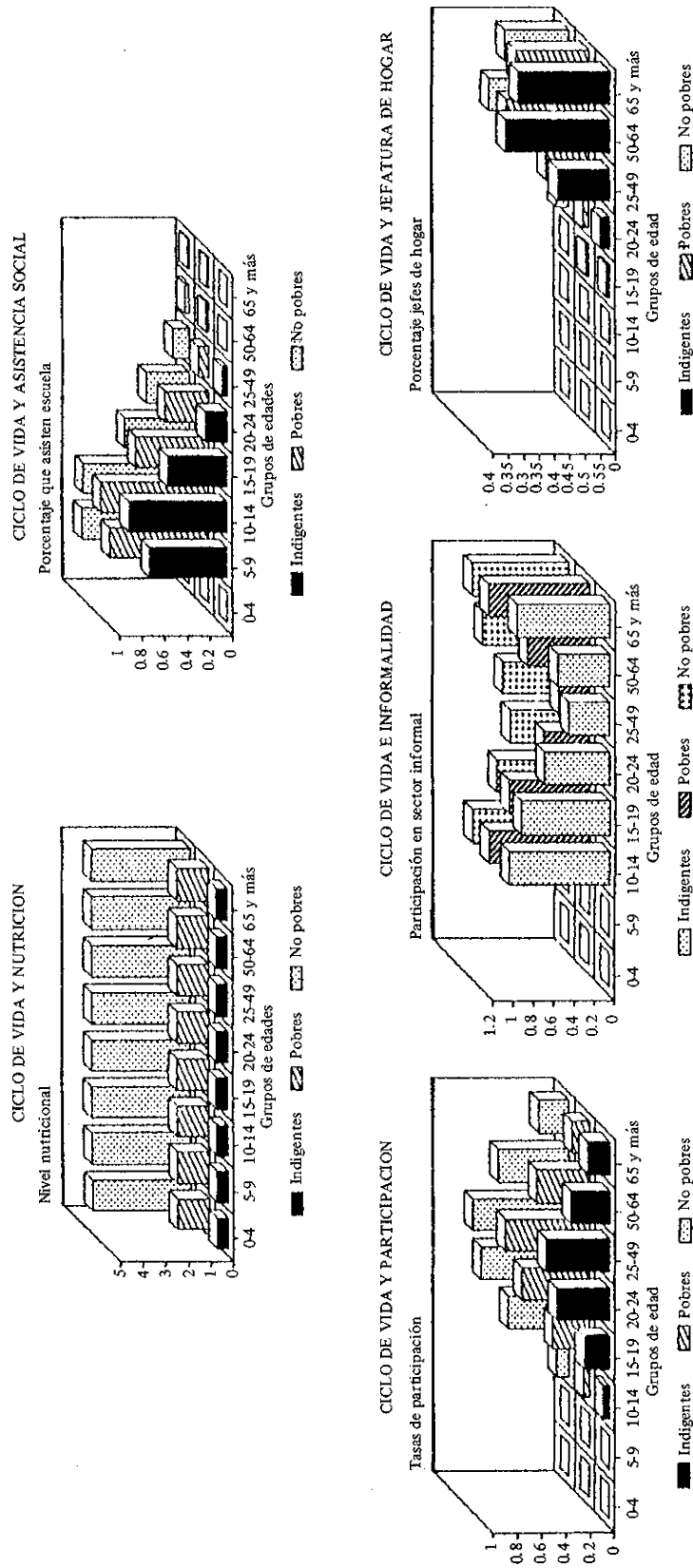
Gráfico 2a  
HONDURAS URBANO: HOMBRES



Fuente: PREAL con encuestas de hogares, INEC y la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC).

Nota: Observe que en informalidad cambia el orden de los estratos.

Gráfico 2b  
HONDURAS URBANO: MUJERES



Fuente: PREALC con encuestas de hogares, INEC y la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC).  
Nota: Observe que en informalidad cambia el orden de los estratos.

dad de acceso a la enseñanza. Como se aprecia en los dos indicadores (el de Guatemala que mide el nivel medio de instrucción alcanzado en los diferentes grupos de edad y de Honduras que mide el porcentaje de la población que asiste a la escuela en las diferentes edades), esa igualdad de oportunidad educacional no existe. En Guatemala cualquiera sea la región, en todos los grupos de edades el promedio de escolaridad alcanzado por los niños de hogares no pobres supera al de hogares pobres no indigentes e indigentes.<sup>3</sup>

En Guatemala, sobre todo en las áreas urbanas, la diferencia es particularmente importante en el grupo de 15 a 19 años, es decir a partir del ingreso a la educación secundaria superior. A esta misma edad comienza también a hacerse significativa la diferencia de escolaridad alcanzada por los hombres en relación con las mujeres. En consecuencia una política de población en Guatemala en el área urbana debe también promover la inversión en educación de modo que ésta logre igualar las oportunidades educacionales por estratos socioeconómicos y por sexo. En Guatemala rural llaman la atención los niveles muy inferiores de escolaridad alcanzados tanto por hombres y mujeres en los diferentes grupos de edad respecto de los que alcanzan en las áreas urbanas. Cabe recordar que tanto en Guatemala como en Honduras se encuentra aún en las áreas rurales un porcentaje importante de la población total del país.

Pese a los bajos niveles de escolaridad alcanzados por la totalidad de la población rural, se observan importantes diferencias por estratos socioeconómicos. En cambio, los niveles alcanzados para la población considerada no pobre son similares a los de los estratos indigentes en las áreas urbanas de Guatemala. En consecuencia la inversión en la educación para la población de Guatemala debe tener especial cuidado de llegar a las áreas rurales. Esto no significa tan sólo contar con servicios educativos para esa población, sino en mucho mayor medida, crear condiciones para que los niños puedan asistir a la escuela sin perjudicar otras labores que desarrollan como parte de las actividades de sobrevivencia de la

familia. Este es un tema que deben abordar especialmente las políticas de población. Nuevamente en el contexto rural se aprecia una marcada diferencia por sexo a favor de los hombres.

Finalmente, en lo que respecta al área urbana de Honduras, el patrón es similar al señalado de Guatemala. No obstante, obsérvese que el indicador utilizado en este caso es el de asistencia escolar y no de nivel escolar alcanzado por cada grupo de edad. El patrón es lo suficientemente claro como para señalar que en Honduras urbano también existe una diferente participación en el sistema escolar por estratos socioeconómicos. Esta diferencia es especialmente importante a la edad de 15 a 19 años, cuando se está ingresando o participando en la educación secundaria. También, igual que en Guatemala, hay una fuerte diferenciación por sexo en contra de las mujeres a partir de ese nivel.

### 3. *La participación en la actividad económica y el ciclo de vida*

#### a) *La situación de los hombres*

Aun con las estrictas definiciones que se aplican para medir la actividad económica, se aprecia, especialmente para los hombres, una más temprana incorporación a la fuerza de trabajo en los hogares pobres indigentes que en los hogares de los demás estratos. Esta variable muestra para los hombres, a las edades jóvenes, un comportamiento totalmente diferente por estratos en las áreas urbanas. Hay una incorporación a la actividad económica en los jóvenes a mucho más temprana edad en los estratos indigentes que en los estratos pobres y no pobres. Esto impide la mejora en las tasas de asistencia escolar. La situación es mucho más generalizada en el estrato rural, donde a partir de los 15 a 19 años las tasas de participación alcanzan a niveles superiores al 80%.

En el área rural de Guatemala las tasas de participación son similares para todos los estratos a partir de los 15 a 19 años, cuando las tasas de participación superan ya el 80% para todos los estratos. Estas tasas se comportan en forma bastante similar hasta los 64 años. En las edades de jubilación las tasas continúan bastante más elevadas que las que se observan para los estratos urbanos.

El conflicto entre la necesidad de contribuir

<sup>3</sup>Reconocemos que este indicador puede estar distorsionado por el efecto de la estructura de edad en el interior de cada grupo regional; sin embargo, no creemos que ello explique la totalidad de las variaciones de los valores observados.



al ingreso de la familia y de asistir a la escuela constituye uno de los aspectos que debe atacar una política de población.

#### b) *La situación de las mujeres*

La situación de las mujeres es muy diferente de la de los hombres. En general, cualquiera sea la región o el país, la tasa de participación femenina en los hogares no pobres es más alta a más temprana edad. Esto puede obedecer a la existencia de servicio doméstico en estos hogares, que cuenta como parte de esos hogares. Considerando esta situación, a partir de las edades de 20 a 24 años y a lo largo de casi todo el ciclo de vida, las tasas de participación de las mujeres en estratos no pobres es superior a la de los otros dos estratos. Cabría señalar que como parte de las estrategias de sobrevivencia de los hogares pobres indigentes y pobres no indigentes, la labor que desarrollan las mujeres, no es considerada actividad económica, por la forma en que se mide en las encuestas. Las investigaciones de la Organización Internacional del Trabajo han explorado la importancia de redefinir el concepto de actividad económica con grandes cambios en las mediciones (OIT, 1988).

En todo caso, las actividades económicas remuneradas, que son las que consideran las encuestas para medir la tasa de participación, son posiblemente las que permiten a los hogares no pobres a escapar a la situación de pobreza al aportar sus mujeres un ingreso adicional. Nuevamente este comportamiento observado en general en todas las regiones es mucho más marcado en el contexto rural.

Las derivaciones de la actividad económica de la mujer para una política de población son diferentes de las del hombre. Cabe destacar el papel que cumple el servicio doméstico en la medición de la actividad económica de la mujer por estratos socioeconómicos. Por la forma en que se ha medido, en esta investigación acaso haya una distorsión importante en la medición de estas tasas por estratos, ya que las sirvientas son consideradas como activas dentro de los hogares en que cumplen sus funciones. Por otro lado, no existe, como en el caso de los hombres, una tasa de participación efectivamente alta a las edades más jóvenes, lo que no ha sido óbice para que las mujeres dejen de asistir a la escuela. Habría que pensar por ello que las mujeres desarro-

llan otras labores, además de educarse y participar en la actividad económica, que no se consideran en las definiciones tradicionales, pero que es preciso comprender para analizar el uso del tiempo por la mujer. Es necesario adentrarse en todas las funciones que cumple la mujer en los hogares de los distintos estratos. Ello sin duda arrojará luces sobre la compatibilidad de esas actividades con los niveles de fecundidad, la propensión a migrar y los aspectos que inciden en la subsistencia familiar.

La necesidad de considerar a la familia como una unidad en que se toman decisiones en torno a una estrategia de sobrevivencia que comprende la actividad económica en el sentido tradicional, una serie de tareas del hogar que no son consideradas como actividad económica y el descanso de la familia, implica que no es posible analizar la participación económica en estos estratos como una decisión dicotómica entre optar por el trabajo o por el descanso, sino que como una opción entre los tres elementos mencionados. La forma en que se considere la participación de distintos miembros en estos usos del tiempo ofrece una base para analizar la importancia que tienen los hijos y el tamaño del hogar en esta estrategia. Las decisiones de reproducción o de fecundidad deben analizarse dentro de cada contexto.

### 4. *La informalidad y el ciclo de vida*

#### a) *La situación de los hombres*

La informalidad se mide como el porcentaje de activos que trabajan en los sectores rezagados de la economía (sector informal urbano y sector tradicional rural). Con ese criterio se registra una proporción mucho mayor de miembros activos de hogares indigentes en el sector informal que de los hogares pobres y no pobres, para las cuatro regiones y los dos países que se analizan en el cuadro 5. En Guatemala urbana principal, siete de cada diez miembros activos de los hogares indigentes participan en el sector informal urbano, frente a sólo cuatro en los hogares pobres no indigentes y tres en los hogares no pobres. Este patrón se da en forma bastante parecida en el resto urbano y en el área rural de Guatemala, así como en el área urbana principal de Honduras. Sin embargo, en las otras regiones la participación en el sector informal de hombres activos de

hogares pobres no indigentes y no pobres es similar.

A lo largo del ciclo de vida, la participación de los hombres en el sector informal tiene una forma de U. Este es un sector que emplea jóvenes en alta proporción. Posteriormente baja el empleo para las edades de 15 a 49 años y vuelve a subir a la edad de 50 años y más. Este patrón es similar en las tres regiones y los dos países que se observan en el cuadro 5. El sector informal es así un sector en que laboran generalmente los jóvenes y en mayor medida las personas de mayor edad. El mayor acceso de los hombres a las actividades modernas ocurre en sus edades más productivas (15 a 49 años).

#### b) *La situación de las mujeres*

La situación de las mujeres es bastante diferente cualquiera sea la edad y el estrato socioeconómico. Las mujeres activas se ocupan en una mayor proporción que los hombres en los estratos informales urbanos y rurales tradicionales. Para las mujeres de hogares no pobres estas tasas forman también una U a lo largo del ciclo de vida. Este patrón se repite para las áreas urbanas principales de Honduras y Guatemala en los otros dos estratos. Sin embargo, tanto en el resto urbano como en el área rural de Guatemala la participación de las mujeres en actividades informales tiene un comportamiento bastante más irregular que el de los otros dos estratos. En todo

caso en esas dos regiones las tasas de participación en actividades informales son siempre superiores al 60% (se incluye el servicio doméstico).

La actividad de la mujer en sectores informales surge así como importante variable para analizar su contribución a la actividad económica de la familia y de la comunidad. Cualquier política que desee afectar a las mujeres a través de su trabajo, debe necesariamente realizarse mediante el sector informal urbano y tradicional rural, sobre todo en las áreas más rezagadas, que son el resto urbano de Guatemala y Honduras y el área rural de Guatemala.

#### 5. *El ciclo de vida y la jefatura de hogar*

Esta variable no parece discriminar en forma significativa ni por estrato social ni por región en el caso de los hombres. Son éstos los que en su mayoría ejercen los papeles de jefes de hogar, sobre todo de 25 a 49 años. Con excepción del área rural de Guatemala, no se aprecia por estratos socioeconómicos una mayor participación de los jóvenes como jefes de hogar. En general, la participación de los hombres como jefes de hogar más que triplica a la de las mujeres en casi todos los grupos de edad. Sin embargo en las áreas urbanas principales, la jefatura de edad comienza a recaer en mayor proporción en las mujeres de mayor edad. En las mujeres no puede destacarse un patrón claro por estrato o por región.

## IV

### Conclusiones y recomendaciones

#### 1. *La población y el desarrollo*

Una política de población no puede definirse apelando a mecanismos simplistas de regulación de la fecundidad. Las actividades destinadas al control de la población deben estar ligadas a los esfuerzos de desarrollo y al impacto que tengan sobre el nivel de vida de la población, la cual a su turno determinará el éxito o fracaso que puedan tener las políticas de población. Una política de población y desarrollo exige el desarrollo integral de la población, siendo los programas de

planificación familiar sólo un componente de un conjunto más amplio de actividades de desarrollo.

Por su parte, las limitaciones a las posibilidades del desarrollo no radican sólo en el rápido crecimiento de la población, sino también en las condiciones políticas y económicas en que se desarrolla cada país. En un contexto de guerra y conflicto es imprescindible dedicar recursos tanto al desarrollo de la población y de la economía cuanto a la defensa de la nación. En los países en que por diversos motivos han sido limitados los

recursos para el desarrollo, el crecimiento económico ha sido lento y escaso el mejoramiento del nivel de vida lo que ha acelerado el ya rápido crecimiento de la población. Se crea así un círculo vicioso de pobreza por su transferencia intergeneracional al impulso de la dinámica demográfica.

Los problemas de cada país con el exterior están al centro de sus posibilidades de reducir su crecimiento poblacional. Los países registran hoy caídas de su relación de precios del intercambio, que los empobrecen en relación con el resto del mundo, y les imponen una serie de exigencias de orden económico internacional que implican transferencia de recursos hacia el exterior en vez de una afluencia para mejorar las condiciones de desarrollo y el nivel de vida. En este sentido, los problemas de población de estos países del Istmo Centroamericano deben situarse en el contexto tanto nacional como internacional.

## 2. La población y el nivel de vida

Sin embargo, no basta disponer de recursos para acelerar el crecimiento económico de nuestros países. Es necesario complementar ese crecimiento con programas dirigidos a aliviar la pobreza y a promover el desarrollo social. Deberán desarrollarse varias iniciativas para lograr reducir el porcentaje de familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Algunas de las variables importantes sobre las cuales es preciso actuar son las siguientes:

a) Aplicar programas nutricionales para los recién nacidos y para los niños, así como de alimentación suplementaria para las mujeres embarazadas y en período de lactancia. Ello traerá como consecuencia un mejoramiento en los niveles de vida de esta población, reducción de la mortalidad y aumento de la supervivencia infantiles, así como mejor salud de las madres.

b) Prestar mayor atención a la asistencia escolar de hombres y mujeres, cualesquiera sean el estrato social y la región donde viven, es decir, mejorar la igualdad de oportunidades educacionales.

c) Organizar a hombres y mujeres para prepararlos mejor a fin de que actúen en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad. No sólo es necesario destacar los instrumentos tradicionales de mejoramiento salarial y de empleo gracias al

entrenamiento y a la capacitación para el sector moderno de la economía sino que, en mucho mayor medida, los programas encaminados a mejorar las actividades de autoempleo, organización de cooperativas y mayor control sobre los activos económicos, así como la generación de empleo mediante las actividades del sector informal de la economía.

No hay homogeneidad en las diferentes regiones ni estratos socioeconómicos de los países del Istmo. Una exploración preliminar, que distingue poblaciones en área rural, resto urbano y área urbana principal, ha mostrado que la relación entre las variables demográficas y del desarrollo varía en forma muy marcada según el contexto en el cual éstas se analicen. No sólo el corte por regiones es significativo, sino que también debe hacerse según el status socioeconómico de la población en estudio. Los datos analizados en este trabajo muestran que mientras los sectores más pobres de la población se encuentran aún en las etapas preliminares de la transición demográfica, los de los estratos más acomodados se encuentran en una etapa avanzada. El problema de población no se traduce pues en parámetros homogéneos en todo el territorio de estos países sino que sus promedios reflejan situaciones que no se dan en ninguno de los estratos por analizar. Hay inmensas variaciones de una región a otra y de un estrato socioeconómico a otro.

Para la definición de políticas y acciones en materia de población y desarrollo surge como primera conclusión que las medidas de planificación familiar deben formar parte de un proceso de desarrollo y no constituir un programa independiente de ese proceso. En consecuencia, la asistencia internacional para los programas de población debe relacionarse con otras acciones o programas de desarrollo para estos países. Para lograr el desarrollo integral de la población de los países del Istmo Centroamericano, será necesario conocer muy a fondo los procesos de desarrollo, de los cuales constituyen un componente muy importante las políticas de población.

Por otra parte, y como segunda conclusión, cabría señalar que los programas de población no pueden ser uniformes en cada país y para todos los estratos socioeconómicos, en lo que toca a las

iniciativas encaminadas a modificar la tasa de fecundidad o de mortalidad. Es preciso, en consecuencia, fijar las metas de los programas de población en términos cuantitativos y sobre todo a base de diferencias en el impacto que distintos programas de desarrollo y población puedan tener en grupos regionales o socioeconómicos (y también étnicos).

Es preciso dividir cada país en unidades que sean homogéneas respecto a los parámetros que deseamos modificar con nuestra política, para así adaptar las políticas y programas a las características específicas de estas diferentes zonas del país. En estas zonas es preciso progresar en la definición de las necesidades específicas de diferentes grupos socioeconómicos.

#### 4. La población y la planificación

Las especificidades de una política de población no pueden ser establecidas centralmente. Los gobiernos pueden ayudar a crear conciencia y a poner recursos a disposición de la población, pero el éxito dependerá en última instancia de las decisiones privadas de los individuos, la pareja y la familia respecto del número de hijos. En estas apreciaciones individuales influyen en alto grado

los valores de las comunidades locales y los vecindarios, y no pueden ser previstas por un organismo central a menos que esté consciente de las variables que influyen en las comunidades en que viven estas personas.

En consecuencia, la aplicación de un programa de población y desarrollo exige un alto grado de descentralización a fin de que su concepto y motivación sean creados más bien por el vecindario y por la comunidad que por un organismo oficial alejado del medio.

Para lograr la descentralización de la planificación de los programas de población y desarrollo es preciso organizar a la comunidad en torno a sus propias necesidades. Creemos que el concepto de nivel de vida debe ser una de las áreas de mayor interés de las instituciones que persiguen el desarrollo descentralizado de la planificación. La participación de la comunidad puede resultar mucho más fructífera que un modelo paternalista y centralizado de programas de población. La posibilidad de que este esfuerzo sea integrado facilitará la coordinación de los distintos organismos preocupados por los mismos grupos destinatarios. El enfoque integral ayudará a mejorar la eficiencia en la solución de estos problemas, y reducirá los costos de aplicación de las políticas.

#### Bibliografía

- Altimir, O. (1978): *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL N° 17, Santiago de Chile.
- (1981): La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos, *Revista de la CEPAL N° 3*, Santiago de Chile.
- Altimir, O. y S. Piñera (1977): *Análisis de descomposición de las desigualdades de los ingresos primarios en países de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CELADE (1975-1980): *Estrategias de desarrollo y transición demográfica*, Proyecto CELADE-CIDA sobre Estudios Comparativos en Chile, Cuba, Costa Rica y Brasil; Santiago de Chile, borradores.
- (1987): América Latina: Proyecciones de población, 1950-2025, *Boletín Demográfico*, año xx, N° 40, Santiago de Chile, julio.
- Coale, A. (1963): *Population and Economic Development*, P.M. Houser (comp.), *The population dilemma*, Nueva York: Prentice-Hall.
- Dixon-Mueller, R. y R. Anker (1986): *Assessing women's economic contributions to development*. Serie Training in Population, Human Resources and Development Planning, Paper N° 6, Ginebra: OIT.
- Fishlow, A. (1972): *Brazilian size distribution of income*, *The American Economic Review*, Menasha: American Economic Association, p. 392.
- Gandhi, S.R. (1989): *XXIst. International Population Conference: Prime Minister's inaugural address*, Nueva Delhi: Press Information Bureau, Gobierno de la India, septiembre.
- Musgrove, P. (1978): *Consumer behavior in Latin America*, Washington, D.C.
- OIT (1988): *Medición de las actividades económicas de la mujer*, R. Anker y C. Hein (comp.), Ginebra.
- Pollack, M. (1987): *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, Documento de trabajo 309, Santiago de Chile, PREALC, p. 16.
- PREALC (1984): *Employment planning*, Santiago de Chile: PREALC.
- (1986): *Cambio y polarización ocupacional en Centroamérica. Ponencias de un Coloquio*, San José de Costa Rica: PREALC-EDUCA, pp. 75 y 76.
- (1988): *El debate sobre la deuda social*, Santiago de Chile: PREALC.
- (1989): *Interrelaciones entre población y desarrollo. Bases para políticas de población en el Istmo Centroamericano*, Serie documentos de trabajo 339, Santiago de Chile, PREALC.

- Rodgers, G. (1984): *Poverty and population approaches and evidence*, Ginebra: OIT.
- (1989): *Urban poverty and the labour market. Access to jobs and incomes in Asian and Latin American cities*, Ginebra: OIT.
- Sen, A. (1976): *Poverty. An optimal approach to measurement*, *Econometrica*, New Haven: Yale University, Econometric Society.
- Standing, G. (1978): *Labour force participation and development*, Ginebra: OIT.
- Uthoff, A. (1989): *Integration of demographic variables in planning for employment*. Trabajo presentado a la XXI Conferencia Internacional de Población (Nueva Delhi, 20 a 27 de septiembre de 1989), Santiago de Chile, PREALC.
- Uthoff, A. y E. Pernia (1986): *Una introducción a la planificación de los recursos humanos en países en desarrollo*, Santiago de Chile: OIT.
- Uthoff, A. y M. Pollack (1987): *Pobreza y mercado de trabajo en el Gran Santiago: 1969-1985*, *Estudios de Economía*, vol. 15, N° 1, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía.

## Desarrollo y cambio social en Suecia

*Villy Bergström\**

Dos rasgos dominantes sobresalen al estudiar la historia moderna de Suecia. En primer lugar, la capacidad de adaptación del país a los cambios en el entorno económico internacional y, en segundo lugar, la formación de coaliciones en el quehacer político.

El primer rasgo podría ser la consecuencia forzosa del tamaño del país y, por ende, su gran dependencia del comercio internacional. La segunda característica se ha manifestado de dos maneras; por un lado mediante la colaboración parlamentaria entre los partidos políticos y, por el otro, mediante el establecimiento de "coaliciones electorales" en torno a políticas que han sobrepasado el interés de clase, y que han apelado a grupos que se encuentran fuera de la base de apoyo propia del gobierno.

\*Director del Trade Union Institute for Economic Research (FIER) de Estocolmo.

## I

### Algunas ideas acerca de la historia económica moderna de Suecia\*

No existe ninguna teoría establecida que entregue una explicación acabada acerca de por qué y cómo se pone en marcha el crecimiento económico, de modo que un país pase de la miseria generalizada al bienestar e incluso a la abundancia.

En el caso de Suecia, los investigadores pueden señalar algunos elementos interesantes, referidos al notable desarrollo que experimentó el país el siglo pasado, así como las transformaciones típicas de su estructura económica relacionadas con el tránsito desde una situación de estancamiento a otra de crecimiento sostenido.

La década de 1880, suele señalarse como decisiva para el 'despegue' de Suecia. En ese entonces, una serie de inventos suecos y —especialmente quizás—, la reelaboración y desarrollo de innovaciones extranjeras fueron aplicados a la producción industrial. Algunos ejemplos son las desnatadoras (Alfa Laval), los teléfonos (LM Ericsson), los motores eléctricos (ASEA). En muchos casos, además, se dio la circunstancia poco común de que los inventores e innovadores eran a la vez empresarios, cualidades que rara vez aparecen reunidas en una misma persona. Todavía hoy el sector industrial sueco se encuentra dominado por aquellas constelaciones empresariales surgidas entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. La excepción es Volvo —la empresa más grande de Suecia— que fue fundada en un período posterior.

En esa época, el país obtuvo de golpe enormes ganancias de capital. Diversos descubrimientos técnicos y en el campo de la química, hicieron posible la valorización económica de recursos naturales que hasta entonces habían permanecido prácticamente desaprovechados. El método Bessemer o el llamado proceso de Thomas, permitieron la purificación del mineral de

\*Trabajo presentado al Seminario sobre "Desarrollo, democracia y equidad: las experiencias de Suecia y América Latina", organizado conjuntamente por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y el Centro Internacional del Movimiento Obrero Sueco y realizado en Santiago de Chile entre el 29 y el 31 de mayo de 1989.

hierro del norte de Suecia, caracterizado por su alta concentración de fósforo. Casi simultáneamente, se inició la producción de papel sobre la base de pulpa de madera. De súbito, los minerales fosfóricos y los bosques —recursos que Suecia poseía en enormes cantidades— se transformaron en riqueza económica y con ello, los términos del intercambio mejoraron notablemente.

En la década de 1870, casi 70% de la población trabajaba en la agricultura. En el decenio posterior se inició un proceso de rápida industrialización, que —considerado como porcentaje de la fuerza de trabajo total ocupada en la industria— prosiguió hasta mediados del decenio de 1960.

Suecia tiene una historia de crecimiento económico notable. A contar de 1870, el ingreso per cápita ha crecido a un ritmo anual de 2.5%, es decir, un 0.5% más rápido que el registrado en Estados Unidos, Noruega y Alemania occidental. Esta tasa de crecimiento es superada sólo por Japón, cuyo ingreso per cápita creció a un ritmo anual de 2.7%.

Japón y Suecia se diferencian de las demás naciones mencionadas, en que ambos países experimentaron un rápido crecimiento en los años comprendidos entre las dos guerras mundiales y después de 1945. Muchos otros países se han distinguido por su rápido crecimiento en alguno de esos períodos, pero no en ambos.

¿Es posible identificar algunas razones decisivas de dicho fenómeno? Los historiadores económicos han adelantado algunos elementos que podrían contribuir a explicar la exitosa historia del crecimiento sueco:

a) Una cuarta parte de la población sueca —1.2 millones de personas— emigró entre 1850 y 1919, casi exclusivamente a Estados Unidos. Gracias a eso, el país se libró de la pobreza rural, con sus secuelas de hambre y desocupación masiva, y se alivió de manera significativa la carga económica que pesaba sobre la población ocupada en la agricultura. Con ello también, la densidad de capital (magnitud de capital por habitante) así como la relación tierra por habitante deben haber experimentado un aumento importante, y aunque con toda seguridad el PNB decayó a consecuencia de la emigración, el PNB per cápita debe haber aumentado de manera considerable.

b) En la década de 1880, la demanda internacional, en combinación con los inventos e inno-

vaciones ya mencionados, proporcionaron a Suecia enormes riquezas. Los bosques y minerales se valorizaron y alcanzaron una importancia mucho más mayor que la que tendrían —para el Reino Unido y Noruega— los yacimientos petrolíferos del Mar del Norte en los decenios de 1960 y 1970. A esto nos referíamos cuando anteriormente hablábamos del mejoramiento de los términos del intercambio.

c) Suecia evitó involucrarse en ambas guerras mundiales. El país conservó un aparato productivo intacto y pudo —después de esas conflagraciones— producir para satisfacer una demanda inagotable durante los respectivos períodos de reconstrucción. La densidad de capital se mantuvo en un nivel relativamente alto.

d) En comparación con otros países, Suecia ha priorizado —mediante la política económica— como objetivos, un elevado nivel de empleo y una alta utilización de la capacidad instalada, evitando caer en depresiones agudas y prolongadas. Especialmente, la profunda y larga depresión de los años treinta, que produjo efectos desastrosos en la economía de Estados Unidos, tuvo en Suecia un desarrollo más moderado, gracias a la aplicación de una política económica exitosa. De esta forma, tanto el PNB como el PNB per cápita se han mantenido en niveles superiores a los de muchos otros países.

En síntesis, para tener éxito económico, un país debe: acumular capital, evitar la guerras, y mantener un nivel de empleo elevado y estable.

También se puede agregar —teniendo en mente la época pionera de fines del siglo pasado— que para un país resulta bastante provechoso realizar una atrevida y vasta actividad de “espionaje” industrial en el extranjero. En ello reside —para hablar francamente— la explicación de muchos de los éxitos industriales suecos de un comienzo.

En honor a la verdad, se debe señalar también, que Suecia logró eludir en gran medida el peso de la considerable deuda externa contraída a fines del siglo pasado. Con el propósito de financiar inversiones cuantiosas en el sector de energía hidroeléctrica y en la construcción de su red ferroviaria, contrató en un comienzo empréstitos considerables en el extranjero. El pago de dichos préstamos se efectuó a lo largo de la década de 1920, en monedas fuertemente devaluadas por la inflación, de forma que el cuantioso

Cuadro 1  
CONTRIBUCION SECTORIAL AL PNB  
(%)

Períodos	Agricultura	Industria y construcción	Comercio y transporte	Administración pública	Otros	Total
1896-1900	28	27	28	3	14	100
1926-1930	14	40	30	5	11	100
1951-1955	9	49	25	7	10	100

Años	Agricultura	Industria	Construcción	Comercio	Administración pública	Otros	Total
1955	10	31	10	10	10	25	100
1965	6	31	11	11	13	27	100
1975	5	30	8	13	20	25	100
1987	3	24	7	13	23	29	100

**Fuente:** Östen Johansson, 1967, *The Gross Domestic Product of Sweden and its composition 1861-1965*, Stockholm; SCB, Nationalräkenskaper (Oficina Central de Estadísticas, Cuentas nacionales); Willi Bergström, 1969, *Den ekonomiska politiken i Sverige och dess verkningar (La política económica en Suecia y sus efectos)*.

endeudamiento externo, nunca llegó a constituir una carga económica significativa para la economía del país.

Lo que acabamos de presentar, en términos algo anecdóticos, puede también describirse mediante el uso de las cuentas nacionales (cuadro 1).

Del cuadro se desprende que la contribución del sector agrícola y forestal al PNB bajó desde casi un 30% a fines del siglo pasado, a apenas 10% a mediados del presente siglo, y a sólo 3% en 1987. En el sector de industria y construcción, se registra un desarrollo inverso, con una contribución al PNB que se eleva desde un 27% a fines del siglo pasado hasta un 50% en la década del cincuenta, alcanzando su punto culminante a mediados de los años sesenta, para posteriormente disminuir. La administración pública se ha elevado continuamente desde un 3% a comienzos de siglo, hasta en 23% en 1987.

Las exportaciones —consideradas como porcentaje del PNB— se mantuvieron alrededor de un 20% en la primera mitad del presente siglo para luego alcanzar un 37% en 1987. Considera-

das de la misma forma, las inversiones han subido constantemente desde fines del siglo pasado hasta mediados de la década de 1960, alcanzando un nivel máximo de 27% en 1965. A mediados del decenio de 1970 se inició una de las crisis más agudas de la historia industrial de Suecia, la que se prolongó hasta comienzos de la década de 1980. Las inversiones cayeron entonces a un 22% del PNB, nivel en el que han permanecido hasta hoy (cuadro 2).

Cuadro 2  
EXPORTACIONES E INVERSION BRUTA  
DE CAPITAL FIJO COMO PORCENTAJE DEL PNB

	Exportaciones	Inversión bruta de capital fijo
1900	19	12
1930	12	14
1955	24	22
1965	24	27
1975	31	23
1987	37	22

**Fuente:** Cuadro 1.



## II

## Una nueva estructura política

El proceso de industrialización creó una clase obrera e inició también una enorme migración del campo a la ciudad. En 1870, la población urbana era sólo un 13%. Ya en 1920 alcanzaba un 30%. Este despoblamiento del campo constituyó la base del desarrollo político y sindical del movimiento obrero. La constitución del movimiento obrero fue en gran medida un proceso de carácter local, y las mismas personas que organizaban comunas obreras y clubes juveniles, constituían también los sindicatos. El Partido Obrero Socialdemócrata de Suecia (SAP) fue fundado en abril de 1889, hace exactamente 100 años. La organización central del partido se convirtió también, en un comienzo, en la organización central del movimiento sindical. Esta situación se mantuvo nueve años, hasta que en 1898 los trabajadores crearon su propia organización sindical, la Confederación General de Trabajadores de Suecia (LO). El núcleo de la Socialdemocracia estaba constituido por los miembros de los clubes sindicales, asociados colectivamente al partido.

El carácter local del proceso de constitución del partido, dio a éste un grado de estabilidad y fuerza que contrasta con la experiencia de partidos modernos que han alcanzado algún nivel de éxito, como el partido socialista de Francia y Grecia. Estos últimos son muy vulnerables, debido precisamente a que han sido constituidos por un número reducido de personas, y desde arriba, más que desde la base. Más que auténticos movimientos de masas, dichos partidos han sido más bien un instrumento orgánico al servicio de políticos ambiciosos.

Otro elemento importante digno de destacar, es el hecho de que el movimiento sindical sueco logró evitar la división política, sin mencionar el tema religioso que nunca constituyó un problema. La gran huelga de 1909 lo condujo a una derrota y posterior debilitamiento, durante

varios años. Después de esa experiencia, el movimiento sindical en su conjunto se volvió bastante cauteloso en el uso de la huelga como instrumento político, aunque de todas formas se dio una alta frecuencia de "pequeñas huelgas" al nivel de las federaciones. Exagerando un poco, se puede quizá afirmar que en la posguerra, el movimiento sindical casi no recurrió a la huelga por cuestiones estrictamente salariales; al parecer, sólo está dispuesto a la huelga, cuando están en juego cuestiones de principio importantes.

Dicha situación tiende a un cierto reblandecimiento en la actualidad debido al fuerte crecimiento, en los últimos decenios, de las organizaciones sindicales de empleados estatales y de otras organizaciones de empleados, lo que a menudo les permite competir con los sindicatos obreros en la ocupación de los diversos niveles de la escala salarial. Al mismo tiempo, estos sindicatos de creación más reciente, carecen de una larga tradición de experiencia sindical. En este sentido, se puede hablar de una tendencia al debilitamiento del llamado modelo sueco, por la fragmentación del movimiento sindical.

En los años "revolucionarios" de 1917-1918, el partido enfrentó una situación de lucha interna, en torno al tema de la democracia. La unidad y la fuerza del movimiento sindical, así como la experiencia de la gran huelga de 1909, contribuyeron a que la dirección reformista pudiera conservar el control de la mayor parte del partido. Otro factor coadyuvante, fue la colaboración previa del partido con los liberales, en la lucha por lograr la democracia política. Hjalmar Branting, primer jefe del partido Socialdemócrata, había sido elegido al parlamento integrando una lista electoral de los liberales, dado que por entonces, los trabajadores carecían del derecho a voto. Esa fue la primera representación parlamentaria en la historia del partido.

## III

## La tradición ideológica

La Socialdemocracia y el movimiento obrero suecos, nunca se han distinguido por ser creadores en el plano teórico. En un comienzo, muchas ideas y programas eran recogidos de Alemania. A modo de ejemplo, podemos señalar que en el programa de 1920 se desarrollaba un marxismo bastante poco independiente, el que formalmente rigió hasta 1944. De acuerdo con ese programa, todos los problemas de la sociedad serían resueltos una vez que se hubiera eliminado la propiedad privada. La economía aumentaría en eficiencia, la distribución de "las cosas buenas de la vida" se haría de manera justa, y se viviría permanentemente en una situación de plena utilización de los recursos productivos, sin períodos de desempleo.

Pero muy pronto, la Socialdemocracia quedó en situación de gobernar. En 1920 asumió el primer ministerio exclusivamente socialdemócrata en el mundo. El contenido unilateral y simple del programa del partido no fue naturalmente de gran ayuda durante la profunda crisis de 1920-1921. Con la sucesión de varios gobiernos socialdemócratas quedó demostrado que en el terreno de la política práctica, la Socialdemocracia quedaba reducida a la aplicación de las políticas monetaria y fiscal tradicionales, no muy diferentes de las que podrían haber impulsado los sectores burgueses progresistas. Es pertinente anotar, sin embargo, que los gobiernos socialdemócratas de la década de 1920 eran gobiernos de minoría, con posibilidades limitadas de ejecutar una política independiente.

No obstante, el movimiento sindical fue acrecentando su poderío, y la clase obrera se fue movilizandogradualmente en actividades políticas. La movilización no se desarrolló de manera rápida. Todavía la clase obrera exhibía menor frecuencia de voto que las clases sociales acomodadas, aunque fue mejorando de manera sucesiva. El partido tuvo la capacidad de atraer a sus filas a personalidades de mucho talento. En sus revistas y en libros de debate se desarrollaba una discusión ideológica muy intensa, gracias a lo cual el marxismo dogmático fue perdiendo su influencia en favor de un pragmatismo orienta-

do a la acción, que tenía por objetivo elevar los niveles de vida, lograr una mayor igualdad social, y combatir la desocupación. Es difícil exagerar la importancia negativa que tuvo el proyecto de elevar el impuesto sobre la herencia, presentado al Parlamento en 1928. Dicha moción, inspirada en razones de principio, fue la base de un violento ataque lanzado por la burguesía en contra de la socialdemocracia, y que vino a interrumpir la tendencia sostenida de avance electoral de este partido. El proyecto carecía de un fundamento real en la vida cotidiana, y los trabajadores —por consiguiente— no lograron apreciar de qué modo una medida semejante, podría contribuir a mejorar sus condiciones de existencia. Fue una elección que marcó profundamente el accionar del partido por el resto del período comprendido entre ambas guerras mundiales. Para que dé frutos, la política debe sentirse como algo relevante en relación con las condiciones de vida inmediatas. Las líneas de acción que se basan exclusivamente en motivos de principio y carecen de una conexión directa con los problemas cotidianos de las personas, pueden conducir a derrotas políticas de magnitud. (Una experiencia semejante se vivió en 1976, en que el partido perdió el gobierno, luego de un violento ataque lanzado por la burguesía en contra del proyecto de "fondos de asalariados", propuesta que el ciudadano común difícilmente podía considerar especialmente importante).

Una batalla formal se dio en el interior del partido en el congreso de 1932, cuando se decidió abandonar la política de socialización —orientación oficial de la década de 1920— como línea fundamental de acción del partido. Esta fue reemplazada por algunas ideas sobre planificación económica y se disminuyó el énfasis en la cuestión de la propiedad de los medios de producción. Debe señalarse, en todo caso, que cuando entonces se hablaba de planificación económica, no se iba mucho más allá de lo que hoy se denomina política keynesiana de estabilización. No obstante, ello era bastante avanzado para la época. En este terreno, diversos economistas suecos —liberales como Bertil Ohlin, y socialdemó-

cratas como Gunnar Myrdal y Erik Lindahl—desempeñaron un papel pionero. Erik Wigforss—en esa época, el intelectual de mayor peso dentro del partido socialdemócrata— asimiló de manera independiente el nuevo caudal de ideas, y Suecia se hizo “keynesiana” cuatro años antes de la publicación de la Teoría General.

El partido inició su largoperíodo de control del gobierno, luego de la victoria electoral de 1932 y una vez superada la crisis de 1928. La investigación histórica posterior ha mostrado, que las nuevas ideas sobre política fiscal—caracterizadas por el uso del déficit presupuestario en coyunturas de baja, como medio para contrarrestar el descenso de la actividad en el sector privado de la economía— desde luego eran “revolucionarias”, pero su efecto cuantitativo real no fue demasiado grande. Lo que sí es verdaderamente relevante para la política de coyuntura relativamente exitosa que se aplicó en Suecia durante la crisis de los años treinta, fue la fuerte depreciación de la corona, que en lo fundamental se produjo de manera fortuita. En rigor, este recurso salvó a Suecia en las crisis económicas de 1931, 1949 y 1982. En todas esas ocasiones, el país tuvo un desarrollo diferente del que caracterizó el entorno. Ello fue posible debido al tamaño pequeño del país, lo que ha significado que la gran importancia que ha tenido para Suecia el éxito de sus exportaciones, cuantitativamente ha tenido una significación muy secundaria en el volumen total del comercio internacional.

Un elemento importante de la estrategia socialdemócrata a partir de 1932, ha sido la formación de coaliciones—con diverso grado de formalidad. Ya antes del establecimiento pleno de la democracia política, la Socialdemocracia había colaborado con los liberales, justamente en torno a esa cuestión. En aquel año, la mayoría parlamentaria para constituir gobierno fue asegurada mediante la aceptación, por parte de la Socialdemocracia, de una política proteccionista hacia la agricultura. Como contrapartida, el partido de los campesinos apoyó en el Parlamento las nuevas políticas fiscal y del mercado de trabajo. Esta estrategia de colaboración se había preparado con antelación. Ya en 1930, mientras el partido se encontraba en la oposición, se había elaborado un proyecto para aliviar la situación de miseria

existente entre trabajadores y campesinos. Se propusieron sumas de dinero casi idénticas para otorgar crédito a los campesinos, y ayudar a los trabajadores en el mercado laboral. Desde entonces y de manera casi permanente, la Socialdemocracia ha buscado el apoyo de algún partido burgués para la aprobación de las grandes reformas propuestas por el partido. La colaboración con los campesinos se dio por medio del Parlamento, e incluso en gobiernos de coalición. En Suecia no existió una clase social de grandes hacendados que desempeñara un papel político. El campesinado practicaba una agricultura de tipo familiar y vivía en condiciones sociales semejantes, en muchos aspectos, a la de la clase obrera.

La creación, en el período de posguerra, del sistema general de seguro médico, así como la ampliación del reclutamiento escolar contó con el apoyo de la clase media baja y de la población agrícola. Sirva ello como ejemplo de las coaliciones electorales antes mencionadas. En lo que se refiere a la implantación del sistema de pensiones de los servicios a fines de los años cincuenta, parecería que las capas bajas del sector de empleados, brindaron su apoyo al movimiento obrero. He ahí otro ejemplo de coalición electoral. La excepción está representada por la cuestión, antes mencionada, de los “fondos de asalariados”, es decir, la creación de un sistema de fondos de capital por acciones, de propiedad colectiva de los asalariados, y financiado a base de cuotas sobre los salarios e impuestos sobre las ganancias. En esta cuestión, la Socialdemocracia fracasó en la formación de una coalición electoral, y los resultados son ampliamente conocidos. Este proyecto contribuyó a la pérdida del gobierno por la Socialdemocracia en 1976.

Adviértase que, en relación con el establecimiento del sistema de pensión adicional (ATP), se crearon fondos colectivos muchas veces superiores. También entonces—a fines de la década de 1950— hubo una violenta batalla política en torno a los “fondos socialistas”. No obstante, el movimiento obrero sueco logró ganar dicha batalla, porque la creación de aquellos fondos colectivos de capital estaba orgánicamente ligada a una reforma social muy sentida: el aseguramiento de la subsistencia de todos los ciudadanos en la vejez.

## IV

## La política desarrollada

Ya en 1930, el partido se había unido en torno a una línea de acción. El Estado generaría empleo, mediante la expansión de la política hacia el mercado de trabajo, lo que se financiaría con endeudamiento público. En el terreno de la política social, las transferencias a los hogares intentarían aliviar, en diversos aspectos, la pobreza existente entre obreros y campesinos. El andamiaje teórico de la Escuela de Estocolmo —una variante temprana del “keynesianismo”— fue obra dentro del partido, de Gunnar Myrdal y Ernst Wigforss, entre otros.

En la práctica, la ideología de la socialización había sido abandonada y reemplazada por un tipo de ideología de planificación. En lugar de socializar el *acervo de capital*, se inició un largo período de socialización de los *flujos de ingresos*, con el objeto de producir una distribución del nivel de vida diferente de la que resulta del libre juego de las fuerzas del mercado. Ella se refleja en el coeficiente de impuestos, que ha crecido de manera permanente desde 1930, así como en el aumento del gasto público en consumo y transferencias (cuadro 3).

El gasto público en consumo estaba también inspirado en los objetivos de redistribución. Con la consigna “Sólo lo mejor es suficiente para el pueblo”, se desarrollaron las ideas de que los servicios de salud y educación deberían también

ser prestados y administrados por el sector público, en beneficio del conjunto de la población; que el nivel de calidad de estos servicios debería ser suficientemente alto, para que las clases medias se mostraran satisfechas con dichas prestaciones. Debía evitarse que el Estado se ocupara sólo de los pobres y que paralelamente pudieran surgir servicios de tipo privado para la atención de la demanda de las clases media y alta.

Mediante este esquema, los distintos grupos ciudadanos recibirían algo a cambio de sus impuestos. De este modo una carga impositiva alta sería aceptada de mejor grado que en el caso en que la clase media hubiera tenido que pagar impuestos para proveer de diversos servicios y de una red social de protección a los sectores más pobres de la sociedad. Este fundamento ideológico subsiste actualmente en la sociedad de bienestar y es muy probable que haya contribuido a que los suecos, a pesar de todo, hayan aceptado la carga tributaria más alta del mundo.

Esta línea socialdemócrata ha sido objeto, en varias oportunidades, de duros ataques. Se la ha calificado de círculo vicioso, de que primero extrae impuestos a todo el mundo, para posteriormente transferirlos de vuelta, en la forma de pensiones, asignaciones infantiles, asignaciones de vivienda, etc. No obstante, el partido socialdemócrata ha mantenido firme su convicción en

Cuadro 3  
TRANSFERENCIAS A LOS HOGARES, GASTO PÚBLICO  
EN CONSUMO E INVERSIÓN, Y TOTAL DE IMPUESTOS,  
COMO PORCENTAJES DEL PNB

Años	Transferencias a los hogares	Gasto público en consumo e inversión	Impuestos totales
	PNB	PNB	PNB
1950	6	15	21
1960	8	20	29
1970	11	28	41
1980	18	33	49
1987	19	30	55

Fuente: Cuadro 1.

este terreno, la que fue formulada originalmente por Gustav Möller, a mediados de la década de 1930.

En el cuadro 3 se puede observar la evolución de los impuestos, las transferencias a los hogares, además del gasto público en consumo e inversión. Queda claramente ilustrado también, el grado creciente de socialización de los ingresos sociales. El coeficiente de tributación se ha elevado desde un 20% en 1950 hasta un 55% en 1987. Las transferencias subieron desde un 6% del PNB en 1950 para alcanzar casi un 20% en 1987, mientras el gasto público crecía en el mismo período desde un 15 hasta un 30%. Simultáneamente, sin embargo, alrededor de un 90% del aparato productivo continúa siendo de propiedad privada.

#### 1. La tributación de las empresas

Desde fines de los años treinta, la tributación de las empresas constituye una particularidad del desarrollo sueco. La tasa nominal de impuestos sobre las utilidades ha sido alta, entre 40 y 55%. Sin embargo, a las empresas se les ha permitido realizar deducciones de sus impuestos, por concepto de inversiones de capital, las que han superado con creces el monto correspondiente a desgaste y depreciación. Del mismo modo, las reglas de tasación de las existencias han sido muy generosas. Esto ha hecho posible que las empresas —mediante la realización de inversiones y la acumulación de capital— hayan podido crear un nivel de descuentos que les ha permitido reducir la base efectiva de su tributación. Así, por ejemplo, en el último tiempo, la tasa nominal de impuestos sobre las utilidades ha sido superior al 50%, mientras el nivel real ha oscilado entre un 10 y 35%. Este sistema de tributación de las empresas ha estimulado las inversiones de capital, y constituye un poderoso estímulo a “la siembra” de las ganancias, mediante la realización de inversiones, que a su vez permiten una reducción en el pago de impuestos. En el caso en que las empresas deciden repartir las utilidades en la forma de dividendos a los accionistas, éstos se suman a los ingresos que estas personas perciben por concepto de sueldos, lo que resulta finalmente, en que entre un 70 y 85% de esos dividendos, deben ser pagados como impuesto marginal. Este sistema ha ejercido un poderoso estímulo en el

crecimiento económico, motivo por el cual se ha mantenido por tanto tiempo.

#### 2. La política hacia el mercado de trabajo

Gösta Rehn, uno de los autores de la política sueca hacia el mercado de trabajo, está incorporado en el programa del seminario y hablará sobre este tema. Deseo solamente destacar que los asalariados de Suecia han tenido siempre una actitud relativamente positiva frente a los cambios de estructura del aparato productivo y la redistribución de los recursos desde los sectores de baja productividad hacia los sectores de alta productividad. Los cambios estructurales registrados, se ilustran en el cuadro 1.

En muchos otros países, la clase obrera se ha opuesto a aceptar las transformaciones técnicas y las modificaciones de estructura. Actitudes semejantes también se han hecho presentes en Suecia, pero nunca han constituido un impedimento real a la renovación del aparato productivo. Esto se debe parcialmente a la política que se ha aplicado en el mercado de trabajo. La reeducación, las asignaciones para el traslado y la reubicación de la fuerza de trabajo, además de la creación de empleos transitorios, han sido los ingredientes habituales de esta política. Suecia destina a esta política activa hacia el mercado de trabajo más recursos que cualquier otro país industrializado, lo que ha contribuido —desde luego— a un mayor nivel de aceptación hacia los cambios de estructura y la renovación técnica. En este terreno, sin embargo, más importante aún ha sido el hecho de que la clase trabajadora sueca sabe desde 1932 que la primera prioridad del gobierno ha sido la meta del pleno empleo. Por el contrario, entre los años 1976 y 1982 hubo resistencia a la renovación estructural, precisamente cuando la economía era afectada por una crisis y se producía una situación de desempleo creciente. Es difícil exagerar la importancia de una política económica que priorice el pleno empleo. Esta crea seguridad, incluso en períodos de cambio.

Finalmente, corresponde destacar la forma en que la política salarial del movimiento sindical se ha conjugado con la política hacia el mercado de trabajo y ha reforzado la tendencia a estimular la acumulación de capital, como se mencionó a propósito de la tributación de las empresas. El movimiento sindical y en especial la Confedera-

ción General de los Trabajadores de Suecia (LO) —que organiza a los obreros y otros trabajadores manuales— sostiene el principio de una “política salarial solidaria”. Originalmente, esto significaba “a igual trabajo, igual salario”, independientemente del nivel de rentabilidad y de la capacidad de pago de salarios de las empresas individuales. Una política de ese tipo acelera el proceso de transformación estructural dado que no permite la supervivencia de empresas ineficientes sobre la base del pago de salarios bajos.

Con posterioridad, la expresión “política salarial solidaria” ha representado el esfuerzo desplegado por el movimiento sindical para elevar el nivel de los salarios más bajos, y la práctica de una

ambición moderada en cuanto al alza de los salarios más altos. Mediante esta política se apresura la eliminación de las empresas más ineficientes, mientras las más eficientes pueden alcanzar un nivel alto de utilidades y experimentar un ritmo rápido de crecimiento, gracias a la moderación de las peticiones salariales, además del beneficio que obtienen por la vía de la política tributaria. Diversas investigaciones científicas acerca de la estructura de salarios, destacan unánimemente la gran importancia que ha tenido en este terreno la política salarial seguida por el movimiento sindical, y coinciden en que los efectos prácticos de esa política, han sido en lo fundamental consistentes con sus intenciones.

## V

### Conclusión

Las observaciones formuladas acerca de la historia económica de la Suecia contemporánea, podrían sintetizarse en dos características principales:

- a) Las exportaciones han sido el factor dinámico del crecimiento económico sueco, con un aparato productivo enfrentado a un crecimiento progresivo de la competencia internacional. De esa forma, se han generado los recursos necesarios para financiar la considerable ampliación del sector público.
- b) Suecia ha tenido un régimen democrático desde la década de 1920. La democracia se alcanzó de manera pacífica y gracias a ella, se ha logrado preservar la paz social y un amplio consenso ciudadano, lo que se ha visto facilitado, además, por la homogeneidad étnica, política y religiosa del pueblo sueco.

(Traducido del sueco)

## 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, 1988** (LC/G.1577-P), Santiago de Chile: noviembre de 1989, 741 p.

Esta publicación es la versión definitiva y conjunta del *Estudio Económico* correspondiente a 1988, que durante 1989 apareció en distintos fascículos. Está dividida en dos partes: la primera se refiere a la evolución de la economía regional en su conjunto y la segunda a la de los países en forma separada.

La primera parte incluye, en primer lugar, una visión general de la coyuntura y del contexto internacionales. A continuación se caracterizan los principales rasgos de la evolución económica y se analizan con más detalle el nivel de actividad, la oferta y demanda globales, la inflación, el empleo y los salarios, el sector externo y la deuda externa, y la transferencia de recursos y el proceso inflacionario. Esta parte concluye con una sección sobre la evolución de las economías del Caribe en 1988.

En la segunda parte se analiza, en forma detallada, la evolución económica de veinte países de la región en 1988.

**Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina** (LC/G.1493/Rev. 1-P). Estudios e informes de la CEPAL N° 74, Santiago de Chile: noviembre de 1989, 105 p.

Esta publicación reúne tres textos sobre el tema del título.

El primero "Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina y el Caribe", analiza las nuevas tecnologías y el proceso de su desarrollo; los impactos estructurales del nuevo patrón tecnológico; los efectos en las ventajas comparativas y la división internacional del trabajo; los desafíos tecnológicos que enfrentan América Latina y el Caribe; y, finalmente, los elementos para una agenda estratégica de la región en el área tecnológica.

El segundo texto, de varios autores brasileños de la Universidad Estadual de Campiñas, se titula "La reestructuración industrial en los países desarrollados y sus consecuencias para América Latina". El estudio analiza la difusión tecnológica y la reestructuración en los países desarrollados. A continuación se analizan las consecuencias de dicha reestructuración para América Latina y el papel de la política industrial, con un acápite especial sobre el caso de Brasil.

La tercera parte es un trabajo de Jorge Katz titulado "La teoría del cambio tecnológico y su adecuación al caso de los países de industrialización tardía".

En este estudio se intenta construir un marco teórico relativamente sencillo que permita explorar aspectos relativos al ritmo, naturaleza y consecuencias del cambio tecnológico en una sociedad de desarrollo industrial tardío, como la Argentina, que vive al margen de la frontera tecnológica internacional, que incorpora cambios tecnológicos primordialmente originados en el exterior y que, para hacerlo, debe

pasar mediante un proceso de adaptación del conocimiento tecnológico extranjero a las condiciones locales de utilización del mismo. Dicho proceso casi siempre supone una situación dialéctica, en la que tanto la sociedad receptora como la tecnología importada —ya se trate de productos, de procesos o de organización y métodos de trabajo— resultan sustantivamente modificadas. Todo ello da origen a la aparición de formas de organización social de la producción distintas a las preexistentes en el medio local, pero también diferentes a las que se observan en el país desarrollado en el que se originó el paquete de conocimientos técnicos transferidos. La metáfora neoclásica denominada en inglés *off-the-shelf technology*, que significa tecnología apta para ser utilizada sin modificaciones, acompañada de información detallada y de fácil comprensión para cada uno de los agentes económicos de los países en desarrollo, nos resulta altamente utópica y decididamente débil como basamento analítico para construir una teoría del cambio tecnológico útil para las necesidades de esos países.

En la sección 1 de este trabajo se presenta una breve reseña histórica de la evolución que ha experimentado la teoría del cambio tecnológico en el curso de las últimas décadas. Posteriormente, en la sección 2, se explican los lineamientos básicos de un modelo conceptual sencillo que permite estudiar los determinantes micro y macroeconómicos del cambio tecnológico en países de desarrollo intermedio. Dicho modelo conceptual está basado en la experiencia histórica de un amplio número de firmas consideradas individualmente, tanto locales como de otros países latinoamericanos, especialmente de Brasil y México. Así, en lugar de recorrer un camino deductivo, sobre la base de premisas de equilibrio intertemporal, suponiendo la existencia de perfecta información y de mercados que funcionan adecuadamente sin tiempos ni costos de adaptación, se procura aquí recorrer un camino inverso, basado en la reconstrucción histórica del comportamiento tecnológico de una nómina más o menos significativa de empresas industriales latinoamericanas. Dicha reconstrucción histórica habrá de mostrar sobre qué aspectos y bajo qué supuestos resulta conveniente desarrollar el pensamiento teórico si lo que pretendemos comprender, aunque sea a grandes rasgos, es la conducta tecnológica de la firma industrial "típica" de nuestro escenario económico, en lugar de recorrer el camino inverso que nos propone la lógica neoclásica y edificar una estructura lógica sobre la base de supuestos que pueden acercarse más a la realidad de una sociedad madura pero que escasamente pueden aplicarse al contexto latinoamericano.

**El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento** (LC/G.1553/Rev. 1-P) Estudios e informes de la CEPAL N° 76. Santiago de Chile: julio de 1989, 214 p.

Este estudio sirvió de base al artículo "Conducta de los bancos acreedores de América Latina", de Michael Mortimore, publicado en la *Revista de la CEPAL* N° 37, de abril de 1989. La investigación tuvo como objeto —sin subestimar la importancia de las políticas de los países deudores o del entorno económico internacional adverso como causas de la crisis internacional de endeudamiento— concentrarse en otro factor causal importante que se ha analizado menos: el comportamiento de los bancos transnacionales. Para tal efecto, el autor estudió la conducta de dichos bancos en la gestación y la administración de la crisis de la deuda externa de la región,



en el marco del Proyecto Interregional sobre Bancos Transnacionales emprendido por el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, cuya entidad ejecutora fue la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales. De este modo se busca obtener un conocimiento más acabado del conjunto de factores que determinaron el origen y el desarrollo de la crisis.

**La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe** (Lc/G.1575-P) Cuadernos de la CEPAL N° 64, Santiago de Chile: noviembre de 1989, 132 p.

El transporte marítimo regular de contenedores forma parte de un variado grupo de actividades que apoyan el comercio internacional y que comprenden no sólo buques y puertos sino también el transporte terrestre y una serie de otros servicios como las aduanas y los terminales interiores de carga. La integración de dichas actividades fue siempre una posibilidad teórica, pero había numerosas restricciones de mercado, de servicios, tecnológicas y legales que, impedían que esto ocurriera. La supresión de esas restricciones ha acarreado la transformación estructural de la industria.

El procesamiento computarizado de la información y el intercambio electrónico de datos va a repercutir tanto como los contenedores sobre la industria del transporte regular. Permitirán la integración de todas las actividades en una ruta comercial de modo que puedan crearse sistemas de distribución. El uso creciente de arreglos contractuales de transporte en el transporte marítimo regular permitirá que los fabricantes consideren el transporte como parte de sus departamentos de adquisición, comercialización y existencias.

Aproximadamente el 90% de los habitantes del mundo vive en países situados en el hemisferio norte, que posee también el 95% de la capacidad industrial del mundo y el 95% de su poder adquisitivo. La importancia del hombre septentrional para la formulación de los planes y políticas de la industria del transporte regular se relaciona no sólo con el lugar donde vive, sino también con lo que produce y consume. El comercio mundial de manufacturas está dominado por los países desarrollados, hasta el punto de que el 61% del comercio de dichos productos se realiza entre ellos.

Para que un país mantenga sus mercados tradicionales y cree otros nuevos, y expanda y diversifique sus exportaciones, tiene que contar con servicios de transporte que sean competitivos con los de otros países que ofrecen los mismos productos.

Los cambios de la geografía económica que acortan las distancias entre los mercados, reducen los costos de los fletes, incrementan la eficiencia del transporte, tendrán consecuencias para el comercio y el transporte. Son los principales canales interoceánicos, los puentes terrestres, los túneles y los puentes los que han traído estos cambios. En el futuro, la conclusión de numerosos túneles y puentes internacionales permitirá que las empresas navieras de línea regular utilicen menos puertos de escala e intensifiquen la utilización de los sistemas de transporte terrestre, y conducirá a una mayor eficiencia del uso de los sistemas de distribución.

Hay que adaptar las políticas portuarias y de transporte marítimo y terrestre de la época de la carga general a las realidades comerciales y prácticas de hoy. La orientación exportadora de las políticas macroeconómicas ha llevado a que los regímenes de reserva de carga se subordinen a las necesidades del sector externo. Con la globalización de la economía mundial, los costos portuarios y del transporte terrestre nacional han venido a tener una repercusión directa de enorme importancia sobre el comercio exterior de una nación.

Como los fletes representan hasta 40% del valor CIF (costo, seguro y flete) de los bienes transportados, el transporte marítimo regular, los puertos y el transporte terrestre poseen numerosos "mecanismos de apoyo" como el control de costos y la selección de rutas, frecuencias y tecnologías apropiadas, que pueden hacer un aporte importante al logro de las metas macroeconómicas.

El uso creciente de contenedores, computadores, comunicaciones por satélites y sistemas de distribución intermodal es una característica más bien permanente y no transitoria, y constituye una nueva base económica para las actividades portuarias, y el transporte marítimo y terrestre. Las políticas macroeconómicas orientadas a la exportación exigen que se utilicen esos factores para coordinar las actividades en la cadena de distribución como medio de fortalecer la capacidad de los productos involucrados para competir en los mercados internacionales. Para que los países de la región de la CEPAL obtengan volúmenes suficientes de carga que justifiquen el establecimiento de sistemas intermodales de economías de escala en cada eslabón de la cadena de distribución, tienen que estudiar la posibilidad de integrar sus flujos comerciales.

La necesidad de que todos los países de América Latina y el Caribe fortalezcan la competitividad de sus exportaciones tiene precedencia sobre cualquier diferencia que pueda existir en cuanto a sus políticas de transporte marítimo. Es necesario que se actualicen y concilien las reglamentaciones que se remontan a fines del siglo pasado o incluso a la época colonial, a fin de crear una nueva base competitiva.

Al formular una política coordinada para establecer una nueva estructura portuaria y de transporte marítimo y terrestre en América Latina y el Caribe, los países de la región tienen que estudiar la posibilidad de integrar sus bases de carga, fortalecer su participación en los consorcios de transporte marítimo extrarregionales, y formar tales consorcios para el comercio regional, sirviéndose de tecnologías que brindan economías de escala y explotando las redes intermodales. Asimismo, tienen que mejorar los sistemas de apoyo como las aduanas y facilitar los trámites comerciales y de transporte y la documentación. El objetivo de dichos esfuerzos es maximizar el aporte de los puertos y del transporte marítimo y terrestre a las políticas macroeconómicas y a la seguridad económica de cada país. Sin una política coordinada en materia de puertos y de transporte marítimo y terrestre, los países de América Latina y el Caribe corren el riesgo de que su papel en el transporte marítimo regular se limite a una participación minoritaria en los consorcios extrarregionales, o a la mera prestación de servicios de enlace a los puertos donde la carga se transbordaría a buques más grandes, y a la prestación de servicios de transporte terrestre dentro de la región.



## 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 1989 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 / *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*

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.

(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.
1983, (1982/1983)	749 pp.	1988,	782 pp.
1984,	761 pp.	1989,	770 pp.
1985,	792 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, 2nd. 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, 3rd. ed. 1984, 123 pp.
- 7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y bracha 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.

## 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, 2nd. ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd. 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, 3rd. ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd. 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, 2<sup>o</sup> ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd. 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" al "casillero vacío"*, 1989, 176 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.
- 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.

## Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2<sup>o</sup> ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2<sup>o</sup> ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2<sup>o</sup> 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, 2<sup>o</sup> ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2<sup>o</sup> 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 Centromericano*, 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 reimpreso.)
- 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, 2nd. 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, 2nd. 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, 2nd. ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.

- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional cooperation 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.
- 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 cooperation***, 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.

#### Serie INFOPLAN: Tomas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

# EL TRIMESTRE ECONOMICO



**COMITÉ DICTAMINADOR:** Carlos Bazdresch P., Niso Bucay, José Casar, Jorge Hierro, Catalina Rock de Sacristán, Inder Ruprah, Rodolfo de la Torre, Aarón Tornell, Kurt Urger. **CONSEJO EDITORIAL:** Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor L. Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig T. (Presidente), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P. Director Interino: Niso Bucay  
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante

Vol. LVII (1)

México, Enero-Marzo de 1990

Núm. 225

## SUMARIO

### ARTÍCULOS:

- |  |  |
|--|--|
| <b>Michael A. Lebowitz</b>                                     | <i>¿Es marxismo el marxismo analítico?</i>   |
| <b>Carmelo Mesa-Lago, María A. Cruz-Saco y Lorena Zamalloa</b> | <i>Determinantes de los costos y la cobertura del seguro-seguridad social. Una comparación internacional enfocada en la América Latina</i> |
| <b>Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel</b>                 | <i>Restricción externa y generación de recursos para el crecimiento en América Latina</i>  |
| <b>Fernando Clavijo y Riccardo Falni</b>                       | <i>Las elasticidades ingreso cíclicas y seculares de la demanda de importaciones en los países en desarrollo</i>                           |
| <b>Luis Raúl Romero</b>  | <i>Relación de precios de intercambio en la América Latina, 1980-1986</i>  |
| <b>Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards</b>                   | <i>La macroeconomía del populismo en la América Latina</i>   |
| <b>Andrés Velasco y Felipe Larraín</b>                         | <i>La macroeconomía básica en los intercambios (swaps) de deuda</i>  |
| <b>Ricardo Martner Fanta y Daniel Titelman Kardonsky</b>       | <i>Inflación y nivel de actividad en Chile: Una aplicación del modelo de corrección de errores</i>   |
| <b>E. J. Amadeo y T. Banuri</b>                                | <i>La política económica y manejo del conflicto</i>  |

### RESEÑA BIBLIOGRÁFICA:

Adalberto Saviñón. "Servicios y restructuración industrial en Italia"

Precio de suscripción por un año, 1990

La suscripción en México cuesta \$60,000.00; para estudiantes, \$55,000.00

	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.

# Desarrollo Económico

## Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

Vol. 29

Julio-septiembre 1989

Nº 114

ROBERTO FRENKEL y MARIO DAMILL: Negociaciones salariales e inflación en el Uruguay democrático.  
HILDA HERZER y PEDRO PIREZ: Municipio y participación popular en América Latina.  
GUILLERMO NEIMAN: Reproducción y expansión en la agricultura familiar. Un estudio de caso en el noroeste argentino.  
GUILLERMO ESCUDE: Gasto público, rezagos fiscales e inflación bajo previsión perfecta.  
ANA M. GARCIA DE FANELLI: Patrones de desigualdad social en la sociedad moderna: una revisión de la literatura sobre discriminación ocupacional y salarial por género.  
JOSE LUIS MORENO: Población y sociedad en el Buenos Aires rural a mediados del siglo XVIII.

### **Crítica de Libros - Información de Biblioteca**

**DESARROLLO ECONOMICO** —*Revista de Ciencias Sociales*— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 18.000; Países limítrofes, U\$S 36; Resto de América, U\$S 40; Europa, Asia, Africa y Oceanía, U\$S 44. Ejemplar simple: U\$S 10 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

**INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**  
Aráoz 2838 / 1425 Buenos Aires / República Argentina.

## CONTRIBUCIONES

### **Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional**

Año VI-Nº 9 (24)

Octubre-Diciembre, 1989

**Artículos:** Helmut Kohl, *Por un futuro seguro*. Hans-Rimbert Hemmer, *Evaluación política de las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales*. Egon Görgens, *Crecimiento económico, distribución individual de ingresos y sistema económico en países en desarrollo*. Antonio Jorge, Jorge Salazar-Carrillo, *Ideología, modernización y desarrollo político-económico de América Latina*. **Notas:** Tyll Necker, *Más de 40 años de Economía Social de Mercado: Experiencias del pasado. Enseñanza para el futuro*. Norbert Büim, *No renunciaremos a nuestra co-gestión*. Ramón Osvaldo Frediani, *La industrialización y la pequeña y mediana industria en América Latina: casos de Argentina y Uruguay*. Daniel Funes de Rioja, *Reflexión sobre el modelo de política laboral latinoamericano a partir del caso argentino*. **Dossier '89:** Manfred Mols, *Las relaciones políticas entre la República Federal de Alemania y América Latina*. Antonio Hernández Mancha, *Un proyecto de futuro para el mundo hispano*. Heiner Geissler, *Democracia y Economía Social de Mercado como condición para el desarrollo económico y la justicia social*. Rodolfo Romero, *El movimiento de los trabajadores: un puente entre América Latina y Europa*. Ricardo Combellas, "ODCA, América Latina y Europa". Karl Wolfgang Menck, *Los efectos del mercado interior europeo para los países en Vías de desarrollo*. Albrecht von Gleich, *El mercado europeo único: ¿Amenaza o chance para América Latina?* **SELA:** *Situación y perspectivas de las relaciones de América Latina y el Caribe con la Comunidad Europea*. Herbert Giersch, *El mercado Interior europeo como oportunidad y riesgo*. Olof Freiherr von Gagern, *Negocios actuales de la DEG en América Latina*. Gustav Siebenmann, *La aporía de la valoración intercultural: el caso de los germanos ante los hispanos*. Jorge Skinner-Kloe, *Notas sobre el desarrollo político de Centroamérica y la seguridad hemisférica*. **Documentos:** *Palabras de Barber Conable y Michel Camdessus - Press Communique (Reunión Conjunta del FMI y el Banco Mundial llevada a cabo en Washington, D.C.)*. *Declaración del Grupo de los Ocho*. CDU: *Doce tesis de la Unión Demócrata Cristiana sobre cooperación para el desarrollo en los años '90*. **Comentarios de libros:** José M. González; Fernando Quesada, *Teorías de la democracia*, por Laura Villarruel. **Entrevistas:** Patricio Aylwin, *Hay que provocar el encuentro entre los chilenos*. **Personas y hechos:** *Seminario internacional sobre pequeña y mediana industria*. *Alocución de la Presidenta del Parlamento Federal de Alemania*, Dra. Rita Süßmuth. *Seminario internacional "Ambiente, desarrollo y calidad de vida en América Latina*. *Manifiesto de Guatemala*. *Seminario Internacional "Desarrollo económico y social en el marco democrático. Condiciones internas en los países latinoamericanos y factores externos"*. Wolfgang Schäuble, *Despedida de Bruno Heck*, *Coloquios Sociedad y Economía*. *Jornadas empresarias*. **Publicaciones recibidas en la biblioteca del CIEDLA.** Contenido del año 1989 de CONTRIBUCIONES.

**Redacción y Administración:** CIEDLA. Leandro M. Alem 690 - 2º piso. 1001 Buenos Aires, República Argentina.



# O P C I O N E S

(Ex Alternativas)

Nº 16 - Mayo-Agosto 1989

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)  
de la Academia de Humanismo Cristiano.

**Director:** Enrique d'Etigny. **Comité Editorial:** Rodrigo Alvaay, Carlos Bascuñán, Enrique d'Etigny, Cristián Gazmuri, Manuela Gumucio, Carlos Huneeus, Cristina Hurtado, Heraldo Muñoz, Eduardo Ortiz, Cristián Parker, Carlos Ruiz, Sol Serrano.

**Liberalismo, mercado y política:** B. Manin, *Los dos liberalismos: el liberalismo de mercado y el liberalismo de los contrapoderes*. M. Walzer, *El liberalismo y el arte de la separación*. T. Moulian, *El lenguaje sobre la democracia: mercado y guerra*.

**Artículos:** L.A. Romero, *¿Cómo son los pobres? Miradas de la élite e identidad popular en Santiago hacia 1870*. C. Parker, *Autoritarismo, modernización y catolicismo. Las relaciones Iglesia-Estado en las últimas décadas en Chile*. C. Piña, *Aproximaciones metodológicas al relato autobiográfico*.

**Comentarios bibliográficos:** C. Durán, *Análisis de la concepción gradualista de la democracia*. M. Giusti, *Sobre el inacabado proyecto de la modernidad*. I. Jaksic, José J. Brunner, *El caso de la sociología en Chile*.

Dirigir toda correspondencia a: CERC. Universidad Academia de Humanismo Cristiano  
Catedral 1063 Of. 60, Santiago - Chile

## Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL  
DEL INTAL

Año 14, Nº 149-150 Septiembre-octubre 1989

• **Director:** Eduardo A. Zalduendo • **Comité Editorial Asesor:** Martín Arocena, Eudes Bezerra Galvão, Alfredo Fuentes, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano, Alberto Zelada Castedo • **Edición - coordinación:** Clara Ginzburg.

**Editorial:** • *La integración de América Latina en su dimensión cultural*. **Estudios:** *Los estilos del pensar*, por José Luis de Imaz • *La integración cultural de América Latina*, por Hernán Godoy Urzúa • *Los idearios de la integración regional*, por Augusto Aninat del Solar • *La integración cultural latinoamericana: entre el mito y la utopía*, por Gregorio Recondo • *Cultura e integración: un proyecto de historia literaria*, por Ana Pizarro • *La literatura en la integración cultural Argentina-Brasil*, por Haydeé Jofré Barroso.

**Documentación:** *Convención Latinoamericana sobre Fomento y Propagación de Publicaciones Útiles* • *Acta del Primer Programa de Intercambio Cultural y Educativo entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos Mexicanos* • *Memorandum de Entendimiento Teatro Colón de Buenos Aires-Fundación Teatro Municipal de Río de Janeiro* • *Resoluciones, recomendaciones y declaraciones aprobadas por la XXVII Conferencia Federación Interamericana de Abogados*.

Suscripción anual (11 números al año)	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

\*Pagadero en Australes al tipo de cambio oficial.

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina. Casilla de Correo 39, Sucursal 1 (1401) Buenos Aires, Argentina. Las tarifas incluyen los gastos de envío por correo aéreo.



ENERO-FEBRERO 1990 N° 105

Director: Alberto Koschützke  
Jefe de Redacción: Camilo Taufic

## LA VIOLENCIA EN AMERICA LATINA

**COYUNTURA:** Arnold Antonín. Haití: lo permanente de lo provisional. Federico Fasano Mertens. Uruguay: colores de un cambio electoral.

**ANALISIS:** José Alvaro Moisés. Dilemas de la consolidación democrática en Brasil. Luis G. Moreno Ocampo. La reforma de la justicia: un largo camino a recorrer. Rodrigo Baño. Estado y demandas sociales: reflexiones sobre un desencuentro. Henry Oporto Castro. Descentralización en Bolivia: esperanzas y frustraciones. Sergio Aranda. La utopía del No-Trabajo.

**POSICIONES:** Internacional Socialista. Seguridad para el medio ambiente (II). **TEMA CENTRAL / LA VIOLENCIA EN AMERICA LATINA:** Javier Elguea Solís. Las 'guerras de desarrollo' en América Latina. Carlos Figueroa Ibarra. Guatemala: el recurso del miedo. H.C.F. Mansilla. Los iluminados y sus sombras. Crítica de la guerrilla latinoamericana 1960-1975. Esteban Emilio Mosonyi / Gisela Jackson. Violencia antiindígena en la Venezuela contemporánea. Enrique Neira. Un caso intrincado de violencia: Colombia. Erick Rolando Torrico. Bolivia: el rediseño violento de la sociedad global. Inés Vásquez. Venid a ver la sangre, por las calles. Jorge Vergara. La cultura de la violencia en Chile.

### SUSCRIPCIONES ANUAL BIENAL (Incluido flote aéreo) (6 núms.)(12 núms.)

América Latina	US\$ 20	US\$ 35
Resto del Mundo	US\$ 30	US\$ 50
Venezuela	Bs. 300	Bs. 500

**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 ECONOMIA

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Instituto de Economía

Año 26

Diciembre 1989

N° 79

*El cuestionamiento de la estrategia de desarrollo y del papel del estado a la luz de la crisis*

Joseph Ramos

*Los intelectuales y los problemas de la cultura del desarrollo*

José Joaquín Brunner

*El "cuentapropismo", la legislación laboral y la acumulación de capital*

Oswaldo H. Schenone

*Localización espacial y política económica*

Juan Braun

*Una interpretación keynesiana-inercialista de la inflación brasileña en los años ochenta*

Jorge Marshall, Felipe Morandé

*Sesgo de selección y el efecto de los salarios mínimos*

Ricardo Paredes, Luis Riveros

*Consideraciones generales en torno a la medición del crecimiento económico en las cuentas nacionales de Chile*

Hugo Mena

### Precio suscripción anual (Cuatrimestral), 1989

#### Instituciones

Chile	\$ 3.500
América Latina	US\$ 36 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$ 42 (incluye envío aéreo)

#### Números sueltos o atrasados

Chile	\$ 1.200
Extranjero	US\$ 12 (incluye envío aéreo)

Oficina de Publicaciones

Casilla 274-V, Correo 21

Santiago-Chile

## REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Director:  
Ricardo Pozas Horcasitas  
Editora:  
Sara Gordon Rapoport

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la  
Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II de  
Humanidades, 7° piso, Ciudad Universitaria  
México D.F.

Núm. 3 julio-septiembre 1989

### SOCIOLOGIA DE AMERICA LATINA

*Los problemas de una sociología propia en América Latina* por Alain Touraine • *América Latina dentro del contexto internacional de la actualidad* por Helio Jaguaribe • *Algunas reflexiones sobre el "Estado" y el sector informal* por Laurence Withehead • *La cuestión de la democracia* por Daniel Pécaut • *Un reto para las teorías latinoamericanas del desarrollo y el subdesarrollo* por Cristóbal Kay • *Necesidades y sujetos sociales* por Paulo José Krischke • *Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión* por Angel Flisfisch • *Liberación nacional y socialismo en América Latina* por Leopoldo Zea.

### CULTURA E IDENTIDAD

*¿Modernismo sin modernización?* por Néstor García Canclini • *Cambios en la cultura política mexicana: el surgimiento de una derecha moderna 1970-1988* por Soledad Loaeza • *La búsqueda de la identidad latinoamericana como problema pedagógico* por Eckhard Deutscher • *Algunos usos de civilización y barbarie* por Roberto Fernández Retamar • *La crisis del nacionalismo en México* por Roger Bartra • *La educación superior y la formación profesional en América Latina* por José Joaquín Brunner • *Del sur de la frontera: las minorías hispánicas en los Estados Unidos* por Alejandro Portes.

### HISTORICIDAD DE AMERICA LATINA

*Comentarios sobre las pruebas críticas de Stern* por Immanuel Wallerstein • *Todavía más solitarios* por Steve J. Stern.

Informes y suscripciones: Armida Vázquez A.  
Teléfono 550-52-15 ext. 2949

# SUMA

revista de economía

NUMERO 7 - OCTUBRE DE 1989

### EL ESFUERZO DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

Martín Rama

### EN DIRECCION A UN PARADIGMA MICRODINAMICO

Mario Luiz Possas

### CAMBIO TECNICO EN LA AGRICULTURA DE GRANOS

Roberto Díaz-Rossello

### ¿POR QUE NO SE CUMPLE LA "LEY DE UN SOLO PRECIO"?

Fernando Lorenzo

## cinve

Centro de Investigaciones Económicas del  
Uruguay

Por suscripciones:

CINVE - Uruguay

Guayabo 1729/702 11200 Tel.: 40.49.47 - 40.49.17

Montevideo, Uruguay

### 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组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, 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