

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

38

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1989

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.

LC/G. 1570-P
--------------

Agosto de 1989
----------------

#### 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.

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

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

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Agosto de 1989

Número 38

---

**SUMARIO**

La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur. <i>Joseph Ramos.</i>	7
El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal. <i>Nicolás Eyzaguirre.</i>	31
La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana. <i>Larry Willmore.</i>	49
La especificidad del Estado latinoamericano. <i>Enzo Faletto.</i>	69
La ecopolítica en el desarrollo del Brasil. <i>Roberto Guimarães.</i>	89
Las políticas sociales en Costa Rica. <i>Ana Sojo.</i>	105
La pobreza en el Ecuador. <i>Eduardo Santos.</i>	121
Los desastres naturales y su incidencia económico-social. <i>Roberto Jovel.</i>	133
Institucionalismo y estructuralismo. <i>Oswaldo Sunkel.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	157
Premio de economía Raúl Prebisch	159
Publicaciones recientes de la CEPAL.	161





## La macroeconomía neokeynesiana vista desde el Sur

*Joseph Ramos\**

El problema principal de la macroeconomía es establecer en qué medida las variaciones de la demanda agregada incidirán sólo sobre los precios o si repercutirán también en la producción. La curva de Phillips ofrecía una respuesta a este interrogante, pero al fracasar esa tentativa de síntesis se reanudó la discusión sobre el tema.

A raíz de la crisis de la macroeconomía han surgido dos escuelas en el Norte —la de los nuevos clásicos, y la de los neokeynesianos. Ambas intentan basar la macroeconomía en cimientos microeconómicos sólidos —expectativas racionales y maximización. Sin embargo, los neokeynesianos cuestionan el postulado básico de los nuevos clásicos, de mercados en equilibrio continuo. Señalan que, por el contrario, existen rigideces específicas en los distintos mercados, que inducen ajustes cuantitativos y no sólo en los precios.

El autor traza en este artículo el desarrollo de la macroeconomía desde la caída de la curva de Phillips. Recoje el aporte de los nuevos clásicos, sobre todo en cuanto a expectativas, pero destaca los avances de los neokeynesianos por considerar que las rigideces que identifican y los desequilibrios a que éstas pueden dar lugar son más pertinentes para entender la problemática del Sur. Examina, finalmente, la causa de que pese a su alto costo macroeconómico, el mercado por sí sólo, no genere suficientes incentivos para tratar de superar tales rigideces y de que, por lo tanto ellas deban ser abordadas directamente por la política macroeconómica.

\*Oficial Principal de Desarrollo Económico de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

## Introducción

La macroeconomía entró en crisis hace ya veinte años y aún se está lejos de reconstituir una nueva síntesis. No obstante, gracias a esa crisis, la macroeconomía se ha convertido en uno de los campos más fértiles de la economía. Por lo demás, la falta de un nuevo consenso no significa una pérdida importante para América Latina, ya que el anterior (la síntesis neoclásica) era en verdad poco pertinente para los problemas de nuestros países. De hecho, los modelos y enfoques que han proliferado con la crisis de la macroeconomía son para el Sur mucho más útiles que los del pasado. Es cierto que no son modelos íntegros y acabados, pero se adaptan mucho mejor que los tradicionales a la heterogeneidad de los problemas típicos de los países en desarrollo.

Para los nuevos clásicos, la crisis tiene su origen en el hecho de que la macroeconomía tradicional (entendida como la síntesis neoclásica expresada en las curvas de IS y LM) era sólo un tejido de relaciones empíricas entre variables agregadas, pero carente de teoría. Ello dio lugar a la tajante dicotomía entre microeconomía y macroeconomía. En la primera, los agentes respondían a incentivos para optimar; a su turno, los supuestos *ad hoc* propios de la segunda posibilitaban la existencia de "equilibrios" con desempleo, aunque dejaban sin explicar las causas de las rigideces y de que los agentes optimizadores no respondieran a los incentivos para superarlas.

Para los keynesianos, en cambio, la falta de rigor y elegancia teórica de la macroeconomía tradicional era suplida por su pertinencia y, en particular, por su capacidad de ofrecer una explicación para el fenómeno del desempleo involuntario. ¿De qué servía la elegancia teórica de la microeconomía si, en el fondo, negaba la posibilidad del desempleo involuntario, tratándolo como un fenómeno aparente o, a lo sumo, de carácter friccional, es decir de corta duración?

El desencuentro entre ambas disciplinas pudo mantenerse sin mayores variaciones mientras los problemas macroeconómicos principales continuaron siendo el desempleo sin inflación, o la inflación sin recesión. Asimismo, gracias al enfoque de la curva de Phillips, la coexistencia de inflación y desempleo pudo tratarse adecuadamente por un tiempo. No obstante, incluso este último enfoque se mostró insatisfactorio a mediados de los años setenta, cuando a su débil base teórica vino a sumarse una limitación empírica,

sobre todo en los países afectados por una inflación persistente.

Desde entonces, la macroeconomía entra en crisis. Hay quienes optan por reconstruirla, sobre la base de una ampliación de la teoría de los precios. Es el camino seguido por los nuevos clásicos, con expectativas racionales y su supuesto de mercados en continuo equilibrio. Otros (neokeynesianos) intentan echar los cimientos microeconómicos de las relaciones macroeconómicas.

En este ensayo el autor pretende revisar el debate y los avances macroeconómicos posteriores, en particular los que se han producido del lado neokeynesiano, una vez procesadas las críticas. Se emprende esta tarea con una perspectiva propia del Sur, es decir, prestando especial atención a los avances que revisten mayor interés para los países en desarrollo,<sup>1</sup> sobre todo en lo concerniente a los programas antiinflacionarios.<sup>2</sup>

Las primeras tres secciones describen la crisis de la macroeconomía desde la caída de la curva de Phillips hasta su posterior reconstrucción a base de la incorporación de las denominadas expectativas racionales. Este último proceso ha tomado dos derroteros diferentes. El primero, es el de los nuevos clásicos, quienes agregan el supuesto de equilibrio continuo al de expectativas racionales, con lo cual es legítimo pensar que pierden importancia para el Sur, ya que éste se ha caracterizado a todas luces por frecuentes y significativos desequilibrios. El segundo, es el de los neokeynesianos, quienes incorporan expectativas ra-

cionales, pero no dan por sentada la existencia de un equilibrio continuo. En efecto, destacan la existencia de rigideces, que dificultan los movimientos hacia el equilibrio, aun bajo el imperio de expectativas racionales. Sin embargo, identifican rigideces específicas, y no se limitan a suponerlas, como en el pasado. Este enfoque no es sólo más riguroso, sino que tiene repercusiones políticas, pues permite aprovechar las rigideces (el Norte) o superarlas (el Sur).

En los esfuerzos por identificar las rigideces, van más allá de las asociadas más clásicamente al mercado de trabajo. Intentan detectarlas también en los demás mercados (el de crédito y, sobre todo, el de bienes propiamente tal). De ahí que el grueso de este artículo —la sección iv— se centre en la identificación de estas rigideces, llamadas a echar los cimientos microeconómicos de la nueva macroeconomía keynesiana.

En la sección v se analiza porqué, si estas rigideces son tan importantes en la generación de graves desequilibrios macroeconómicos, el mercado no produce automáticamente incentivos para eliminarlas. Se concluye que, pese a su alto costo social, el costo privado de cada rigidez para la empresa suele ser bajo. Por eso es que la rigidez tiende a persistir, a menos que sea abordada por la política macroeconómica en forma directa y deliberada.

En la sección vi se concluye con temas críticos y promisorios según este enfoque, como credibilidad, equilibrios múltiples, ajuste automático, "corredor" de lo creíble e instituciones.

<sup>1</sup>Cabe aclarar que ésta no es una revisión de los avances de la macroeconomía provenientes del Sur ni de los estudios sobre el Sur (por ejemplo, Taylor, 1983). Se trata más bien de una revisión de los avances neokeynesianos en el Norte, que privilegia los puntos más pertinentes para el Sur. Lecturas recientes en el mismo sentido son, entre otras, las de Arida (1985) y Corden (1986). La revisión más completa se encuentra en Cortázar (1986).

<sup>2</sup>De ahí que sólo tangencialmente alude a problemas de

desequilibrio externo, que son encarados, por ejemplo, en Arellano (1986), Dornbusch (1987) y Meller (1987).

## I

## La macroeconomía en crisis: la caída de la curva de Phillips

El desafío principal de la teoría y práctica macroeconómica actual es establecer en qué medida las variaciones de la demanda agregada harán variar sólo los precios o también la producción. Si bien es claro, por ejemplo, que para que baje la inflación debe, por lo común, desacelerarse el crecimiento de la demanda agregada nominal, a menudo la desaceleración no sólo reduce la inflación, sino que también afecta la producción. Determinar por qué el ajuste a las desaceleraciones de la demanda agregada nominal se hace a veces exclusivamente por la vía de los precios, sin costo recesivo, y en ocasiones repercute también en la producción, es el principal problema pendiente de la teoría macroeconómica.

Merced a la identidad cuantitativa, sabemos que el producto nominal es igual al nivel de precios (P) multiplicado por el volumen de producción (Y), lo cual es, por definición, igual a la cantidad de dinero (M) multiplicada por su velocidad de circulación (V). En su versión dinámica (donde las minúsculas significan tasas de crecimiento):

$$(1)m + v = p + y$$

O sea, las variaciones de la demanda agregada incidirán tanto sobre los precios como sobre la producción (a no ser que la expansión monetaria sea absorbida completamente por movimientos compensatorios en  $v$ ).

Como el enfoque clásico tradicional supone pleno empleo ( $y=0$ ), toda variación de la demanda recae en los precios, por lo que se trata de una teoría de inflación sin desempleo. El enfoque keynesiano, por el contrario, supone rigidez de precios, por lo que toda variación en la demanda afecta sólo la producción y el empleo; vale decir, es una teoría de empleo, pero sin inflación. Mientras la economía se caracterizaba claramente por uno de estos dos estados límites (pleno empleo, durante la segunda guerra mundial, aguda depresión durante la gran crisis), tal dicotomía de enfoques resultaba tolerable. Sin embargo, para situaciones menos críticas se necesitaba un enfo-

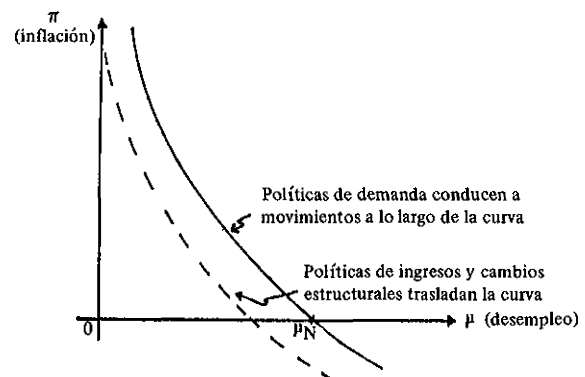
que que permitiera la coexistencia de inflación y desempleo (por encima de la tasa "natural").

La curva de Phillips vino a llenar ese vacío. Era la "ecuación faltante" que intentó dilucidar la forma en que las reducciones de la demanda agregada nominal se descomponían en bajas de precio (o menor inflación) y caídas (o menor crecimiento) de la producción. En su versión original (Phillips, 1958; Lipsey, 1960), esta curva sugería la existencia de una relación empírica inversa entre inflación (salarios nominales) y desempleo no friccional (o capacidad ociosa). Su explicación parecía obvia: a menor capacidad ociosa y menor desempleo, los eventuales aumentos de la demanda agregada incidirían cada vez más sobre los precios, ya que difícilmente podría incrementarse la producción sin que se elevaran los salarios y los costos.

Esta posible sustitución (*trade-off*) entre inflación y desempleo dejaba extenso campo al manejo macroeconómico. Las políticas estructurales y de oferta permitirían trasladar la curva de Phillips hacia el origen, mientras que las políticas de demanda (monetarias y fiscales) servirían para desplazarse a lo largo de esa curva con el objeto de llegar a la combinación preferida de desempleo e inflación (gráfico 1). Sin embargo, la rela-

Gráfico 1

### LA CURVA DE PHILLIPS PRIMITIVA



ción empírica no se mostró estable. Por otra parte, la base teórica subyacente se reveló precaria, sobre todo en contextos de inflación persistente (como fue el caso, a partir de mediados de los años sesenta, de los países industrializados, y el de América Latina desde mucho antes), pues relacionaba una variable dinámica (tasa de inflación) con otra de carácter estático (nivel de desempleo o de capacidad ociosa).

En su formulación más moderna (Friedman, 1968; Phelps, 1970) la curva de Phillips fue ajustada para tomar en cuenta las expectativas inflacionarias. Según esta nueva versión, las variaciones en el exceso de demanda (la diferencia entre las tasas natural y efectiva de desempleo) se relacionan no con una tasa de inflación sino con la diferencia entre la inflación efectiva y la esperada ( $P - bP^c = a(U_N - U)$ ).<sup>3</sup>

Mientras más se expande la demanda agregada, más se eleva la inflación efectiva por encima de la esperada, y mayor resulta la reducción del desempleo. Sin embargo, de preverse correctamente la inflación venidera, no habrá exceso de demanda y, por consiguiente, no aumentarán ni la producción ni el empleo.

La disyuntiva entre inflación (no esperada) y desempleo sólo persiste, pues, en tanto la inflación esperada difiera de la efectiva. ¿A qué atribuir este rezago (o rigidez) en las expectativas?

<sup>3</sup>P es la inflación efectiva;  $P^c$ , la inflación esperada;  $U_N$ , la tasa "natural" de desempleo o de pleno empleo (dadas las "imperfecciones" imperantes en la economía);  $U$ , la tasa efectiva de desempleo;  $a$ , un coeficiente de respuesta del producto al exceso de demanda; y  $b$ , un coeficiente que refleja el grado en que la inflación efectiva se ajusta a la inflación esperada.  $b = 0$  es la curva de Phillips primitiva, no depurada en función de las expectativas inflacionarias, o sea distorsionada por la ilusión monetaria.  $b = 1$  implica que por lento que se ajusten las expectativas, éstas a la larga convergerán con la inflación efectiva, sobre todo si la inflación perdura por mucho tiempo. En efecto,  $b = 1$  significa que las expectativas inflacionarias no adolecen de una subestimación o sobreestimación sistemática, pues no hay ilusión monetaria permanente. Se asocia típicamente con mecanismos de indización "perfectos". Hubo cierta polémica empírica respecto del valor de  $b$ : si era 1 (la hipótesis de la tasa natural de Friedman y Phelps) o inferior a 1, dando lugar a *trade-offs* permanentes entre desempleo y mayor inflación. Los estudios empíricos mostraron de manera creciente un  $b = 1$ ;  $b$  podía ser menor a 1 durante algún tiempo por razones institucionales (e.g., los salarios son negociados por períodos largos), pero a la larga  $b$  tendía a 1. (Véanse Gordon (1981), para un resumen en detalle de este punto, e ILPES (1977).)

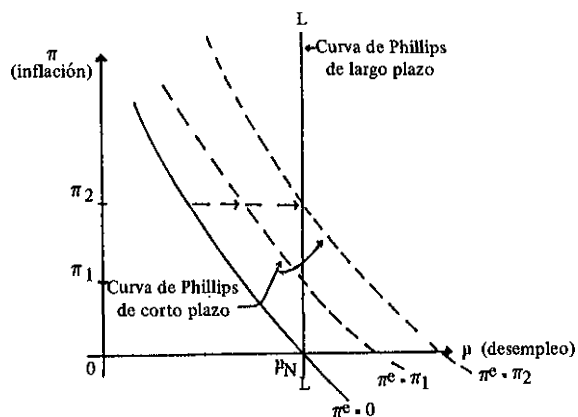
Una de las explicaciones ensayadas fue la de suponer que las expectativas se ajustaban a base sólo de la inflación pasada, por lo que se las llamó "adaptativas". En ese caso, las aceleraciones de la demanda agregada nominal (coherentes con una inflación superior a la pasada) serían inesperadas, y redundarían en incrementos de la producción, ya que, por hipótesis, los precios se reajustarían más lentamente (según la inflación pasada).

La existencia de expectativas adaptativas de parte del público permitía que el gobierno redujera el desempleo cíclico, pero a costa de aceleraciones cada vez más intensas de la demanda agregada, y a la larga de la inflación. Más aún, para el éxito de esta política se requería que el público continuara subestimando la inflación efectiva, sin darse cuenta de que las autoridades estaban acelerando sistemáticamente la demanda agregada. Lo más probable, es que tarde o temprano el público descubra la racionalidad e intencionalidad con que opera el gobierno y modifique su modelo de formación de expectativas para tomar en cuenta ya no sólo la inflación pasada, sino la política probable de las autoridades para encararla.

Este segundo tipo de expectativas —denominadas "racionales" (Lucas, 1972; Sargent y Wallace, 1975; McCallum, 1980)— no postula que las expectativas del público sean acertadas; lo que sí supone es que no se equivocarán sistemáticamente en una u otra dirección. En efecto, en la medida que haya aprendizaje y los agentes ajusten "racionalmente" sus expectativas (mirando el futuro y no sólo el pasado), la inflación esperada tenderá a igualar a la efectiva, con lo que el exceso de demanda irá desapareciendo vía mayor inflación, en tanto que la producción y el empleo retornarán a sus niveles iniciales.

Para un determinado ritmo de inflación esperada habrá que optar, entonces, mientras las expectativas no se ajusten plenamente a la inflación efectiva, entre desempleo, y mayor inflación, lo que involucra un desplazamiento de corto plazo (gráfico 2). En cambio, una vez que las expectativas inflacionarias se hayan ajustado plenamente, la curva de Phillips de corto plazo se desplazará (hacia arriba para aceleraciones no esperadas en la demanda, hacia abajo para desaceleraciones). Por consiguiente, en el largo plazo la curva de Phillips es vertical, con lo cual desaparece la disyuntiva permanente entre menor de-

Gráfico 2  
LA CURVA DE PHILLIPS CON EXPECTATIVAS



empleo y mayor inflación, y el pleno empleo es compatible con cualquier tasa de inflación.

Las consecuencias de esta reformulación para la política macroeconómica son de enorme alcance. Se concluye que la reducción sistemática del desempleo sólo puede lograrse mediante aceleraciones continuas de la inflación; es más, en rigor, éstas tendrán que ser inesperadas, pues los agentes elaboran sus expectativas acerca de la inflación venidera en forma no sólo adaptativa, a

base de la trayectoria pasada del fenómeno, sino tomando en cuenta toda la información disponible respecto del futuro (expectativas racionales). En este ejercicio se incluyen, por cierto, las metas de la política económica (entre ellas, la de reducir el desempleo cíclico vía aceleraciones crecientes en la tasa de inflación).

La política macroeconómica produce efectos en el nivel de empleo sólo si los agentes económicos son incapaces de preverla o bien, si sus detalles técnicos son tan complejos y novedosos que los agentes no pueden “descifrarla” a tiempo para neutralizar sus efectos. La adopción de medidas inesperadas permite, entonces, un activismo, pero a costa de agudizar, en lugar de suavizar, los ciclos económicos. De ahí que los proponentes de expectativas racionales aboguen por reglas que impidan o minimicen las decisiones discrecionales (por ejemplo, expansión fija, antes que aumentos contracíclicos, de la cantidad de dinero) y postulen que es preferible abandonar todo intento de manejo macroeconómico.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Esa conclusión requiere considerar otros supuestos. Obviamente, si la economía es estable y se regula bien por sí misma en forma automática, no habrá necesidad de intervención, por muy inteligente y bien intencionado que sea el gobierno. El asunto se complica cuando, como sucede en la vida real, la economía no es muy estable y el gobierno es poco competente o actúa motivado por necesidades políticas de corto plazo. (Véase Blinder, 1987).

## II

### La perspectiva del Sur

Antes de abordar el desenlace del debate en el Norte, conviene examinar los puntos respecto de los cuales un lector del Sur debiera mostrarse especialmente sensible. En primer lugar, es preciso subrayar que lo que se cuestiona en el Norte es el “activismo hacia arriba”, por considerarse que el intento de reducir el desempleo cíclico mediante variaciones de la demanda agregada es de escasa utilidad.<sup>5</sup> En cambio, en la actualidad,

el interés de la política macroeconómica del Sur se centra más bien en el “activismo hacia abajo”, procurando reducir la inflación al menor costo recesivo posible. La curva de Phillips original o

<sup>5</sup>Lo inadecuado es la política contracíclica (o de *fine tuning*), y no una política macroeconómica que (de enfrentarse a una recesión aguda no cíclica) pretenda zafar al país (o

acelerar su salida) de esa situación. Inadecuada es la política económica que varía sistemáticamente con el ciclo. En cambio, es probable que una política económica que sea contingente a un estado no previsible (e.g., recesión por choque externo) suscite efectos reales (choque recesivo), ya que constituye una sorpresa para los agentes. Tales choques pueden ser positivos o negativos, por lo que el agente privado estaría incapacitado de preverlos y de tomar en cuenta la reacción de la política.

con expectativas adaptativas, sugería que para bajar la inflación había necesariamente que incurrir en un costo recesivo. En cambio, si las expectativas son racionales, puede que el descenso de la inflación no entrañe costo recesivo, en la medida que el público haga suya la meta anunciada en la política económica en materia de incremento de precios.

Las expectativas adaptativas posibilitan, entonces, el activismo hacia arriba, pero hacen costoso (recesivo) el activismo hacia abajo. En cambio, de ser racionales las expectativas, la curva de Phillips se hace vertical y, por consiguiente, la política económica anticíclica pierde importancia. La contrapartida del teorema de la inoperancia del activismo hacia arriba es la eficacia (y el escaso costo recesivo) que *puede* tener el activismo hacia abajo (Sargent, 1982), siempre que el programa antiinflacionario concite credibilidad.

Sin duda, una buena nueva para el Sur, que fluye del enfoque de las expectativas racionales, es que las políticas de estabilización no tengan necesariamente que ser recesivas. Sin embargo, esta conclusión es menos tajante de lo que parece. En efecto, hay gran asimetría entre los supuestos informativos de uno y otro modo de activismo. Se supone que el público conoce la política macroeconómica aplicada, cuando ésta es hacia arriba; por el contrario, una política antiinflacionaria representa no una modificación de la política en el ciclo, sino un cambio de régimen (o de regla), cuya meta consiste en estabilizar no ya el empleo, sino los precios. Pero ese cambio de reglas de la política económica no necesariamente será reconocido o creído por los agentes. De ahí que no baste el mero anuncio de una nueva meta de política (bajar la inflación a cierto nivel) para que el público ajuste de inmediato y en forma completa sus expectativas. Tampoco es irracional que se dude de la coherencia entre la meta y su instrumentación, o de la permanencia de esta nueva meta. En el Sur, por lo tanto, el problema de la credibilidad reviste importancia crucial.

Segundo, tal como su nombre sugiere, el *fine tuning* (manejo macroeconómico de relojería) se refiere a cambios marginales o pequeños, por lo común dentro de una misma estrategia o política económica. El deseo de suavizar el ciclo puede dar lugar a políticas sistemáticas, que lleven, por ejemplo, a expandir la cantidad de dinero cada

vez que la economía crezca a un ritmo inferior al de su tendencia. Los ajustes en el Sur, en cambio, son de mayor alcance y, por lo tanto, difíciles de anticipar. Así, bajar la inflación no constituye una meta sistemática; implica más bien modificar la regla o meta de la política económica anterior (más tolerante en esta materia). Los cambios de reglas erosionan la credibilidad, ya que cuesta discernirlos o anticiparlos, aparte de que nadie garantiza que no sean pasajeros,<sup>6</sup> con lo cual los precios quedan, hasta que su estabilidad se hace creíble, sometidos a rigideces análogas a las provenientes de expectativas adaptativas.

Tercero, es probable que el uso de reglas, en lugar de políticas discrecionales, ayude a evitar las inconsistencias dinámicas (Kydland y Prescott, 1977). En efecto, el público también sabe, y por eso desconfía de los anuncios, que la autoridad puede lograr un beneficio a corto plazo si abandona la política anunciada (e.g., eleva la demanda por encima de la meta inflacionaria, de modo de inducir un aumento de empleo). Para lograr credibilidad, tal vez sea necesario someterse a reglas que impidan la adopción de medidas discrecionales. Así, es aconsejable establecer, por ejemplo, que el financiamiento del Banco Central a la Tesorería no superará determinado porcentaje del producto interno bruto.

Por otra parte, la estabilidad de la política genera por sí sola credibilidad. No es extraño, entonces, que el costo de la discrecionalidad sea más alto allí donde la credibilidad representa un activo importante (el Norte). Debido a la misma inestabilidad característica de la política económica del Sur, los anuncios de política gozan de poca credibilidad. Este hecho predispone a sus autoridades económicas a abandonar la política anunciada y adecuarse a las expectativas del público, en tanto que incentiva a sus contrapartes del Norte a seguir la política anunciada, porque así lo espera el público. Donde existe credibilidad será, por consiguiente, más fácil (menos recesivo) bajar la inflación que allí donde la credibilidad es escasa (el Sur). Esto mismo explica por qué cada intento fracasado de estabilización eleva el costo

<sup>6</sup>No es que las expectativas ignoren el futuro, sino que las reglas de intervención dependen de estados no previsible (*state contingent*), dado que éstos constituyen alejamiento radicales respecto de la situación de equilibrio.

recesivo probable del siguiente.<sup>7</sup> También explica por qué es preciso recurrir a otros instrumentos para suplir la falta de credibilidad, a riesgo de sufrir una grave recesión.

Cuarto, la intervención puede ser eficaz para aumentar el empleo, en la medida que las expectativas sean adaptativas o que haya otras rigideces que demoren el ajuste de los precios. En cambio, estas mismas rigideces, que facilitan una política activa hacia arriba (meta habitual en el Norte), dificultarán (harán recesiva) una política antiinflacionaria (meta típica del Sur). Así que la política económica del Sur requiere identificar tales rigideces, con el objeto de superarlas y compensar sus efectos.

Quinto, los modelos macroeconómicos del Norte suponen habitualmente la existencia de mercados de capitales bien desarrollados, por no decir perfectos. La realidad de la mayoría de los países de América Latina es ciertamente otra. Sus mercados domésticos son incipientes e incapaces de absorber más que una fracción de las necesidades de financiamiento del sector público o privado, a lo que se agrega una insuficiente y asimétrica integración con los mercados de capital externos. Es decir, hay mucho más movilidad de capital hacia afuera que hacia adentro. Estas diferencias se manifiestan en diversos planos:

i) La distinción entre política monetaria y fiscal —tan importante en el Norte— es menos pertinente en el Sur, ya que en este último caso las posibilidades de financiamiento fiscal mediante endeudamiento (externo o interno) son muy restringidas. La política monetaria del Sur se encuentra determinada básicamente por el

déficit fiscal. De ahí que en gran medida una política monetaria reactiva envuelva una disminución del déficit fiscal, al tiempo que un déficit fiscal creciente implica una política monetaria expansiva. O sea, el margen de autonomía de ambas políticas es muy pequeño.

ii) Para restaurar un equilibrio externo, la política monetaria del Norte puede recurrir a medidas para atraer o inducir movimientos de capital. En el Sur, una política monetaria expansiva puede inducir fuga de capital, pero una política restrictiva no necesariamente atraerá capitales nuevos (aparte de frenar las fugas), debido a su asimétrica integración a los mercados internacionales. De ahí que en el Sur una política monetaria restrictiva se hará sentir principalmente en una mejora del equilibrio interno (puede frenar un proceso inflacionario). Para el logro del equilibrio externo, son preferibles las devaluaciones, acompañadas de recortes en la demanda los cuales inciden sobre los flujos comerciales, y no tanto sobre los flujos de capital.

iii) Los modelos analíticos más pertinentes para el Sur son los de economías abiertas en condiciones de restricción del capital. Por eso, cuando la tasa de interés real doméstica es inferior a la internacional, hay salida de capital; pero aún en el evento de que la tasa de interés doméstica, ajustada por riesgo de devaluación, sea superior a la internacional, puede no haber entrada de capitales. O sea, el capital externo estaría racionado más por cantidad que por precio. De ahí que la tasa de interés interna deba, siempre, permanecer por encima de la internacional más el riesgo de devaluación.

### III

## La bifurcación posexpectativas racionales

Sea cual fuere la escuela económica a la que se adhiera —clásica, monetarista o keynesiana—,

<sup>7</sup>Llama la atención en este sentido, que los sucesivos intentos de congelamiento y estabilización ensayados en Argentina a partir del Plan Austral en junio de 1985 hayan sido cada vez más breves; y los repuntes inflacionarios, cada vez mayores.

cabe reconocer que la revolución de las expectativas racionales ha terminado por imponerse. Se rechazan supuestos *ad hoc*, como el de las expectativas adaptativas, buscándose, por el contrario, apoyar la macroeconomía en sólidos cimientos microeconómicos y, en particular, en el principio de maximización. No puede suponerse que los agentes persistan en un tipo de conducta sistemá-



ticamente equivocada, que les signifique pérdidas. El riesgo de incurrir en ellas los incentiva a descubrir y prever el uso de cualquier política que pretenda explotar un comportamiento pasivo e inercial de su parte. Porque hay aprendizaje, no cabe suponer que ante cambios en las metas o en la orientación de la política económica los agentes reiterarán su comportamiento pasado. Esto pone en jaque gran parte de los valores estimados (y el supuesto de que permanecen estables) de los parámetros incluidos en los modelos macroeconómicos y de las propuestas políticas basadas en ellos (Lucas, 1976).

Asimismo, se hace necesario prescindir de esquemas simplistas de interacción según los cuales las autoridades económicas actúan sobre un sector privado cuyas decisiones óptimas ya están dadas y son conocidas. Por el contrario, los particulares saben que la autoridad económica puede sentirse tentada a violar su palabra y actuar "después", por lo que ajustan su conducta a ese supuesto. Así, a no ser que la autoridad autolimita su posible incumplimiento, pueden generarse subóptimos, producto de esta visión conflictiva, antes que óptimos que suponen la existencia de cooperación. Todo esto ha conducido a una revalorización de normas e instituciones, y no sólo de la política económica, para el logro de mayor estabilidad y el fomento de una interacción más cooperadora entre los sectores público y privado.

Hasta aquí hay una convergencia de los enfoques, producto en gran parte de la embestida de la escuela de las expectativas racionales. Las tradiciones han tomado rutas diferentes a partir de estas convergencias. Los "nuevos clásicos" adoptan como punto de partida las expectativas racionales y les agregan el supuesto de que los mercados están en equilibrio continuo. El desempleo se transforma así en voluntario: ante pequeñas caídas en el precio relativo del trabajo, atribuibles a choques tecnológicos, los individuos —supuesta una fuerte sustitución de ocio y trabajo— optan por trabajar menos ahora y más en el futuro.<sup>8</sup> En

consecuencia, la política monetaria sistemática carece de efectos reales; y, en virtud del "teorema neorricardiano" (Barro, 1974), la política fiscal tampoco afecta el nivel de gasto agregado, ya que el mayor déficit público se ve compensado por un mayor ahorro privado. Aplicados en el Sur, esos mismos supuestos implican, en su versión "fuerte", que las políticas de estabilización tendrán efectos sólo en los precios, y no en el empleo; y en una versión más moderada, que los efectos en el empleo son transitorios, esto es, mientras persista la dificultad de discernir las caídas de los precios relativos que sean propias de la desaceleración del ritmo general de los precios (Lucas, 1972, 1973).

Aparte los problemas de información y credibilidad, estas repercusiones del pensamiento de los nuevos clásicos parecen poco pertinentes para el Sur.<sup>9</sup> Más rica es la veta que ofrecen los nekeynesianos, quienes aceptan las expectativas racionales, pero rechazan el supuesto de que los mercados están en continuo equilibrio, pues siguen convencidos de la realidad del desempleo involuntario (resultado demasiado patente y habitual de las políticas de estabilización). Ponen el acento más bien en la existencia de rigideces que, aún en presencia de expectativas racionales, dificultan los movimientos hacia el equilibrio. A diferencia del pasado, la estrategia nekeynesiana apunta ahora a identificar (y no simplemente a suponer) tales rigideces, sean ellas de precios, salarios o de ambos. De esta forma, la política económica recupera su importante papel: las rigideces son aprovechadas en el Norte para elevar o suavizar fluctuaciones cíclicas, en procura de más empleo; a la inversa, en el Sur se hace necesario compensar o superar tales rigideces, a fin de eliminar los efectos negativos que las políticas antiinflacionarias tienen en la producción.

<sup>9</sup>En cuanto al teorema neorricardiano —salvo el caso de fugas de capital—, sus derivaciones contradicen la importancia que los enfoques tanto ortodoxos como nekeynesianos, en el Sur, asignan a la reducción del déficit fiscal.

<sup>8</sup>Acerca de la teoría real de ciclos, véase Prescott (1986).

## IV

## Los cimientos microeconómicos de la nueva macroeconomía keynesiana

El punto básico del enfoque neokeynesiano consiste en identificar las rigideces que están frenando el pleno y rápido ajuste de los precios a las variaciones de la demanda agregada. En la medida que ese ajuste sea incompleto, las alteraciones de la demanda agregada darán lugar a cambios en la producción (aumentos deseados, si se trata de activismo hacia arriba; caídas indeseables, si se trata de activismo hacia abajo). La estrategia de investigación neokeynesiana ha procurado explorar las rigideces asociadas a cada mercado, sea para explotarlas (hacia arriba) o compensarlas (hacia abajo).<sup>10</sup>

## 1. Las rigideces en el mercado del trabajo

Los contratos laborales que estipulan la indización hacia atrás llevan a que las contracciones de la demanda agregada nominal reduzcan la inflación menos que lo deseado e impongan un costo recesivo (Dornbusch y Simonsen, 1983; Williamson, 1985). No obstante, cuando se las identifica oportunamente y se cuenta con suficiente apoyo político, tales rigideces pueden ser contrarrestadas. En el caso de programas antiinflacionarios, es preciso introducir leyes de reajuste salarial e indización "hacia adelante" que consideren no la inflación pasada, sino la prevista, lo cual supone la modificación de una extensa gama de normas contractuales. Así, el Plan Cruzado, puesto en marcha por las autoridades brasileñas en 1986, modificó la inflación implícita de todos los contratos salariales según la inflación meta. El reajuste al que tendría derecho cada contrato fue calculado de acuerdo con el número de meses que éste hubiera estado vigente.

Más grave es la situación en que la productividad laboral depende, no sólo del nivel salarial absoluto, sino también del salario relativo, que es lo que postulan las teorías de los salarios de eficiencia (Summers, 1988; Katz, 1986; Stiglitz,

1986).<sup>11</sup> En efecto, en la medida que el esfuerzo laboral varíe positivamente con el salario relativo, se reducirá el incentivo para que ante caídas de su demanda, las empresas disminuyan los salarios, pues temerán que el esfuerzo, y así la productividad, declinen y, por ende, sus costos no bajen (o lo hagan menos que proporcionalmente). Este tipo de relación entre productividad y salario relativo puede deberse a que un salario relativo menor alienta el descuido, induce a empeñarse, reduce la calidad media de los nuevos postulantes o induce una mayor rotación laboral.

Debido al deseo de la empresa representativa de pagar un salario por sobre el promedio que prevalecería con pleno empleo —para así captar los beneficios de un mayor esfuerzo y de una productividad más alta—, el equilibrio se logra con un salario superior, aunque con desempleo. Las empresas no contratan la mano de obra dispuesta a trabajar por menos, pues temen que ello redunde en un deterioro de la productividad del resto de su personal. El desempleo es, por lo tanto, involuntario, ya que los cesantes exhiben características iguales a los ocupados y están dispuestos a trabajar con la misma productividad de los ocupados y al mismo salario. No obstante, se trata de un desempleo de equilibrio, ya que no hay incentivo para que las empresas bajen los salarios para contratar a los cesantes.

Estos modelos envuelven un nuevo atractivo para los países del Sur, toda vez que sirven para explicar la segmentación del mercado, tan frecuente en ellos. Las teorías de salario de eficiencia tienen mayor validez en los segmentos más

<sup>11</sup>La teoría de los salarios de eficiencia postula que el poder sobre el mercado laboral está en manos de las empresas, situación que se compeadece más con la realidad latinoamericana y que resulta, por ende, más útil para nuestro análisis. En función de este criterio, dejamos de lado teorías que se basan en el poder de los trabajadores en el mercado laboral, como de las del tipo *insider-outsider*. Véase Lindbeck y Snower (1985).

<sup>10</sup>Los trabajos de Mankiw (1987) y Rotemberg (1987) son muy útiles para introducirse en este tema.

modernos o formales de la economía, en que la tecnología es más compleja y, por consiguiente, un eventual descuido entraña mayores riesgos; el control de la eficiencia de la mano de obra es más difícil; los costos de contratar y despedir personal son mayores, y en que reviste gran importancia la capacitación específica en la empresa. Por estas razones, las unidades formales pagan un salario superior al de las demás empresas (del sector informal) y contratan un número de trabajadores inferior a lo óptimo, obligando al resto a subocuparse en empleos de menor productividad en el segmento informal de la economía (Cortázar, 1986).

En este modelo, el desempleo cíclico (o mayor subempleo) surge como consecuencia de errores de percepción acerca del comportamiento de los salarios relativos. En efecto, si a consecuencias de un programa de estabilización se contrae la demanda agregada, es posible que los salarios no se desaceleren en forma proporcional. Se buscaría de esta forma evitar las mermas de productividad derivadas de la creencia de los trabajadores que la baja es sólo local y significa un deterioro de su salario relativo, y no del nivel general de los salarios. Mientras las empresas estimen que los trabajadores aún no han tomado conciencia de que la desaceleración de los salarios es un fenómeno generalizado, no frenarán el crecimiento de los que ellas pagan, pues temen que una actuación en contrario erosione sus utilidades. Y bastará con que algunas empresas asuman esta conducta, para que las demás las imiten, aunque sepan lo que pasa, ya que tampoco quieren quedar en situación desmedrada, pagando un salario relativo inferior. En este marco, pues, los ajustes a eventuales desaceleraciones de la demanda se harán mediante recortes en el empleo y la producción, y no sólo mediante reducciones salariales. Pese a que el poder de fijación de salarios está básicamente en manos de la empresa, el hecho de que el trabajador posea la capacidad de ajustar su esfuerzo (eficiencia) al salario relativo, y no sólo al absoluto, puede generar desempleo en la medida que la empresa evite recortes salariales para mantener su productividad. Esta es la característica que hace tan importantes estos modelos para el Sur.

Por cierto, este enfoque coincide con la explicación de Keynes del porqué los trabajadores son menos renuentes a las disminuciones de los sala-

rios reales originadas en aceleraciones de la inflación —que perjudican a todos, pero no afectan sus salarios relativos— que a rebajas en el propio salario, que en un primer instante parecen significar una disminución de sus salarios relativos, además de sus salarios absolutos. En efecto, en la medida que el salario relativo forme parte de la función de productividad de la empresa, se crea un problema de “coordinación” que frena el ajuste de un equilibrio a otro. Mientras los demás no bajen sus salarios, ninguna empresa querrá hacerlo, ante el temor de perder por deterioro de la productividad más de lo que gane por disminución en los pagos a sus trabajadores. Y mientras menos empresas se decidan a introducir esta rebaja, mayor será el costo para la empresa (en términos de productividad) de reducir los suyos. Peor todavía, hay incentivos perversos para que el trabajador se resista a una merma de su salario. Mientras mayor sea la ignorancia respecto a lo generalizado de la caída de la demanda, mayor será su salario absoluto y menor el incentivo para que se informe de lo que está sucediendo. De hecho, lo que lo educa en tal sentido no es la reducción salarial, sino el desempleo (o ajuste en cantidad), y ésta es una manera bastante costosa de proveer información. El desempleo involuntario pasa así a ser manifestación de una falla en el sistema de precios, el cual deja de cumplir su crucial función coordinadora. Ello haría justificable, en principio, la intervención estatal con el objeto de restaurar el equilibrio, por medio ya sea de una expansión de la demanda (activismo hacia arriba en el Norte) o de una política salarial restrictiva (activismo hacia abajo en el Sur).

Con todo, de existir la rigidez señalada, a las caídas en el producto y el empleo tenderán a acompañar aumentos en los salarios reales (cuando los precios se desaceleran inesperadamente). En ese sentido, es un desempleo de tipo “neoclásico”. Sin embargo, a menudo la recesión y el desempleo van acompañados de caídas importantes en los salarios reales. Para explicar la concurrencia de estos fenómenos (desempleo neokeynesiano) debemos buscar fuera del mercado de trabajo, en el mercado de bienes.

## 2. Rigideces en el mercado de bienes

Se producen recesiones cuando los precios no se ajustan en forma instantánea a las desaceleraciones de la demanda. Las explicaciones recién con-

sideradas atribuyen el rezago de los precios a la lentitud con que se ajustan los costos (salarios). Si éstos fuesen flexibles, también los precios se adecuarían de inmediato.

Esta sección, en cambio, trata de los rezagos que no tienen su origen en el mercado laboral y que, por lo tanto, tal vez expliquen porqué el ajuste de los precios puede ser aún más lento que el de los salarios. Ello permitiría entender cómo algunas recesiones van acompañadas de caídas (no alzas) en los salarios reales. O sea, este tipo de recesiones se desencadenaría no porque los costos laborales son altos, sino porque, a raíz de lo elevado de los precios, las ventas terminan contrayéndose.

Asimismo, en la medida que el ajuste de los precios sea lento, las devaluaciones (revaluaciones) cobran sentido. En efecto, al modificar directa e instantáneamente el precio de los bienes transables respecto al de los no transables, ellas pueden acelerar el movimiento hacia el equilibrio, manteniendo de esta forma más estable el tipo de cambio real efectivo y el equilibrio de las cuentas externas (Dornbusch, 1988; Solimano, 1986).

Este enfoque prioriza, por tanto, la rigidez de precios imperante en el mercado de bienes. De ahí que abandone el postulado de la competencia perfecta y reconozca que la empresa dispone de algún grado de maniobra para fijar sus precios. De hecho, basta un poco de competencia imperfecta, ya que ésta es, al menos a corto plazo, mucho más generalizada de lo que parecería a primera vista. En una situación de desequilibrio —como es el caso durante una recesión o en cualquier situación en que el precio del momento difiera del precio esperado—, toda empresa, aún la normalmente competitiva, adquiere algún grado de libertad para fijar sus precios (Arrow, 1959) y se comporta como una empresa en competencia imperfecta, lo cual, según veremos, genera un efecto macroeconómico negativo de primer orden.

El supuesto de que las empresas disponen de cierto margen para fijar sus precios entronca claramente en la tradición del Sur, en que típicamente los precios se modelan como un margen fijo sobre los costos variables (*mark-up pricing*).<sup>12</sup>

Más aún, el supuesto de competencia imperfecta permite incorporar a la macroeconomía buena parte de los importantes avances recientes en el campo de la organización industrial (Stiglitz, 1984), muchos de los cuales se prestan también para explicar las recesiones:

i) Bajo competencia perfecta, un precio demasiado alto acarrea enormes pérdidas a la empresa (en el límite, quiebra); a la inversa, un precio bajo (correcto) eleva considerablemente las ventas y utilidades. Por lo tanto, los incentivos a favor de un ajuste rápido son fuertes y muy superiores a los que se dan en una situación de competencia imperfecta, en que las ventas no son tan sensibles a los precios, pues lo que se pierde en volumen de ventas, a causa de un precio demasiado alto, se gana, al menos en parte, vía precisamente, ese mayor precio. En la medida que la rapidez de ajuste sea función de las variaciones de las utilidades implícitas, la rapidez de ajuste será pues menor bajo competencia imperfecta que bajo competencia perfecta.

ii) En una situación de competencia imperfecta, los precios se ajustan lentamente, por lo que los cambios de la demanda dan lugar también a adecuaciones de las cantidades producidas. Se deduce que un vuelco positivo de la demanda elevará el producto sin presionar sobre los precios, ya que la producción generada anteriormente con competencia imperfecta era subóptima desde el punto de vista social (el precio inicial excedía el costo marginal). La competencia imperfecta facilita el activismo hacia arriba. No sucede lo mismo con las reducciones de la demanda, pues éstas elevan el grado de competencia imperfecta (sube el precio en relación con el costo marginal). Se produce, entonces, una importante asimetría bajo competencia imperfecta: las alzas en la demanda agregada inducirán un incremento de la producción, con escaso efecto sobre los precios, acercando así el sistema a la competencia perfecta, en tanto que las políticas restrictivas harán la competencia aún más imperfecta, reduciendo la producción y, posiblemente, elevando los precios.

---

Lara Resende y Lopes (1981), Modiano (1983) y Monteiro (1981) para Brasil; Chica (1983) para Colombia; Corbo (1982) y Jadresic (1985) para Chile; y Aceituno y otros (1984), para México.

<sup>12</sup>Véanse, por ejemplo, Frenkel (1984) para Argentina;

iii) La lentitud en el ajuste de los precios de cada empresa provoca externalidades negativas a la demanda agregada. La inflexibilidad de los precios de una empresa rigidiza el nivel medio de precios de la economía, de modo que las desaceleraciones de la demanda deterioran el ingreso real y, por ende, la demanda agregada real. En efecto, un precio demasiado alto hace caer tanto el propio nivel de ventas, según la elasticidad-precio de la demanda, como el ingreso medio nacional, con lo que la demanda de todas las empresas se deteriora según la elasticidad-ingreso. Sin embargo, como el segundo efecto le resulta marginal, la empresa descuidará por completo esta externalidad de su acción y se centrará sólo en el primer efecto, en la medida que ese precio demasiado alto perjudique sus utilidades. De hecho, lo óptimo para la empresa sería que todos los demás sectores bajaran sus precios rápidamente, pues ello permitiría elevar la demanda agregada de la economía y, por consiguiente, la demanda de su sector; y que su sector fuera el último en ajustarse. En la medida que este raciocinio sea de validez general y ningún sector quiera ser primero en ajustarse, todos tenderán a esperar que los demás bajen sus precios, con lo que se agravará el efecto macroeconómico negativo.

Es difícil exagerar la trascendencia que este enfoque ha tenido para el Sur, incluso antes de su formalización en el Norte. Ya son muchos los autores del Sur que han acudido a algunas de estas características asociadas a la formación de los precios en condiciones de competencia imperfecta, para explicar el lento ajuste de los precios durante los procesos de estabilización y, por consiguiente, porqué éstos tendieron a ser recesivos.<sup>13</sup>

Asimismo, este margen para fijar precios del que disponen muchos productores ha servido para explicar porqué demora tanto el cumplimiento de la "ley de un precio", incluso después de procesos de apertura comercial, como en el Cono Sur a fines de los años setenta<sup>14</sup> y, en conse-

cuencia, porqué el uso de la política cambiaria para frenar la inflación degenera a menudo en atrasos cambiarios (CEPAL, 1984; Dornbusch, 1987).

En el espíritu del nuevo keynesianismo, no sólo se admite la posibilidad de competencia imperfecta, sino que se intenta describir otros factores que pueden originarla. Entre otras, se destacan las siguientes hipótesis de la teoría de la organización industrial.

a) *Asimetrías en la demanda, por los costos de información*

En la medida que una empresa enfrente una demanda sólo parcialmente elástica, fijará su precio óptimo según el precio de sus competidores y la calidad del producto. Así establecerá su nicho en el mercado, ganándose cierta reputación y una clientela habitual. Si posteriormente la empresa eleva su precio, su clientela habitual se impondrá del hecho de inmediato, comprobando asimismo que no ha habido mejora alguna en la calidad. Sobrevendrá, pues, una reducción de la demanda, de acuerdo con la elasticidad-precio de la curva respectiva. Si, en cambio, la empresa baja su precio, la demanda que enfrenta se incrementará en forma menos elástica. La demanda de su propia clientela aumentará, pero el número de clientes no se ampliará de inmediato. En primer lugar, el público en general (es decir los clientes potenciales, pero no habituales de la empresa) demorarán en enterarse de la baja del precio; y segundo, como su clientela no habitual

---

terno. De ahí entonces que la "ley de un precio" se haya dado hacia arriba (hacia el precio interno), pero no hacia abajo (hacia el precio internacional). En una segunda fase, la importación se concentró en productos diferenciados, inexistentes antes en el mercado interno (por ejemplo, whisky), que si bien quitaban mercado al producto doméstico más homólogo (por ejemplo, el aguardiente local), no afectaban mayormente su precio, pues eran sustitutos muy imperfectos. Finalmente, mucha de la importación fue organizada por los mismos productores del bien doméstico con el que competía. En la medida que la competencia en la importación y distribución era insuficiente —situación típica, salvo para productos relativamente estandarizados y de alta rotación, como televisores y tocacassettes— era posible un precio superior al internacional más el arancel aduanero. Por cierto, a la larga, y como función directa de la competitividad, había de producirse la convergencia de precios. Más, el punto es que este ajuste puede ser muy demoroso.

<sup>13</sup>Véanse, entre otros, Ramos (1977), Frenkel (1979) y Foxley (1983).

<sup>14</sup>Por ejemplo, al inicio del proceso de liberalización muchos importadores, sobre todo los pequeños, fijaron el precio del producto importado al nivel no de sus costos (precio internacional más arancel aduanero), sino del precio in-

puede interpretar que la baja del precio obedece, al menos en parte, a un deterioro de la calidad, su demanda se incrementará en forma aún menos elástica. Mientras no se generalice la noticia de que la baja del precio no envuelve un detrimento en la calidad, la empresa seguirá enfrentando una curva de demanda quebrada, elástica al alza, pero menos elástica a una baja en el precio de su producto.

Debido a esta asimetría en los costos de información, menores serán los incentivos para que la empresa baje sus precios, ya que ésta los ajustará en función de su curva de demanda de corto plazo que es (y se la percibe como) elástica. Los programas de estabilización tenderán, entonces, a ser recesivos, ya que en presencia de desaceleraciones de la demanda agregada nominal, el ajuste de los precios tiende a rezagarse (Stiglitz, 1984).

#### b) *Los mercados oligopólicos en la recesión*

Es sabido que el interesado en entrar a un mercado monopolístico u oligopólico tiene que calcular sus utilidades probables en función no de las del oligopolio actual, sino de las ganancias mucho menores que percibirán ambas empresas si tuvieran que dividirse el mercado. Para desalentar la entrada de nuevos competidores, la empresa oligopólica cobrará pues un precio menor al monopolístico y mantendrá capacidad instalada ociosa. Sin embargo, durante una recesión (o ante el riesgo de que ella se desencadene, típico de cualquier programa de estabilización) disminuye la necesidad de mantener un precio muy inferior al monopolístico, ya que las ventas caen y la capacidad ociosa sectorial aumenta. Es probable, por consiguiente, que ante caídas de la demanda agregada nominal la empresa oligopólica reaccione con aumentos de sus márgenes, acercándose así a su precio monopolístico, lo que frena el ajuste general de precios de la economía.

Por otro lado, la existencia de acuerdos colusorios (formales o informales) sobre precios entre empresas oligopólicas tiende a frenar los ajustes indispensables ante reducciones de la demanda agregada. A causa de las diferencias de costos, mercados, calidad y especificidad de los productos, las negociaciones para lograr tales acuerdos son engorrosas. Una vez establecidos, hay pues un fuerte incentivo para mantenerlos,

ya que su violación y desconocimiento entraña el riesgo de una guerra de precios, en que todos los productores pierden. Con el fin de evitar roces en materia de acuerdos, en una fase inicial las eventuales caídas en la demanda tienden a ser enfrentadas mediante reducciones en las ventas, antes que bajas en los precios, rigidizando así el ajuste en el mercado de bienes.

#### c) *La asincronía en la fijación de precios*

Como es costoso fijar precios todos los días, las empresas lo hacen para un determinado intervalo (en todo caso, modificable). En ese lapso, es posible que varíen sus costos y, ciertamente, el valor real de sus ingresos, el que estará sujeto a continuos cambios, según el ritmo inflacionario imperante. En consecuencia, el precio que fijan no es el que equilibra la oferta y la demanda hoy, sino el que las equilibra a lo largo del período durante el cual permanezca vigente. Una desaceleración inesperada de la demanda agregada durante ese lapso será necesariamente incompatible con la inflación prevista al momento de fijar los precios. Por lo tanto, de no procederse a la modificación de éstos, disminuirán las ventas. No obstante, esta situación sólo persistirá hasta la próxima remarcación, cuando (si se prevé la permanencia de la política restrictiva) los precios bajarán de acuerdo con la caída de la demanda y la recesión quedará superada.

Sin embargo, si las distintas empresas fijan y remarcan sus precios en momentos diferentes, el ajuste general será mucho más lento.<sup>15</sup> En efecto, para proceder al remarcaje la empresa puede adoptar como referente no sólo el precio de equilibrio que es compatible con la nueva demanda agregada, sino también el precio de sus competidores. Si opera de esta forma, no modificará su propio precio completamente, a menos que todos sus competidores hayan remarcado en forma simultánea. El grado de su ajuste dependerá del porcentaje de competidores que aún no haya remarcado. A su vez, cuando les toque su turno a las demás empresas, tampoco se ajustarán por completo al cambio de la demanda agregada, ya que muchas no habrán hasta entonces remarca-

<sup>15</sup>Profundizan en el tema Taylor (1980) y Blanchard (1983 y 1986).

do; y las restantes lo hicieron en forma incompleta. En la medida que las empresas no deseen modificar su propio precio relativo al precio medio del sector, su ajuste ante caídas de la demanda agregada será insuficiente y, por lo tanto, demoroso. De ahí que esta falta de sincronización cree una inercia en los precios, aún en el evento de que no se hayan suscitado problemas de credibilidad, lo que agrava las fluctuaciones de la demanda agregada.<sup>16</sup> Este es el tipo de problema, entre otros, que la llamada tabla de "desagio"—la devaluación diaria y programada de la moneda antigua en función de la nueva— intentó corregir en los planes Austral y Cruzado de Argentina y Brasil. Dadas las altas inflaciones, era necesario expurgar de los contratos financieros y de arriendo la expectativa de inflación implícita para el período de vigencia del contrato, a fin de sincronizar los precios con la nueva meta de inflación.

Asimismo, en contextos de inflaciones mayores o muy fluctuantes aumenta el costo de mantener un intervalo fijo de remarcación, lo que lleva a abreviarlo. Al acortarse el período de remarcación, el ajuste vía precios es cada vez mayor, y menor la variación en las cantidades (acercándose, por ende, al ajuste instantáneo de libro de texto). De ahí que el *trade-off* (posible sustitución) entre inflación inesperada y producción será menor mientras más alta o fluctuante sea la inflación (Ball, Mankiw y Romer, 1988). O sea, si bien se concuerda con Lucas (1973) en cuanto a que el grado de incompatibilidad entre inflación y producción se aminora mientras mayor sea la variación en la demanda,<sup>17</sup> se encuentra que, a diferencia de lo postulado por Lucas, esa incompatibilidad se hace también menor si el nivel medio

<sup>16</sup>Si la falta de sincronización es tan costosa, ¿por qué las empresas no se sincronizan? Entre las explicaciones figura la de que cada empresa enfrenta choques idiosincráticos o encara costos de remarcar diferentes, lo cual se traduce en intervalos también diferentes (Ball y Romer, 1987). Otra interpretación (Okun, 1981) pone de relieve el deseo de cada empresa de conseguir información respecto al comportamiento de sus competidores (sea el precio que cobran o el salario que pagan). El afán de todos de fijar su precio después que los demás impide la sincronización.

<sup>17</sup>Según Lucas, ese grado de incompatibilidad encuentra su origen en los problemas de información; según los nekeynesianos, las mayores variaciones de la demanda suscitan reducciones en los intervalos de remarcación.

de inflación es mayor. Sin duda, esto contribuye a explicar porqué es menos costoso (hay menor riesgo recesivo) acabar con una hiperinflación (como la boliviana de 1985) que con una inflación fuerte y persistente, pero aún no desbordada (como las que azotaron a la región en los últimos 15 años).

#### d) *La asimetría en la percepción y la interdependencia estratégica*

Finalmente, también los errores de percepción acerca del nivel medio de precios pueden dar lugar a rezagos en el ajuste de precios (Phillips, 1958; Lucas, 1972). Es lógico suponer que los precios propios se conocen más rápidamente que el nivel medio de precios. Las variaciones bruscas de la demanda agregada darán la impresión, entonces, de que ha habido una caída de los precios relativos propios. De suscitarse resistencia al ajuste de éstos, las políticas de estabilización pueden provocar recesión.

Hasta aquí tenemos una explicación a base de un supuesto *ad hoc*. Típicamente, sin embargo, las metas de un programa antiinflacionario son conocidas; lo que es menos seguro es si éstas se cumplirán. Si hay incertidumbre simétrica acerca del cumplimiento de la meta, como es el caso del activismo hacia arriba,<sup>18</sup> es decir, si es igualmente probable que la inflación efectiva sea diez puntos superior o inferior a la meta, no habrá error sistemático ni, por consiguiente, caídas sistemáticas en la producción y el empleo. Sin embargo, en el caso del activismo hacia abajo parece razonable suponer que la incertidumbre apuntará en una sola dirección; es decir, los incumplimientos se darán únicamente en el sentido de una inflación superior a la proyectada. Por eso, cada empresa operará con el supuesto de que las demás reajustarán sus precios a un ritmo igual o superior a la meta, marco en el que es virtualmente seguro que la inflación excederá a la meta, desencadenándose así una recesión. Este enfoque ha sido profundizado en el Sur (Simon-

<sup>18</sup>En caso de activismo hacia arriba, se desconocen la meta precisa de reducción del desempleo, el aumento de la demanda agregada nominal y el tiempo que éste se mantendrá. Cabe suponer, entonces, una distribución simétrica de las expectativas respecto a la verdadera meta de reducción del desempleo perseguida.

sen, 1988) para explicar la inercia de los precios provocada por la interdependencia estratégica entre los agentes económicos y la consiguiente tendencia recesiva de los programas antiinflacionarios.

El problema puede ilustrarse mediante el análisis de la dependencia de la política de precios de una empresa respecto de lo que supone que será el comportamiento de sus proveedores. Cada empresa enfrenta la decisión de si reajustar los precios a un ritmo igual o superior a la meta inflacionaria. Su decisión dependerá de lo que cree que harán sus proveedores, pues sus ganancias o pérdidas variarán según la relación del precio que fije con el de sus proveedores. Habrá, pues, cuatro posibilidades, según se ilustra en el gráfico 3. Si tanto la empresa como sus proveedores reajustan sus precios a un ritmo superior al de la inflación meta, aquélla conservará su participación en el mercado, aunque experimente algunas pérdidas (ya que habrá algo de recesión, en la medida que todas las empresas fijarán precios muy altos). Saldrá ganando si reajusta por encima de la inflación meta y sus proveedores, en cambio, se ciñen a ésta. En el evento de que reajuste sus precios según la inflación meta, no ganará nada si sus proveedores hacen lo mismo, pero perderá mucho si estos últimos los elevan por encima de la meta. De ahí que la estrategia de minimizar las pérdidas así como la de maximizar las ganancias conduzcan a que la empresa eleve sus precios por encima de la inflación meta.

Gráfico 3  
 CUADRO DE GANANCIAS Y PERDIDAS DE  
 UNA EMPRESA PRODUCTORA TÍPICA  
 (según precios que fijan ella  
 y sus proveedores)

		Empresas proveedoras de insumos	
		$\dot{P} = \dot{P}_{meta}$	$\dot{P} > \dot{P}_{meta}$
Empresa productora	$\dot{P} = \dot{P}_{meta}$	0	-
	$\dot{P} > \dot{P}_{meta}$	+	0 <sup>-</sup>

De otro lado, como le resulta previsible que las demás empresas seguirán la misma lógica, puede concluirse que ésta es la política óptima de precios para la empresa. Desafortunadamente, tal asimetría en las expectativas implica que todas las empresas fijarán precios por encima de la inflación meta, induciendo una recesión, pues el error de cada una genera una externalidad sobre la demanda agregada (un efecto de ingreso negativo, debido a un nivel general de precios muy alto). El desafío consiste, pues, en crear incentivos para que cada empresa siga la solución socialmente óptima ( $P = P_{meta}$ ). En efecto, mientras no se tenga la certidumbre de que los demás también cumplirán con la meta (en particular los proveedores, incluida la mano de obra), sería aventurado que la empresa se sometiera a la meta inflacionaria del programa de estabilización.

Estas cuatro hipótesis (y habría otras más) sobre rigideces en el mercado de bienes contribuyen a explicar porqué las empresas tienden a ajustarse a un equilibrio "desde arriba" (con precios cuya rigidez los coloca por encima de la inflación compatible con el programa macroeconómico) y, en consecuencia, porqué los programas antiinflacionarios suelen ser recesivos.

En la medida que estas explicaciones acerca de la rigidez de los precios sean válidas, habrá un argumento a favor de una intervención transitoria en el mercado de bienes, con el objeto de evitar que una política de estabilización genere efectos recesivos. La idea sería mantener los precios relativos, pero a niveles nominales menores. En efecto, las empresas son individualmente capaces de mantener su precio relativo constante, pero encuentran dificultades para hacerlo de manera simultánea con la fijación de un precio nominal más bajo, compatible con la demanda agregada. Ello es lo que justificaría una intervención para coordinar la fijación de precios de las empresas y la utilización de un instrumento adicional (control de precios) mientras el problema perdure.<sup>19</sup>

<sup>19</sup>La literatura sobre el tema, avala la existencia de un problema de rigidez y de coordinación de precios. Un control de precios puede entonces resultar justificable, aunque la práctica muestra que contra este beneficio potencial hay que ponderar las dificultades administrativas que entraña y los abusos a que se prestan las decisiones burocráticas. De ahí que su uso deba reservarse para situaciones especialmente graves,



La finalidad de la política de precios no sería reprimir la inflación, sino que acelerar el ajuste de precios a un nivel compatible con la política de demanda agregada. En efecto, el objetivo esencial sería asegurar en lo posible a cada agente económico que la decisión de ajustar su precio de acuerdo con la inflación meta no le provocará una pérdida relativa sistemática, puesto que los demás agentes económicos estarán obligados a ajustar sus precios según la misma meta. Se trataría de coordinar las expectativas entre sí y de compatibilizarlas con la meta inflacionaria implícita en la política monetaria y fiscal.<sup>20</sup> La política de precios no es entonces sustituto, sino que complemento, de una política de demanda agregada, en el empeño de bajar la inflación y simultáneamente evitar una recesión.

### 3. Rigideces en el mercado de crédito

La hipótesis básica es que los ciclos económicos obedecen a las fluctuaciones de la inversión; y estas últimas se asocian no tanto a vaivenes en la tasa de interés real —que, al menos en los países desarrollados, fluctúan relativamente poco— como a cambios en la disponibilidad de crédito.<sup>21</sup>

Se aduce que la imperfección principal, intrínseca al mercado de capital, obedece a la asimetría de la información entre los acreedores y los postulantes a préstamos, respecto a la viabilidad o calidad del respectivo proyecto de inversión. Ello crea dos tipos de problemas, los cuales impiden un racionamiento basado exclusivamente en la tasa de interés. En efecto, el alza de esta última provoca una selección adversa de los

postulantes, ya que los deudores potenciales más responsables se retiran del mercado, con lo que se acrecienta la probabilidad de seleccionar un deudor malo. Se crea, además, un incentivo perverso (riesgo moral), puesto que un interés más alto induce a preferir proyectos con mayor varianza, aun cuando su rentabilidad media sea inferior, ya que si fracasan, la pérdida para los deudores es la misma, pero en caso de éxito pueden ganar mucho más.

Dado que una tasa de interés superior reduce la calidad del préstamo medio, el expediente de racionar el crédito exclusivamente por medio de incrementos en la tasa de interés pierde eficacia. Incluso, superado cierto nivel, es posible que se vea erosionada la rentabilidad atribuible al cobro de una tasa de interés mayor. Por lo tanto, en torno a ese punto, la oferta de crédito tenderá a ser relativamente insensible a la tasa de interés y habrá que racionar el crédito ya no sólo por precio, sino también por cantidad. Las variaciones de la demanda de crédito que se registren en torno a ese punto darán lugar, entonces, a mayor o menor racionamiento de este recurso, experimentando la tasa de interés fluctuaciones más bien pequeñas.

Por otra parte, la oferta de crédito no será muy sensible a la tasa de interés, pero sí al grado de incertidumbre (o choques exógenos). La presencia de mayor incertidumbre inducirá a los bancos a contraer la disponibilidad de crédito. A eso se debe que las recesiones —que elevan el riesgo de quiebra— se caractericen por las reducciones considerables del crédito, antes que por aumentos de la tasa de interés. A la inversa, en situaciones de auge, en las que la incertidumbre es menor, se elevará la disponibilidad de crédito a cada tasa de interés.

En cuanto a la demanda de crédito, el movimiento es inverso. La recesión (auge) disminuye (eleva) la disponibilidad de fondos propios, incrementando (reduciendo) así las necesidades de crédito. Durante una recesión, pues, la demanda y la oferta de créditos se mueven en forma opuesta, generando una escasez de este recurso (*credit crunch*). El crédito reviste, entonces, un carácter procíclico, que las variaciones contrarias de las tasas de interés no logran amortiguar.

La incertidumbre atribuible a la asimetría en la información puede ser aminorada por medio de garantías. Sin embargo, también este expe-

en concordancia con adecuadas políticas de demanda agregada, y por períodos breves.

<sup>20</sup>Este problema de coordinación se resuelve automáticamente en un contexto de hiperinflación, puesto que en conjunturas de ese tipo la indización y la fijación de precios se basan cada vez más en el tipo de cambio libre, que es el único parámetro cuyo precio varía en cada momento, que se conoce de manera rápida y automática y que posee amplia gravitación sobre los costos. En consecuencia, si el tipo de cambio puede estabilizarse, todos los demás precios se alinearán de modo automático y sincronizado, con lo cual —durante la hiperinflación— los controles de precios adicionales pasan a ser redundantes. Para un análisis de este fenómeno en el caso boliviano, véase Morales (1988).

<sup>21</sup>Para una reseña de la bibliografía sobre este tipo de rigideces, véanse Gertler (1987) y Greenwald, Weiss y Stiglitz (1984).

diente suscita problemas. En momentos de crisis el valor de las garantías decae, con la merma consiguiente de la disponibilidad de crédito, pese a que la rentabilidad de los proyectos no haya sufrido deterioro. Esto acentúa las ventajas que tienen las empresas establecidas respecto a las nuevas o más pequeñas.

La literatura sobre el tema que se analiza destaca el papel de las crisis financieras, no sólo de los factores monetarios, en la explicación de la profundidad y persistencia de la depresión de los años treinta (Bernanke, 1983). Su importancia para una cabal comprensión de la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta en América Latina parece obvia. Las variaciones en el riesgo de conceder préstamos a los distintos países no se reflejaron en diferencias en las tasas de interés (por el contrario, éstas fueron bastante uniformes entre países) sino que en un racionamiento del crédito. Asimismo, la crisis se precipitó a causa no tanto de los aumentos en las tasas de interés internacionales (1980-1981), como del colapso en el flujo de nuevos créditos (1982-1983).

En cambio, tales enfoques requieren adaptaciones importantes para que sean útiles en la explicación de la crisis reciente de nuestros mercados financieros domésticos.<sup>22</sup> Por un lado, contrariamente a lo postulado en estos modelos, las tasas de interés de nuestras economías no han permanecido estables. Con todo, por mucho que hayan fluctuado, tampoco fueron el único conducto para racionar la disponibilidad de crédito. Hubo además una aguda segmentación del mercado, que también sirvió como medio de racionamiento, al discriminar entre los que contaban y los que no contaban con suficientes garantías. Los últimos lograron escaso acceso al crédito, en tanto que los primeros dispusieron casi sin límites de este recurso. En el segmento privilegiado, los préstamos fueron racionados casi exclusivamente mediante la tasa de interés (con excepción de las empresas pertenecientes al mismo grupo económico que el banco).

<sup>22</sup>Massad y Zahler (1987) examinan los aspectos analíticos originados en el sobreendeudamiento interno y la crisis de los sistemas financieros de la región a partir de 1981. Massad y Zahler (1988) ofrecen estudios de casos para Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú.

Por otro lado, debido a la gran disponibilidad de créditos externos y a los altos niveles de los coeficientes de endeudamiento a capital propio, las empresas se sintieron más estimuladas a conseguir préstamos que a preocuparse de utilizarlos de manera eficiente. Se ganaba en función del monto de endeudamiento, en tanto que las pérdidas eran función del capital propio, mucho más bajo. Además, no se consideraba que endeudarse a altas tasas nominales de interés entrañara riesgos excesivos, pues se esperaba que las tasas de interés reales descendieran pronto. Asimismo, debido al menguado nivel de capitalización de muchos bancos y el seguro estatal con que éstos creían contar implícitamente, ninguna institución financiera se sintió incentivada a operar de manera cautelosa, pues en el fondo sólo arriesgaba fondos ajenos. Ello explica la incapacidad de la tasa de interés real, no obstante el alto nivel que ella alcanzó, para contraer la disponibilidad de crédito.

La persistencia de estas tasas, muy superiores al ritmo de crecimiento de la economía y a la capacidad de repago de las empresas, obligó a la banca a renovar, a cualquier tasa de interés, los créditos a sus deudores, ya que en caso contrario éstos hubiesen quebrado. Al no poder racionar por cantidad y quedar obligados a avalar toda la demanda de crédito de sus deudores, los bancos vieron crecientemente comprometida su solvencia, a causa de la mala calidad de las inversiones de sus deudores. Más que cumplir una función de racionamiento, la elevada tasa de interés reflejó graves desequilibrios en la economía en su conjunto (atraso cambiario, sobreendeudamiento externo) lo que condujo a una demanda artificialmente alta de crédito. Así, la tasa de interés devengada sería elevadísima (aunque nunca se llegara a cobrar).

Los modelos descritos se prestan también para explicar el fenómeno de las burbujas financieras. Estas se generan en presencia de expectativas positivas y generalizadas, susceptibles de ser sustentadas con crédito. Cuando este último es procíclico, las expectativas positivas se retroalimentan, dando origen a expectativas aún más favorables. La burbuja crece a base de expectativas y de un crédito procíclico, pero sin un fundamento económico real, hasta que estalla a causa de algún choque exógeno. Lo sucedido en la bolsa de valores de Argentina y Chile (entre

otras) antes de 1980 ilustra esta situación.<sup>23</sup> Una institucionalidad financiera inmadura y poco o mal regulada permitió que el optimismo infun-

dado de muchos se transformara en una euforia colectiva en tanto este optimismo pudo nutrirse de enormes flujos de crédito externo.

## V

### El costo privado y social de las rigideces

¿Por qué no se generan automáticamente incentivos importantes para que los agentes corrijan, por su propia iniciativa, las rigideces mencionadas, cuyo costo social es tan elevado? En esencia, la respuesta es que mientras los costos sociales (macroeconómicos) de tales rigideces microeconómicas son altos, de primer orden de magnitud, los costos privados para las empresas o los beneficios derivados de la corrección de sus errores son bajos, de segundo orden (Mankiw, 1985; Akerlof y Yellen, 1985; Blanchard y Kiyotaki, 1987). Sucede así porque los costos macroeconómicos de mantener un precio demasiado alto son directamente proporcionales a la diferencia entre el precio efectivo y el precio correcto o de equilibrio (pues el producto global caerá en esa proporción). En cambio, el incentivo microeconómico para corregir cualquier error de precio es equivalente a la utilidad dejada de percibir cuando se

fija un precio equivocado. De tratarse de una empresa competitiva, esta pérdida de utilidad sería enorme (infinita en rigor); en cambio, si se opera en un marco de competencia imperfecta, que se acerca más al mundo real, la caída de las utilidades es mucho menor. De ahí que el supuesto de la competencia imperfecta sea tan importante en estos modelos.

La demostración de este punto es sencilla. Las utilidades ( $U$ ) son función tanto de las ventas ( $Q$ ) como del precio ( $P$ ). Si bien cuando se fija un precio demasiado alto las ventas caen, ello se ve compensado por el cobro de un precio más alto. La caída en las utilidades, que es lo que verdaderamente motiva a la empresa, es mucho menos que proporcional a la diferencia en el precio.

En términos más técnicos,  $U = f(P, Q)$ . Mediante una expansión de Taylor en torno al precio óptimo,  $P^*$ , esto puede expresarse así:

$$U(P) = U(P^*) + \frac{dU(P^*) (P - P^*)}{dP} + \frac{1}{2} \frac{d^2U(P^*) (P - P^*)^2}{dP^2} + \dots$$

$$U(P) - U(P^*) = \frac{dU(P^*) (P - P^*)}{dP} + \frac{1}{2} \frac{d^2U(P^*)}{dP^2} (P - P^*)^2 + \dots$$

En torno al precio óptimo, la variación en las utilidades atribuible a un cambio en el precio se aproxima a cero, de modo que el primer término desaparece. Por lo tanto,

$$U(P) - U(P^*) = \frac{1}{2} \frac{d^2U(P^*) (P - P^*)^2}{dP^2} + \dots$$

<sup>23</sup>El valor medio real de una acción en la bolsa argentina se cuadruplicó entre 1978 y 1980; y en la chilena se elevó 16 veces entre 1975 y 1980. En ambos casos, estos movimientos excedieron por amplio margen las perspectivas de la economía real (Ramos, 1986).

O sea, las utilidades perdidas por fijar un precio demasiado alto son proporcionales no al error en el precio ( $P - P^*$ ), sino al cuadrado del error en el precio. De tal modo que si éste es fijado a un nivel 10% superior al nivel de equilibrio, la reducción en las utilidades será del orden de  $(10\%)^2$  o de 1%. Los incentivos para que cada empresa introduzca la corrección pertinente son, según se advierte, de segundo orden  $(P - P^*)^2$ . En cambio, el costo para la economía es de primer orden, ya que la caída de la producción (y la demanda agregada) global será directamente proporcional a  $(P - P^*)$ . De ahí entonces que, si

bien el costo macroeconómico de la inercia o rigidez de los precios (o salarios) es alto, el costo privado para la empresa *parecerá* pequeño.

No es que la recesión no entrañe costos serios para la empresa. El problema es que la corrección de su "error" de precios mejorará sólo marginalmente sus utilidades. En efecto, la expansión de la demanda que enfrenta la empresa depende no tanto de la corrección de su precio (mejora de segundo orden), sino de que todos los demás corrijan los suyos (una mejora de primer orden). Esta eventualidad no depende del comportamiento propio (la externalidad en la demanda agregada). Ciertamente, la tendencia apunta a que la empresa corrija sus precios, pero como el incentivo es pequeño, la velocidad de ajuste será lenta.

Más aún, es intuitivamente obvio y demostra-

ble (Akerlof y Yellen, 1985) que mientras más empresas maximizan con lentitud o en forma incompleta (situación probable del Sur), menos costoso le resultará este proceso a cada una de ellas, pues pierden poco ante sus competidores, y menor será por lo tanto el "castigo" que reciban por ser "ineficientes". O sea, basta con que algunas empresas estén dispuestas a tolerar rigideces —para ellas de segundo orden, con escasos efectos sobre su rentabilidad— para que puedan suscitarse efectos macroeconómicos serios y prolongados, sin que ello sea suficiente para inducir una corrección acelerada. La inercia de los precios puede coexistir, entonces, con la racionalidad económica, sin violar los principios de maximización, al menos en cuanto a un primer orden de magnitud.

## VI

### A modo de conclusión

#### 1. *Las convergencias*

A estas alturas no cabe duda de que las expectativas son un factor determinante básico del comportamiento de los agentes económicos, que generen consecuencias de primer orden para la macroeconomía. Asimismo, parece obvio que el agente adopta un comportamiento maximizador, tanto por razones de consistencia como para permitir algún proceso de aprendizaje. Si bien esto requiere modelar las expectativas en términos "racionales", ello no significa que la información al alcance del agente sea completa o esté libre de errores de percepción. Tampoco involucra, en ausencia de mercados a futuro suficientemente desarrollados, que el agente pueda prever sin dificultades la permanencia de una política, ni la forma en que se construirán las expectativas de sus competidores. Las dificultades en tal sentido pueden dar lugar a transacciones falsas o incompletas; a fallas de coordinación; o lisa y llanamente a desequilibrios análogos a los producidos por expectativas adaptativas y rigideces *ad hoc*. Lo nuevo, sí, es la necesidad de modelar la falla o rigidez causante del desequilibrio, y no limitarse a postular una presunta falla en forma arbitraria o sin fundamento.

La necesidad de identificar y especificar la falla y de conciliarla con un comportamiento maximizador del agente es lo que ha llevado a los teóricos a conceder prioridad al imperativo de sentar la macroeconomía sobre sólidos cimientos microeconómicos. Es por ello que han cobrado tanta importancia la teoría de juegos y los avances en materia de organización industrial para explicar, respectivamente, las interacciones no cooperadoras entre grupos y el comportamiento de las empresas en una competencia imperfecta. Esta profundización en los cimientos microeconómicos ha contribuido a su vez a frenar el avance de las teorías de desequilibrio. El esfuerzo reciente se ha volcado a la identificación del origen del desequilibrio, antes que a la explicación de sus consecuencias, tan bien trazadas por las teorías de desequilibrio.

#### 2. *Temas críticos y promisorios*

Cabe esperar, asimismo, progresos importantes en otras cuatro áreas de crucial importancia tanto para el Sur como para el Norte.

### a) *La credibilidad*

Con credibilidad, aún las malas políticas pueden dar buenos resultados durante algún tiempo; sin ella, en cambio, hasta las mejores políticas serán muy costosas. De ahí que la credibilidad sea un activo tan importante, que hay que cuidar. ¿Qué hacer, cuando no existe? Este es el problema típico del Sur al inicio de cualquier programa de estabilización. Condición necesaria para ganar credibilidad es que el programa sea coherente y su instrumentación adecuada. Sin embargo, ello no es suficiente, pues, ¿cómo convencer al público de que será duradero, y que no se lo descartará al primer tropiezo? Dado que nada ni nadie puede asegurar la mantención del programa, se suscita incertidumbre respecto a su cumplimiento, aunque en *una* sola dirección, de que la inflación sea superior, nunca inferior, a la meta. De ahí que las expectativas tiendan a ajustarse lentamente, y "desde arriba", a la meta inflacionaria, provocando así recesión.

Por otro lado, aun si un agente se convence del buen diseño, de la coherencia y permanencia del respectivo programa de estabilización, tiene derecho a preguntarse si los demás agentes económicos, sobre todo sus competidores y proveedores, ajustarán sus precios en forma instantánea y completa según la meta inflacionaria, o sólo en forma parcial y desde arriba, hasta que vean los resultados (Di Tata, 1982). Se crea, así, un círculo vicioso en el que las propias expectativas de que el programa sólo tendrá éxito parcial lo llevan a su fracaso; la inflación disminuye de manera insuficiente, y se generan tendencias recesivas. El gobierno se enfrenta al dilema de perseverar en su empeño —a riesgo de provocar recesión— o de aflojar en su meta y ratificar las expectativas del público, a costa de un debilitamiento adicional de su credibilidad.

No constituye, pues, una vuelta atrás postular que es probable que, al menos en lo que se refiere a *cambios de régimen*, las expectativas del público son adaptativas (es decir, el público es escéptico). En efecto, las modificaciones sistemáticas de política dentro de un régimen determinado (por ejemplo, manejo de relojería anticíclico) sí pueden ser anticipadas; cambios de régimen, no. Tampoco es factible prever cuán serio es el compromiso gubernamental de mantener el nuevo régimen (digamos, el programa antiinflacionario).

Una vez que el cambio de régimen adquiere credibilidad, las desaceleraciones de la demanda agregada pasan a incidir sólo sobre los precios. En cambio, mientras no se llega a tal convencimiento, el escepticismo del público frena el ajuste vía precios, haciendo que el programa de estabilización sea recesivo.

El desafío consiste, entonces, en encontrar alguna forma de convencer al público de que la nueva regla (reducción inflacionaria) se mantendrá, de modo de que se evite incurrir en una recesión larga y profunda. La lógica de las políticas de precios y salarios, diseñadas en el marco de los recientes programas heterodoxos de estabilización en Argentina, Brasil, México, Perú, así como en Israel, apunta en esa dirección. Pueden esas políticas ser interpretadas como intentos no de reprimir la inflación, sino de guiar y armonizar las expectativas de los agentes entre sí y con la meta inflacionaria de la política económica, para evitar una recesión mientras persista incertidumbre en el público respecto a la credibilidad general y la permanencia de la nueva política. Obviamente, si el resto de la política económica —en particular, la fiscal— no es coherente con la meta inflacionaria, el programa estará condenado al fracaso, como fue el caso en Argentina, Brasil y Perú (Ocampo, 1987).

### b) *Los equilibrios múltiples*

Una característica común a las situaciones de rigidez anteriormente descritas es que admiten la existencia de más de un equilibrio para una determinada política de estabilización: uno, de menor inflación y pleno empleo (un óptimo absoluto); otro, de recesión y excesiva inflación (un máximo local, pero subóptimo absoluto). Ello ocurrirá en especial si se forman expectativas de que la primera reacción de los demás productores ante una contracción de la demanda sea mantener sus precios y que, por lo tanto, puede verse un período en que las ventas globales estén constreñidas en cantidad. O sea, la expectativa de que habrá ajustes en cantidad más que en precios tenderá a inducir un comportamiento de parte de las empresas consonante con ese supuesto. Durante un tiempo las expectativas pasan a ser profecías autocumplidas, dando lugar a distintos equilibrios locales, cada uno consonante con un diferente conjunto de expectativas: el optimismo

genera auges; el pesimismo, recesión; y las expectativas de estancamiento, más estancamiento.

Ninguno de estos equilibrios es descartable como irracional. De otro lado, el incentivo de cada agente para actuar está condicionado por lo que él estima que será el comportamiento de los demás. En consecuencia, un subóptimo puede pasar a ser un punto de equilibrio, dado que se trata de un máximo local. Mover la economía desde este equilibrio subóptimo a otro equilibrio, pero óptimo absoluto, ofrece una justificación para una intervención de parte de las autoridades económicas.<sup>24</sup>

De hecho, buena parte de la lógica de intervención —sobre todo de los planes heterodoxos de estabilización— contra la “inflación inercial” puede ser entendida como un intento de mover la economía desde una situación de equilibrio con inflación alta a otra con inflación baja, para un mismo impuesto inflacionario. En efecto, se reconoce que este último es igual al ritmo de inflación multiplicado por la base monetaria. Como a mayor inflación se contrae la base monetaria real, pasado cierto punto la reducción en la base excede el aumento del ritmo inflacionario, con lo cual puede darse que con dos tasas sustancialmente distintas se recaude el mismo impuesto a la inflación. Bajar la inflación desde un equilibrio de alta inflación a uno con baja inflación exigiría, pues, un esfuerzo de coordinación (política de precios e ingresos) más que una disminución del déficit.<sup>25</sup>

Tan importante como admitir que las rigideces pueden hacer que el sistema descansa en un máximo local, pero subóptimo, lo es reconocer que los equilibrios posibles no son indiferentes al camino que se adopte para alcanzarlos. O sea, el sistema económico no necesariamente es reversible; lo que representaba un equilibrio óptimo antes de una recesión, tal vez ya no sea viable después, sobre todo si ella fue prolongada. Es posible que las caídas (respecto a tendencia) en los niveles de empleo e inversión sean recuperables en la fase expansiva del ciclo, con lo que el sistema volvería a su equilibrio óptimo. No ocu-

rrirá así, en cambio, para choques de mayor duración (Arida, 1985). Tal vez se vuelva a la larga a un ritmo de crecimiento semejante al histórico, pero la disponibilidad de capital y, por ende, el nivel de producción serán menores, ya que el nivel óptimo de equilibrio es sensible al proceso de transición y a la duración del mismo (*hysteresis*).

La curva de Phillips de largo plazo será en tal evento vertical, aunque en torno a dos niveles distintos de “pleno empleo”. En este marco, las políticas monetaria y fiscal revestirán importancia no tanto para restaurar desviaciones cíclicas en torno a uno de los equilibrios de pleno empleo, sino, más fundamentalmente, para asegurar el logro del equilibrio de largo plazo consonante con un pleno empleo más productivo.

#### c) *Los ajustes automáticos y el “corredor” de lo creíble*

Si existen varios equilibrios posibles —según el estado de las expectativas—, ¿hacia cuál de ellos conduce espontáneamente el mercado? Cabe conjeturar que ante desajustes de menor importancia las fuerzas automáticas del mercado darán lugar a movimientos convergentes hacia el equilibrio óptimo. En efecto, la libre interacción de la oferta y la demanda es un buen mecanismo de ajuste para variaciones pequeñas (marginalismo) en torno del equilibrio y en un determinado mercado. Pero cuando las variaciones son grandes, afectan a más de un factor y, sobre todo, requieren una coordinación significativa entre agentes y mercados, es probable que la operación espontánea del mercado adolezca de serias fallas. Es lo que llevó a Leijonhufvud (1981) a formular la hipótesis del “corredor” (franja), según la cual las fuerzas automáticas del mercado son estabilizadoras de las variaciones moderadas en torno al equilibrio. Fuera de esa franja, las tendencias a la convergencia se debilitan considerablemente, ya que se acentúan las dificultades de coordinación, las que en el límite dan lugar a transacciones falsas e incompletas y a una falla generalizada en las señales del mercado.

Hay dos situaciones en las que esta hipótesis reviste especial importancia para el Sur. Una, es el caso de una recesión aguda y prolongada, en la que el mercado ha dejado de coordinar bien y de apuntar al equilibrio óptimo. Por ejemplo, en el evento de un deterioro de los salarios, servirá

<sup>24</sup>Determinar si esa justificación es o no suficiente exige, a su turno, evaluar los posibles costos de dicha intervención.

<sup>25</sup>Obviamente, bajar la inflación a cero sí supone reducir el déficit, pues a inflación cero el impuesto inflación también es cero.

para aminorar el desempleo cuyo origen sea atribuible sólo a desajustes en el mercado de trabajo. No será útil, en cambio, si el desempleo tiene su origen en un desequilibrio en el mercado de bienes, a causa, por ejemplo, de la vigencia de precios inflados, que imposibilitan vender todo lo que se es capaz de producir. En este caso, según lo indican los modelos de desequilibrio, y a la inversa de la reacción espontánea del mercado, son los precios los que deben caer, y a mayor ritmo que los salarios, para conseguir la recuperación de los niveles normales de ventas, producción y empleo. O sea, mientras los ajustes de precios y salarios en los mercados de bienes y trabajo no se sincronicen y coordinen, la recesión perdurará.

La segunda de las situaciones se configura durante un cambio de régimen de política. Es lo que sucede al inicio de un programa antiinflacionario fuerte, cuya meta no puede ser prevista ni creída plenamente por el mercado y en la que es previsible que los agentes se acercarán al equilibrio en forma asimétrica, "desde arriba", subiendo sus precios a una tasa superior a la inflación meta. Ambas situaciones —que se ubican claramente fuera de la franja marginal en que el mercado sí es eficiente— darán lugar a una recesión o a la persistencia de ésta, si es que no hay una intervención clara y acertada de parte de las autoridades que coordine las expectativas y armonice el comportamiento de los agentes con la meta inflacionaria implícita en la política macroeconómica.

#### d) *Las instituciones*

Si muchos problemas macroeconómicos derivan de una insuficiente información respecto al comportamiento de los demás agentes económicos y, en especial, si conjuntos diferentes de expectativas pueden dar lugar a equilibrios muy distintos, cabe preguntarse acerca de la factibilidad de reducir las necesidades de información o de anclar las expectativas, de modo de atenuar el grado de incertidumbre respecto al equilibrio.

Ambos interrogantes tienen como posible respuesta el establecimiento de normas de comportamiento acordadas con antelación, aunque definir éstas es un asunto nada de fácil.<sup>26</sup>

Desde este punto de vista, muchas instituciones económicas (contratos, esquemas de indización, ley de quiebras, garantías sobre depósitos, legislación laboral) tendrían por objeto aminorar la incertidumbre respecto del comportamiento ajeno, sobre todo cuando éste involucra el intercambio de una promesa futura como contrapartida de un compromiso actual. Lejos de constituir imperfecciones, se trata de mecanismos que pretenden acotar el grado de inestabilidad y riesgo derivado de una situación en la que cualquier agente puede hacer cualquier cosa. Al reducir (por mutuo acuerdo) el grado de impredecibilidad, estas instituciones generan un comportamiento más estable y menos riesgoso. Incluso, al rebajar el costo de las transacciones entre compromisos futuros y presentes facilitan el intercambio y contribuyen también al mejoramiento del nivel de vida.

Como contrapartida, sin embargo, y de manera análoga al debate sobre reglas y discrecionalidad, tales normas e instituciones disminuyen la flexibilidad y rapidez de las respuestas ante coyunturas inesperadas. Si bien las normas son modificables, introducirles cambios entraña elevados costos. Así, a menos que se trate de ajustes muy fundados y llamados a persistir en el tiempo, es probable que se opte por prolongar la vigencia de normas e instituciones, aunque ya no sean tan adecuadas a las nuevas circunstancias. Por ejemplo, las normas de indización salarial son adecuadas para inflaciones persistentes, pues aminoran las redistribuciones aleatorias en el ingreso; sin embargo, pueden transformarse en negativas si se quiere bajar la inflación, pues tienden a rigidizar los ajustes de precios y, por

---

mas respecto a instrumentos que las autoridades manejan (e.g., la base monetaria), lo que maximiza la simplicidad y el control; otros, en cambio, prefieren normas acerca de resultados (e.g., estabilidad de precios), sobre todo cuando la relación entre el instrumento y los resultados es lenta, incierta o equívoca. Asimismo, se pueden formular reglas para distintas contingencias (e.g., según haya más o menos inflación, desempleo, desequilibrio externo...). Desafortunadamente, mientras más contingencias se contemplan, menos predecible y más discrecional se hace la práctica. Inversamente, puede definirse una regla a la cual se adhiera independientemente de contingencias (e.g., una expansión fija en la cantidad de dinero), pero si bien con este expediente se gana simplicidad, se arriesga un desastre en coyunturas no previstas. (Blinder, 1987).

<sup>26</sup>Por ejemplo, algunos abogan por la definición de nor-

ende, a provocar recesión. La institucionalidad más adecuada dependerá, entonces, del contexto económico probable: en este caso, indización si hay inflación persistente; ausencia de indización, si hay poca o ninguna inflación.

Por otra parte, las coyunturas inesperadas, sobre todo las que rebasan lo previsible, exigen una vigorosa acción compensadora, la que ha de incluir, por cierto, la modificación expedita de las normas e instituciones, en caso de que ellas estén induciendo un comportamiento inadecuado en las nuevas circunstancias.

Siempre es posible, claro, renegociar las normas en forma individual. Sin embargo, a menos que los costos de no renegociar sean muy altos para ambas partes (o sea previsible una repetición del "juego", en la que ganadores y perdedo-

res podrían intercambiar posiciones), es probable que los obstáculos impidan tal renegociación, pese a sus elevados beneficios sociales netos. Esta divergencia entre beneficio social y privado constituye un argumento a favor de una intervención estatal. En contra de la misma están, por una parte, el riesgo de una mala intervención y, por otra, el costo de la mayor incertidumbre derivada de la propia modificación de las normas. Ello suministra un argumento más para que las intervenciones en la institucionalidad se limiten a casos de desviaciones muy alejadas de lo normal, es decir para recesiones especialmente agudas y prolongadas o inflaciones muy elevadas: o sea, dentro del ciclo normal, reglas estables (contingentes o no); fuera de esa franja ("corredor"), activismo.

### Bibliografía

- Accituno, G. y otros (1984): Descripción del sistema de ecuaciones y simulaciones históricas, *Economía mexicana: modelo macroeconómico*, México, D.F., CIDE.
- Akerlof, G. y J. Yellen (1985): A near rational model of the business cycle, with wage and price inertia, *Quarterly Journal of Economics* (suplemento).
- Arellano, J.P. (1986): La literatura económica y los costos de equilibrar la balanza de pagos en América Latina, *Políticas macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana*, R. Cortázar (ed.), Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Arida, P. (1985): Macroeconomic issues for Latin America, *Texto para Discussao* N° 87, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Arrow, K. (1959): Toward a theory of price adjustment, *The Allocation of Economic Resources*, M. Abramovitz (ed.), Stanford University Press.
- Ball, L. y D. Romer (1987): Real rigidities and the non neutrality of money, *NBER Working Paper*, N. 2171.
- Ball, L., G. Mankiw y D. Romer (1988): The new Keynesian economics and the output inflation trade-off (mimeo). Nueva York, Cambridge y Princeton, marzo.
- Barro, R. (1974): Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy*, diciembre.
- Bernanke, B. (1983): Non monetary effects of the financial crisis in the propagation of the great depression, *American Economic Review*, junio.
- Blanchard, O. (1983): Price synchronization and price level inertia, *Inflation, Debt and Indexation*, R. Dornbusch y M. Simonsen (eds.), Cambridge, MIT Press.
- (1986): The wage price spiral, *Quarterly Journal of Economics*, agosto.
- y N. Kiyotaki (1987): Monopolistic competition and the effects of aggregate demand, *American Economic Review*, septiembre.
- Blinder, A. (1987): The rules-versus-discretion debate in the light of recent experience, *Weltwirtschaftliches Archiv* CXXIII.
- Bruno, M. y otros (1988): *Inflación y estabilización: la experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (1984): *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, Estudios e informes de la CEPAL N° 38.
- Corbo, V. (1982): Inflación en una economía abierta: el caso de Chile, *Cuadernos de economía*, Santiago de Chile, abril.
- Gorden, M. (1986): The relevance for developing countries of recent developments in macroeconomic theory, *World Bank Discussion Paper*.
- Cortázar, R., ed. (1986): *Políticas macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Chica, V. (1983): La dinámica de los precios en la industria manufacturera colombiana: 1958-80, *Revista de planeación y desarrollo*, Bogotá, enero-abril.
- Di Tata, J. (1982): Expectativas de expectativas y la no neutralidad de una política monetaria totalmente creída, *Ensayos económicos* N° 23, Banco Central de la República Argentina, septiembre.
- Dornbusch, R. (1987): Open economy macroeconomics: New directions, *NBER Working Paper* N° 2372.
- (1988): *Exchange rates and inflation*, Cambridge, MIT Press.
- y M. Simonsen, eds. (1983): *Inflation, debt and indexation*, Cambridge, MIT Press.
- Foxley, A. (1983): *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*, Berkeley, University of California Press.
- Frenkel, R. (1979): Decisiones de precios en alta inflación, *Estudios CEDES*, vol. 2 N° 3, Buenos Aires.
- (1984): Inflación, shocks y mark-up en Argentina, 1975-1982, *Ensayos económicos* N° 30, Banco Central de la República Argentina, junio.



- Friedman, M. (1968): The role of monetary policy, *American Economic Review*, mayo.
- Gertler, M. (1987): *Financial Structure and Aggregate Economic Activity: An Overview*, Social Systems Research Institute, Universidad de Wisconsin, mimeo.
- Gordon, R. (1981): Output fluctuations and gradual price adjustment, *Journal of Economic Literature*, junio.
- Greenwald, B., A. Weiss y J. Stiglitz (1984): Informational imperfections in the credit market and macroeconomic fluctuations, *American Economic Review*, mayo.
- ILPES (1977): Planificación de corto plazo: la dinámica de los precios, el empleo y el producto, *Cuadernos del ILPES*, N° 25, Santiago de Chile.
- Jadresic, E. (1985): Formación de precios agregados en Chile: 1974-1983, *Colección Estudios CIEPLAN*, Santiago de Chile, junio.
- Katz, L. (1986): Efficiency wage theories: a partial evaluation, *NBER Macroeconomics Annual*.
- Kydland, F. y E. Prescott (1977): Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy*, junio.
- Lara Resende, A. y F. Lopes (1981): Sobre as causas recentes da aceleração inflacionária, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, diciembre.
- Leijonhufvud, A. (1981): *Information and Coordination*, Nueva York, Oxford University Press.
- Lindbeck, A. y D. Snower (1985): Explanations of unemployment, *Oxford Review of Economic Policy*, volume 1 N° 2.
- Lipsey, R. (1960): The relationship between unemployment and the rate of change of money wages in the United Kingdom, 1862-1957: a further analysis, *Economica*, febrero.
- Lucas, R. (1972): Expectations and the neutrality of money, *Journal of Economic Theory*, abril.
- (1973): Some international evidence on out-inflation trade-offs, *American Economic Review*, junio.
- (1976): Econometric policy evaluation: a critique, *The Phillips Curve and Labor Markets*, K. Brunner y L. Meltzer (eds.), Amsterdam, North Holland.
- Mankiw, G. (1985): Small menu costs and large business cycle: a macroeconomic model of monopoly, *Quarterly Journal of Economics*, mayo.
- (1987): Recent developments in macroeconomics: a very quick refresher course, *NBER Working Paper* N° 2474.
- Massad, C. y R. Zahler, eds. (1987), *Druda interna y estabilidad financiera*, volumen I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- (1988): *Ibid.*, volumen II.
- McCallum, B. (1980): Rational expectations and macroeconomic stabilization policy: an overview, *Journal of Money, Credit and Banking*, noviembre, parte 2.
- Meller, P. (1987): Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 32 (LC/G. 1473), Santiago de Chile, agosto.
- Modiano, E. (1983): A dinamica de salarios e preços na economia brasileira, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, abril.
- Monteiro, C. (1981): Preços mark-up e distribuição funcional a renda na industria de transformação: dinâmica de largo e de curto prazo: 1959-80, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, diciembre.
- Morales, J. (1988): La inflación y la estabilización en Bolivia, *Inflación y estabilización: la experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, M. Bruno y otros, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. (1987): Una evaluación comparada de cuatro planes antiinflacionarios recientes, *El trimestre económico*, marzo (número especial).
- Okun, A. (1981): *Prices and quantities: a macroeconomic analysis*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Phelps, E. (1970): Introduction y Money wage dynamics and labor market equilibrium, *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation*, Phelps, E. (ed.), Nueva York, Norton.
- Phillips, A. (1958): The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1862-1957, *Economica*, agosto.
- Prescott, E. (1986): Theory ahead of business cycle measurement, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, otoño.
- Ramos, J. (1977): Inflación persistente, inflación reprimida e hiperestanflación, *Cuadernos de economía*, Santiago de Chile, diciembre.
- (1986): *Neoliberal Economics in the Southern Cone of Latin America 1973-1983*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Rotemberg, J. (1987): The New Keynesian microfoundations, *NBER Macroeconomics Annual*, vol. 2.
- Sargent, T. y N. Wallace (1975): Rational expectations, the optimal monetary instrument and the optimal monetary supply rule, *Journal of Political Economy*, abril.
- Sargent, T. (1982): The end of four big inflations, *Inflations: Causes and Effects*, R. Hall (comp.), Chicago, University of Chicago Press.
- Simonsen, M. (1988): Estabilización de precios y políticas de ingresos: teoría y estudio de caso de Brasil, *Inflación y estabilización: la experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, M. Bruno y otros, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Solimano, A. (1986): Aspectos conceptuales sobre política cambiaria relevantes para América Latina, *Políticas macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana*, R. Cortázar (ed.), Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Stiglitz, J. (1984): Recent developments in the theory of industrial organization: some macroeconomic implications, *American Economic Review*, mayo.
- (1986): Theories of wage rigidity, *Keynes' Economic Legacy: Contemporary Economic Theories*, J. Butkiewicz, J. y otros, Nueva York, Praeger.
- Summers, L. (1988): Relative wages, efficiency wages and Keynesian unemployment, *NBER Working Paper* N° 2590.
- Taylor, J. (1980): Aggregate dynamics and staggered contracts, *Journal of Political Economy*, febrero.
- Taylor, L. (1983): *Structuralist Macroeconomics*, Nueva York, Basic Books.
- Williamson, J., ed. (1985): *Inflation and Indexation: Argentina, Brasil and Israel*, Institute for International Economics, Washington, D.C.

## El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal

*Nicolás Eyzaguirre\**

El autor examina en este artículo la evolución reciente del coeficiente de ahorro interno —o fracción no consumida del producto— en la región. Muestra su estancamiento con relación al que prevalecía antes de la crisis de la deuda externa, no obstante la aguda caída que ha sufrido el consumo por habitante; es decir, se ha producido una reducción paralela del consumo y del producto. Así, la austeridad ha sido inútil en cuanto a elevar el coeficiente de ahorro para evitar que el vuelco producido en la transferencia neta de recursos al exterior, que debe ser financiada con ahorro interno, se tradujera íntegramente en una merma del financiamiento disponible para inversión.

El estancamiento del coeficiente de ahorro es consecuencia de la caída de la demanda de inversión, originada en los desequilibrios macroeconómicos producidos por la crisis. Se construye un modelo agregado que destaca las estrecheces que operan en tres equilibrios o brechas fundamentales: el balance ahorro-inversión, el presupuesto fiscal y el balance de pagos. Seguidamente se muestra cómo la brecha fiscal y externa pueden actuar como restricciones dominantes, al reducir la tasa de inversión por debajo de lo que sería factible en virtud del ahorro potencialmente disponible. Finalmente, se extraen algunas conclusiones de política que acentúan la diferencia del impacto de los distintos instrumentos disponibles —cambiarior, monetarios, fiscales— según cuál o cuáles de las brechas aparezcan más restrictivas.

\*Experto en política monetaria del Proyecto PNUD/CEPAL sobre Financiamiento del Desarrollo.

## Introducción\*

La magnitud del adverso impacto que la crisis de la deuda externa ha tenido sobre la economía latinoamericana alcanza ya proporciones alarmantes. El producto interno bruto por habitante decreció más de seis puntos porcentuales entre 1981 y 1988; dadas las tendencias prevalecientes, hacia fines de la década el habitante medio de la región estará en peor situación que a comienzos de ella.

Además hay indicios de que las dificultades económicas han tendido a agravarse. El peso de la deuda externa no acusa alivio alguno, a pesar del esfuerzo desplegado en materia de cancelación de intereses y amortizaciones. En efecto, en 1988 el coeficiente deuda externa/producto interno bruto para América Latina en su conjunto alcanzó a 55%, comparado con el promedio anual de 56 puntos en el sexenio 1982-1987 (CEPAL, 1988b).

Por su parte, la tasa de inversión —clave para el crecimiento futuro— ha seguido deteriorándose en la mayoría de los países latinoamericanos. En una muestra de seis países, se observa que el coeficiente de inversión en 1985-1987 era inferior al que prevalecía antes de la crisis, e inferior también al del trienio 1982-1984, con las excepciones de Chile y Brasil (cuadro 1).

Cuadro 1  
AMERICA LATINA (SEIS PAÍSES):  
COEFICIENTE INVERSION INTERNA BRUTA  
TOTAL/PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(Dólares de 1980)

País	Períodos <sup>a</sup>		
	1975-1981	1982-1984	1985-1987
Argentina	21.1	14.1	11.5
Brasil	23.3	16.1	16.9
Chile	16.2	10.4	13.7
Ecuador	25.0	19.0	16.8
México	24.3	18.6	16.7
Perú	24.6	22.6	19.7

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, Sección de Cuentas Nacionales.

<sup>a</sup> Promedio aritmético simple para los años señalados.

\*El autor agradece la colaboración de Raquel Szalachman y la asesoría computacional de Carlos Conca, Patricio Poblete y Jorge Olivos, del Centro de Computación y Departamento de Ciencias de la Computación, Facultad de Ciencias

Por último, la inflación ha venido subiendo sostenidamente desde 1986 para la región en su conjunto hasta alcanzar un máximo histórico cercano a 500 puntos porcentuales en 1988. Tal desequilibrio es consecuencia, en parte, de los graves problemas fiscales que enfrentan la mayoría de los países latinoamericanos.

En este contexto, es fundamental discernir un esquema de políticas capaz de revertir la situación, de modo de recuperar los niveles de producción e inversión. Para ello es necesario investigar las relaciones que se establecen entre el peso de la deuda externa y las estrecheces fiscales, las presiones inflacionarias y la caída de la tasa de inversión.

El cese del flujo de capitales hacia la región y el alza de la tasa de interés internacional produjeron, a partir de 1982, un vuelco en la transferencia financiera neta de recursos desde el exterior (entrada neta de capitales menos pagos de intereses). Esta transferencia (en promedio 2.6 puntos del PIB en el período 1973-1981) alcanzó a casi cuatro puntos negativos en 1982-1987. Dado que, en términos aproximados, el coeficiente de inversión equivale al coeficiente de ahorro más el cociente de transferencia financiera neta de recursos, tal vuelco significó un duro golpe al financiamiento de la inversión.

La recuperación del coeficiente de inversión supone disminuir el flujo neto de recursos al exterior o incrementar el coeficiente de ahorro interno. La primera alternativa hace imprescindible la búsqueda de soluciones y renegociaciones de la deuda externa así como el descenso de la tasa de interés internacional. En cuanto a la segunda, vale decir, la recuperación del coeficiente de ahorro interno, es el tema del presente artículo.

En la mayoría de los países de la muestra —nuevamente Chile presenta una evolución distinta— el coeficiente de ahorro interno, o fracción no consumida del producto, permanece prácticamente estancado respecto del nivel imperante con anterioridad al estallido de la crisis

Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Asimismo, agradece los comentarios de Oscar Altimir, Simón Guerberoff, Juan Carlos Lerda, Jorge Marshall R., Carlos Massad y Joseph Ramos. Los errores subsistentes son, por cierto, de su exclusiva responsabilidad.

(cuadro 2). Brasil y México logran incrementarlo, pero en un porcentaje inferior a la pérdida que sufrieron en materia de transferencia de recursos. Es sin duda paradójico que el coeficiente de ahorro permanezca estancado, en circunstancias que el consumo medio por habitante latinoamericano en 1988 fue alrededor de 7% inferior al de 1980. Es más, nadie podría afirmar que ha existido falta de austeridad en la fase posterior a la crisis. Las caídas de salarios reales, la elevación de los índices de desempleo, el deterioro del apoyo estatal a los grupos más pobres son, entre otros, indicadores elocuentes del ajuste efectuado. Sin embargo, el esfuerzo de austeridad no se ha traducido en aumento del ahorro; es decir, la crisis ha significado una caída en paralelo del producto y el consumo por habitante, con el adverso efecto consiguiente en el nivel de vida, pero sin que ello haya redundado en una elevación del coeficiente de ahorro. Así, el vuelco en la transferencia de recursos externos ha sido equivalente a la caída del coeficiente de inversión, en tanto que la caída del consumo no ha conducido a mayores niveles de ahorro interno que amortigüen la caída del financiamiento externo neto.

La pregunta es, entonces, cómo moderar el consumo y elevar el producto, empujando hacia arriba el ahorro, en lugar de bajar el producto y el consumo, fórmula esta última que estanca el ahorro y castiga la inversión (dado el vuelco en la transferencia de recursos). En la búsqueda de una política expansiva de promoción del ahorro,

Cuadro 2  
AMERICA LATINA (SEIS PAISES):  
COEFICIENTE AHORRO INTERNO BRUTO  
TOTAL/PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(Dólares de 1980)

País	Períodos <sup>a</sup>		
	1975-1981	1982-1984	1985-1987
Argentina	23.2	22.5	20.5
Brasil	19.4	20.1	21.6
Chile	14.4	16.6	24.9
Ecuador	27.4	25.7	27.9
México	24.3	28.0	27.2
Perú	24.5	25.5	22.0

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, Sección de Cuentas Nacionales.

<sup>a</sup> Promedio aritmético simple para los años señalados.

es esencial introducir la diferencia entre el ahorro *ex ante* y el ahorro *ex post*. Si para absorber, sin detrimento de la inversión, el vuelco en la transferencia de recursos intentamos moderar el consumo, el resultado será una expansión del ahorro *ex ante*. No obstante, si en el esfuerzo de ajuste se verifica una caída de la inversión, el ahorro *ex post* puede resultar inalterado; es decir, austeridad inútil. Por el contrario, si a la moderación inicial del consumo acompaña un nivel estable de inversión, el ahorro *ex post* subirá.

Pues bien, ocurre que por acción u omisión las políticas de ajuste condicionan las decisiones de inversión. La evidencia empírica prueba que a menudo, en el afán de promover un ajuste interno por la vía de la austeridad, se adoptan medidas en favor del ahorro, que terminan deprimiéndolo, al inhibir la inversión. Por ese motivo, en este artículo, se agregan dos canales de interrelación entre la crisis del financiamiento externo y las posibilidades de inversión. El vuelco de la transferencia de recursos afecta el comportamiento de la inversión no sólo por la merma del ahorro disponible (ahorro interno más transferencia de recursos) sino, también, por el impacto que provoca en el balance de pagos y el presupuesto fiscal.

El efecto de la crisis externa en la balanza de pagos es directo. La disminución del flujo externo neto de capitales y el aumento de los intereses devengados por la deuda erosionan la disponibilidad de divisas. Su consiguiente escasez restringe la capacidad de importación, tanto de bienes de consumo final como de insumos intermedios para la producción y de bienes de capital para la inversión. Luego, si se desea evitar caídas en la producción y la inversión, es necesario ahorrar divisas en consumo de origen importado y sustituir por producción nacional los insumos intermedios y bienes de capital. Sin embargo, dadas la inflexibilidad de la estructura productiva doméstica para sustituir bienes importados y la imposibilidad de discriminar la reducción en el consumo —de modo que esta última recaiga sólo en los bienes de consumo de importación o en los de producción doméstica susceptibles de ser exportados— los ajustes en el consumo deprimen la demanda efectiva, la producción y la inversión.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>La escasez de divisas repercute sobre la inversión me-

Así, parte del aumento *ex ante* del ahorro producido por la caída del consumo se ve frustrado por el descenso de la inversión, ajustándose *ex post* a un menor nivel, al caer la producción y el ingreso.

También el efecto de la crisis de financiamiento externo en el presupuesto público fue adverso. El corte del flujo de capitales limitó la capacidad de endeudamiento del sector público en el exterior, mientras que el alza de la tasa de interés internacional acrecentó el peso del servicio de la deuda pública externa. En muchos países de la región, los gobiernos avalaron una fracción de la deuda privada con el exterior; a veces la correspondiente deuda interna del sector privado con el sector público se licuó y, en otros casos, el Estado subsidió a los deudores privados y al sistema financiero doméstico, a fin de evitar el colapso de este último. Todo lo anterior presionó las finanzas públicas. De otro lado, el ajuste recesivo deterioró los ingresos fiscales, tanto por el menor nivel de actividad interna, y la consiguiente merma de la recaudación tributaria, como por la caída de las importaciones y sus secuelas en la recaudación proveniente del comercio exterior. Por último, el esfuerzo de ajuste de las cuentas externas obligó a efectuar devaluaciones reales de la moneda nacional, provocando, en los países cuyo sector público es deficitario en moneda extranjera, un aumento del déficit en términos reales.

Inicialmente, las autoridades intentaron evitar que el deterioro de la posición fiscal se tradujera en una merma del consumo y la inversión del gobierno, recurriendo al endeudamiento interno y a la emisión. Saturado el endeudamiento interno y enfrentados a una escalada inflacionaria,<sup>2</sup> los gobiernos se han visto obligados a reducir sus gastos corrientes y de inversión.<sup>3</sup> La caída

---

dante los ajustes recesivos, forzados por el desequilibrio del balance de pagos; la inestabilidad, introducida por las fluctuaciones del financiamiento externo; y la mantención, por parte de las autoridades, de una tasa de interés elevada, a fin de evitar la fuga de capitales.

<sup>2</sup>Además, el desajuste inflacionario deteriora los ingresos tributarios (Tanzi, Blejer y Teijeiro, 1987).

<sup>3</sup>Obsérvese en el cuadro 3 que la trayectoria de la inversión pública, la inversión total y el ahorro interno difiere en Chile de la tendencia regional. Para un análisis del caso chileno, véase Eyzaguirre (1989).

de la inversión fiscal presiona hacia abajo la inversión privada, limitando el ahorro privado *ex post* (cuadro 3).

En síntesis, la crisis de la deuda externa ha impuesto restricciones directas e indirectas a la capacidad de inversión. La aplicación de políticas de austeridad en el consumo (fomento del ahorro *ex ante*) será ineficiente y recesiva en la medida en que no se actúe sobre los factores determinantes de la inversión que también son afectados por la crisis, i.e. el proceso de generación de divisas y el presupuesto fiscal para inversión pública.

En este artículo se construye un modelo macroeconómico que pone de manifiesto las interrelaciones anteriores. Intenta mostrar que la formación de ahorro *ex post*, o ahorro efectivamente materializado, difiere según si la balanza de pagos y el presupuesto fiscal actúan o no como variables restrictivas. La presencia de dos eventuales brechas, externa y fiscal, abre cuatro posibles situaciones, según si cada una, ambas, o ninguna ejercen una presión restrictiva. En cada

caso, se identifican las políticas más adecuadas para el fomento del ahorro interno.

Cuadro 3  
AMERICA LATINA (SEIS PAISES):  
COEFICIENTE INVERSION BRUTA FIJA  
PUBLICA/PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(Dólares de 1980)

País	Períodos <sup>a</sup>		
	1975-1981	1982-1984	1985-1987
Argentina	... <sup>b</sup>	...	...
Brasil	...	...	...
Chile <sup>c</sup>	5.5 <sup>d</sup>	5.1	9.2
Ecuador	6.2	4.9	5.0
México	9.6	7.6	5.8
Perú	5.6	6.4	4.3

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Análisis Cuantitativo, Sección de Cuentas Nacionales.

<sup>a</sup> Se tomó el promedio aritmético simple para los años señalados.

<sup>b</sup> Cifras oficiales no disponibles.

<sup>c</sup> Estimaciones extraoficiales (Larrañaga, 1989).

<sup>d</sup> Se refiere a 1978-1981.

## I

### El modelo

La absorción de la crisis de la deuda externa ha obligado a las economías latinoamericanas a poner en vigencia políticas económicas que las han alejado del pleno empleo. El desempleo y la capacidad instalada ociosa sugieren la conveniencia de adoptar un marco analítico keynesiano, que modele la determinación del producto por el lado de la demanda efectiva.

Así, suponemos que la economía produce un bien genérico en cantidad "Y", que es ofrecido a un precio "p"; el producto efectivo es determinado por la cantidad demandada de dicho producto al precio p,  $D(p)=Y$ .

El producto doméstico es ofrecido en el mercado interno y en el mercado externo. En este último mercado, el bien nacional enfrenta una demanda negativamente inclinada<sup>4</sup> al precio re-

lativo entre dicho bien doméstico y un bien genérico producido en el exterior al precio  $p^*$ . Como ambos precios —p y  $p^*$ — están denominados en distintas monedas, siendo e el número de unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera, el precio relativo entre ellos es  $ep^*/p$ , que denominaremos tipo de cambio real (TR).

En aras de la simplicidad, determinamos  $p^*=1$  como numerario del modelo, con lo que  $TR=e/p$ . A continuación describimos las ecuaciones que regulan los distintos componentes de la demanda efectiva.

#### 1. El sector público

El consumo del gobierno es considerado exóge-

<sup>4</sup>La oferta del producto doméstico es infinitamente elás-

tica, de modo que si su demanda externa también lo fuera, el nivel del producto quedaría indeterminado.

no o, más exactamente, uno de los instrumentos de la política fiscal.

Así,

$$(1) \quad CG = \overline{CG},$$

donde CG representa el consumo del gobierno en unidades del bien doméstico.

Los ingresos tributarios provienen, de un lado, de impuestos directos al ingreso de los residentes; y, del otro, de impuestos indirectos que gravan tanto el bien nacional como las importaciones del bien extranjero.

$$(2) \quad T = t Y + B TR M,$$

donde  $t$  es la tasa tributaria media (directa e indirecta) por unidad producida del bien nacional, en tanto que  $B$  representa la tasa combinada de aranceles medios e impuestos indirectos pagados por las importaciones ( $M$ ). Estas últimas están medidas en unidades del bien extranjero.

$$(3) \quad YDG = T - DEPMN - TR DEPME \\ - r BGP - TR r^* BGX$$

Denominamos ingreso disponible del gobierno (YDG) a la diferencia entre la recaudación tributaria y un conjunto de partidas financieras que se detalla a continuación. El déficit de las empresas públicas en moneda nacional y moneda extranjera está representado por DEPMN y DEPME, respectivamente (si existiere superávit se altera el signo que precede a la partida).<sup>5</sup> Los bonos emitidos por el gobierno y colocados entre los residentes (BGP) devengan un determinado interés nominal. En el supuesto de que el público mantiene constante, al menos, el volumen real de dichos bonos, el servicio de la deuda interna del gobierno está dado por  $r BGP$ , donde  $r$  es la tasa de interés real. Por último,  $BGX$  representa títulos de la deuda pública emitidos en moneda extranjera al tipo de interés internacional,  $r^*$ .

El ingreso disponible del gobierno (YDG) equivale al volumen de gasto del gobierno susceptible de ser financiado sin tener que recurrir a un aumento del volumen de la deuda pública interna real, de la base monetaria o del endeudamiento externo del sector público.

Introduzcamos ahora el concepto de restric-

<sup>5</sup>En la formulación se supone implícitamente que las empresas públicas no emiten sus propios títulos de deuda.

ción fiscal. Hablaremos de restricción fiscal dominante si el gobierno no puede colocar más deuda interna real,<sup>6</sup> si le resulta inadmisibles o imposible aumentar la recaudación del impuesto inflación, y si su capacidad de aumentar el endeudamiento externo está determinada exógenamente.<sup>7</sup>

El déficit del sector público está dado por:

$$(4) \quad DSP = DBGP + DBGX TR + \pi m,$$

donde DBGP es el aumento del volumen real de deuda interna pública.

DBGX es el aumento del endeudamiento externo del sector público en unidades de moneda extranjera.<sup>8</sup>

$\pi$  es la tasa de inflación.

$m$  es el stock real de dinero.<sup>9</sup>

$\pi m$  es la recaudación real del impuesto inflación<sup>10</sup>.

Así, la restricción fiscal dominante equivale a  $DBGP=0$ ,  $DBGX=F$  y  $\pi m=k$ , donde  $F$  es el flujo neto exógeno de capitales desde el exterior y  $k$ , una constante.

Finalmente, la inversión del gobierno está dada por:

$$(5) \quad IG = \overline{IG} = YDG - CG + DSP \text{ si la restricción fiscal no es dominante (RFND).}^{11}$$

<sup>6</sup>Hemos adoptado un supuesto extremo para hacer más simple el modelo. Cabe suponer que, dentro de cierto rango, el gobierno puede colocar más deuda interna si ofrece mayor interés. Sin embargo, es probable que ese rango sea estrecho si el público percibe que al gobierno le resultará imposible servir su deuda en el futuro. En este último caso, el gobierno estaría imposibilitado para financiar su déficit con emisión de deuda interna.

<sup>7</sup>Es la situación que se ha dado en la práctica desde la crisis de 1982.

<sup>8</sup>Nótese que, dado  $p^*=1$ , unidades de moneda extranjera es equivalente a unidades del bien foráneo.

<sup>9</sup>Por razones de simplicidad, suponemos que la demanda real de dinero,  $m$ , es constante. La otra posibilidad sería introducir una función de demanda de dinero que la relacione con el ingreso y la tasa de interés. Dicha formulación permitiría captar los cambios en el señoreaje.

<sup>10</sup>En la presente formulación nos situamos en el caso de una autoridad económica que evita financiar el déficit público mediante un monto de emisión que acelere el alza del nivel de precios. Así, la inflación no está causada por el exceso de demanda, sino que es meramente inercial, y el gobierno recauda el consiguiente impuesto inflación.

Nótese que si el gobierno puede financiar DSP, la inversión pública es una variable de política (IG) determinada en función de consideraciones de mediano plazo; en este caso la variable de ajuste es DSP. Por el contrario, si la restricción fiscal es dominante (RFD) la variable DSP está fija y la variable que se ajusta es la inversión del gobierno.

$$(6) \quad IG = YDG - CG + k + TR F$$

si la restricción fiscal es dominante.

### 2. El sector privado

El consumo del sector privado, medido en unidades del bien doméstico, está dado por:

$$(7) \quad CP = C_0 + C_1 (Y - t Y + r BGP - TR BPX r^* - \pi m) - C_2 TR - C_3 r$$

donde BPX representa el endeudamiento externo del sector privado en unidades de moneda extranjera.

El término entre paréntesis aproxima el ingreso disponible del sector privado. El tipo de cambio real aparece ejerciendo influencia negativa en el consumo privado, dado el supuesto implícito de que el tipo de cambio real se correlaciona inversamente con el salario real y que la propensión a consumir de los trabajadores es más alta que la de los capitalistas. Por último, se postula que la tasa de interés real es una variable que afecta negativamente el consumo del sector privado, al actuar como precio relativo entre el consumo presente y el consumo futuro.<sup>12</sup>

A su turno, la inversión realizada por el sector privado se explica en función del producto, de la inversión realizada por el gobierno y de la tasa de interés real.

<sup>11</sup>Nótese que se ha optado por modelar la inversión pública como variable de ajuste; y el consumo del gobierno, como variable de política. Con ello se quiere significar que el consumo del gobierno es relativamente más inflexible.

<sup>12</sup>El consumo podría haber sido modelado en función de la riqueza, aproximando este último concepto por (Ingreso disponible/r). La imposibilidad práctica de prestar y pedir prestado a la tasa r, sin restricciones de tiempo y cantidad, hace recomendable modelar el ingreso y la tasa de interés como argumentos separados. Cabe anotar, por otro lado, que, todo lo demás constante, el ahorro privado se vincula directamente con la tasa de interés. Sin embargo, a nivel del equilibrio general la correlación entre ahorro y tipo de interés puede ser inversa, según veremos más adelante.

$$(8) \quad IP = I_0 + I_1 Y + I_2 IG - I_3 r$$

Está implícito en la formulación el carácter complementario de la inversión pública y de la privada.<sup>13</sup> Así, una mayor inversión pública (por ejemplo, en infraestructura) mejora la rentabilidad de los proyectos privados y empuja hacia arriba la inversión privada. Por su parte, la tasa de interés real aproxima el costo del capital.

### 3. El sector externo

Las ecuaciones que describen el intercambio con el exterior corresponden al comportamiento de las importaciones, y las exportaciones, así como al movimiento de las reservas internacionales.

$$(9) \quad M = M_0 + M_1 Y + M_2 (IP + IG) - M_3 (1 + B) TR$$

Se supone que el número de unidades del bien extranjero demandado por los residentes está positivamente correlacionado con el producto y con la inversión total. Por otra parte, un alza de precio relativo entre el bien extranjero y el bien nacional  $\{(1+B) TR\}$  desincentivaría la demanda del bien importado.

$$(10) \quad X = X_0 + X_1 TR$$

El número de unidades del bien nacional vendidas al extranjero (X) viene determinado por la demanda externa del producto doméstico. Ella resultará tanto mayor cuanto más barato sea el bien nacional respecto al bien extranjero, es decir cuanto más alto el tipo de cambio real. Por construcción, en este modelo una mejoría de los términos del intercambio se aproxima mediante un alza de  $X_0$ , para un tipo de cambio real dado.<sup>14</sup>

$$(11) \quad \Delta R = F - r^* (BGX + BPX) + (X/TR) - M$$

<sup>13</sup>Nótese que la complementariedad de la inversión pública y la inversión privada asume en (8) un carácter técnico, en el sentido de que esta última requiere de la primera para la dotación de infraestructura, servicios, etc. El llamado "efecto desplazamiento", en virtud del cual la inversión pública desplazaría a la inversión privada al competir por financiamiento, proviene del impacto indirecto vía tasa de interés. Esto también está captado en el modelo.

<sup>14</sup>En términos más rigurosos, se trata de un desplazamiento positivo de la demanda extranjera del bien nacional.

Finalmente, el saldo del balance de pagos, que se expresa en unidades de moneda extranjera, viene dado por la diferencia entre la transferencia neta de recursos desde el exterior  $\{F - r_i(BGX + BPX)\}$  y el saldo del balance comercial  $\{(X/TR) - M\}$ . Hablamos de restricción externa dominante (RED) si la conducción económica, enfrentada a una pérdida no sostenible de reservas internacionales, impone el equilibrio de la balanza de pagos,  $\Delta R = 0$ .

#### 4. Los cierres del modelo

La existencia de dos posibles regímenes fiscales (restricción fiscal dominante y no dominante) y de dos posibles situaciones en el intercambio con el exterior —restricción externa dominante y no dominante— configura cuatro eventuales cierres para el modelo.

##### a) *Ambas restricciones no dominantes* (caso I)

En este caso la economía en cuestión tiene un sector público financieramente solvente, con capacidad para enfrentar sus gastos corrientes y de inversión, ya sea con sus ingresos corrientes o mediante la colocación de deuda pública. A la vez, su posición externa es sólida y el financiamiento del balance de pagos no presenta problemas.

El modelo se cierra con la ecuación de determinación del producto por el lado de la demanda efectiva.

$$(12) \quad Y = CP + CG + IP + IG + X - TR M$$

Dado lo anterior, en esta solución las ecuaciones (3), (4), (6) y (11) no están activas, vale decir, no contribuyen a la determinación de las variables endógenas. La tasa de interés doméstica está definida por la política monetaria, mientras que la tasa tributaria, el consumo y la inversión del gobierno son resorte de la política fiscal. El tipo de cambio, por último, es también una variable de política.

Reduciendo el modelo a lo fundamental, el caso I puede ser descrito por cuatro ecuaciones:

$$Y - IP - CP + TR M = CG + IG + X_0 + X_1 TR$$

$$I_1 Y - IP = -I_0 + I_3 r - I_2 IG$$

$$C_1 (1 - t)Y - CP = -C_0 + C_1 \pi m \\ + TR (C_1 r^* BPX + C_2) \\ + r (C_3 - C_1 BGP)$$

$$M_1 Y + M_2 IP - M = -M_2 IG - M_0 \\ + M_3(1 + B)TR$$

##### b) *Restricción fiscal dominante* *y holgura externa* (caso II)

En este caso, la variable macroeconómica crítica es la transferencia interna de recursos desde el sector privado hacia el sector público, es decir la incapacidad del Estado para financiar su plan de gastos corrientes y de inversión. Típicamente, esta economía afrontará problemas en el financiamiento del déficit público, pero puede que sus cuentas externas exhiban cierta holgura<sup>15</sup>.

En esta situación, los cambios en el financiamiento disponible del sector público (motivados, por ejemplo, si  $BGX > 0$ , por un alza en el costo internacional del crédito o por una disminución en el refinanciamiento de los intereses devengados) obligarán a un ajuste de los montos de inversión pública. Dado el carácter complementario de la inversión pública y la privada, el ajuste de la primera afectará el monto de la segunda y, *ex post*, el nivel del ahorro interno agregado de la economía.

El modelo que describe el caso II puede ser presentado mediante las cinco ecuaciones siguientes:

$$Y - IG - IP - CP + TR M = CG + X_0 + X_1 TR$$

$$t Y - IG + B TR M = DEPMN + CG - k \\ + TR(DEPME + r^* BGX - F) \\ + r BGP$$

$$I_1 Y + I_2 IG - IP = -I_0 + I_3 r$$

$$C_1 (1 - t)Y - CP = -C_0 + C_1 k \\ + TR (C_1 r^* BPX + C_2) \\ + r (C_3 - C_1 BGP)$$

$$M_1 Y + M_2 IG + M_2 IP - M = -M_0 + M_3 (1 + B)TR$$

##### c) *Restricción externa dominante* *y holgura fiscal* (caso III)

Este caso simboliza el problema de una economía que enfrenta serios problemas para financiar su balance de pagos, no así sus cuentas fisca-

<sup>15</sup>Este es, claramente, el caso del Brasil durante 1988.



les. Aquí encontramos un problema de transferencia externa de recursos, y no de transferencia interna. Es decir, el gobierno dispone del poder suficiente para financiar sus planes de consumo e inversión, ya sea directamente mediante la tributación o por la colocación de deuda interna (bonos o dinero). Sin embargo, la economía en su conjunto enfrenta un desequilibrio de pagos internacionales; y ni el sector público ni el privado pueden colocar en el exterior el monto de bonos requerido para financiar dicho desequilibrio.

Operacionalizamos la brecha externa dominante por medio de  $\Delta R = 0$ . El subsistema (9)–(11) indica que, dado un nivel de inversión, el nivel del producto viene determinado por el equilibrio externo; o, más exactamente, que existe un nivel de producto doméstico máximo compatible con las cuentas externas. Cuando dicho nivel de producción es inferior a la de pleno empleo, hablamos de brecha externa dominante.

Ahora bien, nada garantiza que el nivel de producto que satisface la ecuación (12) sea el mismo que el implícito en el subsistema (9)–(11). Este es un punto importante; si la demanda efectiva (ecuación (12)) determina un nivel de producción superior al compatible con la brecha externa, la economía empezará a perder reservas internacionales. La autoridad económica se verá forzada, entonces, a contraer la demanda efectiva; para ello podrá disminuir los gastos públicos, modificar el tipo de cambio y/o regular la tasa de interés real vía política monetaria. Sin embargo, dado que el consumo y la inversión del gobierno son típicamente variables, poco flexibles y determinados en función de consideraciones distintas a la de regular la demanda efectiva, supondremos que el ajuste se materializa a través de la política monetaria.<sup>16</sup> En otras palabras, en condiciones de una brecha externa dominante, la política monetaria regulará el tipo de interés, de modo de hacer compatible la demanda efectiva con la restricción externa.<sup>17</sup>

<sup>16</sup>El ajuste puede también hacerse a través de la política cambiaria. Sin embargo, ello requiere modificar el tipo de cambio real, lo que supone alterar el salario real (al menos en el corto plazo); y por otro lado, el efecto del tipo de cambio real sobre la demanda es más impreciso (Krugman y Taylor, 1978).

<sup>17</sup>Si se están perdiendo reservas, la política monetaria puede subir la tasa de interés para frenar la demanda efectiva. Sin embargo, lo contrario no es necesariamente cierto. Si

En el caso III, dado que suponemos la existencia de holgura fiscal, la ecuación (5) vuelve a reemplazar las ecuaciones (3) y (6), en tanto que adicionalmente se activa la ecuación (11). A diferencia de los casos anteriores, la tasa de interés pasa a ser una variable endógena. El caso puede ser descrito por medio de las siguientes cinco ecuaciones:

$$Y - IP - CP + TR M = CG + IG + X_0 + X_1 TR$$

$$I_1 Y - IP - I_3 r = -I_0 - I_2 IG$$

$$C_1 (1 - t)Y - CP - (C_3 - C_1 BGP) r = -C_0 + C_1 \pi m + TR (C_1 r^* BPX + C_2)$$

$$M_1 Y + M_2 IP - M = -M_2 IG - M_0 + M_3 (1 + B) TR$$

$$TR M = TR \{F - r^* (BGX + BPX)\} + X_0 + X_1 TR$$

#### d) Restricción fiscal y externa dominantes (caso IV)

Examinemos, por último, la situación más compleja. La economía enfrenta problemas de financiamiento tanto en el sector público como en el balance de pagos; i.e., adolece de problemas de transferencia interna y externa. Como señalamos anteriormente, no se trata de una mera especulación académica sino que dado que choques externos —como el de la crisis de 1982— pueden comprometer ambos equilibrios, es el problema habitual de la política económica de la hora presente en muchos países de la región.

El modelo que sintetiza el caso IV vuelve a activar las ecuaciones (3) y (6), en lugar de la (5). La restricción externa (ecuación (11)) continúa operativa y, por lo mismo, el tipo de interés es una variable endógena. El caso puede ser descrito por las siguientes seis ecuaciones básicas:

$$Y - IG - IP - CP + TR M = CG + X_0 + X_1 TR$$

$$t Y - IG + B TR M - r BGP = DEPMN + CG - k + TR (DEPME + r^* BGX - F)$$

$$I_1 Y + I_2 IG - IP - I_3 r = -I_0$$

hubiera holgura externa, la tasa de interés no podrá descender por debajo del nivel mínimo necesario para evitar la fuga de capitales. Cuando el tipo de cambio real está fijo, dicho nivel es aproximadamente igual a la tasa de interés internacional, menos la inflación externa, más el riesgo país.

$$C_1 (1 - t)Y - CP - (C_3 - C_1 \text{ BGP}) r = -C_0 + C_1 k + \text{TR} (C_1 r^* \text{ BPX} + C_2)$$

$$M_1 Y + M_2 IG + M_2 IP - M \neq -M_0 + M_3(1 + B)\text{TR}$$

$$\text{TR M} = \text{TR} \{F - r^* (\text{BGX} + \text{BPX})\} + X_0 + X_1 \text{TR}$$

### 5. Los factores determinantes del ahorro

Tras haber desplegado el modelo en sus distintas fases, estamos en condiciones de hacer explícita la teoría subyacente acerca de la determinación de la tasa de ahorro interno de la economía. Al introducir el modelo, hablamos de capacidad instalada ociosa y de determinación del producto por la vía de la demanda efectiva. Esto equivale, en materia del proceso de ahorro-inversión, a introducir la distinción fundamental entre el ahorro *ex ante* y el ahorro *ex post*, esto es, a considerar el ahorro como una magnitud resultante derivada, en lo fundamental, de los planes de inversión efectivamente materializados.

Las cuentas nacionales establecen que,

$$(13) \quad \text{AI} = Y - \text{CG} - \text{CP},$$

donde AI es el ahorro interno, medido en unidades del bien nacional.

Usando (12) tenemos

$$(14) \quad \text{AI} = \text{IP} + \text{IG} + \text{X} - \text{TR M}$$

Y si la restricción externa es dominante

$$(15) \quad \text{AI} = \text{IP} + \text{IG} - \text{TR} \{F - r_i (\text{BGX} + \text{BPX})\}$$

Lo fundamental aquí es el sentido de la causalidad: ésta va desde la inversión al ahorro, y no viceversa. El nivel de la inversión, tanto pública como privada, es una variable endógena, cuyo valor es el resultado del conjunto de variables que operan en el modelo. Aún más, los factores determinantes de la inversión —y por extensión del ahorro— varían, dependiendo de si las restricciones fiscal y externa son o no operativas. Llegamos así al argumento principal de este trabajo: la determinación del ahorro agregado de la economía y, por tanto, las medidas de política para afectarlo, dependen de las restricciones macroeconómicas, fiscal y externa imperantes.

El análisis anterior adquiere validez toda vez que la crisis de la deuda externa ha generado en los países latinoamericanos situaciones macroeconómicas caracterizadas por elevado desempleo, cuantiosos déficit fiscales —con las consiguientes presiones inflacionarias— y desequilibrios del balance de pagos. En una situación económica distinta, en la que haya, por ejemplo, abundancia de flujos de crédito voluntario y pleno empleo, el modelo anterior debiera ser reformulado.

## II

### Los resultados

Como veíamos en la sección anterior, la determinación del nivel de ahorro interno e inversión de la economía depende del régimen de brechas dominante. En esta sección nos proponemos investigar el efecto que una gama de políticas y de choques en variables exógenas produce en la función reducida de ahorro interno y de inversión total.

En particular nos interesa aislar el efecto de algunas variables seleccionadas. En primer término, investigaremos el impacto de la política monetaria vía cambios en la tasa de interés real.<sup>18</sup>

Cabe destacar que ello es posible únicamente si la restricción externa no es dominante, dado que, cuando lo es, la política monetaria se torna endógena.

Enseguida analizaremos la incidencia de un grupo de variables que corresponden al dominio de la política fiscal. Ellas son el consumo del gobierno; la tasa de tributación;<sup>19</sup> y el déficit

los, ha recibido bastante atención en la literatura. Estudios sobre el tema se encuentran en Fry (1980), Giovannini (1983), Blinder (1975) y Boskin (1978).

<sup>19</sup>Una modificación del grado de evasión tributaria provoca, para fines de este modelo, repercusiones similares.

<sup>18</sup>Este efecto, aunque en el marco de otro tipo de mode-

(superávit), tanto en moneda nacional como extranjera, de las empresas públicas.

Analizaremos, por último, el efecto de las alteraciones provenientes del sector externo de la economía. Las modificaciones del tipo de cambio real pertenecen a esta categoría.<sup>20</sup> También se consideran el efecto de alteraciones en los términos del intercambio (el cual se aproxima a través de modificaciones en  $X_0$ ), en la tasa de interés internacional y en el flujo de capitales desde el exterior.

Para establecer el impacto de las distintas políticas y choques en las variables exógenas, calcularemos el gradiente del ahorro y la inversión respecto de los elementos de interés.<sup>21</sup> Sin embargo, dada la estructura del modelo, los signos de los distintos elementos de los gradientes no pueden ser determinados *a priori*; para avanzar en la comprensión de los efectos es necesario hacer algunos supuestos sobre los datos básicos y las elasticidades del modelo estructural.<sup>22</sup>

### 1. Supuestos básicos sobre variables y parámetros

En la formulación de estos supuestos, se intentó mantener libres algunas variables —en particular, los niveles de deuda de los distintos agentes, el déficit de las empresas públicas y el flujo de capitales— con el objeto de ganar generalidad en los resultados.<sup>23</sup> Las variables “libres” fueron seleccionadas precisamente para flexibilizar los factores que son más esenciales en la diferencia-

ción de distintas estructuras macroeconómicas, i.e. los niveles de deuda interna y externa y la posición de flujo del sector público en moneda extranjera.

Se señalan a continuación los supuestos básicos.

i) Coeficientes sobre el producto: exportaciones (0.25), importaciones (0.20), inversión pública (0.1), inversión privada (0.05), consumo del gobierno (0.2) y consumo privado (0.6).

ii) Elasticidades: todas las elasticidades-producto (importaciones, inversión privada y consumo privado) equivalen a la unidad. Las elasticidades-precio de las importaciones y exportaciones se hicieron ambas igual a 0.5 (garantizándose así en el límite la condición de Marshall-Lerner).

Las elasticidades de la inversión y del consumo privados, respecto de la tasa de interés real, fueron fijadas en 0.5 y 0.05. El efecto del tipo de cambio real en el consumo privado, en términos de elasticidad, se fijó en 0.12.

iii) Tasa tributaria, 20%; impuestos a las importaciones, 30%; impuesto inflación, equivalente a tres puntos del producto.

Sobre la base de dichos datos se efectúan dos ejercicios. El primero consiste en averiguar el signo de la influencia de los distintos factores determinantes del ahorro y la inversión, permitiendo que las variables libres fluctúen dentro de rangos razonables.<sup>24</sup> Estos son, expresados en puntos porcentuales del PIB:

BGX	: entre 10 y 80
BPX	: entre 0 y 40
BGP	: entre 0 y 60
DEPMN	: entre 0 y 6
DEPME	: entre -10 y 0
F	: entre 2 y 8

El recorrido de las distintas variables libres determina un intervalo para cada elemento de los gradientes del ahorro y la inversión. El efecto

<sup>20</sup>El efecto de las devaluaciones reales en el producto es un tópico bastante estudiado. Referencias clásicas sobre el tema, en el contexto de los países en desarrollo, son las de Cooper (1971), Diamand (1978) y Krugman y Taylor (1978). El impacto de las devaluaciones sobre el ahorro deriva, en parte, de las repercusiones sobre el producto.

<sup>21</sup>La solución analítica de las variables endógenas en los cuatro casos descritos presentaba enormes dificultades de resolución algebraica. Los obstáculos pudieron ser salvados gracias a la aplicación del programa computacional “Maple”, de reciente elaboración, que permite la manipulación de ecuaciones. Aún así, la estructura algebraica del gradiente del ahorro es, en los cuatro casos, muy extensa. Su detalle se encuentra en Eyzaguirre (1989).

<sup>22</sup>Dado que, en esta etapa, no se cuenta con una estimación econométrica del modelo.

<sup>23</sup>También pudo haberse asignado valores a cada una de las variables y parámetros y simular el modelo. Sin embargo, esa alternativa no tiene más validez general que la de un ejemplo.

<sup>24</sup>Los rangos surgen de los datos conocidos para países latinoamericanos. Por ejemplo, según datos de la CEPAL, el coeficiente de deuda externa (promedio 1982-1987) fluctúa entre 25% para Colombia y 110% para Costa Rica. En el caso de la deuda interna del gobierno, cabe citar el caso de México: en 1986, el coeficiente respectivo alcanzaba a 62.8%, aunque se proyectaba que bajara a 50.6 en 1987, según antecedentes suministrados por la Dirección General de Planeación Hacendaria.

de las distintas variables será considerado positivo si el intervalo no asume valores negativos, y viceversa. Si el intervalo posible contiene valores negativos y positivos, la variable respectiva será considerada de efecto ambiguo.

El segundo ejercicio consiste en escoger un valor dentro de cada intervalo, a fin de calcular las elasticidades del ahorro y la inversión respecto de cada uno de sus factores determinantes. Para tal efecto se adoptó, en cada caso, el valor medio de los intervalos anteriormente mencionados.

### 2. El impacto de la tasa de interés

Antes de analizar el efecto de la tasa de interés real en el ahorro y la inversión, es bueno insistir en la forma que, según este modelo, se determina dicha tasa. La autoridad monetaria, a través de operaciones de compra y venta de bonos del Banco Central que devengan un cierto interés real,<sup>25</sup> regula la tasa de interés de la economía. Cuando existe restricción externa, la tasa de interés se fija en un nivel que haga compatible la demanda global con dicha restricción; es decir, si el Banco Central comienza a perder reservas internacionales, puede "frenar" el ritmo de actividad interna mediante un alza en la tasa de interés, y viceversa.

Cuando la restricción externa no es dominante, la tasa de interés deja de ser una variable

Dados los parámetros supuestos anteriormente, el impacto que un alza de la tasa de interés provoca sobre la inversión es negativo en el caso I (modelo sin restricciones). En presencia de restricción fiscal (caso II) el impacto se hace aún más negativo, puesto que al impacto directo del alza del tipo de interés sobre la inversión privada, se suma la reducción de la inversión pública, derivada del aumento del peso del servicio de la deuda interna pública.

También el efecto del alza del tipo de interés en el ahorro es negativo en ambos casos, siendo mayor el impacto cuando existe restricción fiscal. La caída del ahorro obedece a que el descenso de la inversión induce una disminución mayor en el producto que en el consumo.

Se deduce, entonces, que es posible aumentar el ahorro reduciendo la tasa de interés; la eficiencia de la medida dependerá del grado de holgura externa y de capacidad instalada ociosa. El cuadro 4 presenta las elasticidades obtenidas en cada caso.

### 3. El impacto de las variables de política fiscal sobre el nivel de ahorro interno e inversión

#### a) El consumo del gobierno

En el modelo sin restricciones, el impacto del consumo del gobierno sobre el nivel de inversión

Cuadro 4  
ELASTICIDADES AHORRO INTERNO (S) E INVERSION (I)

Variable \ Régimen	Régimen	Caso I (RFND-REND)	Caso II (RFD-REND)	Caso III (RFND-RED)	Caso IV (RFD-RED)
Tasa de interés	S	-0.13	-0.46	"	"
	I	-0.36	-1.20	"	"

" En estos casos la tasa de interés es endógena.

endógena y puede ser alterada libremente por la autoridad económica. Esto ocurre en el caso I, en el que ambas restricciones no son dominantes, y en el II, en el que la economía enfrenta un problema fiscal.<sup>26</sup>

<sup>25</sup>O, también, a través de la tasa de redescuento.

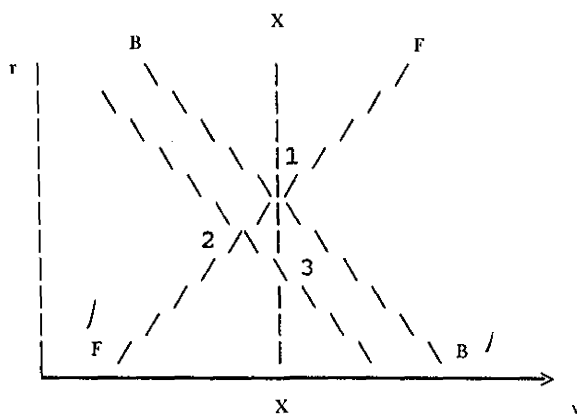
<sup>26</sup>El déficit fiscal apremiante puede traducirse en una fuerte expansión del dinero, vía crédito al sector público. Sin

embargo, aún en estas condiciones, la autoridad monetaria puede afectar la demanda agregada, vía compra y venta de bonos del Banco Central, cambios en la tasa de redescuento o crédito al sector privado. Es decir, la restricción fiscal no implica que la autoridad monetaria pierda el control sobre la tasa de interés y la demanda agregada. (Agradezco a Roberto Zahler una discusión sobre este tema, aunque los errores de comprensión subsistentes son de exclusiva responsabilidad del autor).

de la economía es positivo. La razón está en el argumento keynesiano tradicional del efecto multiplicador de la política fiscal en el producto y el consiguiente aumento de la inversión inducido por la expansión de la demanda. Sin embargo, en presencia de una restricción externa (caso III) se verifica el llamado "efecto desplazamiento", esto es una sustitución parcial del gasto público por inversión. El incremento de la demanda efectiva derivado de la ampliación del consumo del gobierno incentiva las importaciones y, por ende, deteriora la balanza de pagos; la autoridad económica se ve obligada, entonces, a intervenir, elevando el tipo de interés, lo que desalienta la inversión privada. Si la economía presenta, además, problemas fiscales (caso IV), el efecto desplazamiento es aún mayor, por cuanto la expansión del consumo del gobierno se efectúa a expensas de un repliegue de la inversión pública. Finalmente, el impacto negativo del consumo del gobierno alcanza su máximo valor cuando sólo hay restricción fiscal (caso II). Al haber restricción fiscal se produce una sustitución completa del consumo público por inversión pública, y el menor nivel de inversión pública desincentiva la inversión privada, por lo que en general la demanda efectiva se contrae y el producto cae. Sin embargo, en este caso es posible evitar el componente recesivo mediante una reducción de la tasa de interés.

Lo anterior puede explicarse mejor con la ayuda de un diagrama (gráfico 1). En el espacio  $(y,r)$ , el equilibrio del mercado de bienes (BB) tiene una pendiente negativa, debida al efecto

Gráfico 1  
EFECTOS DE UNA EXPANSION DEL CONSUMO  
DEL GOBIERNO



negativo de un alza de la tasa de interés en el consumo privado y la inversión privada. El equilibrio externo (XX) es inelástico, por cuanto el balance de pagos no se ve afectado directamente por la tasa de interés doméstica (en todo el modelo hemos supuesto que el flujo de capitales externos  $F$  es una variable exógena). Finalmente, el equilibrio fiscal (FF) acusa una pendiente positiva, por cuanto un alza del tipo de interés aumenta el peso del servicio de la deuda interna pública y una expansión del producto incrementa la recaudación tributaria.

Dado que en presencia de restricción fiscal la expansión del consumo del gobierno sustituye por completo la inversión pública y deprime la inversión privada, el equilibrio BB se desplaza hacia abajo. En el caso II la economía queda en el punto 2; y en el caso IV, en el punto 3, caso este último en que el nivel de inversión total es más alto.

También el efecto de una expansión del consumo del gobierno en el ahorro interno es, en general, adverso.<sup>27</sup> La argumentación es muy similar a la expuesta respecto de la inversión. Para los casos III y IV el efecto en el ahorro es el mismo que en la inversión. Dado que en presencia de una restricción externa, el cambio en el consumo del gobierno no puede afectar la balanza comercial, cuyo saldo viene determinado por la transferencia neta de recursos desde el exterior, el ahorro y la inversión se mueven en paralelo.<sup>28</sup> En el caso I, la economía sin restricciones, el incremento del consumo del gobierno promueve el ahorro interno, vía el efecto multiplicador. Finalmente, en el caso II, el impacto negativo del consumo del gobierno sobre el ahorro interno es máximo, dado el efecto recesivo comentado anteriormente.

El cuadro 5 presenta el signo del efecto del consumo del gobierno en la inversión y el ahorro en los distintos casos, así como la estimación de las elasticidades envueltas.<sup>29</sup>

<sup>27</sup>El tipo de relación que se establece en este modelo entre ahorro público y ahorro privado es, en general, contradictorio con la hipótesis de equivalencia ricardiana (Barro, 1974).

<sup>28</sup>Las cuentas nacionales indican que la inversión es igual al ahorro interno más el saldo de la balanza comercial.

<sup>29</sup>Téngase en cuenta que el valor de las elasticidades está influido por los supuestos acerca de algunos de los parámetros del modelo estructural.

Cuadro 5  
ELASTICIDADES AHORRO INTERNO (S) E INVERSIÓN (I)

Variable	Régimen	Caso I (RFND-REND)	Caso II (RFD-REND)	Caso III (RFND-RED)	Caso IV (RFD-RED)
Consumo del gobierno	S	-0.18	-0.94	-0.43	-0.51
	I	0.11	-1.84	-0.57	-0.67
Impuestos	S	0.09	0.46	0.24	0.35
	I	-0.05	1.51	0.32	0.47
Déficit de las empresas públicas (moneda nacional)	S	—	-0.19	—	<sup>a</sup>
	I	—	-0.48	—	<sup>a</sup>
Déficit de las empresas públicas (moneda extranjera)	S	—	-0.31	—	<sup>a</sup>
	I	—	-0.80	—	<sup>a</sup>

b) *El impacto de los impuestos*

El efecto que una modificación de la tasa impositiva (y/o del grado de evasión tributaria) tiene en la inversión y el ahorro reconoce también importantes diferencias según cuál sea el régimen de brechas dominante.

En el modelo sin restricciones el incremento de la carga tributaria contraerá la inversión. El aumento de los impuestos reduce el ingreso disponible de las personas y el consumo privado, deprimiendo así el producto y la inversión. Sin embargo, si la brecha externa es dominante (caso III), la merma del consumo genera holgura externa, permitiendo una reducción del tipo de interés y un aumento de la inversión. Si además, existe restricción fiscal (caso IV), el efecto positivo en la inversión es aún mayor por cuanto el aumento de la recaudación fiscal hace posible expandir la inversión pública e incentivar la inversión privada. Si sólo hay restricción fiscal, el impacto es máximo, dado que el repunte de la inversión pública y privada permite una expansión tanto de la demanda agregada como del producto, lo que a su vez retroalimenta la inversión.

El comportamiento del ahorro frente a la

tributación difiere ligeramente de lo observado en lo tocante a la inversión. A diferencia de ésta, en el modelo sin restricciones el ahorro interno se expande ante un aumento de la carga tributaria. Esto se debe a que el consumo se reduce más que el producto; la balanza comercial mejora, ya que la inversión decrece; y el ahorro interno sube, por lo que el balance de pagos mejora. En todos los demás casos, el efecto de un alza en la tributación sobre el ahorro es positivo y el impacto, aún mayor. La elasticidad del ahorro frente a los tributos es particularmente sensible a la estrechez del presupuesto fiscal (cuadro 5).

c) *El déficit de las empresas públicas*

Las variaciones en los resultados de las empresas del sector público influyen poco en el ahorro y la inversión si el Estado tiene un margen de endeudamiento u holgura fiscal. Sin embargo, cuando existe restricción fiscal, una mejoría en el balance de las empresas públicas permite recuperar la inversión pública y con ello la inversión privada y el ahorro (este último sube en el caso II, por cuanto al recuperarse inicialmente la inversión pública, el producto crece más que el consumo).

Si además existe restricción externa (caso IV), el impacto sobre el ahorro y la inversión es ambiguo. El incremento de la inversión pública, que permitiría la mejoría financiera de las empresas del Estado, ejerce presión sobre la demanda agregada y el balance de pagos. Al haber restricción externa, la autoridad económica se vería obligada a "frenar" el ritmo de actividad mediante una alza de la tasa de interés.

#### 4. El impacto del sector externo

##### a) Incremento de la demanda externa

En el marco de este modelo, el efecto de una expansión de la demanda externa del producto doméstico (y/o una mejoría de los términos del intercambio) es en todos los casos positivo para la formación de ahorro y el nivel de inversión. Pero la magnitud del impacto crece cuanto más restringida esté la economía.

Veamos primero el efecto en la inversión. En el modelo sin restricciones, el crecimiento de las exportaciones induce una expansión del producto y la inversión, vía efecto multiplicador. En presencia de una restricción fiscal, el incremento de las exportaciones y el producto, expande la recaudación fiscal y, de esta forma, la inversión

pública y privada. A su turno, incrementa directamente el ingreso de divisas, por lo que, cuando la restricción externa es dominante, hace posible una expansión financiada de la demanda interna.

Similar es el efecto en el ahorro interno. En el modelo sin restricciones el producto crece más que el consumo, debido a lo cual el ahorro sube y la balanza comercial mejora. El ahorro se expande en todos los demás casos y la elasticidad alcanza su valor máximo en el caso IV (cuadro 6).

##### b) La política cambiaria

Las consecuencias de una devaluación real de la moneda sobre la formación de ahorro y el nivel de inversión revisten en general un carácter ambiguo. Las devaluaciones desencadenan un conjunto de efectos, cuyo peso relativo varía según el régimen de brechas dominante.

Una devaluación real fomenta las exportaciones, al tiempo que inhibe la demanda de importaciones y encarece, en términos reales, cada unidad del bien importado. La incidencia neta de los cambios anteriores sobre la balanza comercial se estudia en las llamadas condiciones de Marshall-Lerner. Por otro lado, la devaluación

Cuadro 6  
ELASTICIDADES AHORRO INTERNO (S) E INVERSION (I)

Variable	Régimen	Caso I (RFND-REND)	Caso II (RFD-REND)	Caso III (RFND-RED)	Caso IV (RFD-RED)
Demanda externa	S	0.51	0.82	0.94	0.99
	I	0.07	0.83	1.25	1.33
Tipo de cambio real	S	0.44	0.43	"	0.24
	I	"	"	"	"
Flujo externo de capitales	S	—	0.31	0.23	0.28
	I	—	0.80	0.65	0.70
Tasa de interés externa	S	—	-0.30	-0.69	-0.30
	I	—	-0.80	-0.90	-0.87

real provoca un impacto sobre los salarios reales y la carga del servicio de la deuda externa privada, lo que redundará en un menor consumo privado.

Al escoger los parámetros, se supuso igual a uno la suma de las elasticidades-precio de las exportaciones e importaciones; sin embargo, dado que el coeficiente de exportación es mayor que el coeficiente de importación, el impacto neto de la devaluación real en la balanza comercial es ligeramente positivo. Como la devaluación contrae el consumo privado, en el modelo sin restricciones, el impacto total sobre la demanda agregada es ambiguo. También en el caso I, el efecto en el ahorro es positivo, por cuanto el consumo privado declina.

Al existir restricción fiscal se añade otro efecto; la devaluación afecta el presupuesto fiscal, favorable o desfavorablemente, según el signo de la posición fiscal en moneda extranjera ( $F - r^*BGX - DEPME$ ). Los países con alta deuda externa fiscal ( $BGX$ ) y bajos ingresos públicos directos en moneda extranjera (es decir  $DEPME$  ligeramente negativos o cercanos a cero) se verán afectados desfavorablemente, y viceversa. Por lo anterior, el impacto de la devaluación sobre el producto y la inversión sigue siendo ambiguo. El efecto en el ahorro es positivo, toda vez que el consumo privado disminuye.

En presencia de una restricción externa, el producto crece si la devaluación la relaja. Ello depende de la condición de Marshall-Lerner, que para este caso se supuso nula; por lo tanto, el efecto en la inversión continúa siendo ambiguo, al igual que en el caso IV.

En suma, la devaluación tenderá a favorecer la inversión cuanto mayor es la elasticidad-precio de las importaciones y exportaciones, y los ingresos del Estado en moneda extranjera, cuanto menor es el endeudamiento privado en el exterior, y más pareja la propensión al consumo de los tra-

bajadores y capitalistas. Estos dos últimos factores actúan de modo inverso sobre el ahorro.

c) *El flujo neto de capitales y la tasa de interés*

El efecto de estas dos variables—que junto al volumen de la deuda interna determinan la transferencia neta de recursos desde el exterior (TNRE)— es muy significativo si la economía está enfrentada a algún tipo de restricción. Un alza en el flujo neto de capitales y/o una reducción en el costo internacional del crédito—lo que equivale a un aumento de TNRE— permite aflojar, al mismo tiempo, la restricción externa y la restricción fiscal. El ahorro aumenta en todos los casos con restricción (II, III y IV) y otro tanto sucede con la inversión.

El aumento de TNRE permite recuperar la inversión fiscal y privada en los casos II y IV; en el caso III, donde sólo hay restricción externa, la holgura inicial de divisas permite una política económica más expansiva. Si ello se traduce en bajas del tipo de interés, la inversión privada repunta a consecuencia tanto del abaratamiento del costo del crédito como de la expansión de la demanda interna.

Las elasticidades correspondientes se presentan en el cuadro 6. Cabe destacar que en la economía sin restricciones (caso I), el impacto de TNRE es nulo en el contexto de este modelo. Ello porque se supone que la política económica regula los cambios en TNRE mediante el volumen de reservas internacionales (y los efectos monetarios se esterilizan, dado que  $r$  no cambia). Es posible—de hecho así ocurrió en América Latina hacia fines de los años setenta— que el efecto de un alza de TNRE sea en el caso I adverso para el ahorro, si esos nuevos recursos se destinan a financiar planes de consumo privados o del gobierno. En tal situación, el financiamiento externo sustituye al ahorro interno.



### III

## Conclusiones

La evidencia empírica sobre la evolución reciente del consumo, el ahorro tanto interno como externo, y la tasa de inversión en los países latinoamericanos plantea algunos interrogantes fundamentales acerca de sus causas. La espectacular caída del financiamiento externo provocada por la crisis de la deuda ha asestado un duro golpe a la disponibilidad de recursos para la inversión; por su parte, durante el proceso de ajuste el consumo por habitante se ha contraído en forma espectacular. Sin embargo, la reducción del consumo no se ha traducido en mayor disponibilidad de ahorro interno, lo que hubiera evitado que la caída del financiamiento externo se ajustara, como ha sucedido, mediante un deterioro equivalente de la tasa de inversión. Por el contrario, el consumo y el producto por habitante han disminuido en paralelo, la tasa de ahorro interno ha permanecido inalterada y la inversión se ha resentido en el mismo monto en que se ha deprimido el financiamiento externo neto o la transferencia financiera de recursos. Es lo que hemos llamado austeridad inútil.

La hipótesis básica que hemos formulado en este artículo es que la reducción del financiamiento externo ha originado, además de la merma del ahorro disponible, severas restricciones en el presupuesto en divisas (brecha externa) y en el presupuesto del sector público (brecha fiscal). Esto habría producido una alteración en la naturaleza del funcionamiento macroeconómico; en particular, pusimos de relieve la forma en que tales brechas contraen los gastos en inversión y, por tanto, frustran la materialización de los esfuerzos por elevar el ahorro privado. La racionalización adopta un enfoque nitidamente keynesiano: la escasez de inversión produce un ajuste recesivo, y el exceso potencial de ahorro desaparece al caer el ingreso.

Es ciertamente paradójico que una crisis provocada por la disminución del ahorro (en este caso, externo) conduzca a una situación caracterizada por un excedente de ahorro. Cabe, precisar lo anterior. La merma o el cese del financiamiento externo, provocan una contracción del ahorro público y, finalmente, de la inversión pú-

blica, efecto asimilable a la falta de ahorro. Sin embargo, al nivel del sector privado, la caída de la inversión pública y la recesión provocada por el ajuste a la brecha externa, desestimulan la inversión. Es en este nivel donde se esteriliza el mayor potencial de ahorro.

El análisis del funcionamiento macroeconómico bajo los distintos regímenes de brechas —externa, fiscal, ambas o ninguna— contribuye a identificar las políticas capaces de viabilizar un aumento de la inversión y del ahorro interno. También estudia el impacto que los cambios en las variables que están fuera del control de la política económica, ejercen en el ahorro y la inversión.

Una expansión del consumo del gobierno y/o un alivio de la carga tributaria tienden a ser expansivos en una economía que no encare restricciones presupuestarias importantes, sean ellas fiscales o de balanza de pagos. Ambas políticas favorecen la inversión, aunque la segunda perjudica ligeramente el ahorro interno (véanse las elasticidades en el cuadro 2). Sin embargo, en presencia de una restricción fiscal y/o externa, el consumo del gobierno desplaza a la inversión y perjudica la formación de ahorro, en tanto que la tributación la favorece e incentiva la inversión.<sup>30</sup> Si existe restricción externa y, por tanto, el nivel de producto queda supeditado al equilibrio del balance de pagos, la austeridad fiscal permite recuperar inversión; si existe restricción fiscal, la sustitución es indirecta. Aquí se da el caso de austeridad útil.

El efecto de un alza en la tasa de interés tiende a ser negativo para la formación de ahorro y el nivel de gastos de inversión aun en el caso de que se produzca *ex ante* una merma en el consumo. El impacto adverso de la tasa de interés real es mucho más fuerte cuando existe restricción fiscal.

También el efecto de la política cambiaria

<sup>30</sup>En este modelo la tributación es genérica. Obviamente, un desglose de los impuestos permitiría inferir conclusiones más precisas; no es dable suponer, por ejemplo, que la carga tributaria a las utilidades tenga el mismo efecto que la tributación indirecta.

depende del régimen de brechas. En ausencia de restricciones, fiscal y externa, el impacto de una devaluación dependerá de las elasticidades-precio de las exportaciones e importaciones y del nivel de la deuda externa privada, así como del efecto de dicha devaluación en el salario real y de este último en el consumo privado. Sin embargo, en presencia de una restricción fiscal, la devaluación repercutirá igualmente sobre la inversión pública, en un sentido que dependerá de la posición de flujo que exhiba el sector público en moneda extranjera. Este último efecto tenderá a ser positivo cuanto más altos sean los ingresos directos del Estado en moneda extranjera (actividades de exportación en manos del Estado) y menor el servicio efectivo ( $r^* \times BGX - F$ ) de la deuda pública. La restricción externa altera ligeramente las condiciones para una devaluación expansiva del modelo sin restricciones; lo que importa, en este último caso, es el efecto sobre la balanza comercial, en moneda nacional, mientras que en el primero, la clave es el impacto sobre dicha balanza en moneda extranjera, lo que es más restrictivo.

Un choque positivo en la demanda externa es en todos los casos favorable al ahorro y la inversión, pero su impacto es mucho mayor cuando la economía se encuentra restringida. Mejora la balanza de pagos y el presupuesto fiscal, impacto, este último, que es mayor si el choque tiene lugar en las exportaciones que controla el Estado.

Por último, el financiamiento externo aparece claramente complementario del ahorro interno y la inversión cuando la economía se encuen-

tra restringida. En consecuencia, el énfasis actual en el mejoramiento de la transferencia neta de recursos apunta en la dirección correcta. Cabe destacar que el efecto del financiamiento externo en el ahorro y la inversión no es claro —e incluso puede ser adverso— si la economía se encuentra libre de restricciones.

En suma, dado que la crisis de la deuda externa ha redundado en problemas externos y fiscales en la mayoría de los países de la región, podemos extraer algunas conclusiones de política relativamente generales. En primer término, limitar la transferencia negativa de recursos al exterior es claramente favorable al esfuerzo de recuperación del ahorro interno y la inversión. Segundo, moderar el consumo del gobierno y elevar la carga tributaria —ya sea mediante aumentos en las tasas impositivas o mejoras en la eficiencia de la recaudación que apunten a disminuir la evasión— constituyen políticas inevitables si se aspira a recuperar el crecimiento en el futuro. De lo contrario, la inversión fiscal hará el ajuste, desincentivando de paso la inversión privada. Finalmente, la política cambiaria debe ser manejada con enorme cautela, atendiendo a las especificidades de cada caso. Si el Estado concentra parte importante de las actividades de exportación y sus pagos efectivos por endeudamiento externo no alcanzan a tornar negativo el presupuesto público en moneda extranjera, la devaluación real —en el supuesto de que las exportaciones e importaciones cumplen con las elasticidades adecuadas— apuntará en la dirección correcta. En caso contrario, la devaluación, por sí sola, puede ser contraproducente.

### Bibliografía

- Bacha, Edmar (1982): Crecimiento con oferta limitada de divisas: una reavaliación do modelo de dois hiatos, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, agosto.
- Barro, R. (1974): Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy*, vol. 82, noviembre-diciembre, pp. 1095-1117.
- Blinder, A. (1975): Distribution effects and the aggregate consumption function, *Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, Chicago, junio.
- Boskin, M. y L. Lau (1978): Taxation, saving and the rate of interest, *Journal of Political Economy*, parte 2, The University of Chicago Press, Chicago, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1988a): *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (I.C/G. 1488 (SES. 22/3)/Rev. 1), Vigésimosegundo Período de Sesiones, Río de Janeiro, Brasil, abril.
- \_\_\_\_\_. (1988b): *Panorama económico de América Latina 1988* (I.C/G. 1531), septiembre.
- \_\_\_\_\_. (1988c): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1987, Chile* (I.C/H. 463/Add. 6), septiembre.
- \_\_\_\_\_. (1988d): *Balance preliminar de la economía latinoamericana 1988* (Nº 470/471), diciembre.
- Cooper, Richard N. (1971): *Currency devaluation in developing countries*, Universidad de Princeton, Princeton, N.J.

- Chenery, H.B. (1961): Comparative advantage and development policy, *American Economic Review*, N° 51.
- Chenery, H.B., y A. Strout (1966): Foreign assistance and economic development, *American Economic Review*, N° 56.
- Diamond, Marcelo (1978): Towards a change in the economic paradigm through the experience of developing countries, *Journal of Development Economics*.
- Dornbusch, Rudiger y Stanley Fischer (1977): *Macroeconomics*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Eyzaguirre, Nicolás (1989): Ahorro e inversión bajo restricción externa y fiscal. El caso de Chile 1982-1987, CEPAL (LC/IN. 65), 17 de enero.
- Eyzaguirre, N. y M. Valdivia (1987): Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina, *Revista de la CEPAL* N° 32, Santiago de Chile, agosto.
- Fry, M. (1980): Saving, investment growth and the cost of financial repression, *World Development*, Pergamon Press Ltd., Oxford, abril.
- Giovannini, A. (1983): The interest elasticity of saving in developing countries: the existing evidence, *World Development*, julio.
- Kalecki, Michael (1971): *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy, 1930-1970*, Cambridge University Press, Cambridge. Reino Unido.
- Krugman, Paul y Lance Taylor (1978): Contractionary effects of devaluation, *Journal of International Economics*.
- Larrañaga, Osvaldo (1989): El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987, CEPAL, mimeo, Santiago de Chile, abril.
- Marshall, R., Jorge y Klaus Schmidt-Hebbel (1988): Un marco analítico-contable para el análisis de la política fiscal en América Latina, mimeo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Massad, Carlos (1986): El alivio del peso de la deuda externa, *Revista de la CEPAL*, N° 30, Santiago de Chile, diciembre.
- McKinnon, R.I. (1964): Foreign exchange constraints in economic development and efficient aid allocation, *Economic Journal*, N° 74.
- (1973): *Money and Capital in Economic Development*, The Brookings Institution.
- Meller, P. y A. Solimano (1985): *Reactivación interna ante una severa restricción externa: análisis de distintas políticas económicas*, Colección Estudios CIEPLAN, N° 16, Santiago de Chile, junio.
- Ramos, Joseph (1987): Lo central de la transferencia de recursos en los procesos de ajuste, estabilización y desarrollo, mimeo, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.
- Tanzi, V., M.J. Blejer y M.O. Teijeiro (1987): Inflation and the measurement of fiscal deficits, *IMF Staff Papers*, vol. 34, N° 4, diciembre, pp. 711-738.
- Taylor, Lance (1986): *Modelos macroeconómicos para los países en desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

## La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana

Larry Willmore\*

Los países centroamericanos suelen considerarse economías abiertas debido a que el coeficiente de comercio exterior respecto del producto interno bruto es elevado. En los años ochenta, el coeficiente de exportación respecto del producto regional bruto en Centroamérica ha sido en promedio de 23% y, el de importación, aún mayor (29%): Una parte significativa, pero declinante, de este comercio consiste en el intercambio de manufacturas entre los países de la región. No obstante, no cabe duda que sus economías son muy abiertas, de acuerdo con los coeficientes mencionados.

En el sector manufacturero, la apertura de las economías centroamericanas es aún mayor, según los coeficientes de importación, pero desde la perspectiva de los coeficientes de exportación son relativamente cerradas. Las importaciones extrarregionales abastecen aproximadamente un tercio del consumo aparente de manufacturas; sin embargo, menos del 10% de la producción manufacturera de la región se exporta a terceros países, y no hay indicios de que este coeficiente tienda a aumentar. Si se excluyen los alimentos procesados, la diferencia es aún mayor: las importaciones extrarregionales satisfacen más del 40% de la demanda de la región de productos manufacturados, mientras que menos del 5% de la producción se exporta a otros países.

El autor estudia en detalle este bajo desempeño tanto en la promoción de exportaciones como en la sustitución de importaciones. Examina las tendencias del crecimiento económico y el comercio; estima la contribución de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones al crecimiento del producto manufacturero; examina los cambios en la composición del comercio, e intenta un análisis preliminar de la relación entre el comercio internacional y la protección arancelaria.

\*Jefe de la Unidad de Desarrollo Industrial en la Subsección de la CEPAL en México.

## I El crecimiento económico y el comercio de manufacturas\*

Los años sesenta fueron años dorados para Centroamérica. Alentada por la sustitución de importaciones en un mercado común protegido, la producción manufacturera creció a una tasa anual de 8.4%, muy superior al crecimiento anual de 5.7% del producto regional bruto (cuadro 1). Como resultado, la contribución del sector manufacturero al producto regional bruto ascendió de 12%, al principio del decenio, a más del 16% en 1970 (cuadro 2).

En la primera mitad de los años setenta, la tasa de crecimiento del producto regional bruto descendió a 5.3% por año y la de las manufacturas a 6%. Sólo Costa Rica y Honduras lograron mantener altas tasas de expansión para el sector manufacturero durante el decenio de 1970, pero ello no puede atribuirse a la integración regional. Esto es muy obvio en el caso de Honduras, país que abandonó el Mercado Común Centroamericano a fines de 1970 y restableció barreras al comercio para proteger su industria de la competencia de las importaciones intrarregionales. El bajo crecimiento del producto nacional bruto de Honduras en el período 1970-1975 se debe al huracán Fifi, que destruyó gran parte de la agricultura, en septiembre de 1974. Costa Rica continuó participando en el Mercado Común Centroamericano, pero tanto la sustitución de importaciones como la expansión de exportaciones extrarregionales, y no el comercio intrarregional, explican el crecimiento de la producción manufacturera del período 1970-1975.

En la segunda mitad de los años setenta, la tasa anual de incremento del producto regional bruto declinó a 3.5% y la de crecimiento manufacturero a 4.4%. Este deterioro se debió exclusivamente a problemas internos en El Salvador y Nicaragua, ya que, pese al *shock* petrolero de 1979, los términos del intercambio mejoraron

\*Gabriel Siri, así como otros colegas, proporcionaron comentarios útiles sobre una versión anterior de este artículo. El procesamiento de datos para este estudio fue posible gracias a la generosa colaboración de los Servicios de Sistematización del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Cuadro 1  
CENTROAMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL  
Y DEL SECTOR MANUFACTURERO  
(Tasas anuales a precios constantes)

	1960-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1986	1987
<i>Total</i>						
Manufacturas	8.4	6.0	4.4	-0.8	2.3	2.7
PIB	5.7	5.3	3.5	-0.6	1.4	3.0
<i>Costa Rica</i>						
Manufacturas	9.2	8.9	6.0	0.4	7.2	5.5
PIB	6.1	5.8	5.1	0.2	5.3	3.8
<i>El Salvador</i>						
Manufacturas	8.1	5.7	0.3	-2.9	2.5	3.0
PIB	5.6	5.4	0.8	-2.0	0.6	2.6
<i>Guatemala</i>						
Manufacturas	7.6	4.7	7.7	-2.1	0.7	1.5
PIB	5.5	5.6	5.8	-1.2	0.2	2.5
<i>Honduras</i>						
Manufacturas	7.0	6.8	6.2	1.0	0.5	3.9
PIB	5.0	3.7	7.2	0.6	2.4	4.4
<i>Nicaragua</i>						
Manufacturas	11.1	5.9	-0.9	0.9	1.9	1.0
PIB	6.9	5.1	-4.2	0.6	-0.6	1.7

**Fuente:** Para 1960-1970, *Anuario Estadístico para América Latina, 1979*; 1970-1985, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, 1987*, y 1986-1987, estimaciones preliminares de la CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 2  
CENTROAMERICA:  
RELACION DE PRODUCCION MANUFACTURERA  
AL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Porcentajes)

	1960	1970	1975	1980	1985
<i>Total</i>	12.1	16.4	17.0	17.7	17.5
Costa Rica	11.1	15.5	17.9	18.6	18.8
El Salvador	13.8	15.2	15.4	15.0	14.6
Guatemala	11.7	16.7	16.1	17.6	16.8
Honduras	11.4	12.7	14.7	14.0	14.3
Nicaragua	12.6	20.9	21.7	25.6	25.9

**Fuente:** Para 1960, *Anuario Estadístico para América Latina, 1979*, y para los demás años, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, 1987*.

para cada uno de los cinco países centroamericanos en el período de 1975-1980. En los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras, sus tasas de crecimiento combinadas fueron, en ese período, de 6.9% para las manufacturas y de 5.8% para el

producto nacional bruto, las cuales se comparan favorablemente con las respectivas tasas de 6.2% y 5.3% registradas en el período de 1970-1975.

En resumen, el crecimiento económico de Centroamérica declinó durante el decenio de 1970, pero el sector manufacturero se vio menos afectado que otros componentes del producto nacional bruto. Como resultado, la relación del producto manufacturero al producto nacional bruto continuó mejorando en los cinco países, alcanzando 17.7% para la región en su conjunto en 1980 (cuadro 2). Más aún, la caída de las tasas de crecimiento se debió principalmente al bajo desempeño económico en El Salvador y Nicaragua; las tasas para los otros tres países en los años setenta se comparan favorablemente con las del decenio anterior.

A partir de 1980, una recesión económica afecta a los cinco países, la cual ha sido particularmente severa en El Salvador y Guatemala donde el producto manufacturero y el producto nacional bruto decayeron en el período de 1980-1985. Estos decrementos, combinados con un estanca-

miento en los otros tres países, condujeron a un descenso del producto manufacturero y del producto total en la región (cuadro 1). La recesión, causada primordialmente por un deterioro en los términos del intercambio en los cinco países, ha sido agravada por una caída absoluta en el valor de los bienes comercializados entre los países centroamericanos. En 1986 y 1987 se registraron tasas de crecimiento positivas; sin embargo, con la excepción parcial de Costa Rica, esta recuperación ha sido extremadamente frágil. La producción real de manufacturas por habitante en Centroamérica es hoy inferior a la de 1975, y el producto regional bruto per cápita, menor que el registrado en 1970.

El comercio intrarregional se contrajo fuertemente en los años ochenta, pero su deterioro comenzó a principios del decenio anterior. En 1970, el comercio intrarregional equivalía a 11.5% del consumo y a 16% del valor bruto de la producción de manufacturas de Centroamérica.<sup>1</sup> Si no se consideran los alimentos procesados, estas proporciones llegan a 12.7% y 21.7%, respectivamente. Entre 1970 y 1975 hubo una contracción relativa del comercio entre los países de la región, y los embarques intrarregionales descendieron a 9.5% del consumo y a 12.6% de la producción. En otras palabras, el comercio intrarregional no siguió el ritmo de la demanda y la producción regionales (cuadro 3).<sup>2</sup>

Cabe destacar que en 1970 la relación entre importaciones intrarregionales y consumo varió muy poco por país: desde 9.5% para Costa Rica a 13.6% para Honduras; en cambio, la relación entre exportaciones intrarregionales y producto se diferenciaron ampliamente. En 1970, Honduras exportaba sólo 6.6% de sus manufacturas a los países vecinos; en cambio, Guatemala colocaba más de un quinto (22.7%) de su producción en los países de la región. Durante los años setenta y

a principios de los ochenta, la industria guatemalteca continuó siendo altamente dependiente de las exportaciones a los países del área (cuadro 3).

Entre 1975 y 1980 hubo una fuerte expansión no sostenible del comercio intrarregional, debido principalmente a las exportaciones que en 1980 Costa Rica y Guatemala enviaron a El Salvador y Nicaragua, países afectados por conflictos armados. Pese a esta expansión, los coeficientes de comercio intrarregional para Centroamérica, en su conjunto, eran menores en 1980 de lo que habían sido en 1970. En 1985, el comercio intrarregional se había contraído tanto que sus coeficientes medios sólo superaron levemente la mitad de los registrados en 1970.

La relación de importaciones extrarregionales a consumo de manufacturas de la región creció de 32.8% en 1970 a 35.4% en 1975, disminuyendo levemente a 34.4% en 1985. Esta relativa estabilidad entre 1970 y 1985 oculta considerables diferencias entre países: la relación descendió en Costa Rica y Honduras, después de un incremento inicial; aumentó en Guatemala y Nicaragua, y en El Salvador fue extremadamente volátil, pero en 1985 sólo superó ligeramente a la de 1970 (cuadro 3). El Salvador, por lo tanto, sigue siendo el país centroamericano menos dependiente de fuentes extrarregionales para su abastecimiento de manufacturas.

Las exportaciones extrarregionales de manufacturas, como proporción del valor bruto de la producción, se ampliaron considerablemente en 1975 debido ante todo al incremento de las ventas externas de azúcar, pero en 1980 volvieron a descender al nivel de 1970 (9% de la producción). En 1985, sólo 8% de la producción de manufacturas centroamericanas se exportó fuera de la región, variando este coeficiente de 12% en Honduras a 3.1% en Nicaragua. Si se excluyen los alimentos procesados, que comprenden productos de exportación tradicional como carne congelada, azúcar y camarón congelado, el coeficiente de exportaciones extrarregionales desciende a 4.7% para Centroamérica en su conjunto, y a 6.2% y 1.2% para Honduras y Nicaragua, respectivamente. Estos coeficientes están algo subestimados, debido a que las exportaciones extrarregionales están valoradas a precios mundiales competitivos, mientras que la producción para los mercados domésticos y las expor-

<sup>1</sup>El consumo aparente se define como la producción nacional más las importaciones y menos las exportaciones. De ahora en adelante, para referirse a este concepto, se empleará la palabra "consumo".

<sup>2</sup>En las cifras de comercio intrarregional presentadas en este artículo se incluyen las de Panamá, debido a que este país tiene tratados bilaterales de comercio preferencial con Centroamérica, y por ello es parte de la integración regional, como lo es Honduras. La producción de Panamá y su consumo no se incluyen en los totales regionales sólo por falta de datos comparables.

Cuadro 3  
CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE COMERCIO

	Importaciones intrarregionales				Exportaciones intrarregionales				Importaciones extrarregionales				Exportaciones extrarregionales			
	Consumo aparente				Producción				Consumo aparente				Producción			
	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
<i>Total de Manufacturas</i>	11.5	9.5	10.3	6.4	16.0	12.6	14.3	9.0	32.8	35.4	34.6	34.4	9.1	14.1	9.0	8.0
Costa Rica	9.5	7.4	7.7	3.6	11.9	10.1	12.8	7.6	34.6	34.9	35.2	30.2	7.3	10.0	8.3	8.3
El Salvador	11.5	12.4	15.5	11.4	17.8	13.9	12.0	6.9	27.5	33.4	23.6	28.2	4.7	14.5	5.3	6.8
Guatemala	10.7	7.9	6.0	5.5	22.7	18.1	25.1	20.0	36.2	41.1	46.6	42.8	8.0	16.3	9.7	8.8
Honduras	13.6	7.2	5.9	5.7	6.6	5.9	6.3	2.6	37.3	37.9	40.4	34.0	15.2	18.7	14.9	12.0
Nicaragua	11.0	10.5	16.5	3.7	11.8	9.7	5.8	1.4	28.0	29.6	21.8	39.2	13.1	13.2	7.8	3.1
<i>Total de manufacturas menos productos alimenticios</i>	12.7	10.3	11.4	7.3	21.7	17.1	18.7	12.0	41.1	42.6	41.3	42.1	3.2	4.7	3.5	4.7
Costa Rica	10.2	7.5	8.3	3.9	15.6	12.8	16.4	10.1	43.4	42.4	42.9	38.8	0.9	2.8	2.9	5.6
El Salvador	13.5	13.4	18.9	13.8	26.4	19.6	18.0	10.8	35.9	39.2	28.9	36.2	1.1	3.6	3.1	5.4
Guatemala	11.9	8.2	6.1	5.9	28.4	24.0	29.9	24.5	43.1	47.1	52.4	49.0	2.1	2.6	3.5	4.0
Honduras	13.4	7.6	6.3	6.5	8.3	7.8	8.4	3.3	44.0	45.1	47.6	40.2	13.1	16.7	7.7	6.2
Nicaragua	13.3	12.8	19.7	4.6	15.7	13.2	8.0	1.6	37.5	38.8	25.8	46.6	2.1	3.0	1.1	1.2

Fuente: Estimaciones del autor, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: El comercio intrarregional incluye a Panamá.

taciones intrarregionales están valoradas a los precios más elevados que obtienen gracias a la protección arancelaria.<sup>3</sup>

Como era de esperar, parte de la merma de las importaciones intrarregionales fue suplida por producción local y parte por importaciones de terceros países. Entre 1970 y 1985, la proporción del consumo de manufacturas, abastecida por industrias nacionales, creció 3.5 puntos porcentuales, para alcanzar a 59.2%, y la cubierta por industrias de terceros países creció 1.6 puntos porcentuales, llegando a 34.4% (cuadros 4 y 5). Centroamérica como región, se abrió más a las importaciones mientras que los países individualmente se volvieron más cerrados en desmedro del comercio intrarregional.

En 1985, la producción local satisfacía más de la mitad del consumo en 13 de las 18 ramas industriales enumeradas en el cuadro 4. Las excepciones eran productos químicos, con

<sup>3</sup>Véase la sección IV. El mismo análisis se aplica a los coeficientes de importaciones extrarregionales.

28.8%; metales básicos y productos metálicos, con 32.1%; maquinaria, con 17.7%; equipo de transporte, con 12.7%, y manufacturas diversas, con 38.6%. La mayor dependencia del consumidor centroamericano respecto de la producción local fue bastante generalizada entre ramas industriales, pero no entre países. El cambio de manufacturas importadas a manufacturas producidas localmente, es el resultado de un brusco incremento en la proporción de la demanda satisfecha por productores nacionales en Costa Rica y Honduras. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pese a la existencia generalizada de capacidad ociosa, la proporción del consumo de manufacturas servida por plantas locales descendió entre 1970 y 1985. En este mismo período sólo en El Salvador se mantuvo constante el coeficiente de importaciones intrarregionales/consumo; en los demás países declinó fuertemente (cuadro 3).

Como resultado de la contracción del comercio intrarregional, los consumidores de Costa Rica y Honduras dependen en mayor medida de

Cuadro 4  
CENTROAMERICA: ORIGEN DE LOS ABASTECIMIENTOS DEL CONSUMO  
(Porcentajes)<sup>a</sup>

Rama industrial	Manufactura local		Importaciones intrarregionales <sup>b</sup>		Importaciones extrarregionales	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985
Total	55.7	59.2	11.5	6.4	32.8	34.4
Alimentos	86.4	85.5	7.5	3.7	6.1	10.8
Bebidas	94.8	96.1	1.0	0.5	4.2	3.4
Tabaco	95.0	99.2	4.7	0.7	0.3	0.1
Textiles	44.5	51.7	28.0	15.8	27.5	32.5
Vestido/calzado	81.8	86.4	14.1	8.7	4.1	4.9
Cuero	72.0	88.1	19.3	6.3	8.7	5.6
Madera	85.8	90.4	10.6	6.8	3.6	2.8
Muebles	87.1	97.0	9.8	2.1	3.1	0.9
Papel	41.4	53.9	9.5	8.0	49.1	38.1
Imprentas	78.2	76.5	8.1	3.5	13.7	20.0
Químicos	30.2	28.8	20.3	12.7	49.5	58.5
Derivados del petróleo	70.7	61.2	4.1	3.8	25.2	35.0
Caucho	50.8	62.6	22.9	11.8	26.3	25.6
Minerales no metálicos	66.2	72.7	10.0	7.3	23.8	20.0
Metales y sus productos	26.1	32.1	13.5	8.4	60.4	59.4
Maquinaria	11.6	17.7	7.9	4.5	80.5	77.8
Materiales de transporte	15.7	12.7	1.2	2.0	83.1	85.3
Otras	47.3	38.6	8.2	6.9	44.5	54.5

**Fuente:** Estimaciones del autor, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Distribución de porcentajes de consumo aparente en cada categoría de manufactura.

<sup>b</sup> Incluyen importaciones desde Panamá.



Cuadro 5  
CENTROAMERICA: DESTINO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL  
(Porcentajes)<sup>a</sup>

Rama industrial	Mercados nacionales		Exportaciones intrarregionales <sup>b</sup>		Exportaciones extrarregionales	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985
<i>Total</i>	74.9	83.0	16.0	9.0	9.1	8.0
Alimentos	74.6	82.5	6.4	3.5	19.0	14.0
Bebidas	99.0	99.4	1.0	0.5	—	0.1
Tabaco	94.3	95.2	4.6	0.6	1.1	4.2
Textiles	60.4	68.3	38.1	20.7	1.3	11.0
Vestido y calzado	84.6	85.9	14.6	8.7	0.8	5.4
Cuero	78.4	89.4	21.1	6.4	0.5	4.2
Madera	63.5	65.6	7.7	4.9	28.8	29.5
Muebles	89.5	89.0	10.1	2.0	0.4	9.0
Papel	81.3	86.0	18.6	12.8	0.1	1.2
Imprentas	90.3	94.8	9.5	4.4	0.2	0.8
Químicos	57.0	65.8	39.5	28.4	3.5	5.8
Derivados del petróleo	87.8	91.5	5.0	5.8	7.2	2.7
Caucho	68.5	81.2	30.8	15.4	0.7	3.4
Minerales no metálicos	72.3	89.0	27.5	8.9	0.2	2.1
Metales y sus productos	64.1	75.5	32.8	19.4	3.1	5.1
Maquinaria	58.5	77.2	39.8	19.4	1.7	3.4
Materiales de transporte	92.7	84.0	7.1	13.8	0.2	2.2
Otras	84.2	81.9	14.6	14.7	1.2	3.4

**Fuente:** Estimaciones del autor, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Distribución porcentual del valor bruto de la producción.

<sup>b</sup> Incluyen exportaciones a Panamá.

los productores nacionales, pero los industriales de todos los países de la región dependen más de sus mercados locales, especialmente en El Salvador y Nicaragua. El porcentaje de la producción total de manufacturas vendida en los mercados nacionales centroamericanos aumentó de 75% en 1970 a 83% en 1985 (cuadro 5). En ambos años, más de la mitad de las ventas de cada una de las 18 ramas enumeradas en el cuadro se destinaba a mercados nacionales. La proporción de la producción vendida localmente en 1985 varió de 65.8% para productos químicos a 99.4% para bebidas.

Ante una demanda deprimida y barreras al comercio intrarregional, se podía anticipar un aumento de las exportaciones extrarregionales. Sorprendentemente, la proporción de la producción exportada fuera de la región en 1985 fue sólo de 8%, porcentaje inferior al registrado en 1970 (9.1%). Ello se debe a una disminución del coeficiente de exportaciones de alimentos procesados, de 19% de la producción total en 1970, a 14% en 1985. En todas las demás indus-

trias, exceptuando la de derivados del petróleo, el coeficiente de exportaciones extrarregionales creció. El aumento de este coeficiente fue especialmente notorio en la rama textil (de 1.3% a 11%), y muebles (de 0.4% a 9%). Más aún, si se estudian las estadísticas detalladas asequibles al autor de este artículo, sólo en Honduras y Nicaragua hay indicios de una baja generalizada de los coeficientes de exportaciones extrarregionales entre 1970 y 1985. En ambos países, la moneda local estuvo muy sobrevaluada, por lo que no se fomentaron las exportaciones.

Si bien las exportaciones extrarregionales han mejorado algo, en 1985 sólo tres ramas industriales exportaban 10% o más del producto regional a terceros países: alimentos, textiles y madera. Costa Rica registró coeficientes superiores al 10% en alimentos, textiles, cuero, productos metálicos y manufacturas diversas; El Salvador sólo en textiles; Guatemala, en alimentos, vestido y madera; Honduras, en alimentos, madera y muebles, y Nicaragua, en ninguna rama.

## II

## Las fuentes del crecimiento manufacturero

Las relaciones de exportaciones/producto e importaciones/consumo comentadas en páginas anteriores se utilizan en esta sección para descomponer el crecimiento de las manufacturas en: a) la porción atribuible al incremento "esperado" de la demanda final, es decir, con todos los coeficientes de comercio constantes; b) la atribuible a la sustitución de importaciones, y c) la atribuible a la promoción de exportaciones. La metodología empleada se inspiró en el artículo clásico de H.D. Chenery, "Patterns of industrial growth".<sup>4</sup>

Chenery y los investigadores que siguieron sus pasos<sup>5</sup> midieron la sustitución de importaciones como un deterioro del coeficiente de compras externas a oferta total. Como las exportaciones forman parte de la oferta total, esta medida tiene la desventaja de verse afectada por cambios tanto en las importaciones como en las exportaciones. Todo aumento de las exportaciones sería interpretado como "sustitución de importaciones", porque disminuye el coeficiente de importaciones a oferta total.

En los cálculos presentados en este capítulo, se separan los efectos en el crecimiento manufacturero de la promoción de exportaciones de los efectos de la sustitución de importaciones. Cualquier deterioro de la relación importaciones/consumo indica sustitución de importaciones. De manera parecida, un aumento en la proporción del producto exportado se considera como promoción de exportaciones. (Para mayor detalle, véase el anexo).

Esta descomposición del crecimiento industrial descansa necesariamente en supuestos arbitrarios que pueden cuestionarse. Es probable que el crecimiento de la producción no sea inde-

pendiente del nivel de las exportaciones, de manera que, al considerar únicamente los cambios en la relación de exportaciones a producto, se omite parte del efecto positivo de las exportaciones en el crecimiento industrial. De forma similar, se puede argumentar que la sustitución de importaciones resta posibilidades de elección a los consumidores, y, por lo tanto, la demanda se reduce de tal forma que la ecuación sobreestima la contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento. Desafortunadamente, para tener en cuenta estas interrelaciones, se requiere una enorme cantidad de información, que no disponemos. Críticas como éstas son válidas, pero la descomposición tiene utilidad descriptiva y el ejercicio está concebido como una *descripción* y no como una *explicación* de la realidad.

La descomposición del crecimiento industrial se efectuó para cada una de las 18 ramas industriales y para cada uno de los países centroamericanos. En el cuadro 6 se presentan los resultados de estos cálculos para Centroamérica en su conjunto. El comercio entre los cinco países de la región está incluido en las ventas locales; el comercio con Panamá se trata como exportaciones e importaciones, debido a que la producción de este país no se incluye en la regional. Toda la información se da en pesos centroamericanos, una unidad de cuenta igual al dólar norteamericano, y a precios corrientes, de manera que los cálculos miden la inflación de los precios conjuntamente con el crecimiento real de la producción y el consumo.

La producción de manufacturas en Centroamérica creció en más de 2 000 millones de pesos entre 1970 y 1975; la promoción de exportaciones extrarregionales contribuyó con casi un décimo de ese incremento. Esta promoción se concentró en los alimentos y, en menor medida, en textiles y productos químicos. En la medición de la sustitución de importaciones se observa un efecto negativo en el crecimiento industrial en ese período, pero parece haberse realizado una sustitución de importaciones significativa en el caso de los textiles. El comercio con Panamá afectó poco el crecimiento global; los 7 millones de

<sup>4</sup>American Economic Review 50:4, septiembre de 1960, pp. 624 a 654.

<sup>5</sup>Véase, por ejemplo, Padma Desai, "Alternative measures of import substitution", *Oxford Economic Papers*, noviembre de 1969, pp. 312 a 324, y Salvatore Schiavo-Campo, "Sustitución de importaciones en Centroamérica", *La integración económica centroamericana*, Compilador Eduardo Lizano (Fondo de Cultura Económica, México, 1975), tomo 1, pp. 135 a 163.

pesos de sustitución de importaciones reflejan principalmente una gran caída en las importaciones de productos químicos, mientras que el descenso de 2 millones de pesos en la promoción de exportaciones se debió a una merma de las ventas de derivados del petróleo.

Entre los años 1975 y 1980, el producto nominal de manufacturas creció en 3 600 millones de pesos; pero el incremento real obviamente fue menor, debido a la inflación que caracterizó ese período. En marcado contraste con el período anterior, la promoción de exportaciones extrarregionales no contribuyó a la expansión de la actividad industrial. Por el contrario, los cambios en las exportaciones extrarregionales tuvieron sobre ésta un impacto negativo, principalmente en las ramas de alimentos, madera y derivados del petróleo, lo que se reflejó en decrementos en la proporción del producto exportado a terceros países. La promoción de exportaciones de textiles continuó, pero su contribución al crecimiento fue sólo de 3.8 millones de pesos, suma muy inferior a la de 1970-1975. Los coeficientes de importaciones extrarregionales siguieron aumentando a un ritmo más acelerado con la notable excepción de las ramas de productos metálicos, las cuales registraron una sustitución de importaciones importante.

El valor nominal de la producción industrial descendió en más de 500 millones de pesos entre 1980 y 1985. Casi el 40% de esa declinación puede atribuirse a incrementos en los coeficientes de importaciones extrarregionales y a bajas en los coeficientes de exportaciones fuera de la región, que reflejan problemas por el lado de la oferta, causados por los conflictos armados y una creciente sobrevaluación de las monedas de la región. Conviene notar, sin embargo, que hubo ausencia generalizada de sustitución de importaciones, pero la promoción de exportaciones continuó en los textiles, y empezó en vestuario y calzado, sin duda debido a la contracción de la demanda regional en estas ramas.

En resumen, casi todo el crecimiento industrial, en cada uno de los tres quinquenios, puede atribuirse al crecimiento esperado con coeficientes de comercio constante (cuadro 6). En otras palabras, ni la sustitución de importaciones ni la promoción de exportaciones tienen gran importancia como fuente del crecimiento en esos períodos. Sin embargo, es interesante advertir que

la ausencia de sustitución de importaciones extrarregionales fue generalizada durante esos quince años, en tanto que sí hubo promoción de exportaciones en 1970-1975, y en menor medida en 1980-1985.

El Mercado Común Centroamericano empezó a deteriorarse en los primeros años del decenio de 1970. En Costa Rica, Guatemala y Honduras se observa una considerable sustitución de importaciones intrarregionales en el período 1970-1975, y los cinco países registraron descensos en la promoción de exportaciones intrarregionales. El período 1975-1980 fue de recuperación del comercio intrarregional, debido a las exportaciones de Costa Rica y Guatemala a El Salvador y Nicaragua, así como a un incremento del comercio con Panamá. De 1980 a 1985, sin embargo, la integración se debilitó rápidamente, como consecuencia de restricciones a las importaciones intrarregionales y restricciones a las exportaciones, a causa de problemas en el sistema de pagos intracentroamericano. La industria guatemalteca, la más beneficiada con la expansión del comercio intrarregional entre 1975 y 1980, fue la más afectada por la subsiguiente contracción (cuadro 7).

Durante el período 1970-1975, la experiencia por países, en cuanto a importaciones extrarregionales, fue disímil. En Costa Rica se advierte una considerable sustitución de importaciones; en Guatemala, una fuerte expansión de las importaciones, y en los otros tres países, una posición intermedia. La fuerte expansión de las compras externas de Centroamérica en el período 1975-1980 se debió exclusivamente a las importaciones de Guatemala y Honduras, ya que los otros tres países registraron una sustitución de importaciones positiva; en el lapso 1980-1985, sin embargo, la expansión es atribuible a Nicaragua y, en menor grado, a El Salvador, lo que refleja problemas de oferta y, por tanto, una mayor necesidad de importaciones por parte de esos países, afectados por conflictos armados (cuadro 7).

Durante el período 1970-1975, la promoción de exportaciones extrarregionales coadyuvó significativamente al crecimiento de la producción de manufacturas en todos los países, excepto en Nicaragua. De 1975 a 1980, la contribución de las exportaciones extrarregionales fue negativa en

Cuadro 6  
CENTROAMERICA: FUENTES DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL, POR RAMA, 1970-1985  
(Millones de pesos centroamericanos)

	Crecimiento de la producción	Crecimiento esperado <sup>a</sup>	Fuentes del crecimiento			
			Panamá		Extrarregional	
			Sustitución de importaciones	Promoción de exportaciones	Sustitución de importaciones	Promoción de exportaciones
<i>1970-1975</i>						
Total	2 332.6	2 137.5	7.0	-2.0	-18.8	208.8
Total menos alimentos	1 502.8	1 470.0	8.4	-2.1	-6.3	32.9
Alimentos	829.7	667.6	-1.4	0.1	-12.4	173.9
Bebidas	142.9	145.4	0.5	—	-3.1	—
Tabaco	39.3	35.9	0.2	—	0.1	3.1
Textiles	134.9	110.2	-0.3	0.1	14.1	10.8
Vestuario	79.1	73.9	—	0.1	1.2	4.0
Cuero	20.2	17.4	—	—	1.4	1.4
Madera	70.9	68.5	-0.1	-0.2	-4.6	7.5
Muebles	20.0	18.7	0.1	—	0.7	0.5
Papel	57.0	47.1	-0.1	—	7.3	2.7
Imprentas	31.6	32.9	0.5	-0.2	-2.1	0.4
Químicos	291.3	294.8	8.0	-0.4	-25.0	14.0
Derivados del petróleo	256.3	266.0	-0.7	-3.6	9.3	-14.8
Caucho	61.8	57.8	-0.2	0.1	4.1	—
Minerales no metálicos	101.1	91.5	0.1	2.0	5.4	2.1
Metálica	96.0	90.5	1.0	-0.5	6.3	-1.2
Maquinaria	58.6	71.8	-0.3	0.7	-15.6	2.0
Materiales de transporte	26.2	26.1	0.1	—	-0.1	0.1
Otras	15.5	21.5	-0.2	-0.2	-5.7	0.2
<i>1975-1980</i>						
Total	3 622.5	4 117.1	-30.0	10.0	-165.9	-309.0
Total menos alimentos	2 517.6	2 660.8	-21.9	8.2	-99.0	-30.5
Alimentos	1 104.9	1 456.3	-8.1	2.1	-67.0	-278.5
Bebidas	324.9	319.7	-2.2	0.1	7.1	—
Tabaco	93.8	95.2	—	—	—	-1.5
Textiles	112.2	113.2	-0.7	2.0	-8.0	3.8
Vestuario	186.1	197.4	-0.6	1.9	-8.4	-4.2
Cuero	31.8	29.7	-0.1	—	—	2.3
Madera	63.7	81.7	0.2	—	8.8	-27.1
Muebles	59.1	54.9	—	-0.1	-0.5	4.8
Papel	82.1	98.4	-7.5	0.3	-7.9	-1.2
Imprentas	72.6	79.8	-0.1	0.1	-6.5	-0.7
Químicos	265.8	319.5	-7.9	9.3	-47.3	-7.8
Derivados del petróleo	557.3	668.9	1.3	-3.7	-91.1	-16.2
Caucho	160.9	150.4	0.2	-0.2	6.0	4.4
Minerales no metálicos	157.8	154.4	—	-2.5	5.8	—
Metálica	141.8	147.6	-1.4	1.2	-11.5	5.9
Maquinaria	129.1	80.6	-1.8	0.8	44.2	5.2
Materiales de transporte	57.4	33.6	-0.3	0.1	23.4	0.6
Otras	21.2	33.7	-1.1	0.9	-13.2	1.0
<i>1980-1985</i>						
Total	-574.1	-352.6	-3.7	7.7	-131.6	-93.9
Total menos alimentos	-316.6	-461.0	-7.9	4.7	-112.2	39.7
Alimentos	-57.5	108.4	4.1	2.9	-19.5	-153.5
Bebidas	3.7	-2.1	1.7	-0.5	4.5	0.1
Tabaco	1.6	0.5	—	—	0.1	1.0
Textiles	-85.3	-70.7	-0.5	0.5	-30.5	16.0
Vestuario	-76.0	-87.2	-1.1	-1.2	2.1	11.4
Cuero	-3.4	-0.7	—	—	0.4	-2.3
Madera	-44.4	-57.5	—	-0.6	0.1	13.5
Muebles	-13.5	-17.0	—	0.1	1.0	2.5
Papel	26.1	-12.4	6.9	-0.2	33.5	-1.7
Imprentas	-18.6	-20.1	0.5	0.5	-0.1	0.6
Químicos	-29.5	8.4	6.1	2.6	-48.5	1.9
Derivados del petróleo	-120.0	-57.1	-21.8	3.2	-57.7	13.4
Caucho	4.9	16.4	-0.7	0.4	-14.3	3.1
Minerales no metálicos	-31.9	-32.8	-0.4	0.2	-0.7	1.8
Metálica	-45.4	-55.8	1.0	0.9	6.2	2.3
Maquinaria	-33.7	-40.3	1.7	-0.3	10.0	-4.8
Materiales de transporte	-58.1	-32.3	-2.4	—	-24.0	0.6
Otras	6.9	-0.4	1.2	-0.7	6.6	0.3

Fuente: Estimaciones del autor, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Estimado a base de coeficientes de comercio constantes.

los cinco países, y de 1980 a 1985 resultó adversa en todos ellos, con excepción de El Salvador (cuadro 7). Sin embargo, si se excluyen los productos alimenticios hay indicios de promoción de exportaciones en Costa Rica y El Salvador para el quinquenio 1980-1985. (No se proporcionan aquí los cálculos detallados, pero pueden solicitarse al autor.)

taciones en Costa Rica y El Salvador para el quinquenio 1980-1985. (No se proporcionan aquí los cálculos detallados, pero pueden solicitarse al autor.)

Cuadro 7  
CENTROAMERICA: FUENTES DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL, POR PAIS, 1970-1985

	Crecimiento de la producción	Crecimiento esperado <sup>b</sup>	Fuentes del crecimiento			
			Intrarregional <sup>a</sup>		Extrarregional	
			Sustitución de importaciones	Promoción de exportaciones	Sustitución de importaciones	Promoción de exportaciones
<i>1970-1975</i>						
<i>Millones de pesos centroamericanos</i>						
<i>Total</i>	2 332.6	2 137.5	7.0	-2.0	-18.8	208.8
Costa Rica	613.9	562.6	28.1	-30.4	20.1	33.6
El Salvador	447.5	407.8	-1.8	-35.0	-8.2	84.8
Guatemala	541.9	485.7	30.0	-30.9	-21.3	78.5
Honduras	267.3	218.6	46.2	-8.2	-9.2	19.9
Nicaragua	461.9	467.1	2.8	-17.9	6.3	3.5
<i>Porcentajes<sup>c</sup></i>						
<i>Total</i>	100	92	—	—	-1	9
Costa Rica	100	92	5	-5	3	5
El Salvador	100	91	—	-8	-2	19
Guatemala	100	90	6	-6	-4	14
Honduras	100	82	17	-3	-3	7
Nicaragua	100	101	1	-4	1	1
<i>1975-1980</i>						
<i>Millones de pesos centroamericanos</i>						
<i>Total</i>	3 622.5	4 117.1	-30.0	10.3	-165.9	-309.0
Costa Rica	1 145.8	1 134.9	-25.1	70.4	3.4	-37.8
El Salvador	513.3	659.8	-67.2	-6.3	53.0	-126.0
Guatemala	831.1	925.0	23.7	118.3	-170.6	-65.4
Honduras	729.8	768.2	26.6	5.2	-38.6	-31.6
Nicaragua	407.2	559.5	-104.7	-30.3	21.5	-38.9
<i>Porcentajes<sup>c</sup></i>						
<i>Total</i>	100	114	-1	—	-5	-9
Costa Rica	100	99	-2	6	—	-3
El Salvador	100	129	-13	-1	10	-25
Guatemala	100	111	3	14	-21	-8
Honduras	100	105	4	1	-5	-4
Nicaragua	100	137	-26	-7	5	-10
<i>1980-1985</i>						
<i>Millones de pesos centroamericanos</i>						
<i>Total</i>	-574.1	-332.6	-3.7	7.7	-131.6	-93.9
Costa Rica	-13.8	-61.6	122.5	-111.7	39.3	-2.3
El Salvador	-11.5	16.5	73.7	-47.3	-72.5	18.1
Guatemala	-445.5	-373.9	17.6	-92.6	28.0	-24.7
Honduras	20.7	43.9	1.3	-38.0	40.8	-27.3
Nicaragua	-124.0	-15.2	238.5	-48.5	-248.9	-49.9
<i>Porcentajes<sup>c</sup></i>						
<i>Total</i>						
Costa Rica						
El Salvador						
Guatemala						
Honduras	100	212	6	-184	198	-132
Nicaragua						

Fuente: Estimaciones del autor, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> El comercio intrarregional incluye Panamá y para Centroamérica, solamente el comercio con Panamá.

<sup>b</sup> Estimado sobre la base de coeficientes de comercio constantes.

<sup>c</sup> Para el crecimiento negativo no se presentan los porcentajes.

### III

## Las características del comercio intrarregional y extrarregional

Una característica bien conocida del Mercado Común Centroamericano es la sorprendente uniformidad que presentan las exportaciones intrarregionales de los cinco países. En todos ellos se tiende a producir y a exportar productos similares y es difícil identificar un país que domine la producción de alguna industria.<sup>6</sup> El debilitamiento del proceso de integración económica en los años setenta y ochenta afectó poco esta uni-

formidad en el patrón de comercio intrarregional. Como puede concluirse de las estadísticas que figuran en el cuadro 8, los coeficientes de correlación de rango, calculados con datos para 80 industrias a cuatro dígitos CIU, menguaron sólo levemente para pares de países, y en todos los casos se mantuvieron positivos y altamente significativos. La correlación de rango entre las exportaciones de Panamá y las de cada uno de los cinco países mejoró mucho entre 1970 y 1985, conjuntamente con el aumento del comercio de Panamá con Centroamérica. Los cálculos del cuadro 8 se refieren sólo a manufacturas, pero esta categoría de bienes abarca más del 90% del total del comercio intrarregional.

Desde 1970, las manufacturas han significado típicamente de 20% a 25% de las exportacio-

<sup>6</sup>Véase, L. Willmore, "Free trade in manufactures among developing countries", *Economic Development and Cultural Change* 20:4, julio de 1972, pp. 659 a 670, y "El patrón de comercio y especialización en el Mercado Común Centroamericano", *La integración económica centroamericana*, Compilador Eduardo Lizano (Fondo de Cultura Económica, México, 1975), tomo 1, pp. 214 a 231.

Cuadro 8  
CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE CORRELACION DE RANGO PARA EXPORTACIONES INTRARREGIONALES DE MANUFACTURAS

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<i>Costa Rica</i>						
1970	...	0.724	0.755	0.654	0.676	0.340
1985	...	0.558	0.783	0.511	0.466	0.571
<i>El Salvador</i>						
1970	0.724	...	0.652	0.685	0.629	0.402
1985	0.558	...	0.588	0.646	0.591	0.546
<i>Guatemala</i>						
1970	0.755	0.652	...	0.697	0.612	0.277
1985	0.783	0.588	...	0.591	0.469	0.566
<i>Honduras</i>						
1970	0.654	0.685	0.697	...	0.652	0.264
1985	0.511	0.646	0.591	...	0.608	0.456
<i>Nicaragua</i>						
1970	0.676	0.629	0.612	0.652	...	0.289
1985	0.466	0.591	0.469	0.608	...	0.349
<i>Panamá</i>						
1970	0.340	0.402	0.277	0.264	0.289	...
1985	0.571	0.546	0.566	0.456	0.349	...

**Fuente:** Cálculos del autor, sobre la base de cifras oficiales.

**Nota:** Coeficientes de correlación de rango (Spearman); información sobre 80 industrias CIU clasificadas por el valor de sus exportaciones intrarregionales. Todos los coeficientes son estadísticamente significativos al nivel de .02, y los coeficientes mayores de 0.277 son estadísticamente significativos al nivel de .01.

Cuadro 9  
CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE CORRELACION DE RANGO PARA  
EXPORTACIONES EXTRARREGIONALES DE MANUFACTURAS

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<i>Costa Rica</i>					
1970	...	0.073	0.360	0.300	0.341
1985	...	0.384	0.532	0.472	0.265
<i>El Salvador</i>					
1970	0.073	...	0.487	0.104	0.333
1985	0.384	...	0.541	0.496	0.301
<i>Guatemala</i>					
1970	0.360	0.487	...	0.405	0.475
1985	0.532	0.541	...	0.478	0.420
<i>Honduras</i>					
1970	0.300	0.104	0.405	...	0.420
1985	0.472	0.496	0.478	...	0.310
<i>Nicaragua</i>					
1970	0.341	0.333	0.475	0.420	...
1985	0.265	0.301	0.420	0.310	...

**Fuente:** Cálculos del autor, sobre la base de cifras oficiales.

**Nota:** Coeficientes de correlación de rango (Spearman); datos sobre 70 industrias (1970) y 73 industrias (1985) clasificadas por el valor de sus exportaciones extrarregionales. Para 1970, todos los coeficientes son estadísticamente significativos al nivel de .01 excepto para El Salvador-Costa Rica y El Salvador-Honduras. Para 1985, todos los coeficientes, excepto los de Costa Rica-Nicaragua, son estadísticamente significativos al nivel de .01. No se incluyó Panamá por falta de información comparable.

nes extrarregionales centroamericanas, de manera que resulta interesante comprobar si los países muestran la misma uniformidad en sus exportaciones extrarregionales que en sus exportaciones intrarregionales. Para ello se calcularon las correlaciones de rango, con cifras de aproximadamente 70 industrias que registraron exportaciones fuera de la región (cuadro 9). Si se comparan esas estadísticas con las del cuadro 8 es obvio que la estructura de las exportaciones extrarregionales es menos uniforme entre países que la de las exportaciones intrarregionales. Sin embargo, las correlaciones muestran un marcado incremento a lo largo del tiempo para todos los pares de países, excepto para aquéllos apareados con Nicaragua, y en 1985 casi todos los coeficientes son altamente significativos en un sentido estadístico. Estos resultados pueden resumirse señalando que el promedio no ponderado de las correlaciones de rango para las exportaciones extrarregionales aumentó de 0.33

en 1970 a 0.42 en 1985. En el caso de las exportaciones intrarregionales, el promedio no ponderado para los mismos pares de países, excluyendo a Panamá, descendió de 0.67 en 1970 a 0.58 en 1985.

Los países centroamericanos se asemejan tanto en las exportaciones extrarregionales como en las intrarregionales, porque cada uno exporta a los mercados extrarregionales manufacturas similares a las que colocan en el mercado regional. Los coeficientes de correlación entre exportaciones intra y extrarregionales para cada uno de los países se situaron en el rango de 0.40 a 0.51 en 1970 y aumentaron al de 0.51 a 0.67 en 1985 (cuadro 10).

Otra manera de demostrar la similitud de las exportaciones intrarregionales consiste en calcular para cada una de las 80 industrias el monto de "sobreposición" de comercio (*trade overlap*), es decir, las exportaciones e importaciones de una categoría de comercio, que se compensen mutua-

Cuadro 10  
CENTROAMERICA:  
COEFICIENTES DE CORRELACION DE RANGO  
ENTRE EXPORTACIONES INTRARREGIONALES  
Y EXTRARREGIONALES

	1970	1985
Costa Rica	0.489	0.545
El Salvador	0.435	0.672
Guatemala	0.502	0.542
Honduras	0.400	0.517
Nicaragua	0.507	0.539

**Fuente:** Cálculos del autor, sobre la base de cifras oficiales.

**Nota:** Coeficientes de correlación de rango (Spearman): datos sobre 80 industrias que clasificadas por el valor de sus exportaciones intrarregionales y extrarregionales. Las exportaciones hacia Panamá están consideradas como exportaciones intrarregionales. Todos los coeficientes son estadísticamente significativos al nivel de .01.

mente, y expresar esto como un porcentaje del volumen de comercio. Supóngase, por ejemplo, que una industria de un país registra 35 000 pesos de exportaciones intrarregionales y 5 000 pesos de importaciones intrarregionales. La sobreposición del comercio sería de 10 000 pesos, lo cual, expresado como porcentaje de los 40 000 pesos de volumen de comercio es el 25%. Este es un índice de lo que ha sido denominado "comercio intraindustrial", es decir, la exportación e importación simultánea de bienes clasificados en la misma industria o categoría de producto.<sup>7</sup>

Las estimaciones para el comercio intrarregional indican que entre 1970 y 1985 el comercio intraindustrial, como porcentaje del volumen de comercio, decreció en cada país, excepto Panamá. Para Centroamérica y Panamá, en su conjunto, el comercio intraindustrial cayó en más de 10 puntos porcentuales, a 43% en 1985. Sólo el 37.7% del comercio de Panamá de manufacturas con Centroamérica fue intraindustrial en 1970, pero en 1985 el índice para Panamá fue de 47%; sólo el de Costa Rica fue más alto (53%) en 1985 (cuadro 11).

<sup>7</sup>El término "sobreposición de comercio" (*trade overlap*) se debe a J.M. Finger, "Trade overlap and intra-industry trade", *Economic Inquiry* 13, 1975, pp. 581 a 589, y este índice de comercio intraindustrial fue sugerido por H.G. Grubel y P.J. Lloyd en *Intra-Industry Trade*, Macmillan, Londres, 1975, p. 21.

Los índices de comercio intraindustrial son mucho más bajos para el comercio con terceros países que para el intercambio dentro de la zona de comercio preferencial de Centroamérica y Panamá. También permanecen mucho más bajos que los de países recientemente industrializados (NICs) de América Latina y Asia,<sup>8</sup> pese a que crecieron marcadamente en Costa Rica y El Salvador entre 1970 y 1985. Debido al incremento del comercio intraindustrial de estos dos últimos países, el promedio ponderado del índice para el comercio extrarregional de Centroamérica creció de 6% en 1970 a 10% en 1985.

En Centroamérica, como en cualquier economía pequeña, las exportaciones son mucho menos diversificadas que las importaciones de manufacturas. El incremento del comercio intraindustrial con terceros países refleja por lo tanto una creciente diversificación de las exportaciones, de manera que las ventas externas de manufacturas comienzan a asemejarse a las im-

Cuadro 11  
ISTMO CENTROAMERICANO: COMERCIO  
INTRAINDUSTRIAL DE MANUFACTURAS  
(Porcentajes)

	1970	1975	1980	1985
<i>Comercio intrarregional</i>				
<i>Istmo Centroamericano</i>	53.6	54.3	47.7	43.3
Costa Rica	60.9	61.2	65.0	53.0
El Salvador	56.2	61.0	53.4	43.6
Guatemala	59.8	55.6	41.4	42.7
Honduras	38.1	39.5	42.9	35.1
Nicaragua	45.8	42.5	28.3	21.6
Panamá	37.7	51.9	47.8	47.2
<i>Comercio extrarregional</i>				
<i>Centroamérica</i>	6.2	7.8	8.6	10.3
Costa Rica	2.5	6.6	7.5	13.5
El Salvador	4.8	10.0	12.3	14.7
Guatemala	10.2	7.3	10.2	10.6
Honduras	8.7	10.2	5.8	6.3
Nicaragua	4.8	5.7	8.0	5.9

**Fuente:** Cálculos del autor, sobre la base de cifras oficiales.

**Nota:** No se dispuso de información sobre la exportación extrarregional de Panamá.

<sup>8</sup>Véase G.G. Manrique, "Intra-industry trade between developed and developing countries: the United States and the NICs," *Journal of Developing Areas* 21:4, julio de 1987, pp. 481 a 484.



portaciones de manufacturas. En 1970, los países centroamericanos registraron, en promedio, exportaciones extrarregionales en 41 industrias, y en 1985 todos ellos colocaron fuera de la región bienes de un promedio de 54 industrias. Como resultado de esta diversificación, las exportaciones están menos concentradas en pocas industrias.

En 1970, tres industrias abarcaron proporciones de las exportaciones extrarregionales de manufacturas, que variaron de un 71% en Guatemala a un 90% en Costa Rica. Especialmente importantes fueron "manufacturas" como carne y camarón congelados. En 1985, la concentración de exportaciones resultó mucho menor para los cinco países. Costa Rica y El Salvador, los dos países con el mayor aumento en los índices de

comercio intraindustrial, también muestran el mayor descenso en la concentración de sus exportaciones. La participación de las tres principales industrias en las ventas externas de Costa Rica decreció de 90% a 48%, y en El Salvador, de 76% a 55% (cuadro 12).

En resumen, las exportaciones intrarregionales de los países centroamericanos siempre han sido diversificadas y similares en estructura de un país a otro. Ahora se están empezando a diversificar las exportaciones extrarregionales de manufacturas, y en cada país su estructura empieza a asemejarse un poco a la observada en las importaciones extrarregionales y mucho más a la estructura de las exportaciones extrarregionales de los demás países centroamericanos.

Cuadro 12  
CENTROAMERICA: LAS TRES INDUSTRIAS MANUFACTURERAS QUE MAS  
EXPORTAN FUERA DE LA REGION  
(Porcentajes)<sup>a</sup>

ISIC Descripción	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
			<i>1970</i>		
<i>Total tres industrias</i>	90.8	76.5	71.1	78.6	88.4
3111 Carne	55.0		35.6	25.7	54.9
3114 Pescado y mariscos	4.2	27.6			12.3
3115 Aceite vegetal		10.1			
3118 Azúcar	31.6	38.8	27.3		21.2
3311 Madera				39.8	
3529 Otros químicos			8.2		
3530 Refinación de petróleo				13.1	
			<i>1985</i>		
<i>Total tres industrias</i>	48.0	54.7	66.6	65.6	71.7
3111 Carne	29.6		14.1		35.3
3114 Pescado y mariscos	10.9	25.5	8.3	29.2	
3118 Azúcar	7.5	15.6	44.2	15.6	23.8
3121 Otros productos alimenticios					12.6
3211 Textiles		13.6			
3311 Madera				20.8	

**Fuente:** Cálculos del autor, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Porcentajes del total de exportaciones extrarregionales.

**Nota:** La falta de cifras en este cuadro no significa ausencia de exportaciones, sino que la industria correspondiente no está clasificada dentro de los exportadores más importantes. Las exportaciones extrarregionales excluyen las ventas a Panamá.

## IV

## La protección y el comercio

No existe duda alguna de que el propósito del arancel externo común, acordado entre los países centroamericanos en los años sesenta, fue proteger las industrias manufactureras de la competencia de importaciones provenientes de países fuera de la región. "Centroamérica, al construir el Mercado Común, enunció desde el principio una política de industrialización y desarrollo 'hacia adentro', y como parte de ésta se concibieron distintos instrumentos, de los cuales el más importante fue un arancel de clara orientación proteccionista, unido al régimen de libre comercio".<sup>9</sup> Sin embargo, los estudiosos de la integración centroamericana creen que gran parte de esta protección nunca fue utilizada. Sospechan que los industriales centroamericanos venden sus productos a precios considerablemente menores que el precio de importación cif, más el arancel. En la medida en que esto sea verdad, los aranceles contienen mucha "agua" y pueden ser reducidos sin afectar la producción nacional, las importaciones o el consumo.

Los productores centroamericanos pueden no subir sus precios al nivel permitido por el arancel, debido a una serie de razones. Primero, puede ser que esos precios sean menores que los precios internacionales más el arancel, a causa de diferencias en la calidad, aparentes o reales, entre sus productos y los extranjeros. Segundo, los industriales centroamericanos pueden mantener precios bajos para protegerse frente a la posibilidad de una futura caída de los precios de las importaciones. Tercero, pueden estar compitiendo con contrabando que no pasa por aduana. Cuarto, pueden estar compitiendo con importaciones libres de impuestos autorizadas por los gobiernos, sobre todo si producen bienes de capital o bienes intermedios. Quinto, la competencia entre los productores de la región puede hacer bajar los precios de productos centroamericanos, de manera que los bienes importados no sean atractivos para los consumidores. Sólo en este

último caso hay un verdadero ejemplo de redundancia y de "agua" en los aranceles. En los primeros dos casos, cualquier reducción en los aranceles les permitiría a los importadores aumentar su participación en el mercado, a expensas de los productores de la región, mientras que en los siguientes dos casos se advierten ejemplos de erosiones en los aranceles legales, resultantes de exoneraciones y contrabando.

Debido a la falta de comparaciones de precios entre productos centroamericanos e importados, o importables, no se ha realizado un estudio sobre la estructura de la protección efectivamente utilizada, aunque sí existen numerosos estudios sobre la estructura de la protección legal. Uno realizado recientemente para Costa Rica,<sup>10</sup> con gran cuidado y detalle, tiene la ventaja de que calcula no sólo la tasa legal de protección, sino también la que el autor llama tasa "real" de protección, la cual toma en cuenta las exoneraciones de impuestos arancelarios.

No queda claro cuál arancel, el legal o el real del estudio de Costa Rica, sea el más pertinente para nuestros propósitos. Por ejemplo, el legal para textiles fue de 46% en 1982, pero más de la mitad de las importaciones fueron exoneradas del pago de impuestos en aquel año, de manera que la aduana recaudó en impuestos arancelarios sólo 19% del valor de las importaciones extrarregionales.

Esa tasa de 19% se consideró como arancel "real" en el estudio costarricense, si bien nadie la pagó. Los fabricantes de ropa no cubrían ningún impuesto arancelario, debido a que las importaciones de insumos para la industria manufacturera generalmente están exoneradas en la aduana. Las tiendas que importaban tela para venta directa al consumidor pagaron el arancel legal, es decir, una tasa de 46%. El 19% del arancel "real" constituye por lo tanto un promedio aplicable a dos tipos de consumidores muy distintos. Quizás

<sup>9</sup>SECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década* (BID/INTAL), Buenos Aires, 1974, tomo IV, p. 38.

<sup>10</sup>Marvin Taylor D., *Estructura de la protección al sector industrial en Costa Rica* (DISEGRAF, Fernández Arce), San José, Costa Rica, 1984.

ambas tasas deberían ser usadas: la baja para calcular tasas de protección efectiva en la industria de la ropa, y la alta para calcular la protección nominal y efectiva de los textiles vendidos a los usuarios finales. Esta posibilidad no fue prevista por el autor del estudio costarricense, de manera que optamos por la tasa "real" (19% en el caso de los textiles), pese a que subestima la protección arancelaria.

La manera en que fue estimado el arancel medio para cada industria en el estudio costarricense, también subestima la verdadera tasa de protección. En virtud de la falta de información detallada sobre el consumo y la producción de insumos específicos, las importaciones fueron utilizadas como ponderadores en el cálculo de tasas medias de protección para cada industria de cuatro dígitos de la CIU. Utilizar las importaciones para ponderar tasas de protección generalmente resulta poco satisfactorio debido a que la protección arancelaria afecta las importaciones: los aranceles altos, que logran evitar las importaciones, reciben ponderación baja; aún más, aranceles prohibitivos reciben una ponderación de cero. Sin embargo, es muy posible que el autor haya usado las importaciones *totales* en vez de las *extrarregionales* como ponderadores. En este caso, no existiría una subestimación sistemática de la protección, en virtud de que los altos aranceles

resultan en una desviación del comercio de fuentes extrarregionales hacia fuentes centroamericanas.<sup>11</sup>

Tomando como dato la estimación de la tasa de protección "real" de cada industria de Costa Rica en 1980 y 1982, en el cuadro 13 se reflejan los resultados al ponderar cada tasa por cinco distintas variables: producción, importaciones intrarregionales, exportaciones intrarregionales, importaciones extrarregionales, y exportaciones extrarregionales. Los aranceles generalmente fueron menores en 1982 que en 1980, debido a que el Gobierno de Costa Rica eliminó una serie de sobretasas a las importaciones y de requerimientos de depósitos previos, después de una fuerte devaluación de la moneda nacional.

Las materias primas y los insumos para la industria tienden a tener aranceles muy bajos o a estar exonerados del pago de aranceles. Entonces, la tasa efectiva de protección, es decir, la protección del valor agregado de la industria

<sup>11</sup>Si las importaciones totales fueron usadas como ponderadores, esto podría explicar la falta de alguna correlación significativa entre la protección nominal y las importaciones dentro de cada una de las industrias a nivel de cuatro dígitos. Véase, Marvin Taylor D., *Estructura de la protección...*, op.cit., pp. 37 a 42.

Cuadro 13  
COSTA RICA: TASAS DE PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA  
(Promedios ponderados)

	Protección nominal		Protección efectiva	
	1980	1982	1980	1982
Producción	38.0	31.5	186.6	183.3
Importaciones intrarregionales	32.1	24.3	135.0	120.0
Exportaciones intrarregionales	31.0	26.0	136.9	111.5
Importaciones extrarregionales	24.8	20.2	126.3	104.1
Exportaciones extrarregionales	33.3	29.9	153.7	270.3

**Fuente:** Cálculos del autor, sobre la base de cifras oficiales de comercio y producción, así como estimaciones de protección nominal y efectiva (método Corden) a base de *Estructura de la protección al sector industrial en Costa Rica*, Marvin Taylor Dormond (DISEGRAF Fernández Arce, San José, 1984).

**Nota:** En un intento de ponderar los aranceles por comercio y producción a precios de libre comercio, el comercio intrarregional y la producción destinados a mercados domésticos o regionales se deflataron, utilizando el arancel nominal de la categoría CIU de cuatro dígitos correspondiente. El comercio intrarregional comprende comercio con otros países centroamericanos y Panamá.

indicada en el cuadro 13, tiende a ser mucho más alta que la tasa nominal de protección. Además, la protección media, ya sea nominal o efectiva, es más baja cuando es ponderada por el comercio intrarregional que cuando lo es por la producción. Esto indica que las manufacturas exportadas a países de la región tienden a recibir una protección algo menor que las destinadas a los mercados nacionales. Ponderando la tasa de cada industria por las importaciones extrarregionales, se reduce la protección media, ya que las tarifas arancelarias altas desalientan las importaciones. Sorprendentemente, la protección media ponderada por las exportaciones extrarregionales es casi tan alta como cuando lo es por la producción. En un caso —la protección efectiva en 1982— la tasa media ponderada por las exportaciones extrarregionales es mucho mayor que la tasa ponderada por la producción. Si la protección arancelaria desincentiva la exportación, sería de esperar que las exportaciones extrarregionales, a falta de subsidios, estuvieran concentradas en industrias con protección baja.

En 1985, los cuatro países miembros del Mercado Común Centroamericano acordaron establecer un nuevo Arancel Externo Común, que fue aplicado por tres países en 1986, y por el cuarto (Nicaragua) en 1987. La SIECA ha elabora-

do algunas estimaciones preliminares de la tasa de protección efectiva y nominal para industrias a nivel de cuatro dígitos CIU, de manera que es posible repetir el ejercicio de utilizar ponderadores alternativos para cada uno de estos países. Es importante poner de relieve que estos cálculos, que se presentan en el cuadro 14, no son comparables con los del cuadro 13, por dos razones: la primera y más importante, que los cálculos de la SIECA parten de aranceles medios sin ponderación para todos los bienes finales y para todos los insumos, a diferencia del procedimiento de ponderación por importaciones usado en el estudio de Costa Rica; la segunda, que el Arancel Externo Común no cubre todas las industrias, y las que están sujetas a la discreción nacional se excluyen de los cálculos.

Los resultados, usando estimaciones de las tasas del Nuevo Arancel Externo Común, coinciden con los obtenidos para Costa Rica en 1980 y 1982. Las tasas de protección medias, ponderadas por el comercio intrarregional, son menores que las ponderadas por la producción. Las tasas de protección ponderadas por importaciones extrarregionales son aún menores, pero las ponderadas por las exportaciones extrarregionales son las más altas de todas.

Que la protección estimada mediante ponde-

Cuadro 14  
COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA Y NICARAGUA:  
TASAS DE PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA, 1986<sup>a</sup>  
(Promedios ponderados)

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Nicaragua	
	Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva	Nominal	Efectiva
Producción	42.1	90.9	...	...	39.4	86.6	...	...
Importaciones intrarregionales	38.3	86.1	37.9	82.0	35.9	76.8	35.9	73.6
Exportaciones intrarregionales	35.6	74.4	38.9	85.0	35.9	78.4	32.6	67.9
Importaciones extrarregionales	31.4	60.3	31.7	64.6	30.8	61.2	30.1	58.6
Exportaciones extrarregionales	41.8	100.1	46.3	93.2	39.9	89.1	40.6	106.9

**Fuente:** Cálculos del autor, sobre la base de información de la SIECA y cifras oficiales de cada país.

**Nota:** La información sobre producción y comercio corresponde a 1985; sin embargo, el nuevo arancel externo no se aplicó hasta 1986. En un intento de ponderar los aranceles por comercio y producción a precios de libre comercio, el comercio intrarregional y la producción destinados a mercados domésticos o regionales se deflataron, utilizando el arancel nominal de la categoría CIU de cuatro dígitos correspondiente. No se dispuso de cifras desagregadas de producción para El Salvador y Nicaragua. El comercio intrarregional comprende comercio con otros países centroamericanos y Panamá.

radores basados en las exportaciones extrarregionales sea la más alta, parecería contrario al buen sentido. Sin embargo, hay tres posibles explicaciones para este resultado, que no son mutuamente excluyentes. Primero, puede ser señal de considerable "agua" en el arancel externo: los productores en las industrias exportadoras son eficientes y no requieren la alta protección asignada a sus actividades. Segundo, los productores pueden estar discriminando entre mercados regionales y extrarregionales, cobrando a los consumidores locales el costo fijo de la producción, y aplicando el criterio de costo marginal para fijar precios más bajos en los mercados competitivos de exportación. Tercero, y más importante, las industrias, a nivel de cuatro dígitos CIU, son muy heterogéneas, de manera que las exportaciones y

las importaciones (o importaciones potenciales) son muchas veces productos muy distintos. Considérese, por ejemplo, la categoría CIU 3114, "enlatado, preservación y procesamiento de pescados, crustáceos y alimentos similares". Esta industria goza de tasas de protección extremadamente altas, pero simultáneamente registra elevados niveles de exportación extrarregional. Las exportaciones, sin embargo, consisten principalmente de camarón congelado, mientras las importaciones cubren una amplia gama de productos, desde bacalao salado hasta ostras ahumadas y caviar. Las empresas que congelan y exportan camarón no necesitan protección; las fábricas que procesan atún y sardina para el mercado local, en cambio, requieren una alta protección para poder competir con las importaciones.<sup>12</sup>

## V

### Resumen y conclusiones

En los años sesenta, el sector manufacturero centroamericano creció rápidamente, basándose en la producción local de bienes que antes se importaban desde fuera de la región. Al finalizar el decenio, las posibilidades de sustitución de importaciones se consideraban en general agotadas, y la relación de importaciones extrarregionales a consumo de manufacturas dejó de deteriorarse en los años setenta y ochenta.

En la mayoría de las industrias que producen bienes de consumo simples como bebidas, tabaco, vestuario, calzados, madera y muebles, la importación extrarregional es en la actualidad extremadamente baja, de manera que la sustitución de importaciones tendría que basarse en bienes de capital y bienes intermedios. La industria textil constituye una excepción; en efecto, ésta es una industria ligera en donde existe margen para la sustitución de importaciones. Las importaciones extrarregionales de textiles aportan aproximadamente un tercio de los textiles consumidos en América Central, pese a que existe considerable capacidad ociosa en esta rama. No es por casualidad que haya habido menos sustitu-

ción de importaciones de textiles que de otros bienes simples: los textiles son insumos para la confección de vestuario, y los gobiernos centroamericanos han seguido una política de exoneraciones generalizadas para la importación de insumos. No obstante, con el nuevo Arancel Externo Común, se ha eliminado la práctica de otorgar franquicias arancelarias de este tipo, y esto por lo tanto debe estimular una mayor sustitución de importaciones de textiles.

En los años setenta, el sector manufacturero se expandió a un ritmo menor que en el decenio precedente, pero siguió creciendo más rápidamente que otros sectores de la economía centroamericana. Sin embargo, fue la demanda interna, y no la sustitución de importaciones, la que im-

<sup>12</sup>Las tasas de protección efectivas, para la industria del pescado y los mariscos fueron infinitas en 1980 y 1982, e implican valor agregado negativo cuando los insumos y los productos se miden a precios de libre comercio. En este caso —y en todos los demás casos de protección extremadamente elevada— se usó arbitrariamente una tasa de protección de 500% en los cálculos que aparecen en el cuadro 13.

pulsó la producción de manufacturas. De hecho, el coeficiente de importaciones extrarregionales a consumo de manufacturas subió en ese período y no se promovieron mucho las exportaciones extrarregionales de manufacturas. El modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones en un mercado ampliado perdió dinamismo, lo cual se tornó más evidente en la crisis de los años ochenta.

En el decenio de 1970, el comercio intrarregional empezó a contraerse en términos relativos y esta merma se aceleró después de 1980. Al perder mercados en los países vecinos, y por la falta de incentivos para exportar a países fuera de la región, los industriales centroamericanos se volvieron hacia sus mercados nacionales. En 1970, vendieron localmente el 75% de su producción. En 1985, esta proporción creció a 83%.

Aun cuando el Mercado Común Centroamericano no se ha transformado en una plataforma para exportar manufacturas al resto del mundo, se registraron algunos logros en las últimas dos décadas. Las manufacturas que exportan los cinco países a mercados extrarregionales son mucho más diversificadas hoy que hace unos años. En el comercio intrarregional, la estructura de las exportaciones en cada país ha sido siempre similar a la de las importaciones. Ahora esta semejanza está empezando a caracterizar también el comercio extrarregional de manufacturas. Más aún, las exportaciones de manufacturas a terceros países son muy similares a las que se colocan en países de la región. Esto indica la posibilidad de que los industriales hayan aprendido a exportar en un mercado regional protegido y que, con algunos incentivos, puedan orientarse hacia los mercados extrarregionales.

La falta de éxito en la promoción de exportaciones extrarregionales de manufacturas se atribuye usualmente a una elevada protección arancelaria. El arancel permite a los productores centroamericanos vender productos de alto costo y

baja calidad, a precios elevados, y por ello los mercados competitivos extrarregionales se tornan poco atractivos. Si esto fuera así, se debería esperar que la protección media para las manufacturas exportadas sea mucho más baja que la concedida a los bienes vendidos en el mercado regional.

Sorprendentemente, la información disponible parece indicar que las manufacturas exportadas a mercados extrarregionales reciben, en promedio, mayor protección arancelaria que las manufacturas vendidas en la región. Esto podría interpretarse como un indicio de considerable "agua" en el arancel externo: los industriales centroamericanos producen con bajos costos y no tienen necesidad de tanta protección arancelaria. También es muy probable que este resultado se deba, por lo menos en parte, a limitaciones estadísticas. Las industrias, al nivel de desagregación disponible (cuatro dígitos de la CIIU), son muy heterogéneas, de manera que incluyen productos muy disímiles. La industria de pescado y mariscos (CIIU, 3114), por ejemplo, recibe una alta tasa de protección, pero simultáneamente registra muchas exportaciones. Si se examina la industria en detalle, se descubre que las exportaciones son principalmente de camarón congelado, mientras las importaciones abarcan productos con mayor procesamiento, sobre todo, los enlatados. Si bien es cierto que los exportadores de camarón no requieren protección, los enlatadores de atún y sardinas pueden necesitar una alta protección para sobrevivir. Las tasas de protección empleadas en este artículo son promedios para industrias enteras. Se requiere una mayor investigación con datos desagregados y, preferiblemente, comparaciones de precios centroamericanos con precios internacionales, y no sólo aranceles legales.

(Traducido del inglés)

## Anexo

*Fuentes del crecimiento industrial*

Considérese la siguiente identidad contable:

$$(1) \quad Q = D + X - M$$

donde Q es la producción de una industria; D es la demanda doméstica o el consumo aparente; X representa las exportaciones, y M las importaciones. La ausencia de sustitución de importaciones está representada por una razón constante m de importaciones a consumo aparente, es decir:

$$(2) \quad m = M/D = M/(Q - X + M)$$

De forma similar, supongamos que la ausencia de promoción de exportaciones requiere que la relación de exportaciones a producción doméstica, se mantenga constante, es decir:

$$(3) \quad x = X/Q$$

Una vez obtenidos los valores del consumo aparente y la producción para el año base y el año terminal, los cambios observados en las importaciones y exportaciones ( $\Delta M$  y  $\Delta X$ ) pueden dividirse en cambios atribuibles al crecimiento de la demanda ( $\Delta D$ ) o la producción ( $\Delta Q$ ) y cambios atribuibles a variaciones en los coeficientes m y x. Puede demostrarse que un cambio en las importaciones es igual a la suma de dos términos:

$$(4) \quad \Delta M = m_0 \Delta D + (m_1 - m_0) D_1$$

El primer término a la derecha es el coeficiente de importaciones en el año base ( $m_0$ ) multiplicado por el incremento de la demanda; el segundo término es el cambio en el coeficiente de importaciones, multiplicado por el consumo en el año terminal ( $D_1$ ). El primer término, por lo tanto, es el crecimiento "esperado" de las importaciones dada una expansión de la demanda interna, mientras que el segundo término es una medida de la sustitución de importaciones, es decir, la desviación de las importaciones de su nivel esperado. De igual modo, el cambio observado en las exportaciones es igual al crecimiento esperado de las exportaciones, más una medida de la promoción de exportaciones:

$$(5) \quad \Delta X = x_0 \Delta Q + (x_1 - x_0) Q_1$$

Las exportaciones esperadas son igual al coeficiente de exportaciones del año base, multiplicado por el cambio en la producción, mientras que la promoción de exportaciones es igual al cambio en el coeficiente de exportaciones, multiplicado por la producción del año terminal.

La ecuación (1) también puede ser descrita en forma de desviaciones o cambios, es decir:

$$(6) \quad \Delta Q = \Delta D + \Delta X - \Delta M,$$

$$\text{donde } Q = Q_1 - Q_0, \Delta D = D_1 - D_0, \Delta X = X_1 - X_0 \text{ y } \Delta M = M_1 - M_0$$

Al sustituir en esta expresión  $\Delta M$  y  $\Delta X$  por las ecuaciones (4) y (5), obtenemos que:

$$(7) \quad \Delta Q = (1 - m_0) \Delta D + x_0 \Delta Q - (m_1 - m_0) D_1 + (x_1 - x_0) Q_1$$

Los primeros dos términos del lado derecho de la ecuación (7) representan el cambio en la producción, atribuible al crecimiento "esperado" del consumo y las exportaciones; la suma de éstos es el cambio en la producción congruente con los coeficientes de comercio constante. El tercer término es una medida de la sustitución de importaciones y lleva un signo negativo, debido a que la disminución del coeficiente de importaciones tiene un efecto positivo en la producción local. El último término mide la contribución de la promoción de exportaciones (el aumento en el coeficiente de exportaciones) al crecimiento global.

## La especificidad del Estado en América Latina

*Enzo Faletto\**

El curso que han seguido los acontecimientos en América Latina en los últimos años ha obligado a reanudar la discusión sobre el papel del Estado en el desarrollo de la región.

En un afán de hacer un aporte al debate, el autor presenta en cinco secciones una síntesis de las ideas expuestas en torno al tema por algunos autores consultados. En la primera sección, se aborda la influencia de la relación externa en el carácter del Estado en Latinoamérica: su particularidad está estrechamente relacionada con la vinculación que las economías de la región tuvieron y tienen con el sistema económico internacional. Las relaciones entre el Estado y la economía nacional es el tema central de la segunda sección. Se señala el papel del Estado en la formación de un capitalismo nacional, lo que obliga a considerar la relación entre la gestión del Estado y la gestión empresarial privada, la intervención del Estado en el conflicto social, los problemas que hay que enfrentar para hacer compatibles la lógica económica del sector privado y la lógica político-económica del Estado, así como también el tema de la planificación en economías mixtas. La tercera sección se refiere al Estado y el sistema de relaciones sociales. Se ponen de relieve los procesos de desarticulación y articulación social que afectan a los países de la región y el papel que desempeña el Estado —en esa situación— en el establecimiento de un orden social. El punto central son las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, análisis en el que debe tenerse en cuenta la mayor complejidad que hoy presenta esta última. La cuarta sección se ocupa del Estado y el sistema político. En ella se discute la tesis de la ingobernabilidad de la democracia y se plantea como alternativa una mayor democratización y receptividad ante las demandas sociales por parte del Estado. Se complementa la sección con el análisis del sistema político institucional y de las expectativas respecto a las relaciones entre modernización y democracia. Finalmente, en la quinta sección se analiza el aparato estatal en sentido estricto. Se señalan su carácter histórico y los elementos que inciden en las orientaciones de la burocracia, sobre todo las presiones que ejerce la sociedad sobre el Estado.

\*Funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

## Introducción

El conjunto de problemas económicos, sociales y políticos que aquejan a América Latina ha obligado a replantear el tema del papel del Estado en el proceso de desarrollo de la región. Esta necesidad se agudiza dado el contexto de transformación mundial y local en que estos problemas se plantean.

Al persistir las polémicas ideológicas de los últimos años es obvia la magnitud de los cambios que se avecinan, lo que obliga a considerar con mayor ponderación las virtudes o vicios de la gestión estatal y, lo que es más importante, a tener en cuenta en las propuestas que se formulen ciertos juicios de la realidad que condicionan las opciones meramente ideológicas.

Existe en América Latina una bibliografía relativamente extensa que de manera directa o indirecta trata de las formas concretas de acción del Estado en esos países. En el presente artículo se ha intentado realizar un primer ordenamiento del tema, que no es exhaustivo ni respecto a las fuentes bibliográficas —no se ha incluido una serie de trabajos importantes— ni tampoco a los temas que podrían abarcarse.

En la exposición se ha preferido atenerse a lo dicho por los autores consultados, aunque sin incluir citas concretas, de modo que gran parte del texto corresponde a una síntesis de lo expresado por los autores que figuran en la bibliografía.

No está demás insistir en el carácter preliminar de este ensayo y en su propósito de contribuir a la discusión que lo orienta.

### I

## El Estado y la relación externa en América Latina

El Estado expresa en todos los casos el conjunto de relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que se dan en una sociedad. Ni su historia ni su modalidad actual pueden comprenderse mediante la sola consideración de las formas en que se organizan las relaciones económicas entre las clases y grupos sociales. Considerarlo una superestructura reflejo de una relación económica determinada no agota las posibilida-



des de análisis e interpretación; tampoco el Estado es un fenómeno que tiene lugar al margen de las relaciones sociales.

En cuanto a sus características específicas, la particularidad del Estado en los países latinoamericanos se vincula en medida importante con el modo en que el capitalismo, como formación económica y social, se establece en cada país. Esto significa tener en cuenta tanto la forma de su implantación como "modo de producción" como el tipo de relaciones sociales a que da lugar en el conjunto de la sociedad. Pero la implantación del capitalismo, fundamentalmente en el caso latinoamericano, no puede desatender las relaciones que se establecen con el capitalismo internacional, el que debe considerarse hegemónico.

Es frecuente entre los autores latinoamericanos señalar en la formación y desarrollo de los Estados de la región una flagrante contradicción, caracterizada por la coexistencia de un Estado moderno, poseedor de un ordenamiento constitucional, jurídico e institucional, con un modo de relación social que por su carácter oligárquico no han titubeado en calificar de tradicional. Esta contradicción derivaría de una doble realidad. Por un lado, la necesidad de vincularse con el mundo "moderno" del capitalismo internacional y, por el otro, la de asegurar un dominio interno cuya base de relaciones sociales no era capitalista en sentido estricto. Esa dualidad implicó alianzas entre estratos sociales que tenían intereses distintos debido a que sus bases de poder eran más o menos capitalistas, lo que a su vez redundó en el carácter "contradictorio" del Estado.

De este modo, para esos distintos sectores sociales de intereses y vinculaciones diversos, el problema de su acción política no se redujo simplemente a tratar de conseguir el control del aparato estatal, sino que se concedió suma importancia a la posibilidad de definir en el Estado y mediante él un modo de relación. Sin embargo, así como las formas de relación interna entre los diferentes grupos caracterizaban el Estado, el relacionamiento externo y las formas de lograrlo se convirtió en una dimensión casi esencial en la constitución del Estado en América Latina.

El carácter dependiente de la inserción de los países latinoamericanos en el mercado internacional se tradujo en retraso. La relación centro-periferia que surgió planteó como desafío a los países "periféricos" la necesidad de un desarrollo

que implicaba la fijación de objetivos nacionales cuyo logro de un modo u otro se suponía que era tarea del Estado. La condición periférica en estos países se sumaba a una de dependencia y de desarrollo tardío, situación por la cual el Estado se veía prácticamente en la necesidad de realizar la mayor parte del esfuerzo de desarrollo.

La particular situación en que la relación centro-periferia y de dependencia coloca a los países latinoamericanos influye también en el papel que debe cumplir el Estado. Debido a los procesos de desarrollo del capitalismo mundial éste se ve sometido a reordenamientos que, muy a menudo, repercuten en forma de crisis en los países latinoamericanos. El hecho obedece a que —como muchos analistas han señalado— la transformación económica de un país dependiente carece por lo general de una dinámica interna, de modo que los reordenamientos de las economías centrales significan para los países periféricos y dependientes reacomodos drásticos en su modalidad de inserción. En casi todas las circunstancias le ha cabido al Estado un papel importante en la superación de este tipo de crisis y en la reinserción del país en la economía internacional.

En el contexto de relacionamiento externo a que se ha hecho referencia el Estado desempeña un papel importante en la regulación tanto del ritmo y del volumen como de la orientación de la actividad económica. En muchos casos, el Estado ha adoptado políticas orientadas a regular la cantidad de bienes exportables, principalmente minerales y productos agrícolas, a fin de lograr mejores condiciones de acceso al mercado internacional. El costo de esas operaciones, la mayor parte de las veces lo cubre el Estado nacional.

En los países de desarrollo tardío, el Estado desempeña un papel clave en la acumulación de capital público o privado. En economías dependientes, a menudo el Estado organiza "por vía administrativa" la acumulación. Con ese fin por lo general utiliza mecanismos como la regulación del comercio exterior, todos los que se relacionan con la transferencia de ingresos de un sector a otro, el control de los tipos de cambio, y otros similares.

En suma, el Estado cumple una función primordial en el relacionamiento con el centro económico, pero también establece mediante legislación el modo de operación de los grupos produc-

tores extranjeros incorporados en la producción local y, en este sentido, actúa como mediador.

Es importante destacar que lo anterior constituye un poder de intervención del Estado y sobre todo de la burocracia estatal, lo que como se verá más adelante, ésta puede utilizar en su propio beneficio.

Si bien el Estado, en los países dependientes, debe cumplir tareas importantes como las señaladas, ello no significa necesariamente que sea un Estado fuerte. En la mayoría de los casos enfrentan esos desafíos en condiciones de debilidad debido a la particular relación entre lo político y lo económico que se da en esos países.

Es un hecho que en las sociedades capitalistas contemporáneas el mundo de lo económico se constituye en el mercado mundial y en ese ámbito los países dependientes son "subordinados". Su poder es, en general, relativamente escaso en la adopción de ciertas decisiones económicas básicas, sobre todo en lo que respecta a su capacidad de determinación en cuanto a la producción y comercialización de bienes. En cambio, el "mundo de lo político" sigue teniendo como referente principal el Estado-nación. Esto no significa que no exista la "política internacional" sino que ésta aún se ejerce en función del Estado-nación. El resultado es que la lógica económica impuesta por el poder en el mercado internacional puede, en algunos casos, concordar con la lógica política, pero con frecuencia puede también contraponerse a ella.

En los "países centrales" tiende a existir mayor correspondencia entre la lógica política —propósitos, objetivos y orientaciones del Estado-nación— y la lógica económica vinculada al mercado internacional, lo que deriva simplemente del poder que esos países tienen en ese mercado.

En los países dependientes, cuando se impone la lógica del mercado internacional, la tendencia es hacia el debilitamiento del Estado-nación. Sin embargo —y a pesar de eso— puede producirse un fortalecimiento del aparato del Estado aunque su poder sea menor. Esta aparente contradicción obedece a que el "aparato del Estado" asegura la forma de dependencia.

Cuando se analizan las fuerzas económicas de los países periféricos en relación con las de los países centrales salta de inmediato a la vista la debilidad de los agentes socioeconómicos locales

frente el poderío de sus homólogos externos. La conciencia de esta debilidad de los agentes internos ha conducido en diversas circunstancias a intentar hacer uso del aparato del Estado para favorecer el desarrollo del sector privado nacional.

Además de las políticas tendientes a crear las condiciones adecuadas para fortalecer los agentes económicos locales, en muchas ocasiones se ha intentado buscar, mediante el Estado, formas de asociación con el capital externo. Gran parte de las políticas "desarrollistas" se han propuesto consolidar y favorecer una burguesía nacional, con el supuesto fin de contribuir a los procesos de autonomía política nacional. No obstante, frecuentemente dichos sectores prefieren una fórmula de asociación con el desarrollo capitalista internacional a ser independientes. En tal sentido, se produce una contradicción en el seno mismo del Estado, entre las políticas que favorecen el desarrollo de la burguesía y la intención de autonomía política nacional.

Por otra parte, no deja de ser interesante comprobar que el capital extranjero, cuando ha participado en el mercado nacional, ha hecho uso de las mismas medidas proteccionistas diseñadas para el desarrollo del capital nacional.

Los estudiosos de las tendencias actuales de la economía internacional señalan que el Estado —que a pesar de las dificultades sigue siendo factor clave en la definición de las relaciones económicas externas— ve hoy mucho más limitadas estas posibilidades, a causa del proceso de transnacionalización de la economía internacional. Al considerar la relación Estado-economía transnacional, muchos autores caracterizan la actual fase del capitalismo como capitalismo postnacional, denominación con que se intenta destacar el grado de inoperancia del Estado en la economía local. El fenómeno se ha advertido incluso en las economías centrales y se afirma que ha surgido en muchos casos una contradicción entre las políticas de las grandes corporaciones y las orientaciones gubernamentales. El hecho que se pone de relieve es que las políticas económicas nacionales dejaron de tener plena eficacia. Es obvia la incidencia de esta circunstancia en los fundamentos de los sistemas políticos, como la capacidad de autonomía y la soberanía.

La historia de los modos en que la transnacionalización ha influido en el Estado en América

Latina es relativamente conocida. En muchos países, la presencia decisiva de las empresas transnacionales en sectores claves de la economía significó que incluso el dinamismo del desarrollo interno se viera fuertemente influido por las políticas de dichas empresas y que la importancia de la acción del Estado en ese dinamismo, fuera menor. De hecho, en muchos casos, al Estado no le quedó más que sumarse a la dinámica impuesta por las transnacionales. Algunos Estados latinoamericanos, para enfrentar el fenómeno de la transnacionalización, intentaron aplicar políticas apoyadas en las nuevas situaciones que este fenómeno estaba generando.

El desarrollo de la transnacionalización dio lugar a que en el sistema capitalista mundial se formaron distintos polos. Los más importantes son la economía de Alemania Federal y la del Japón, pero también destacan —además de otras economías— la Comunidad Económica Europea en su conjunto, y algunos países que pertenecen a otras regiones, lo que permite un abanico más amplio.

Algunos Estados latinoamericanos trataron de desarrollar una política de no dependencia del capital estadounidense. Con ese fin buscaban crear una competencia entre capitales extranjeros, que hiciera posible formas distintas de participación del capital nacional y permitiera también formas de regulación y relación tecnológica distintas, como por ejemplo, la desagregación de "paquetes tecnológicos", la posibilidad de desarrollar tecnologías intermedias, u otras opciones.

Hecho un balance retrospectivo global, los analistas concuerdan en que las políticas de asociación con el capital extranjero no prosperaron en la medida esperada. Por ese motivo, se ha replanteado la tesis de que la creación de espacios de desarrollo del capital local, sea éste privado o estatal, sigue dependiendo en gran parte de la existencia de algunos lineamientos proteccionistas, de políticas públicas resueltas y de apoyo del Estado.

Por último, nos referiremos a uno de los hechos de mayor interés en el momento actual. Es bien sabido que durante una parte del decenio de 1970 la expansión de las economías nacionales (públicas o privadas) en América Latina se debió principalmente al mayor financiamiento de la banca internacional. En muchos casos, gracias al crédito, las empresas extranjeras participaron en

áreas reservadas habitualmente al Estado. Los mecanismos más usuales que se utilizaron para concretar esta participación fueron los contratos de coproducción, la prestación de servicios tecnológicos, de servicios de comercialización y el suministro de máquinas e insumos. La participación extranjera así obtenida afectó de hecho la autonomía de las actividades económicas emprendidas.

Ahora bien, no sólo es necesario destacar que una cierta forma de funcionamiento del capitalismo transnacionalizado —y en cierto modo, de dependencia— pone en peligro o disminuye la autonomía y el poder del Estado, sino que algunos grupos internos, principalmente los que propician estrategias de exportación a ultranza, refuerzan esta tendencia al oponerse a lo que consideran intervención estatal perniciosa. Los aspectos que para estos grupos revisten mayor gravedad son, en primer término, los que se refieren al comercio internacional, puesto que a su juicio, la intervención se traduce en restricciones que tienden a aislar la economía nacional del resto del mundo; en segundo término, la fijación interna de precios y salarios, porque consideran que originan rigideces en los mercados de factores y productos y una desorganización general de los precios relativos. El resultado sería una elevada inflación, la que a su vez se mantiene por la aplicación de políticas fiscales, monetarias y salariales incoherentes; y, en último término, la producción directa por empresas estatales, por considerarla nociva. Señalan que ésta es ineficiente y subvencionada, con precios artificialmente bajos que necesariamente redundan en déficit presupuestario. En general, opinan que la intervención estatal es ineficiente y dañina para el "verdadero desarrollo". La estrategia que proponen dichos grupos pone énfasis en la necesidad de que el Estado se retire del mercado, se eliminen las restricciones al comercio internacional así como las denominadas "rigideces" internas, se haga uso de los instrumentos de política (generales e indirectos) para contener la inflación y se promueva la orientación hacia la exportación. La aplicación de esa estrategia implica también, por cierto, una "política estatal", de modo que el problema concreto es quién determina las acciones y omisiones del Estado y cómo las determina. No se trata, entonces, de que en el plano analítico se dé por sentada la prescindencia del Estado, sino de

determinar quién lo orienta y en función de qué políticas.

Es así, por ejemplo, que debido al tipo de articulación vigente con el exterior se han experimentado fuertes presiones que han obligado a algunos Estados a aplicar una política de ajustes recesivos, en los que se combinan restricciones de la demanda y reorientaciones de la estrategia de crecimiento, intentos de promoción del ahorro interno y la inversión y expansión de las inversiones. De hecho se han impuesto restricciones a las

reservas internacionales netas, se ha determinado el déficit máximo en cuenta corriente, las políticas cambiarias y arancelarias, el déficit máximo del sector público no financiero, las tarifas de las empresas públicas, las tasas máximas de inflación y el control del aumento de salarios mediante la no reajustabilidad de los mismos. Con esta lista, bastante común, de las condiciones de negociación externa se quiere mostrar el grado de dependencia a que puede llegar la política estatal.

## II

### El Estado y la economía nacional

La discusión sobre el papel del Estado en la marcha de la economía pone de relieve en las circunstancias actuales aspectos distintos a los que captaron el interés en el debate que tuvo lugar en la primera mitad de los años ochenta. Influye en esto la mayor nitidez con que se percibe la coyuntura de cambio a nivel mundial, tanto por las inevitables transformaciones tecnológicas como por el reordenamiento del conjunto de relaciones económicas nacionales e internacionales. Por lo demás, en el plano político se vive en la región un momento de cambio, cuyo signo parece ser el de la democratización, lo que fuera de su rasgo positivo presenta también las dificultades y conflictos inherentes a ese tipo de procesos.

Como fruto de la experiencia de la crisis de los años ochenta y debido a la mayor conciencia de los desafíos que se enfrentan, parece existir en el momento actual un cierto consenso en que los gobiernos deben promover políticas cuyos objetivos principales sean reanimar el proceso de acumulación, restablecer la capacidad de crecimiento y alcanzar el desarrollo.

El tema central en debate es la magnitud del esfuerzo que se requiere para lograr esos objetivos y, de manera no tan explícita como sería necesaria, preguntarse quién —o qué fuerza social— es capaz de realizarlo.

Por otra parte, dado el proceso de democratización a que se ha hecho alusión, el objetivo de desarrollo que se persigue debe encerrar dimensiones de equidad y, por consiguiente, continúan

siendo relevantes temas como la distribución del ingreso y el nivel de consumo de los sectores populares. Además, la equidad no es sólo un requisito de los objetivos de democratización sino también un elemento clave para la marcha misma de la economía puesto que la cohesión social, que la equidad hace posible, tiene un papel crucial en el desarrollo económico.

El nivel de consenso al que se hizo referencia no está exento, sin embargo, de zonas de polémica e incluso de conflicto respecto al modo de alcanzar esos objetivos. No son desdeñables las presiones tanto externas como internas respecto a puntos fundamentales que dicen relación con la posibilidad de cumplirlos. La discusión se refiere al nivel y composición del gasto público, al monto del déficit fiscal y al tipo y posibilidades de endeudamiento.

Sin embargo, por la experiencia adquirida en los últimos años, se ha recuperado como función necesaria del Estado la de modificar algunos resultados negativos, tanto económicos como sociales, que derivan de una economía de mercado, teniendo en cuenta las condiciones reales en que en la actualidad ella opera.

Concretamente, debido a los desafíos de la crisis y a la inminente transformación técnico-económica es casi inevitable que el Estado participe en la formulación de criterios para la asignación de recursos. Para que un sistema democrático funcione deben hacerse presentes las demandas de los distintos sectores y, además, el compor-

tamiento de los gobiernos debe sancionarse periódicamente por medio del voto político. Esto obliga al Estado a formular explícitamente una política de desarrollo que tenga en cuenta los intereses de los distintos grupos sociales y fomente una capacidad real para satisfacerlos; además, y sobre todo en las condiciones actuales, los gobiernos deberán replantearse el tema de la distribución del ingreso y especificar el tipo de políticas que proponen para tal efecto.

Frente a esa necesidad de acción del Estado se siguen formulando constantemente criterios que destacan la conveniencia del predominio de las relaciones de mercado. Como contrapartida, es de señalar que una acción decidida del Estado supone la aceptación de que cabe a éste formular los criterios para la asignación de recursos; además, si realmente se pretende atender la demanda de los sectores menos favorecidos hay que poner en marcha políticas destinadas expresamente a mejorar la distribución del ingreso.

Es necesario insistir en que el mercado reproduce en su funcionamiento la forma de poder social imperante y, siendo esto así, si se deja al mercado la asignación de recursos cabe esperar que éstos fluyan hacia los sectores que tienen poder o a las actividades que a éstos interesan. Es un hecho que el mercado, como relación social, reproduce constantemente la diferenciación social, por lo que sin una acción deliberada que, por ejemplo, mediante mecanismos directos o indirectos distribuya el ingreso, la situación de los sectores menos favorecidos no puede expresarse positivamente en el mercado.

Una política de acción estatal supone, entonces, una política intencional de desarrollo tanto económico como social, lo que implica, según la terminología en boga, una "imagen-objetivo" de sociedad. Se supone —o preconiza—, por consiguiente, un tipo de acción económica cuya racionalidad es la adecuación de los medios —que en este caso son en un sentido amplio políticas— para el logro de los fines.

El punto de vista opuesto plantea que la asignación más eficiente de los recursos se logra por el propio funcionamiento del mercado y que la sociedad en su conjunto se puede beneficiar de él.

Junto a la "racionalidad del mercado" (que debe recordarse que sólo es racional como supuesto teórico), los partidarios de esa perspectiva

tienden también a afirmar que el gran agente del dinamismo económico es el empresario a quien, por lo demás, también se lo ve muy a menudo en su condición típico-ideal schumpeteriana.

El modelo que desde esa postura teórica se preconiza es el de las empresas de más alta productividad y más dinámicas. La opción formulada es intentar acercarse lo más posible a la racionalidad que surge del cálculo económico de dichas empresas. Conviene, no obstante, anotar que no hay estudios serios de lo que realmente es el "cálculo económico" de esa categoría de empresas en América Latina; quizá surgiría una serie de sorpresas si esos estudios se realizaran.

En la fórmula reseñada, el Estado tiene como tarea primordial velar por el funcionamiento del mercado, aunque no queda muy claro si debe velar por el sistema de poder que el mercado real significa o si se trata de adecuarlo a las condiciones que la teoría supone.

Las posiciones menos extremas con respecto a quién corresponde la preeminencia en la determinación de las orientaciones económicas han tratado de buscar un equilibrio entre lo público y lo privado, esto es, entre el papel del Estado y el del mercado. El supuesto en que se apoya tal posición, o quizá más bien la intención que en ella subyace, se refiere a la posibilidad de aprovechar los aspectos positivos de cada uno de ellos. Si así se hiciera, se cree que se facilitaría la complementación y, mejor aún, se evitarían las consecuencias negativas que se supone derivan de un predominio excesivo de algunos de ellos.

Esta propuesta de conciliación parece tener una gran dosis de sensatez y racionalidad pero, en la práctica, es muy difícil conciliar el *poder* que se constituye *en el mercado* con el *poder* que se constituye *en el Estado* o, mejor dicho, mediante las relaciones sociales que tienen lugar en el mercado o las referidas al Estado. El hecho concreto es que a menudo las relaciones de conflicto entre ambas formas de constitución de poder fueron siempre más importantes que los planteamientos de estricto carácter técnico-neutral.

Desde un punto de vista sociopolítico, lo paradójico en América Latina es que muchas veces las propuestas que subrayaban la necesidad de acción del Estado se fundaban en la idea de que éste podía contribuir a desarrollar un "capitalismo nacional" y, por consiguiente, un vigoroso grupo empresarial privado.

Los desafíos que se planteaban significaban transformar las relaciones sociales para hacerlas plenamente capitalistas o convertir en capitalistas las relaciones sociales. En general, se consideraban problemas claves en la política de desarrollo: a) la transformación de la relación externa de modo que fuera posible un desarrollo más autónomo; b) la transformación de la relación interna y de manera muy especial la estructura agraria; no es un hecho arbitrario que constantemente se la motejara de feudal, semifeudal, precapitalista o con otros términos equivalente; y c) se suponía que el Estado debía impulsar las transformaciones que en otras partes había realizado la burguesía capitalista, pero al mismo tiempo debía tratar de formar un sector de "empresarios capitalistas nacionales".

Sin embargo, el aparente consenso se rompía cuando se insinuaba que era necesario establecer el "conjunto de relaciones capitalistas" que caracterizan una sociedad moderna. Esto es, cuando se preconizaba la necesidad de fortalecer la capacidad de organización sindical, de establecer un sistema de relaciones sociales laborales, no tradicionales ni autoritarias ni paternalistas, y otros rasgos de la sociedad moderna. Impulsar dichas transformaciones supone conflictos y muchas veces las demandas de los nuevos sectores se contradicen con los objetivos e intereses de los pretendidos "empresarios capitalistas".

La polémica Estado *versus* mercado puede obscurecer el hecho innegable de que siempre al Estado, independientemente de cuán capitalista o "libreempresista" sea la sociedad, tiene la función de establecer el marco institucional en que el capitalismo opera. El hecho concreto es que en una sociedad capitalista el Estado legitima las relaciones sociales. Ciertamente, puede introducir correcciones y reformas pero básicamente asegura el funcionamiento del sistema.

En América Latina, en cierta medida, al Estado le ha correspondido la función de "instaurar el capitalismo" y esto implica un hecho interesante. La propuesta de una sociedad capitalista por parte del Estado significaba que ésta debía formularse para la sociedad en su conjunto, lo que de hecho requería que se explicitara un plan de desarrollo. Por consiguiente, se trataba de una sociedad capitalista que, no obstante, incorporaba la idea de un Estado planificador. Los instrumentos utilizados para cumplir esa tarea eran

principalmente los monetarios, fiscales, cambiarios y arancelarios.

Sin embargo, el supuesto principal —y por lo demás lógico si se piensa en una sociedad capitalista— era que la realización directa de la actividad económica debía permanecer de preferencia y principalmente en manos privadas. Como se ha señalado, en los planteamientos originales la actividad estatal era complementaria y aplicable sólo cuando fuera estrictamente necesaria.

El problema sigue siendo siempre cómo hacer coincidir los "objetivos generales", es decir, aquéllos válidos para el conjunto de la sociedad, con los objetivos particulares de los empresarios. Sólo en teoría podía afirmarse la exacta coincidencia entre interés general e interés particular, puesto que allí se planteaba la correspondencia entre ambos en un plano de alta abstracción, bastante alejado de la cotidianidad del choque de intereses inmediatos.

Si se revisa la historia latinoamericana, por lo general cada transformación que impulsó el Estado dio origen a situaciones de conflicto. El propósito de convertir la sociedad latinoamericana en una sociedad industrial moderna implicaba necesariamente la transformación de la estructura tradicional y, por ende, era casi inevitable una pugna con los intereses vinculados a ella. La misma idea de elaborar un plan válido para el conjunto de la sociedad suponía —además de la difícil tarea de compatibilizar intereses— una redistribución de las cuotas de poder económico y social, transformación que difícilmente sería aceptada en forma pacífica.

Las tareas de desarrollo que se proponían, suponían esforzarse en ámbitos como acumulación de capital, protección y fomento de la industrialización, atenuación de la vulnerabilidad externa, creación de infraestructura, estímulo y orientación del cambio tecnológico. Ninguna de estas opciones era ni es socialmente neutral. La modalidad que toman estos procesos incide con fuerza en los poderes económico-sociales constituidos y, por ende, afectan la situación social.

En suma, la acción económica del Estado, en la medida en que éste se propone introducir una transformación estructural, lleva aparejada la necesidad de resolver los conflictos que dicha transformación provoca o de intervenir en ellos. Lo importante es que, al ser el Estado el agente de la transformación, tiene que resolver dentro

de él los conflictos de intereses que se producen en la sociedad.

Si se considera el proceso histórico inmediato, es notorio el hecho de que los problemas se agudizaron aún más a medida que el proceso de desarrollo y crecimiento económico adquirió impulso. El problema ya no pasó a consistir sólo en enfrentar a la sociedad "tradicional" y a los intereses que la representaban sino que, dado el estilo de desarrollo vigente en América Latina, se manifestaron con fuerza las conocidas tendencias a la concentración social y regional del poder, la riqueza y el ingreso, con su contrapartida de exclusión de los frutos del crecimiento de vastos grupos sociales. No era, por tanto, de extrañar que en estas circunstancias bastaran pocos ingredientes para exacerbar los conflictos sociales. En tal situación la duda que siempre asalta es cuáles son las posibilidades de planificación y concertación económica y social en un contexto como ese.

En concreto, la capacidad de acción económica del Estado en un sistema capitalista como el latinoamericano, que quiere encuadrarse en un sistema democrático, está estrechamente ligada a su capacidad política, entendida ésta fundamentalmente como la capacidad para lograr algún tipo de acuerdo y de apoyo social que haga posible alcanzar objetivos económicos colectivos.

Debido a la particular estructura económico-social de América Latina y al contexto en que se sitúa, las relaciones sociales son difícilmente armonizables. El Estado ha tratado muchas veces de contrarrestar lo que puede considerarse como orientaciones puramente particularistas del sector privado, particularismo que —por las condiciones actuales— difícilmente se resuelve en interés general. Los mecanismos que el Estado ha promovido con esa finalidad han sido a menudo, la inversión directa de tipo productivo, los mecanismos financieros públicos y algún grado de control del sistema financiero privado.

En tal sentido, los instrumentos de política económica resultan claves para dar al conjunto de la economía, mediante la acción del Estado, un sentido de satisfacción del interés general. Pero también hay otras funciones del Estado, particularmente las políticas sociales, que contribuyen a la marcha del sistema económico. La satisfacción de las demandas de los grupos medios y populares, agrarios y urbanos, fuera del

beneficio inmediato que les reporta, contribuye a mantener un cierto grado de armonía social y a la vez a legitimar el Estado y el sistema económico-social en su conjunto. Claro está que las políticas sociales no sólo cumplen una función de legitimación; muchas de ellas contribuyen, por ejemplo, a aumentar la productividad del trabajo. Incluso se podría argumentar que muchos proyectos y servicios vinculados a las políticas sociales significan de hecho para el sector capitalista la posibilidad de disminuir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo.

No obstante lo dicho, en América Latina la acción del Estado en el ámbito económico adquiere formas diversas, de acuerdo con cada país. El modo de producción es común, esto es, capitalista; sin embargo, se ha diversificado en distintas y particulares formas de desarrollo que constituyen situaciones capitalistas específicas. Se pueden constatar, por lo tanto, patrones históricamente distintos de formación del sistema productivo, distintos modelos de acumulación y distintas estructuras de clases dominantes y de organización del poder. Esta diversidad tiene, por consiguiente, como consecuencia, formas diversas de constitución del Estado, de su papel económico y del tipo de articulaciones que establece con la estructura de clases y con la sociedad.

El hecho de que la actividad económica del Estado se desarrolle en un sistema capitalista no es óbice para tener en cuenta las diferencias entre la economía privada y la economía estatal. Si nos atenemos a la teoría, la economía de mercado debiera satisfacer las demandas de los individuos, aunque de hecho no son ajenas a este tipo de economías las acciones de "grupos" de distinta índole que se imponen al "individuo". Por otra parte, el mercado también expresa un sistema de relaciones sociales de producción y entre ellas es particularmente importante la que se establece entre los propietarios y los no propietarios de medios de producción. En teoría también, en la economía estatal las demandas no son de individuos sino que son demandas socialmente expresadas. Además, supuestamente, la relación entre los que participan en la economía estatal no es una relación entre propietarios y no propietarios de medios de producción puesto que, por lo menos teóricamente, la propiedad es social por medio del Estado. En suma, tanto mediante el mercado como mediante el Estado se constituyen

formas de relación social y de poder, cada una con sus propias modalidades y especificidades; el problema en América Latina —y en cualquier economía mixta— es hacer compatibles estas formas de poder y establecer relaciones entre ellas.

En América Latina, en muchos casos se dio una expansión de las empresas estatales, las que llegaron a tener una base propia de acumulación. Esto significaba la ampliación del poder económico del Estado y por ende de su burocracia, la que en situaciones extremas pasó a gestionar el sector público como su propio interés.

En cuanto a la dificultad de compatibilización a que se hizo referencia, pareciera que se ha tratado de zanjarla —por lo menos en los últimos tiempos en algunos países— mediante la aplicación en la gestión de las empresas estatales de criterios muy próximos al empresarial privado.

El sector empresarial privado, por su parte, no deja de tener interés en la acción económica estatal. No es poco frecuente que trate de traspasar al Estado los costos de inversión —reproductiva u otra— en los momentos de contracción. También en esos momentos procura que la inversión estatal que se mantiene sea la más favorable para ellos e intenta, por consiguiente, definir “prioridades” de inversión. Asimismo, ejerce presiones para traspasar el costo social de la contracción al Estado y para que éste formule políticas que le permitan mantener bajos los costos sociales. En los momentos de expansión, como es de suponer, surge nuevamente el interés capitalista en la inversión y la preocupación mayor del sector privado pasa a ser que el Estado “no invada sus áreas de inversión”.

Si ejemplos como los anteriores —y se podrían aducir muchos otros— prueban que existe una relación entre el sector privado y el Estado, el problema principal sigue siendo —a pesar de todo— la compatibilización de intereses. De aquí la importancia de que el Estado elabore un marco formal dentro del cual se desarrollen las actividades económicas. De hecho, se trata de lograr un acuerdo cuya modalidad no puede ser meramente política, en el sentido del patrón parlamentario. Si fuera un acuerdo puramente “parlamentario” influirían decisivamente en él la competencia partidista, el calendario electoral, los criterios regionales y muchos otros. Tampoco es difícil que en ese tipo de acuerdo tiendan a predominar intereses específicos y visiones de corto plazo.

Para la elaboración de un marco que compatibilice intereses se ha propuesto en ocasiones, como solución, tratar de combinar la representación parlamentaria con una representación corporativa. Pero como muchos autores señalan, la representación corporativa en América Latina tiene poco o nada de transparente. A menudo toma la forma de *lobby* y se ejerce directamente en el ministerio correspondiente.

Con fines expositivos, podría señalarse que una característica importante del Estado latinoamericano es que, a diferencia del “Estado capitalista puro” (como “tipo ideal”), posee un sector productivo propio. Cuando la base de acumulación es sólo privada, el Estado depende de ella puesto que sus recursos los obtiene mediante la imposición fiscal u otra vía similar. Cuando eso ocurre, quien ejerce el poder del Estado se interesa básicamente en promover las condiciones más favorables a la acumulación privada, de la cual depende en gran parte su poder. En tal caso —señalan los analistas— la acción del Estado dirigida a expandir la acumulación privada no deriva necesariamente de modo directo de un control que la clase capitalista ejerce sobre el aparato del Estado.

En el caso de las economías mixtas —como lo son la mayoría en los países latinoamericanos—, éstas se caracterizarían por la existencia de dos lógicas. Una de ellas, estrictamente económica, regiría en el ámbito del mercado y sería expresión del sector privado; la otra, sería una lógica política, que tendría lugar en el ámbito estatal. En el primero de los ámbitos, la conducta de los actores estaría orientada por el interés de la ganancia; en cambio, en el ámbito del Estado, predominaría el objetivo político.

Uno de los intentos de articular esas dos lógicas ha sido la planificación. Esta, más allá del “Plan libro”, debería haber sido un ámbito en donde poder resolver los conflictos de la esfera económica y hacerla compatible con los objetivos políticos. Sin embargo, para que la planificación pudiera operar era importante —entre otros requisitos— modificar la estructura burocrática e incluso era muy necesario cambiar la orientación de la tecnocracia. Con todo, a menudo ni siquiera se logró integrar la burocracia con la tecnocracia. También contribuyó a la ineficiencia de la planificación la forma de *lobby* de las organizaciones



corporativas, fenómeno al que ya se hizo alusión. Otro factor fue el sistema político, y sobre todo la estructura predominante de los partidos, que no superaban sus rasgos de clientelismo, caudillismo y otros vicios, puesto que con tales sustentos era muy difícil lograr un acuerdo político y un relativo marco de estabilidad que todo ejercicio de planificación requiere. En la experiencia latinoamericana predominó, incluso a nivel del "gobierno", una lógica de coyuntura con lo que la lógica de la planificación adquiriría contenidos diferentes y cambiantes según las situaciones.

Las consideraciones expuestas avalan el juicio de los especialistas respecto a que el problema de la "acción económica del Estado" no es sólo un problema de eficiencia tecnoburocrática sino que supone intrincadas relaciones de poder. Los analistas, en esa perspectiva, consideran que los desafíos que hoy se presentan suponen: a) que propiciar formas de crecimiento distintas de la actual entraña cambios en las relaciones sociales y una acción decidida del Estado para favorecerlas y hacerlas posibles; b) que la tendencia a la concentración y a la marginación que se observa en América Latina, deja fuera del "mercado" a un

conjunto de personas, hecho que origina una división del trabajo en "formal" y "no formal". Ante esa situación, el problema político-económico del Estado no es sólo asegurar el funcionamiento del "mercado formal" sino además resolver los conflictos entre las dos formas de división social del trabajo con todas sus consecuencias; c) que la existencia de una economía mixta plantea como problema clave definir la forma que debe tomar la economía estatal, lo cual supone la definición, por parte de la sociedad, del tipo de relación social que corresponde al "modo de producción estatal". ¿Es éste similar al modo de producción de la empresa capitalista? ¿Es distinto?, y si lo es, ¿cómo y en qué?; d) si se considera la economía estatal como el sector socializado de la economía, debiera suponerse que la institución que lo expresa es el plan, tal como en la economía privada la institución es la empresa, y lo fundamental, la gestión del empresario. Aquí surgen los siguientes interrogantes: ¿cómo se constituye el plan en el sector socializado?, ¿cuál es su forma de funcionamiento?, y ¿cuáles sus modalidades de dirección y de participación en la definición de metas o en la gestión?

### III

## El Estado y el sistema de relaciones sociales

No es fácil atribuir la dinámica de las relaciones sociales, y por lo tanto de la transformación social, exclusivamente al sistema de relaciones económicas. Nadie discute, por ejemplo, la significación que adquieren en muchos países de la región los sistemas de diferenciación a base de etnias, la importancia de los niveles y tipos de cultura y los conflictos que se producen entre las personas que están incorporadas al sistema socio-económico predominante y las que están marginadas de él. Además, como muchos autores señalan, debido al carácter dependiente de la economía latinoamericana, la dinámica del cambio económico suele ser más una dinámica externa que interna.

Según algunos analistas, el resultado de esta situación ha sido un cierto tipo de "desarticulación social". Con esta expresión se ha querido

significar que los problemas vinculados a las relaciones de producción son distintos a los que derivan del mantenimiento y cambio del orden social.

Si se toma como pauta de comparación un sistema capitalista no dependiente, se observa que en éste el Estado interviene con el propósito de asegurar el orden social, vale decir, la reproducción de la sociedad como tal. Esto se vincula estrechamente con las relaciones de producción, que en el caso de un sistema capitalista, son por esencia "privadas". En América Latina, en cambio, el Estado interviene en las dos esferas. En el ámbito económico, debido a que mediante su gestión adecúa la situación interna a la dinámica del cambio que, se reitera, es principalmente externa; y en el ámbito "social", puesto que es él quien legitima y regula el orden político-social.

Por consiguiente, ha surgido una importante burocracia y algo que es a la vez una imagen y una ideología pero que también tiene dimensiones concretas de realidad y que un autor ha denominado "función de Estado". Su expresión se justifica porque la mayor parte de las veces el Estado o los hombres del Estado son los que llevan a cabo los grandes procesos de transformación.

Lo expuesto no significa suponer que no haya una relación entre el Estado y las clases o grupos dirigentes. Según algunos analistas, en América Latina a menudo la acción del Estado "recubre" la acción de estas clases o grupos y de este modo aparece en los hechos como el agente histórico del cambio social.

Dadas esas circunstancias, para analizar la importancia del papel del Estado para el conjunto de las relaciones sociales habría que superar un enfoque demasiado simplificador según el cual éste sólo sería el instrumento de ejecución de la política de una determinada coalición de poder. De acuerdo con los estudios realizados en América Latina, el Estado es en muchos casos un actor social más. Se ha insistido en que su papel en la mantención del orden social es fundamental pero que también lo es en la transición de un tipo de crecimiento y desarrollo a otro, aun en el marco del sistema capitalista.

Como sostienen algunos autores, en América Latina el Estado y su burocracia desempeñan, tanto en la gestión de la economía como incluso en el proceso de acumulación, un papel *sui generis* que, exagerando, podría caracterizarse como sustituto de una clase hegemónica. Esto derivaría del carácter que tiene en la región el proceso mismo de desarrollo económico, por la constante necesidad de adaptarse a la evolución y coyuntura del centro capitalista. Como se ha señalado, ese hecho afecta los procesos tanto de crecimiento como de diferenciación del sistema productivo interno. Esa sensibilidad de la economía a la relación externa y la urgente necesidad de acomodo dan lugar a rápidos procesos de desorganización y reorganización de la estructura económica de la periferia. Los analistas, por consiguiente, plantean que esa situación dificulta el proceso de sedimentación de las clases dominantes en "burguesías" y, por consiguiente, es aún más difícil que esas clases puedan elaborar un proyecto histórico de largo plazo. Las opciones que le quedan al Estado son, expresar en su gestión y carácter

esa misma inestabilidad o bien, como se indicó al comienzo, suplir la falta de eficacia "social" de una clase legítimamente burguesa.

Una vez constatada la importancia que adquiere el Estado en América Latina es posible suponer su predominio sobre la sociedad civil. Es decir, el Estado no es sólo la expresión política de la sociedad y del poder que existe en ella sino que, además, organiza el conjunto de la sociedad. Todo observador de América Latina puede darse cuenta de la constante presencia del Estado en el conjunto de las relaciones sociales; sin embargo, no sería acertado afirmar que el desarrollo del Estado en la región haya tenido lugar en total desmedro de la sociedad civil. Una breve revista a la historia contemporánea de América Latina basta para enterarse que su gestión ha sido casi decisiva en la formación del sistema urbano-industrial, que ha resultado en mayor desarrollo y complejidad de la sociedad civil. A su vez, como consecuencia de esta evolución, han surgido grupos empresariales, industriales, comerciales, financieros o de otro tipo y se han desarrollado y diversificado los sectores medios y de grupos obreros y urbano-populares. Es interesante destacar que, en muchos casos, el Estado ha tenido un papel importante incluso en la promoción de la capacidad de organización.

De modo, entonces, que no es apropiado hablar de ausencia de sociedad civil, aunque esto no implica que se trata de una estructura social carente de problemas. La relación Estado-sociedad es muy compleja en América Latina por lo complicados que son, por una parte, el proceso ya señalado de frecuente desarticulación-articulación de las relaciones sociales y, por otra, la presencia en el sistema económico nacional de grupos externos que a menudo controlan una parte muy importante de él. La influencia de estos grupos en muchos países de la región es decisiva y su peso se ha cimentado, tanto en el sistema productivo como en las condiciones que influyen determinantemente en el proceso de acumulación. El poder económico de estos grupos tiene una correlación política, pero su forma de concreción difiere de la de los actores nacionales.

Con referencia al proceso histórico reciente, en la formación del aparato del Estado, en la mayoría de los países de la región desempeñaron un papel de extraordinaria importancia los de-

nominados sectores medios. Entre esos grupos hubo un alto grado de conciencia de la crisis en que estaba el modo de dominación oligárquica y además se percibían las consecuencias económicas y sociales de ese modo de relacionamiento externo. Esos sectores no sólo contribuyeron a la formación del aparato del Estado que se constituyó a partir de la crisis oligárquica sino que además fueron decisivos en la creación de los partidos políticos que fueron la base de sustentación del Estado. También tuvieron un papel importante en la organización de las reivindicaciones y demandas de la sociedad civil al Estado, muy particularmente de los propios sectores medios y en cierta medida de los sectores populares, sobre todo urbanos. Sin embargo, es posible sostener que, en muchos casos, debido a la complejidad cada vez mayor de la sociedad civil —que significó mayor desarrollo y poder de los grupos empresariales—, la presencia de las transnacionales, el robustecimiento de la organización y capacidad de demanda de los sectores populares, todo lo cual implica una transformación del carácter y sentido de los conflictos sociales, han restado importancia a los sectores medios tal como eran conocidos. En cambio, ha pasado al primer plano un grupo tecnocrático —incluso a veces militar— que parece más ligado a la nueva estructura del poder económico y que, en muchas circunstancias, desplaza a los antiguos sectores medios burocráticos y redefine el carácter de los principales partidos políticos.

Se considera necesario insistir en la extraordinaria complejidad de la relación Estado-sociedad civil en América Latina. En el plano económico, el Estado es a la vez Estado productor, como se ha señalado, por lo que penetra de modo muy directo en la sociedad. A la inversa, las pugnas y conflictos que tienen lugar en la sociedad se expresan en el interior del Estado y éste no puede concebirse ajeno a ese tipo de pugnas. No existe una pretendida "neutralidad" del Estado, pero tampoco éste es la expresión de un solo segmento de la sociedad. En el interior mismo del Estado se hace presente la pugna política real de la sociedad.

Por todo lo anterior, resulta necesario analizar el conflicto social para comprender cabalmente el carácter del Estado en América Latina. No se puede negar la importancia de los conflictos que se producen entre los distintos sectores

de los grupos económicamente dominantes como, por ejemplo, entre grupos exportadores e importadores, o los que se originan a veces entre sectores productivos y sectores financieros; ni tampoco de los que surgen entre sectores empresariales y sectores asalariados, ni de una serie de otros de fácil deducción y comprobación. Pero los analistas señalan que, además de éstos, se dan otros tipos de conflictos que dividen a la sociedad de manera distinta y que influyen directamente en el carácter particular de la relación Estado-sociedad civil en la región. En la mayoría de esos países es manifiesta la profunda diferencia que existe entre los distintos sectores de la sociedad respecto a la posibilidad de disponer o poder tener acceso a los que se consideran servicios básicos (vivienda, salud, educación). Esta diferencia se debe a la desigual distribución del ingreso entre los distintos estratos sociales, pero también se percibe dentro de cada estrato. Según los analistas, la posibilidad de tener o no tener acceso a estos servicios determina modos de existencia radicalmente distintos, lo que puede producir graves conflictos. El acceso o la posesión de los servicios pasa a ser un privilegio, que unos tratan de defender y los otros de alcanzar o, lo que es más importante, luchan contra él.

El no acceso a los servicios básicos es particularmente notorio entre las categorías populares. Sobre todo cuando los afectados pertenecen a los sectores urbanos pueden experimentar una sensación —que por cierto no es puramente psicológica— de total distanciamiento de los valores que se suponen básicos en el resto de la comunidad.

Además de ésta, existe otra división que se da entre los grupos cuya definición como categoría social se relaciona estrechamente con su forma de inserción en la división social del trabajo que establece el sistema económico y otras categorías sociales, como las de mujer, juventud u otras, cuyas demandas poseen una cierta especificidad, distinta a la de las anteriores categorías y que incluso, en ocasiones, puede ser contradictoria.

También se producen antagonismos entre las reivindicaciones que atañen al conjunto de la sociedad como, por ejemplo, los derechos humanos, la democratización política, la lucha contra la inflación y muchas otras, y las reivindicaciones absolutamente particularistas. Siempre es difícil conciliar el interés general con el interés de tipo particular. El Estado tiende por lo común a satis-

facilitar las demandas de las personas que están incorporadas a la organización formal del proceso económico; esto es, las que participan en la división social del trabajo formal. Las reivindicaciones de estos grupos están claramente delimitadas y particularizadas. Podría decirse que no sólo se articulan con mayor facilidad con el Estado sino que en cierta medida son parte de la "lógica de funcionamiento del Estado". En cambio, los demás grupos mencionados tienden más bien a formar movimientos que ejercen presión social y que constantemente chocan con el Estado. Tales grupos tienden a quedar excluidos.

Se desprende de lo anterior que los conflictos señalados se suscitan al nivel de la sociedad pero se relacionan estrechamente con la posibilidad de poder lograr o no algún tipo de vinculación con el Estado, que desempeña un papel clave en el relacionamiento social.

Es muy importante destacar que en América Latina el supuesto implícito en el crecimiento era que éste hacía posible la incorporación social y en ese proceso el Estado tenía un papel primordial. No obstante, en la práctica, el tipo de desarrollo vigente ha dado lugar a formas muy claras de exclusión. Esta simple constatación da pie para afirmar que lo que está en crisis en América Latina es una forma de relación social asociada a un tipo concreto de crecimiento.

Una consecuencia inmediata de lo anterior es la necesidad de replantear el problema de la participación en América Latina. Para muchos analistas, se trataría de la restitución del poder a la sociedad civil, por parte del Estado. Este enfoque está muy vinculado a la tradición anglosajona según la cual la "ciudadanía" entabla una negociación con el "soberano" a quien se limitan sus

poderes. Pero el problema es distinto cuando el Estado se constituye como instancia de "socialización"; en ese caso el tema es la participación en el poder del Estado.

En la relación Estado-sociedad en América Latina el desafío que al parecer enfrenta el Estado —dado el nivel de desarticulación y desagregación de la sociedad— es cómo ampliar la participación de la ciudadanía. Para ese efecto habría que canalizar los intereses sociales e integrarlos. En la práctica, éstos se estructuran en distintos niveles y a menudo son contradictorios entre sí; por lo tanto habría que organizarlos en agrupaciones más amplias y de mayor complejidad. Según los estudiosos del tema, se trataría de un proceso de selección democrático de demandas y de un mecanismo permanente de concertación entre distintas fuerzas, con el propósito de lograr intereses cada vez más generales que se asienten sobre una base cada vez más consensual.

Las formas que tradicionalmente se concibieron como mecanismos de representación y de participación son, en primer lugar, las de tipo político. En éstas el ciudadano se expresa mediante el ejercicio del voto o también por otras formas de expresión de sus derechos políticos, entre ellas, principalmente el derecho a participar y constituirse en partidos. Por medio de esos mecanismos se contribuye a la formulación de políticas.

Otra forma de participación son los grupos y organizaciones intermedias, pero para que éstos tengan éxito es necesario que existan canales institucionales que den acceso a las instancias de discusión del aparato del Estado. El punto clave para la eficacia de la representación es que las fuerzas políticas y sociales y sus organizaciones sean reconocidas como legítimas por el Estado.

## IV

### El Estado y el sistema político

Al analizar la relación Estado-sistema político es conveniente comenzar por un intento de dilucidar un tema polémico que al parecer mantiene hoy su vigencia. Se trata de la difundida tesis sobre la ingobernabilidad de la democracia.

En su versión más generalizada, el supuesto

principal de esa tesis es que el problema mayor que enfrentan los Estados democráticos deriva de una situación de exceso de demandas. Esto ocurre porque un sistema democrático da lugar a formas de participación cada vez mayor de la ciudadanía y, por lo demás, el mismo sistema

democrático fomenta esos procesos. Al ser posible una participación más amplia, tanto los grupos sociales como incluso los propios individuos aumentan constantemente sus demandas al gobierno. Los partidarios de la tesis señalan que en las condiciones actuales las demandas son de tal magnitud, diversidad y complejidad, que no pueden ser procesadas ni menos aún satisfechas por el sector público. En esas circunstancias, la sociedad corre el riesgo cierto de transformarse en ingobernable.

En el análisis de los procesos políticos latinoamericanos muchas veces han estado presentes, con algunas variantes, reflexiones de ese tipo. A menudo, la referencia ha sido el "populismo" aunque, paradójicamente, en muchos casos los regímenes populistas han distado de ser democráticos, por lo menos formalmente.

La conclusión apresurada que podría derivarse de la constatación de esa hipótesis, sería que sólo un régimen autoritario y no participativo podría asegurar la gobernabilidad. En estrecha asociación con ese tipo de planteamientos se insiste en aplicar —aun a riesgo de caer en formas drásticas— una ansiada disciplina social. Claramente, el argumento asocia el incremento de las demandas con la noción de "desorden".

Eliminando las exageraciones, podría aceptarse como válido el conflicto que se plantea. Pero para orientar el análisis conviene interrogarse si la salida no estaría más bien —en contraposición con la respuesta apresurada— en la búsqueda de una mayor democratización y capacidad de recepción por parte del Estado. No se trataría en ese caso de frenar las demandas sino de ampliar la capacidad de satisfacerlas. Se intentaría percibir las dificultades no como derivadas del "desborde reivindicativo" —sin desconocer que éste puede existir— sino como producto de la rigidez de los instrumentos destinados a atenderlas.

Un hecho mencionado reiteradamente se refiere a los frecuentes procesos de estructuración y desestructuración que experimentan las sociedades latinoamericanas. Una de sus consecuencias es la rapidez con que ocurren los cambios y transformaciones sociales en la región. Pese a que estos procesos son una realidad, en general las instituciones políticas están diseñadas para que el procesamiento de los cambios sea lento. Puede pensarse como ejemplo en el tiempo que

duran los trámites institucionales y sistemas de procedimiento que deben observarse para la discusión, aprobación y puesta en marcha de una ley. Además, en muchos países de América Latina los sistemas institucionales prevén un cambio lento del poder político mediante sistemas que distancian una renovación institucional de otra, de modo que las antiguas correlaciones de fuerza permanecen como poder de freno ante nuevas circunstancias. Como resultado de la lentitud de procesamiento, el sistema institucional se ve a menudo rebasado por el surgimiento de nuevas demandas.

También los desequilibrios de poder interno dificultan el orden institucional del Estado. No hay que olvidar que el modelo de desarrollo vigente en América Latina tiende a la concentración del poder económico-social. Al haber desequilibrio de poder, los procesos de democratización suelen plantearse como corrección de ese desequilibrio y esto, muchas veces, da a la lucha política un carácter extremadamente conflictivo.

En una situación de rapidez de los procesos de transformación, de procesos constantes de desestructuración-estructuración, y de grandes desequilibrios de poder económico y social, es muy difícil que el conjunto del sistema sea considerado "legítimo" según una percepción positiva que surge de la misma relación social. Puede ocurrir que en otras sociedades, en donde los distintos grupos y organizaciones (organizaciones empresariales, sindicales, etc.) tienen fuerza suficiente —lo que significa que el conjunto de la sociedad civil está organizado—, el "acuerdo social" encuentre en el Estado sólo un momento de expresión. En ese caso, podría decirse que se trata de una "legitimidad" que desde la sociedad civil pasa al Estado. En América Latina, en cambio, la "legitimidad" (en su acepción weberiana) deriva en muchos casos de la capacidad del Estado para organizar los diversos intereses y dirigir la sociedad. Sobre todo la legitimidad político-social se logra por la capacidad del Estado para proponer y hacer efectivas políticas sociales que atiendan, en parte por lo menos, las aspiraciones de las masas.

A pesar de esto, que pareciera ser evidente, es notoria en América Latina la crisis por la que atraviesan las ideologías que ponen de relieve la significación del Estado. Esta crisis se manifiesta en que están en tela de juicio las ideologías que

suponen o conciben el Estado como mediador del interés general. Por otra parte, también están en crisis las ideas populistas que conciben el Estado como el "benefactor del pueblo". Ante esta situación, el pensamiento latinoamericano enfrenta el desafío de elaborar una nueva ideología acerca del Estado.

La idea del "Estado social" —que se aproxima pero no se confunde necesariamente con la de "Estado de bienestar social"— se refiere a que el ordenamiento jurídico del Estado debe ser capaz de hacerse presente en la organización del conjunto de la sociedad. Se trataba, de hecho, en América Latina, de un proceso de expansión de la ciudadanía, aunque se incorporaba el ingrediente de que a la igualdad formal se agregara una igualdad material de derechos. El postulado básico era que la relación en la sociedad debía ser una relación entre ciudadanos dotados de iguales derechos. Pero en la práctica hay un giro importante en la noción de ciudadanía, que en cierta medida se aleja un tanto de la noción de ciudadano individual, y es que la ciudadanía se ejerce mediante la afiliación a organizaciones. Por decirlo de algún modo, se constituye la "ciudadanía de las organizaciones". Son las organizaciones las que expresan las demandas sociales y se supone contribuyen a la elaboración de las políticas. Podría decirse, entonces, que en ese sentido, el Estado, más que un Estado de "ciudadanos" es un Estado de "organizaciones".

Este tema es de importancia para América Latina porque tiene varias implicaciones para el funcionamiento del sistema político-institucional. Como ya se ha señalado, una de las características de la estructura de ese sistema es que gran parte de la población queda fuera de la organización formal de la división social del trabajo. El resultado inmediato es que, al no estar organizados, su posibilidad de ejercer los derechos ciudadanos disminuye considerablemente.

A la inversa, en el "sector formal" el crecimiento de la organización y el aumento de su poder tienden a constituir un orden corporativo. El poder u orden corporativo a menudo entra en contradicción con el ordenamiento político de los regímenes democráticos clásicos. En éstos, los mecanismos de representación y decisión, como los parlamentos, asambleas legislativas, concejos municipales y otros, no incorporan fácilmente la representación corporativa. En esas circunstan-

cias, el sistema corporativo trata de representarse directamente en el ejecutivo o de presionarlo. Por otra parte, en la práctica latinoamericana, a menudo el ejecutivo otorga el reconocimiento de la representación corporativa y excluye a los que no le son afectos. En muchos casos podría decirse que el papel de las corporaciones en el sistema político consiste en una centralización autoritaria del juego institucional.

En relación con el tema del Estado y el sistema político en América Latina, es necesario insistir en el grado de desarticulación social. Se observa en primer lugar que difícilmente el Estado puede ser sólo la expresión del orden constituido por "una clase económicamente dominante", dado que en la mayor parte de los países el sistema económico formal (capitalista) no estructura a toda la sociedad. Esta desarticulación social es uno de los elementos que particulariza el carácter del Estado en América Latina.

En una sociedad desarticulada, entre cuyos rasgos figuran una fuerte dependencia externa, una dinámica desigual en las relaciones campo-ciudad, capital-no capital, etc., es muy comprensible la dificultad que existe para que un grupo constituya de manera estable y definitiva un centro hegemónico económico, social y político, verdaderamente nacional. De hecho, por todo lo señalado (corporativismo, exclusión, ausencia de hegemonía, desarticulación social) pareciera que se dan situaciones en que impera un sistema de vetos recíprocos. En esas circunstancias, a menudo el éxito del proyecto de alguno de los actores político-sociales tiene como condición necesaria la pasividad de gran parte de los actores, condición que por cierto es muy difícil lograr.

La no estructuración de la sociedad se manifiesta también en el sistema político partidario. Según F.H. Cardoso, autor y a la vez actor político, "los partidos funcionan un poco a la norteamericana, un poco a lo caudillo, un poco a lo ideológico, con una mezcla de formas de partidos nacida, simultáneamente en Europa, en Estados Unidos y en América Latina".

Otro efecto que interesa señalar es la poca nitidez de la separación entre el Estado y la sociedad. Los conflictos de clase y los que derivan del proceso de cambio no sólo atraviesan el Estado sino que muy a menudo en su propio ámbito se constituye la arena política en que se expresan y

compiten los intereses, orientaciones y opciones de los distintos actores sociales.

En suma, en América Latina, el desafío que enfrenta el Estado en el plano político es la modificación de su régimen, que necesariamente debe

ser profunda, puesto que tiene que encarar el problema de implantar y ejercer la democracia en una sociedad actualmente corporativizada, desarticulada y sin un claro sistema de hegemonía.

## V

### El aparato estatal, sus funciones generales y la democracia

Es necesario recordar algunos antecedentes históricos para lograr una cierta comprensión del sistema institucional que configura el Estado en América Latina. En sus líneas generales, el sistema es el resultado de los intentos de responder a los desafíos que implicó por una parte la organización nacional —problema que enfrentó la mayoría de los países sobre todo en el siglo XIX— y por otra, el desarrollo económico, de modo muy especial en el siglo XX.

La expansión del Estado y sus grados y formas de diferenciación y especialización institucional, son fruto de los diversos intentos realizados para resolver los problemas que planteaba el desarrollo de la sociedad, fenómeno que como se ha indicado reiteradamente, adquiriría rasgos muy contradictorios. Del mismo modo, la formación de la burocracia estatal se percibe como un modo de cristalización institucional de los distintos proyectos políticos que han tenido vigencia en la región.

La orientación de la burocracia estatal estaría dada por diversas fuentes entre las que se establecen las siguientes distinciones: a) cargos que están estrechamente vinculados al gobierno en ejercicio. Los titulares de estos cargos procuran fijar las pautas y orientaciones políticas que emanan del gobierno en un marco normativo aplicable a la gestión de las distintas organizaciones burocráticas; b) las "clientelas", que pueden ser públicas, privadas o internacionales, expresan intereses específicos y se vinculan o presionan para vincularse con los diversos órganos que intervienen en la aplicación de las medidas de política; y c) las organizaciones propiamente "buro-

cráticas", ejecutoras de medidas, programas y políticas.

Es útil tener en cuenta estas diversas fuentes de orientación puesto que, como generalmente difieren entre sí, generan fuertes tensiones en el interior del aparato estatal. Particularmente importantes son las distintas orientaciones de las "clientelas" que, además de pugnar en el aparato del Estado, en el plano de la sociedad se expresan en conflictos.

Las tensiones señaladas, en la medida en que se resuelven con dificultad, se traducen a menudo en cierta desorganización del aparato estatal. Muchas veces ésta aumenta aún más porque el Estado tiene que amortiguar el conflicto social, lo que origina medidas *ad hoc*. La atenuación del conflicto social corrientemente ha sido función del Estado, sobre todo en un régimen democrático. Esto explica la dificultad que de ordinario se encuentra al tratar de llevar a cabo procesos de normalización estatal, puesto que si el Estado ha de servir para tratar de solucionar conflictos sociales es lógico que incluso en su estructura —sobre todo en su funcionamiento real— obedezca más a una racionalidad política que a una estricta racionalidad administrativa. Por esta razón, quienes lo han analizado distinguen en el aparato estatal diversas formas de articulación. Una, que correspondería a una distribución de los tipos de políticas, esto es, espacios específicos que reflejan la "división social del trabajo" en el interior del aparato estatal; otra, que se refiere a la estructura jerárquica y que corresponde al organigrama de mando, y una tercera, que sería una "estratificación invisible" y que estaría estrechamente

vinculada al papel que desempeñan las distintas "clientelas" en los diversos organismos estatales. Las particularidades de estas formas de articulación dependen, por cierto, de la naturaleza del régimen imperante. Respecto a la estratificación invisible, sería en cierto modo una réplica de la estructura social y de la estructura de poder prevalientes en una situación dada.

Un criterio analítico muy realista del funcionamiento de la burocracia es el tipo de relación que ésta establece con las denominadas "clientelas". Estas, a las que a veces las unen intereses muy definidos, presionan para orientar el organismo estatal al cual se vinculan, en función de sus propios intereses. Cuando la presión de la "clientela" tiene éxito —y esto se da en muchos casos— la satisfacción de sus demandas se convierte en el real y verdadero objetivo de ese organismo estatal.

Otro elemento importante para comprender el tipo de orientación y funcionamiento de la administración pública lo constituyen los modelos de organización que se utilizan como referencia para su norma de conducta. En la actualidad, está bastante difundida la idea de que el gran referente histórico sería "la empresa privada de negocios". A menudo se trata de reproducir en el sector público, sus objetivos, sus estrategias básicas, su tecnología de organización y en general todo su estilo. Incluso cuando se formulan críticas a la ineficiencia del sector público se argumenta que ésta obedece a que su comportamiento dista mucho del enfoque empresarial privado. El remedio que en algunos ambientes se propone es lograr una forma de funcionamiento "tipo empresa privada", para lo cual sería útil transferir tecnología de funcionamiento del sector privado al público. Hasta se ha llegado a señalar que sería una garantía de eficacia para los organismos públicos que se pusieran en manos de gerentes empresariales privados exitosos. Esta opinión ha encontrado expresión concreta en algunos casos, e incluso donde se ha llevado a cabo la nacionalización de algunas empresas, ha continuado trabajando en ellas no sólo parte del personal medio sino que, además, algunos altos ejecutivos del "momento privado".

El hecho concreto es que la aplicación del modelo de gestión "privada" en la empresa pública, significa que las rutinas de funcionamiento, las estrategias comerciales y las normas de

organización interna como, por ejemplo, los sistemas de contabilidad, los mecanismos de evaluación de gestión, los sistemas de información y otros, sean los habituales de las empresas privadas. El problema que se plantea es si verdaderamente esas normas son funcionales a los objetivos, metas y funciones de la empresa pública. El problema se agrava cuando el objetivo que se persigue con la actividad de las empresas públicas es una virtual transferencia de recursos a sectores sociales, que son muy distintos de aquellos con que habitualmente opera una empresa privada. La adecuación de los procedimientos y de los criterios de evaluación de eficacia difiere fundamentalmente en estos casos.

Conviene mencionar que, en muchas ocasiones, no ha sido ajena a la definición de las normas de acción del aparato estatal, la influencia militar. Deriva de este hecho, por ejemplo, el gran peso relativo —en comparación con otros sectores— de los organismos de defensa y seguridad, que incide con fuerza en el gasto fiscal. Por lo demás, reclaman a veces el control de ciertas áreas de producción o de insumos que consideran estratégicos como, por ejemplo, el acero, la petroquímica, la energía atómica, el transporte aéreo u otros rubros. Con frecuencia se ha dado o se da la participación de personal activo o retirado de las Fuerzas Armadas en diversos sectores de la gestión estatal. Sin discutir lo adecuado o inadecuado de tales medidas, lo cierto es que también un "estilo militar" ha impreso ciertas características a la "cultura burocrática", las que se reflejarían tanto en materia administrativa como en las modalidades de control, procedimientos, reglamentos y otros.

Debe tenerse en cuenta, además, que muchos países latinoamericanos han pasado por la experiencia de regímenes autoritarios, lo que también ha influido en la formación de las conductas burocráticas. Según quienes han estudiado el fenómeno, en los Estados autoritarios, la burocracia se caracteriza por un fuerte predominio del funcionamiento jerárquico, con una extrema verticalidad de mando y una tendencia a la concentración de los mecanismos de decisión estatales. En el sistema de procedimientos se establece en la práctica una gran diferenciación entre los administradores de alta jerarquía, que son los encargados de tomar las decisiones, y los que tienen la responsabilidad de ejecutarlas. Esta



marcada separación de funciones incide en la transparencia del proceso y a menudo hace muy difícil determinar la responsabilidad política en las acciones de la burocracia. Según los conocedores, lo usual en esos casos es que siempre es posible derivar la responsabilidad hacia arriba de modo que se culmina en personas "que están más allá del escrutinio público".

En muchos regímenes autoritarios existe un conjunto de trabas para la cabal expresión o representación de cierto tipo de intereses sociales. Esto significa en los hechos que la autoridad desconoce gran parte de las demandas ciudadanas puesto que éstas carecen de canales de acceso a ella. De ahí deriva también la tendencia a considerar reales las "demandas" que la propia tecnocracia o burocracia establece como tales, y éstas son las únicas reconocidas. Los regímenes autoritarios generan un tipo de burocracia que tiende a funcionar de manera "cerrada", lo que acentúa la no transparencia burocrática ya señalada. En tales situaciones es casi imposible saber quién ha tomado parte en las decisiones, ni cuál es el camino que ha seguido el proceso de decisión. El "secreto" predomina en la formulación de políticas y como no existe de hecho un debate público previo, éstas sólo se conocen en el momento de su promulgación. La tendencia de la burocracia es a no rendir cuentas ante la ciudadanía sino que sólo ante la cúpula del poder. Como se advierte, la responsabilidad burocrática —en el mejor de los casos— es sólo de tipo procesal. El funcionamiento del aparato del Estado, en esas situaciones, adquiere rasgos eminentemente tecnocráticos e incluso se adopta como ideología la tecnocracia al afirmar que los problemas son tratados exclusivamente con criterios "científicos, neutrales y objetivos". Además, el estilo de gestión es de clara orientación "eficientista".

Por las influencias señaladas y los diversos tipos de orientación y de patrones de conducta predominantes, es muy común en América Latina encontrar grandes diferencias entre ciertos supuestos sobre las características del aparato estatal y la realidad concreta. El peligro está en que muchas veces las políticas que se proponen se basan en la "existencia" de esos supuestos y se diseñan como si ellos fueran reales. Así, por ejemplo, en muchas ocasiones las políticas parten de un supuesto de unidad y coherencia interna de los distintos agentes que componen el Estado

y de que estos agentes realmente responden a las orientaciones y directivas que emanan de los líderes gubernamentales. La realidad es absolutamente otra. Como se ha intentado mostrar, el aparato estatal es una estructura sumamente compleja, que se ve obligada a enfrentar tareas cada día más difíciles en que múltiples actores o "clientelas" tratan de imponer sus propios intereses, y para lo cual utilizan distintos recursos de poder.

Cuando se plantea una política, tiende también a suponerse que existe suficiente capacidad técnico-administrativa en el aparato del Estado para llevar adelante con eficacia las propuestas. Sin embargo, aunque es posible que la gestión sea eficaz, la definición de eficacia y los parámetros por los cuales se rige —modelo empresa privada, rasgos militares, etc.— a menudo no corresponden necesariamente a lo que podría tomarse como "eficacia del sector público".

Cabe insistir en el problema de la autonomía respecto de los agentes externos al aparato estatal. En función de esa autonomía sería posible superar enfoques muy parciales y el predominio de intereses demasiado particularizados. Se supone que la autonomía del aparato estatal —aplicada en su justa medida— haría posible una visión de conjunto que permitiría expresar intereses generales de la colectividad nacional. En la realidad la gestión estatal es muy a menudo resultado de procesos de decisión muy complejos y en ella intervienen muchos poderes así estatales como privados. La verdadera "racionalidad" de la decisión es a veces una mezcla confusa de racionalidad técnica, burocrática y política.

Si se tienen en cuenta estos datos de la realidad, que no pueden ser obviados por mero voluntarismo administrativo, el problema permanente es cómo lograr mayor congruencia entre el proyecto político y el modo de funcionamiento del aparato institucional. Para resolverlo, sería necesario redefinir las atribuciones, alterar las estructuras de autoridad y reasignar los recursos.

Aunque parezca paradójico, el problema que se presenta a menudo es cómo puede el gobierno llegar a controlar la burocracia. Muchas veces ésta esgrime como justificación que es necesaria e inevitable una eficacia técnico-administrativa, pero a pesar de ser ésta un objetivo aceptable no puede imponerse de manera absoluta a los otros objetivos que deberían orientar la acción del apa-

rato estatal. En cierta medida, es muy importante que la eficacia administrativa se coordine con la "eficacia social" —o incluso en algunos casos se subordine a ella— que es decisiva para lograr la coherencia entre la gestión estatal y los objetivos, políticas económicas y sociales que deben regirla.

La eficacia social supone también cierta sensibilidad respecto a las demandas sociales. Estas se expresan mediante las formas organizadas de la sociedad pero también por medio de orientaciones generales y específicas que el gobierno imprime a la acción del aparato del Estado. En un sistema democrático, la legitimidad básica del programa de gobierno —que la burocracia debe llevar a la práctica— deriva del resultado electoral, pero esa legitimidad se refuerza por medio de políticas concretas formuladas por el aparato del Estado y dirigidas por el gobierno.

Finalmente, es natural que se exija una mayor y mejor articulación del aparato estatal. A menudo las relaciones orgánicas entre la administración central y la descentralizada son ex-

traordinariamente precarias en planos fundamentales de su gestión. Los órganos regionales y municipales, en la mayoría de los casos están disociados entre sí y mantienen débiles nexos con el aparato central. Estos problemas deben enfrentarse no sólo formalmente sino también en la práctica. Lo importante son los mecanismos de articulación sustantiva que se precisan.

Los especialistas en administración pública señalan, con referencia al aparato estatal, que la cuestión de fondo es rediseñar su gestión con nuevos criterios cualitativos. Esto significaría planificar nuevos patrones de asignación de recursos, lograr la movilización de la actual capacidad humana y material, y utilizar economías de escala lo que se relaciona estrechamente con la dimensión y la magnitud de operación que ha alcanzado el aparato estatal. Pero lo fundamental —subrayan— es que la administración pública o el aparato del Estado sean realmente eficientes para ejercer la democracia.

### Bibliografía

- Anglade, C. y C. Fortín (1987): El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Bernales, E. (1986): La Constitución peruana de 1979 y la democratización de la sociedad y la administración pública, en *Congreso Iberoamericano sobre sociedad, democracia y administración*, Instituto Social de Administración Pública, Madrid, España.
- Cardoso, F.H. (1984): La sociedad y el Estado, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5, Madrid, España, enero-junio.
- Calderón, F. y R. Lacerna (1983): Nación y Estado y movimientos sociales en Bolivia, documento CERES, La Paz, Bolivia.
- Cosse, G. (1987): *Aparato estatal y régimen político: la transición en Nicaragua 1979-1981*, documento FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL (1985): *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe: síntesis* (LC/L.333 (Sem. 22/6)), abril.
- Faletto, E. (1987): *Estilos de desarrollo, Estado y democracia*, CEPAL (LC/R.579), Santiago de Chile, mayo.
- Flisfisch, A. (1986): Crisis, Estado, sociedad y política: la primacía de la sociedad política, en *Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*, CEPAL/CBA, EUDEBA, Argentina.
- Graciarena, J. (1986): Crisis del Estado periférico, en *Escenarios políticos y sociales del desarrollo*, CEPAL/CBA, EUDEBA, Argentina.
- Gurrieri, A. (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la CEPAL*, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Kliksberg, B. (1986): Elementos para la formulación de políticas de administración pública, en *Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración*, Instituto Social de Administración Pública, Madrid, España.
- Lichtenstejn, S. (1984): Reajuste internacional y políticas nacionales en América Latina, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5, Madrid, España, enero-junio.
- Martins, L. (1985): *Estado capitalista e burocracia no Brasil*, pos. 64, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, Brasil.
- Offe, C. y V. Rouge, Notes on the theory of the state, citado por L. Martins, *op. cit.*
- Oslak, O. (1986): Democracia y administración pública, en *Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración*, Instituto Social de Administración Pública, Madrid, España.
- Portantiero, C. (1984): La democratización del Estado, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5, Madrid, España, enero-junio.
- Sulbrandt, J. (1986): Algunas consideraciones sobre administración pública y democracia en América Latina, en *Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración*, Instituto Social de Administración Pública, Madrid, España.
- Touraine, A. (1976): *Les sociétés dépendantes*, Editions Duclot, Paris, Francia.



# La ecopolítica en el desarrollo del Brasil

Roberto P. Guimarães\*

La manera cómo una sociedad se vincula con la naturaleza es tan reveladora de las relaciones sociales entre los miembros que la integran como viceversa.

El presente ensayo es una introducción a un estudio más detenido de la ecopolítica —estudio de la filosofía política de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza— en que se investiga la posibilidad de integrar los datos de las ciencias sociales y las ciencias naturales sobre la acción recíproca de las actividades humanas y los ciclos de la naturaleza. Es también una introducción al estudio de un determinado tipo de políticas públicas, es decir, las que abordan los problemas del aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, y la calidad de la vida, sobre todo en los llamados países en vías de desarrollo.

El análisis del caso brasileño ofrece un punto focal especialmente útil para los estudios concernientes al Tercer Mundo. Como el Brasil ha sido una de las economías de más rápido crecimiento del mundo, el estudio de sus aspectos ecopolíticos viene a dilucidar las dimensiones esenciales del debate sobre el desarrollo y el medio ambiente, y suministra conclusiones importantes para los políticos, los encargados de formular medidas de política y los científicos sociales. El análisis histórico del manejo del medio ambiente en el marco del desarrollo político del Brasil revela las situaciones sociales y políticas que permitieron y condicionaron la creación de la Secretaría Especial para el Medio Ambiente (SEMA). El estudio pormenorizado de la política burocrática de las medidas públicas relativas al medio ambiente muestra también cómo se conceptualiza el "medio ambiente" en la planificación del desarrollo y cómo su manejo es el reflejo de las características principales del sistema político y de la formación social del Brasil.

\*Oficial de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

*¿Por qué no? Nosotras tenemos todavía mucho que contaminar. Ellos no.*

J.P. dos Reis Velloso, Ministro de Planificación (1969-1974), refiriéndose a las inversiones japonesas en el Brasil.

*Cuando los dioses nos quieren castigar, escuchan nuestras plegarias.*  
Oscar Wilde

## Introducción\*

La historia de la humanidad es la historia de sus relaciones con la naturaleza. Esta afirmación, lejos de ser pura retórica, es el reconocimiento de una realidad cuyas múltiples facetas no han sido hasta ahora plenamente comprendidas. Como vivimos en una época de automóviles, envases no recuperables y computadores, hemos llegado a creer que todo lo que necesitamos lo podemos obtener en el supermercado, en la farmacia o mediante un pedido telefónico. Olvidamos, sin embargo, que la satisfacción de todas nuestras necesidades básicas tiene su origen en la tierra o en el mar. Ha sido sumamente fácil olvidar, por ejemplo, que si no hubiera sido por la repentina desaparición de los dinosaurios, nosotros los seres humanos, igual que otros mamíferos, no hubiéramos hallado muchas posibilidades de desarrollarnos como especie. Sólo cuando ocurren grandes hambrunas o cuando los países se hacen la guerra, en parte para lograr el acceso a los recursos naturales, sólo entonces salimos de tales olvidos y comprobamos que "Durante mucho tiempo hemos estado quebrantando las leyes pequeñas, y ahora las leyes grandes están empezando a descargar sobre nosotros".<sup>1</sup> Pero entonces algo vuelve a ocurrir —la conquista de la luna, la aparición de la robótica o un nuevo avance en la lucha contra el cáncer— y nos encerramos otra vez en nuestras ilusiones de poder.

La aparición de esta nueva dimensión del debate político, la ecológica, plantea desafíos hasta ahora imprevistos a las ciencias sociales. Entre otras cosas, tenemos que identificar y analizar

\*Este artículo se basa en un documento presentado al XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, celebrado en Washington D.C. en 1988.

<sup>1</sup>A.S. Coventry, citado en G. Tyler Miller, Jr. (1979): *Living in the environment*, 2ª ed., Belmont (California), Wadsworth Publishing Company, p. 32.

qué elementos del ambiente natural contribuyen al florecimiento, conservación y posible desaparición de las sociedades humanas; y de qué manera las condiciones sociales afectan los sistemas naturales, perturbando o reforzando sus ciclos, en los que reposa la vida. Por consiguiente, a fin de comprender cabalmente el funcionamiento interno de un sistema ecosocial—de qué manera los sistemas natural y humano interaccionan, se refuerzan, se sostienen y se transforman entre sí— es fundamental examinar la dimensión política de estas relaciones.<sup>2</sup> Ya es hora de reconocer que los resultados ecológicos de la manera cómo los pueblos utilizan los recursos de la tierra están relacionados, en última instancia, con las formas de relación de los pueblos entre sí.

La ecopolítica es, pues, una manera abreviada de decir política ecológica. Tiene su origen en el reconocimiento de que, si queremos superar la actual crisis ecológica y ambiental, habrá que adoptar ciertas decisiones, dando la preferencia a algunos intereses sobre otros, tanto dentro de cada nación como entre naciones. Sin embargo, esta especie de comprensión ecopolítica se da únicamente cuando se logra una perspectiva his-

tórica de cómo han evolucionado los intereses económicos, las clases sociales y las estructuras políticas e institucionales en el pasado reciente de una nación determinada. Por lo tanto, hemos de concentrar la atención en el estudio del proceso de formación social, el que hace más transparentes las formas de relación entre los seres humanos y la naturaleza en un contexto nacional dado en este caso, el del Brasil.

No obstante, un conocimiento útil no puede pasar a primer plano en las preocupaciones corrientes de los ciudadanos y los encargados de diseñar las políticas sin que haya una indagación cuidadosa de los indicios concretos que nos rodean. En este sentido, la ecopolítica debe tomar contacto más estrecho con las prácticas ecológicas. El estudio de la creación de un organismo especializado sobre cuestiones ambientales en el Brasil es, pues, resultado lógico de las materias que se tratarán en las primeras tres secciones de este artículo. Es también prelude necesario a un análisis más a fondo de las políticas ambientales, puesto que un estudio más detenido de la manera cómo se toman las decisiones puede ayudar a esclarecer procesos más generales.

## I

### Consideraciones preliminares sobre la formación social brasileña

#### 1. El "dilema" brasileño: *patrimonialismo y poder burocrático*

La sociedad brasileña es un ejemplo típico de aplicación de la "paralaje". El efecto de paralaje, concepto tomado de la astronomía para ayudar a entender la realidad social del Brasil, indica el cambio aparente en la posición de un objeto según que cambie la posición desde donde se le

observa. Esta puede ser, en realidad, la mejor manera de describir el Brasil. En un penetrante estudio de lo que denomina "el dilema brasileño", el antropólogo Roberto da Matta ha conseguido mostrar, con una agudeza no lograda hasta ahora en ningún otro estudio del carácter brasileño, que la autoridad, la jerarquía, la violencia y la opresión forman parte de esta sociedad tanto como la democracia, el igualitarismo y la transacción. Dice como sigue:

En el Brasil tenemos carnavales y jerarquías, igualdad y transacción; dándose que la cordialidad de un encuentro lleno de sonrisas se sustituye poco después por la terrible violencia de ese repulsivo "¿Y sabe usted con quién está hablando?". Tenemos también la *samba*

<sup>2</sup>Un análisis amplio de los fundamentos ecológicos de la política es el de William Ophuls (1977): *Ecology and the politics of scarcity: prologue to a political theory of the steady state*, San Francisco, W.H. Freeman. Un ensayo muy lúcido y sugestivo sobre la escasez y el poder político es el de J. Barnet (1981): *The lean years: politics in the age of scarcity*, Nueva York, Simon and Schuster.

(baile brasileño de origen africano), la *cachaça* (licor destilado del jugo fermentado de caña de azúcar), la playa y el fútbol, pero mezclados con “una democracia relativa” y “un capitalismo de estilo brasileño”, sistema en que sólo los trabajadores sobrellevan el riesgo, mientras que, como se sabe, no reciben ninguna utilidad... Y todo esto, por sobre todas las cosas, en nombre de nuestra innegable “vocación democrática”.<sup>3</sup>

Pese a la dificultad aparente de caracterizar la estructura social brasileña, sus elementos básicos son bastante claros: jerarquía, paternalismo, represión y autoritarismo, separados o combinados de maneras diversas. Por ejemplo, aunque el Brasil es paternalista, es también una sociedad sumamente formalista, en que las reglas y reglamentos son mucho más importantes que los hechos. Además, en una sociedad que es al mismo tiempo paternalista y represiva, siempre existe un “Gran Padre” que reverenciar, quien es a menudo la personificación del Estado a través de un dirigente demagógico, en contraposición a las masas, carentes de identidad personal. Y, sin embargo, más allá y por encima de estos elementos, la faceta estructural predominante del desarrollo político del Brasil ha sido la presencia del patrimonialismo, un orden burocrático que abarca dimensiones tanto públicas como privadas.<sup>4</sup>

El orden patrimonial suele ponerse de manifiesto por sus prácticas políticas concretas de control social, tales como el “clientelismo”, el patronazgo o favoritismo, que combinan elementos de paternalismo, represión, jerarquía y autoridad para regir y colocarse por encima de las clases

<sup>3</sup>Roberto da Matta (1980): *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Zahar Editores, p. 14.

<sup>4</sup>Según Raymundo Faoro (1977): *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro*, 2 vols., 4ª ed., Porto Alegre, Editora Globo, p. 28, “Junto a los bienes de la Corona existen los bienes privados, reconocidos y garantidos por el monarca. Y por encima de estos bienes, sean del rey o privados, existe una superpropiedad, identificada con el territorio, que incluye la jurisdicción, aunque apenas separada del dominio, sobre cosas y personas, sobre todas las cosas y todas las personas”. Sobre el mismo tema véase también James Lang (1979): *Portuguese Brazil: The King's plantation*, Nueva York, Academic Press; y Fernando Uricoechea (1980): *The patrimonial foundations of the Brazilian bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.

sociales. La burocracia, el aparato administrativo y el estado mayor del orden patrimonial no deben confundirse con la burocracia “estatal”, la “élite” o las “clases dominantes”. La burocracia no constituye una clase en sí y de por sí, aunque con cierta frecuencia actúa como sustituto de la elite. Puede estar situada por encima de las clases dominantes, pero no goza de autonomía frente a la sociedad. A la inversa, el orden patrimonial persiste aunque la composición de la elite varíe.

Como lo explica Faoro, esta “casta” burocrática desarrolla un movimiento pendular, que a menudo desorienta al observador. Se vuelve en contra del terrateniente, en favor de las clases medias; o bien se vuelve a favor o en contra del proletariado. Asimismo, el aparato burocrático puede ser modernizante o conservador. Puede favorecer los aspectos pluralistas de la democracia o valorar el patronazgo y la cooptación. Estos comportamientos aparentes son en realidad ilusiones ópticas, sugeridas por la proyección de ideologías y realidades modernas sobre un pasado que es históricamente coherente dentro de la fluidez de sus mecanismos. De ahí que, para la estructura patrimonial a base de la gran propiedad, las formaciones sociales constituyen puntos de apoyo móviles.

El proceso de formación del Estado brasileño complica también las dificultades para comprender la realidad de ese país. En tanto que en la inmensa mayoría de los países el Estado supone la existencia previa de una sociedad más o menos organizada, en el Brasil sucedió lo contrario. El primer gobernador general del Brasil, Tomé de Souza, llegó al país en 1549 trayendo ya una estructura gubernamental, leyes y reglamentos, e incluso una constitución, el *Regimento de Almeida*, preparado en Portugal un año antes. Todos éstos habían sido derivados del sistema institucional y político prevaleciente en Portugal y debían aplicarse en un Brasil donde aún no había brasileños. Los indios, como todavía sucede, nunca han sido considerados como ciudadanos. El Estado brasileño fue, por así decirlo, parte del equipaje de Tomé de Souza. Esta situación se prolongó por lo menos hasta el decenio de 1930, en que, pese a algunos cambios profundos experimentados por la sociedad, continuaba vigente el mismo marco institucional.

Así se explica la mayor parte de los elementos de la formación social descrita. El carácter

patrimonial, burocrático del Estado ha impuesto, y probablemente seguirá imponiendo, sus propias limitaciones a la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos de formalismo, burocratismo y autoritarismo. Ha habido tal concentración de poder en el Estado, que a la sociedad civil le ha quedado muy poco espacio para organizarse, para establecer conductos eficientes que permitan la articulación de los intereses. Lo poco que puede haber tenido, a menudo le ha sido otorgado o bien se le ha suprimido. Por otra parte, la sociedad política misma (el poder legislativo, el sistema partidista y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses de la sociedad brasileña. En suma, a la formación de la sociedad y del Estado en el Brasil corresponden una estructura de poder concentrada y excluyente; una organización de los procesos decisorios que responde a los intereses particulares de los grupos mejor organizados de la sociedad; y, por último, una modalidad fuertemente tecnocrática, jerárquica y formalista de solucionar los conflictos.

## 2. Consecuencias ecopolíticas de la formación social brasileña

En lo que respecta a la ecopolítica, los obstáculos que plantea este particular proceso de formación social parecen bastante obvios. En primer lugar, hemos de tomar nota de la tradición legalista de la política en el Brasil. La exigencia de que hasta los aspectos más insignificantes de la vida estén previstos, reglamentados y consagrados en la ley es tan grande en el Brasil, que alguien sugirió que la solución más eficaz a todos los problemas del país sería una ley única que hiciera obligatorias todas las anteriores.<sup>5</sup> Esto significa también que la realidad, para ser aceptada como tal, debe ser concebida primero por el legislador. Por ejemplo, hasta las presidencias de Getulio Vargas (1930-1945, 1951-1954), se consideraba que la

<sup>5</sup>Vale la pena mencionar un ejemplo de la tradición legalista de los brasileños, que, al mismo tiempo, ilustra su falta de respeto por la ley. En 1595, el rey Felipe II dio un orden que prohibía la esclavitud de los indios. Apenas once años más tarde se inició una de las operaciones más grandes y más largas para capturar y esclavizar a los indios en el Brasil. Estas operaciones se denominaban *Bandeiras* (avanzadas); duraron dos siglos y contaron a menudo con el apoyo gubernamental.

movilización de las clases trabajadoras constituía más que nada un "problema policial". Sus sindicatos quedaron legitimados únicamente cuando el Estado les otorgó su reconocimiento. Del mismo modo, en un orden patrimonial, en que nada tiene valor de por sí, los problemas ambientales van adquiriendo importancia para el Estado a medida que aumenta su funcionalidad con respecto a las prácticas corporativistas. Mientras ello no acontezca, esa realidad sencillamente no existe. La sociedad, que está acostumbrada a ver por los ojos del Estado, acaso no la reconoce. E incluso después de quedar consagrada por la ley, no hay ninguna garantía de que se le apliquen medidas apropiadas, como lo descubrieron hace mucho tiempo los trabajadores brasileños.

Un segundo aspecto, que es en realidad corolario de la tradición legalista, es la cuasiadoración de todo lo que tenga que ver con el sector público. Esto se manifiesta de diversas maneras. La más común es la que Raymundo Faoro resume en estos términos:

Un brasileño que se destaca tiene que haber prestado su colaboración al aparato estatal, no a la empresa privada, al éxito de los negocios o a contribuciones culturales, dentro de una ética confuciana del buen funcionario que tiene una carrera administrativa y una hoja de servicios aprobada desde arriba.<sup>6</sup>

Pero, así como los brasileños están orgullosos de ser "el país católico más grande del mundo"—aunque la asistencia a la iglesia ha de estar entre las más bajas—, y mientras que el *candomblé*, la *umbanda* y otros ritos afrobrasileños consiguen un número creciente de partidarios, del mismo modo la adoración del Estado está mezclada asimismo con cierta dosis de iconoclastia.

Todo esto no debe aumentar la confusión. El Estado es la fuente de gran parte de lo que atañe al individuo, tanto en su vida privada como pública, y los resultados son demasiado conocidos

<sup>6</sup>Faoro, *Os donos do poder*, p. 743. Joaquim Nabuco, prominente abolicionista y político influyente durante el Imperio, se refería a la administración pública en su libro *O Abolicionismo* (1949), São Paulo, Instituto Progreso Editorial, como "una noble profesión y la vocación de todos. Tomemos al azar veinte o treinta brasileños en cualquier lugar donde se reúne la sociedad educada: todos ellos han sido, son o serán empleados públicos; y si no ellos mismos, lo serán sus hijos" (p. 158).

para que merezcan mayores comentarios: una sociedad sujeta a estricto control, la existencia de corrupción y la distribución de privilegios. No obstante, la corrupción puede tomar una variedad de formas, por ejemplo, un pago directo a cambio de un favor, o una manera determinada de hacer más fácil la vida, sin que ello sea necesariamente ilegal. Incluso quizá ni siquiera se la considere corrupción. Esto no debe alarmar a nadie, ya que, en muchos casos, el tristemente famoso *jeitinho brasileiro* (el soborno brasileño, que a veces se designa con el eufemismo de “imaginación creadora”) puede ser un arma efi-

caz contra los poderes discrecionales del Estado.

Para los fines ecopolíticos, la manifestación más importante de la corrupción es la de índole “estructural”. Puesto que para sobrevivir y no perder el favor del Estado es preciso no ocasionar demasiados problemas, no es de extrañar que los organismos gubernamentales y las empresas del Estado sean, por lo general, los peores pecadores contra el medio ambiente. El sector público es el primero que declara su preocupación por el ambiente, pero es también el primero que tiende un velo sobre los problemas ambientales.

## II

### La ecopolítica en el Brasil desde la época colonial hasta el régimen militar

En la historia ecopolítica del Brasil se destacan tres períodos importantes, aun cuando no exista una cronología ecológica definida. El primero abarca los trescientos años iniciales de la colonización, cuando se echaron las bases de la agricultura. El segundo es la época entre la segunda mitad del siglo XIX y los primeros decenios del XX, cuando la actividad agrícola preparó el terreno para la industrialización. El período final, que se extiende desde el decenio de 1950 hasta finales del de 1970, presencié la rápida modernización del país. En realidad, si las conjeturas pudieran desbocarse —de la manera que, como dijo Karl Popper, “hace posible la ciencia”— cabría afirmar, con bastante certidumbre, que la fase ecopolítica más importante está aún por llegar, y tal vez sea el próximo decenio. Los historiadores ecopolíticos del siglo XXI probablemente clasifiquen el decenio de 1990 como “el momento del ajuste de cuentas para el Brasil”.

#### 1. *El Brasil colonial (1500-1822)*

La ecopolítica del Brasil colonial puede describirse mediante una de las dimensiones ambientales más sobresalientes del orden patrimonial: la actividad extractiva (vegetal, minera y agrícola). Desde el descubrimiento del Brasil en 1500 hasta finales del siglo XVIII, la colonización se basó en

ciclos sucesivos de extracción, que coincidían más o menos con las tendencias y fluctuaciones del escenario internacional, pero que variaban también con los ciclos ecológicos bajo el aspecto del agotamiento. En un principio, el “palo del Brasil” y el colorante rojo que éste producía eran lo único que importaba a Portugal. Al palo del Brasil sucedieron otros ciclos extractivos, especialmente los de castaña, cacao y caucho. El caucho, que tuvo mayor importancia que los otros dos, duró hasta los primeros decenios del siglo XX. La producción de azúcar ha experimentado también fluctuaciones cíclicas, alternando con el algodón, el tabaco y el café. La ganadería surgió básicamente para satisfacer a la economía agraria sus necesidades de alimentos y de bestias de carga, pero también le cupo un papel fundamental en el ciclo extractivo de minerales. La minería se inició con el descubrimiento de oro en 1695 y de diamantes un poco más tarde, y duró hasta finales del siglo XVII.

El rasgo ambiental más perceptible de la época colonial, que ha dejado la impresión más honda y más evidente en las prácticas agrícolas de hoy, fue la manera cómo se asignó y aprovechó la tierra, entonces el recurso natural más precioso. La existencia de grandes propiedades rurales puede explicarse por la abundancia de tierra,



combinada con el orden patrimonial. En todo caso, este tipo de concentración de la tierra por lo general entraña un desastre. Desde el punto de vista social, encierra a campesinos y trabajadores rurales en un ciclo de pobreza, con salarios bajos, endeudamiento y servidumbre. Desde el punto de vista ecológico, perpetúa la utilización irracional de la tierra, mediante la rotación de cultivos y mediante técnicas de corte y quema para obtener tierra que se abandona después de dos o tres años de cultivo. Junto con la concentración de la tierra vino el monocultivo, que viola todos los principios de la ecología, pues contribuye al deterioro del suelo y a la desertificación.

El monocultivo, en su sentido más amplio, que significa no sólo una forma de agricultura sino también la excesiva especialización económica (en la minería, en las actividades extractivas y en la manufactura), es siempre una práctica de explotación abusiva. Siempre ha sido perjudicial para el país, desde los puntos de vista económico, político y ambiental. Y, por cierto, ya en 1877 la región del Nordeste experimentó su primera gran sequía, que duró dos años. El Sur entró en este ciclo hacia 1986. Desde los orígenes del Brasil, los brasileños se han jactado de la inmensidad de su territorio y de la calidad de su tierra, como lo muestra el patriotismo de Pero Vaz de Caminha, el cronista oficial del descubrimiento; pero las "grandes leyes" de la ecología empezaron a pedirles cuentas, y la ecopolítica del Brasil colonial dejó un saldo en contra.

## 2. *El Imperio del Brasil (1822-1889)*

Con la independencia y la creación del Imperio del Brasil, en 1822, el carácter básico de la economía no experimentó cambios. Su orientación secular hacia los mercados externos ayudó a mantener y reforzar la relación dual entre la concentración de la tierra y el monocultivo. Sin embargo, los cambios políticos que siguieron profundizaron la ideología de "arrasar y seguir adelante", que aún sigue desbaratando la base de recursos del país, sin mayor preocupación por el futuro. El poder del Estado se consolidó en manos de las clases propietarias, a saber, los productores de azúcar del Nordeste y los cafetaleros del Sudeste. Además de reforzar el poder de la oligarquía agraria, la independencia dio lugar a varias modificaciones importantes de la fisonomía ecopolítica.

En primer lugar, hizo su aparición una burocracia verdaderamente brasileña, para ocupar los muchos puestos de la estructura gubernamental que se habían creado para velar por los intereses de la corona portuguesa cuando la corte residía en Río. El proceso mismo de la independencia ayudó al crecimiento y expansión de la ya hipertrofiada burocracia metropolitana, que resultaba claramente desproporcionada con respecto a la economía y población del país. También fue decisiva la creación en 1831 de la Guardia Nacional, que pronto fue capaz de movilizar 200 000 hombres, formando contraste con el ejército profesional de 5 000 hombres de los primeros años del Imperio. El *coronel*, agente del poder por excelencia, representaba la personificación misma del orden patrimonial, así como del regionalismo. Su título, que todavía se emplea para designar a los jefes políticos en las zonas rurales, proviene históricamente del grado que tenía el jefe del regimiento local de la Guardia Nacional, quien era el intermediario principal entre los gobiernos estaduais y el Gobierno Federal, por una parte, y los intereses locales, por otra.

Otro importante cambio ocurrido en el siglo XIX fue la abolición de la esclavitud, en 1888, proceso que se había iniciado cuando se puso fin en 1850 al tráfico de esclavos. En 1871 se concedió la libertad a los hijos de los esclavos, y en 1885, a los esclavos de más de sesenta años de edad. Esto se debió en parte a la presión internacional, en especial de Gran Bretaña, pero tuvo también una causa interna. El desarrollo de la economía en ese período muestra que, a excepción de los propios dueños de esclavos, todos salieron ganando con la abolición. Los costos cada vez más elevados de la mano de obra esclava, especialmente después de 1850, su ineficiencia, el mercado interno más amplio que requería una incipiente burguesía industrial, todos estos elementos se combinaron para producir la desaparición de la esclavitud en el Brasil. Como resultado de este proceso, se observa la inmigración europea y los comienzos de la industria manufacturera. Entre 1884 y 1903 llegaron al Brasil más de 1,7 millones de inmigrantes. La mayor parte vinieron para sustituir la mano de obra esclava en las plantaciones de café de São Paulo, pero muchos se establecieron en la capital, contribuyendo así a la expansión de las actividades industriales.

La mayor parte de las cuestiones “ambientales” durante el Imperio pueden incluirse fácilmente entre los asuntos de salud pública. Por ejemplo, una epidemia dio lugar en 1857 al establecimiento del primer servicio de alcantarillado en Río de Janeiro. Si se examina el gran número de reglamentos promulgados durante ese período, especialmente el *Regimento dos Municípios* (1828), por el cual se organizó la vida pública en las municipalidades, se observa también con asombro hasta qué punto estaba autorizado el Estado para intervenir en los negocios privados. La minuciosidad con que los funcionarios públicos debían impedir “todo lo que pueda modificar o echar a perder la salubridad de la atmósfera” dejaría pasmados, y por supuesto furiosos, a la mayoría de los cruzados modernos que luchan contra la reglamentación.

Por último, básicamente como resultado de los esfuerzos de André Rebouças, aunque el éxito no fue mucho, surgió un movimiento incipiente de conservación de los recursos naturales. Muy impresionado por la creación en 1872 del primer parque nacional moderno del mundo (Yellowstone, en los Estados Unidos), Rebouças propuso cuatro años después la creación de dos parques nacionales en el Brasil: uno en Ilha do Bananal (en la región central) y otro en Sete Quedas (en el Sur). Por motivos que no se han aclarado del todo, estas propuestas precursoras hubieron de aguardar sesenta años para llegar a ser ejecutadas. Y por motivos que son de todos muy bien conocidos —la construcción de la represa de Itaipú en el decenio de 1980— bastó un tiempo mucho menor para aniquilar el sueño de Rebouças. Sete Quedas ya no existe.

### 3. *La República Vieja (1889-1930)*

El Imperio fue derribado por la confluencia de dos fuerzas, que hicieron surgir la República del Brasil en 1889. Fueron ellas el descontento de las clases dominantes en lo relativo a la esclavitud y la influencia creciente del ejército, sobre todo después de la guerra contra el Paraguay. Comenzó, así, una nueva era en la política y la economía del Brasil. Se caracterizó por el predominio de la burguesía nacional, primero agraria y después industrial, si bien asociada casi todo el tiempo a los intereses comerciales orientados a la exportación, y por la presencia de los militares en la política. En el otro extremo se situaba la mayoría

de la población, en gran parte trabajadores rurales —algunos descendientes de esclavos, otros de inmigrantes portugueses o de la mezcla de razas— así como inmigrantes recientes de origen italiano, alemán y japonés. Asimismo, en los estratos inferiores, ya existía un proletariado urbano, sobre todo de origen italiano y español.

La importante presencia de capital extranjero ayudó también a la formación del escenario ecopolítico en este período que terminó en 1930. De las 201 empresas que fueron autorizadas a funcionar entre 1899 y 1919, 160 eran extranjeras. Por último, el proceso de transformación que estaba ocurriendo en la economía y la sociedad brasileñas ocasionó por lo menos un cambio ecológico importante, el crecimiento de las ciudades. Una de las consecuencias de la urbanización fue la proliferación a principios del siglo de conventillos y viviendas multifamiliares, antecesoras de las modernas *favelas* (barriadas de ocupantes ilegales), donde habita actualmente entre los 3/5 y los 2/3 de la población de una región metropolitana. Otra consecuencia de la urbanización fue el deterioro de las condiciones sanitarias de las ciudades. En la época del Imperio, como ya se señaló, la gran sequía de 1877-1879 indicó el comienzo de la crisis ambiental en las zonas rurales. Asimismo, la primera manifestación urbana fue la epidemia de fiebre amarilla y peste bubónica en Río de Janeiro en 1903. Las repercusiones políticas de los problemas ambientales, o bien, según la perspectiva adoptada aquí, las bases ecológicas de la política, se demostraron claramente en la acerba controversia a que dieron lugar los intentos de Oswaldo Cruz por resolver el problema y establecer una política sanitaria para Río de Janeiro.<sup>7</sup>

### 4. *Desde Getulio Vargas hasta el régimen militar (1930-1964)*

Los tres decenios finales de la “República Vieja”

<sup>7</sup>Véase a este respecto Nancy Stepan (1976): *Beginning of Brazilian science: Oswaldo Cruz, medical research and policy, 1820-1920*, Nueva York, Science History Publications, pp. 84-91. Un análisis a fondo de los asuntos de salud pública en este período es el de Luis A. de Castro Santos (1980): “Estado e saúde pública no Brasil, 1889-1930”, *Dados* 23, mayo-agosto, pp. 237-250, y “O pensamento sanitário na Primeira República: uma ideologia de construção da nacionalidade” (1985): *Dados* 28, mayo-agosto, pp. 193-210.

(1889-1930) y el advenimiento del régimen militar (1964) representan uno de los períodos más interesantes de la historia del Brasil. Políticamente, la entronización del régimen de Getulio Vargas desde 1930 hasta 1945 significó la caída de una oligarquía compuesta de grandes terratenientes, productores de café e intereses comerciales orientados hacia la exportación, y su sustitución por una nueva alianza de índole populista. Los forjadores del pacto populista fueron la burguesía industrial creciente, las elites agrarias cuyas actividades productivas se orientaban hacia el mercado interno, los trabajadores urbanos organizados sindicalmente y las "nuevas" clases medias, producto del crecimiento de la burocracia así como de la industrialización fomentada por el Estado. Estas clases medias se distinguían de las antiguas clases medias "parasitarias" por su vinculación cada vez mayor con la estructura productiva del país.

En este período se observó también el fortalecimiento de los industriales, quienes se convirtieron a partir de 1964 en la clase dominante. Importantes también fueron las primeras etapas de una fuerte tecnocracia, basada en la multiplicación y expansión de las organizaciones públicas y privadas en el decenio anterior a 1964. Los tecnócratas eran los miembros mejor articulados de las "nuevas" clases medias, compuestas de abogados, administradores, gerentes, médicos, educadores y otros profesionales. Entre todos formaron lo que F.H. Cardoso denomina los "anillos burocráticos", que unían los intereses de los capitalistas extranjeros y nacionales con los de estos técnicos especializados y altamente capacitados. Esos anillos, que funcionaban por medio de los niveles de gestión de las empresas estatales, las sociedades anónimas y la burocracia gubernamental desempeñaron un papel principal en la presidencia de Juscelino Kubitschek (1955-1961) y sobre todo después de ella, creando nuevos conductos para la articulación de los intereses, más allá de las estructuras políticas partidistas, así como nuevas formas de "clientelismo".

Desde el punto de vista económico, en esos tres decenios tuvieron lugar modificaciones espectaculares en la estructura productiva del país. En los años 1940-1961, el producto nacional bruto aumentó en 232%, el producto por habitante en 86%, y la producción industrial en 683%. Este fue también un período en que se hicieron gran-

des esfuerzos para integrar el territorio nacional, sobre todo mediante la construcción de carreteras. Entre 1928 y 1955, los ferrocarriles aumentaron sólo en 10%, con un total de 37 000 km, mientras las carreteras vieron triplicada su extensión, hasta llegar a un total de 460 000 km. Especialmente a partir de 1955, la expansión industrial se concentró en la industria automotriz, con lo cual la producción de automóviles llegó a 35 000 en 1962 (multiplicándose por 15), mientras que la de camiones y autobuses llegó a un total de 30 000 (o sea, un aumento de 150%). La presencia del Estado en la economía, sin ser aún tan espectacular como lo sería durante el régimen militar, era ya considerable. La participación estatal en el total de gastos se elevó de 17.1% en 1947 a 23.9% en 1960. Al sector público correspondía en 1956 el 28.2% de la inversión de capital, esto es, la formación bruta de capital del país, proporción que subió a 48.3% en 1960 y a 60% en 1964.

Esta última característica del período, la intervención del Estado, tuvo una repercusión doble en la ecopolítica en el Brasil. Los recursos naturales se convirtieron en una prioridad gubernamental importante y hubo una inclinación persistente hacia la nacionalización. También se inició una intensa explotación, cuya consecuencia era el agotamiento de la base de recursos. Varias organizaciones públicas, ya fuesen organismos o empresas, se encargaron de controlar o promover, en virtud de monopolios estatales, la exploración de los recursos naturales. También hubo iniciativas importantes de índole legislativa, tales como la promulgación de diversos códigos: los de recursos hídricos, minería y silvicultura, todos en 1934; el de pesca, en 1938; y el de caza, en 1943. La estructura gubernamental también experimentó cambios. Por ejemplo, a comienzos del decenio de 1960, las autoridades municipales de São André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul —el llamado ABC paulista, en el corazón de la industria automotriz de São Paulo— fundaron la Comisión Intermunicipal para la Lucha contra la Contaminación del Agua y el Aire. Este fue el embrión de la actual Compañía Estatal de Tecnología de Saneamiento Básico y Defensa del Medio Ambiente (CETESB), de São Paulo, que se considera el organismo para el control ambiental más grande y mejor equipado de América Latina. En Río de

Janeiro se creó en 1962 el Instituto de Ingeniería Sanitaria (IES), que más tarde se convirtió en la Fundación Estatal de Ingeniería Ambiental.

En lo que respecta a la conservación de los recursos naturales, se abrió una nueva era de toma de conciencia con la Primera Conferencia Brasileña para la Protección de la Naturaleza, que se efectuó en Río de Janeiro en 1934. De los 38 parques nacionales y reservas biológicas que existen actualmente, la mitad se estableció entre 1937 y 1961, con una superficie superior a un millón de hectáreas de tierra, flora y fauna bajo protección. Alrededor de once de los 69 parques y reservas biológicas de los estados se crearon

también antes de 1964, con una superficie de casi 900 000 hectáreas. Con esto, el total de superficie puesta bajo protección oficial en ese período es casi un cuarto del 1% de la superficie total del Brasil; lo que, de todos modos, es uno de los índices más bajos de cualquier nación del mundo.<sup>8</sup> En fin, también aparecieron organizaciones de la comunidad preocupadas de asuntos ambientales. Entre las más activas del período 1930-1964 figuraban la Asociación de Río Grande para la Protección de la Fauna (ARPA, 1951), la Asociación de Defensa del Medio Ambiente (ADEMA, 1955) y la Fundación Brasileña para la Conservación de la Naturaleza (FBCN, 1958).

### III

## Desarrollismo y megalomanía: el Brasil bajo el régimen militar

La crisis del sistema político en 1964 representa la culminación de un proceso en que se habían hecho intentos sucesivos para resolver la crisis de la dominación oligárquica, que se remontaba a la caída de la República Vieja en 1930. No parecían haber funcionado ni el populismo (Vargas, 1930-1945) ni el desarrollismo (Kubitschek, 1956-1961), y mucho menos el reformismo (Goulart, 1961-1964). Ante la opción entre profundizar la incorporación de nuevos grupos sociales en el proceso general de crecimiento económico o acelerar la modernización de los sectores más dinámicos de la economía, la elite brasileña se decidió por lo último. Eso, por cierto, intensificaría la modalidad asociada y dependiente de la incorporación del Brasil en el orden económico internacional. Sin embargo, la transformación del Brasil en una "potencia mundial", según la ideología del régimen militar, valía más que sus costos sociales. Lo mismo se aplicaba a los costos políticos de marginar de la vida pública a los sectores populares de la sociedad, privando de ciudadanía política a toda una generación. Los costos para el ambiente resultarían igualmente grandes.

#### 1. *La alianza ecopolítica del régimen militar*

El régimen civil-militar establecido en el Brasil a partir de 1964 puede expresarse en términos muy simples. Representaba la alianza de la burguesía financiera e industrial con los intereses multinacionales. Los elementos agrarios y comerciales de la burguesía pasaron ahora a segundo plano. Las clases trabajadoras quedaron, por supuesto, excluidas. Lo que hizo posible esta alianza, fue la existencia de una tecnocracia, tanto civil como militar, bien capacitada, especializada y dispuesta a colaborar.

<sup>8</sup>Desde entonces, esta cifra se ha sextuplicado, llegando al 1.5% del territorio brasileño, lo que aún es una cifra muy baja. El Japón, por ejemplo, que tiene aproximadamente la misma población que el Brasil y menos de 1/20 del territorio brasileño, tiene el 13.5% de su superficie bajo protección permanente. Los Estados Unidos, algo mayores que el Brasil pero con una población casi doble, tienen el 17%. Y en Suecia, que es casi del tamaño del Japón, pero mucho menos densamente poblada, el total de superficie protegida es el 60% de su territorio. Roberto P. Guimarães (1986): *Ecopolitics in the Third World: An institutional analysis of environmental management in Brazil*, tesis doctoral presentada a la Universidad de Connecticut, pp. 192, 328-329.

El período 1964-1982 puede pasar a la historia como el momento de querer despertar al "gigante dormido" mencionado en el himno nacional. Los brasileños manifiestan una tendencia a favorecer planes grandiosos: poseen el estadio de fútbol más grande del mundo, el túnel (urbano) más grande del mundo, el puente (interurbano) más grande del mundo, y una serie de "maravillas" que se califican de ser las más grandes, aunque no lo sean. Tales grandiosas visiones de sí mismo no requieren automáticamente el pacto burocrático-autoritario para que sean derrochadoras, pero caracterizan una cultura en que el derroche era casi inevitable.

## 2. Ejemplos del proyecto de "potencia mundial" de los militares

Estas obras no pueden catalogarse sencillamente como una simple "tendencia a exagerar o imaginar que las cosas son grandes", conforme a la definición de megalomanía. Por el contrario, son muy reales y, sobre todo, ecológica y financieramente costosas. La primera manifestación de este nuevo complejo de "potencia mundial" fue, sin duda, la Carrera Transamazónica, que debía recorrer 4 300 km y consolidar la integración del territorio nacional. Llamó la atención internacional, porque aceleró el ataque contra una de las pocas selvas tropicales que quedan en el mundo y dio lugar a lo que se ha calificado de "políticas de genocidio" contra los habitantes indígenas. En el límite oriental de la selva, en los estados de Pará y Maranhao, se encuentra el yacimiento mineral más grande del mundo (otra vez lo más grande), en una superficie de 780 000 km<sup>2</sup>, o sea, tanto como Texas y Nueva Inglaterra juntas. Ahí está el proyecto más reciente y el más ambicioso del régimen, el de Carajás. Se prevé una inversión de más de 60 000 millones de dólares y, si todo sale bien, el proyecto rendirá alrededor de 18 000 millones de dólares en exportaciones en el decenio de 1990 (especialmente de mineral de hierro, bauxita, manganeso y níquel). Para satisfacer las necesidades energéticas de Carajás está la planta hidroeléctrica de Tucuruí, discutible desde el punto de vista ambiental, la que a un costo de 6 000 millones de dólares ha de generar 8 000 megavatios.

En el sur, cerca de la frontera con el Paraguay, se construyó Itaipú, el proyecto hidroeléctrico más grande del mundo, en un momento en

que el Brasil ya se estaba acercando a un excedente en la generación de electricidad. Cuando Itaipú esté en plena producción, habrá costado 16 000 millones de dólares para generar 12 600 megavatios, o sea, un 20% más que la capacidad proyectada de la represa Grand Coulee, en los Estados Unidos, actualmente la más grande del mundo. Entretanto, Itaipú ha destruido las cascadas de Sete Quedas, ha inundado tierras agrícolas y santuarios naturales y ha hecho evacuar a miles de familias.

El desborde energético se completó con el tratado nuclear de 1975 entre el Brasil y la República Federal de Alemania, que prevé la construcción de ocho plantas nucleares, a un costo de más de 30 000 millones de dólares. Una planta nuclear construida por Westinghouse, que fue ordenada antes del tratado con Alemania, debía entrar en funcionamiento en 1977, pero hasta 1983 sólo había hecho ensayos experimentales. De paso sea dicho, esta planta se construyó en uno de los emplazamientos ecológicos reconocidamente peores, cuyo nombre indígena (Itaorna) significa "roca podrida". Además, la planta se halla en medio de una serie de playas de fama mundial entre Río y São Paulo, apenas a 134 y 240 km de distancia de las dos concentraciones brasileñas más populosas. En suma, por motivos que los indios conocían desde hace siglos, ya ha costado varias veces más de lo previsto en un principio; puede perjudicar el turismo; y plantea una seria amenaza a más de 25 millones de personas, como también a la flora y fauna de la región. Fuera de eso, se construyó también en el sur, lo que contribuye a hacer aún más superfluo el suministro de energía de Itaipú. En realidad, la planta de energía nuclear de Angra dos Reis ha tenido tantos problemas, alternándose cortos períodos de actividad con largas paralizaciones, que la gente la llama "luciérnaga", lo que muestra el sentido del humor de los brasileños en medio de una tragedia de planificación, que ha de ser también una de las más grandes del mundo.

Es también un indicio de racionalidad tecnológica en su forma más dudosa el Programa Pro-Alcohol, destinado a encontrar un sucedáneo nacional para el petróleo importado. Muchos lo consideran un éxito, pues su producción anual de más de 10 000 millones de litros hace posible una mezcla de 20% de alcohol con gasolina. Por otra parte, más de un tercio del parque

nacional de vehículos corre exclusivamente con alcohol. Sin embargo, los defensores del ambiente en el Brasil hacen la pregunta de fondo de si el programa del alcohol vale la pena en términos ecológicos. No cabe duda de que Pro-Alcohol representa una estrategia más acertada para los problemas energéticos en general, esto es, el desarrollo de recursos renovables. Sin embargo, sólo entre el 6 y el 8% de los brasileños poseen un automóvil; y la creación de una fuente de energía renovable para ellos se hace a costa de desplazar, mediante extensas plantaciones de caña de azúcar, otros cultivos alimenticios que son fundamentales para todos los ciudadanos. Además, los 10 000 millones de litros de alcohol producidos al año representan de 100 000 a 120 000 millones de litros de *vinhoto*, producto de desecho. En tales cantidades, este efluente tiene una toxicidad equivalente a las aguas residuales de 280 a 340 millones de personas, en términos de demanda de oxígeno bioquímico, que es una medida muy usada para conocer la contaminación del agua. En otras palabras, la producción anual de alcohol es equivalente a la contaminación generada anualmente por los residuos de alcantarillado, no tratados, que produce una población dos o tres veces mayor que toda la del Brasil.

La lista podría alargarse, pero de lo que se trata no es simplemente la grandiosidad de Itaipú y otros proyectos. No cabe duda de que es mucho mejor gastar dinero de esta manera, en una infraestructura que habrá de servir en el futuro, que guardarlo en cuentas de bancos suizos, como lo hicieron en otras partes.<sup>9</sup> Sin embargo, por encima de todo lo demás, hay que señalar, en el caso del Brasil, que esas cosas sucedieron todas en menos de diez años. Sencillamente no hay otro ejemplo, en la historia del capitalismo, de que un país ejecute tantos y tan variados proyectos, todos a la vez. Pero esto significa también que una pesada deuda, acumulada en menos de una generación, tendrá que ser pagada por varias generaciones venideras.

<sup>9</sup>Según un boletín mensual de Morgan Trust Company, el 13% de la deuda externa del Brasil puede atribuirse a fuga de capital. Sin embargo, según las estimaciones de Morgan, el Brasil sería el país que mejor ha invertido los recursos recibidos como préstamos externos. Citado por "Boletim falava da evasão de divisas" (1986): *Jornal do Brasil*, 23 de mayo, p. 15.

### 3. El reverso ecopolítico de la megalomanía

Muchos de estos proyectos se pueden comprender en términos puramente económicos. Es ventajoso, sin duda, gastar cruzados cada vez que un automóvil se detiene en una bomba de gasolina, en vez de dólares difícilmente ganados. Sin embargo, ¿tienen verdadero sentido en un país que muestra la más alta concentración del ingreso entre 32 de los más importantes países capitalistas? ¿O tienen sentido en un país que exhibe las tasas más elevadas de mortalidad infantil, desnutrición y enfermedades parasitarias entre las naciones con un nivel comparable de ingreso por habitante? Y pese a los graves costos "sociales" de la megalomanía, "costos" que son en realidad un eufemismo de la miseria y el hambre, también es preciso tener en cuenta los costos ecológicos y ambientales. Ha habido una amplia destrucción de la naturaleza, con pérdidas irreparables en la flora y fauna y niveles cada vez mayores de contaminación. Y lo que es más importante, aún quedan por ver las repercusiones de todos estos proyectos en el despilfarro de los recursos naturales. El proceso de desertificación de la zona del Amazonas no es más que una manifestación de esto, y acaso no la peor. El monocultivo propiciado por Pro-Alcohol, el lago formado por Itaipú, la explotación de las reservas minerales en Carajás, todo eso representa un desgaste directo de la base de recursos naturales del Brasil. Los medios financieros que se han requerido para su ejecución deberán ser reembolsados; lo cual, a su vez, creará la necesidad de ganar dólares, lo que significa más exportaciones, lo que significa una mayor explotación de recursos ya excesivamente explotados.

A medida que sigue adelante este proceso, puede apreciarse plenamente la magnitud de la hipoteca social y ambiental del Brasil. Fue un nacionalista, Olavo Bilac, el que dijo: *Não verás país como este!* (no verás un país como éste). A los niños brasileños se les enseña a apreciar la descripción que hace Bilac de las riquezas del país, que ha ayudado a alimentar la patriotería por más de un siglo. En los años venideros puede llegar el día cuando esa exhortación sea sustituida por el título de una novela reciente: *Não verás país nenhum!* (no tendrás país que ver).<sup>10</sup> Por

<sup>10</sup>Ignacio de Loyola Brandao, *Não verás país nenhum* (1981): São Paulo, Global Editora.

último, en lo que atañe a la ecopolítica, cabe señalar que en ninguno de los proyectos mencionados se ha pedido a los ciudadanos brasileños que decidan en conjunto sobre tales asuntos.

Los dilemas sociales y políticos del Brasil se complican en el aspecto ambiental, en suma, por lo que se acaba de recalcar: demasiado, en demasiados frentes, en tiempo demasiado corto. Puede decirse realmente que uno de los principales problemas ecopolíticos del Brasil emana precisamente de lo que puede llamarse la "superimposición de la historia", esto es, el hecho de que el crecimiento económico y la diferenciación social del Brasil no hallan paralelo en el desarrollo histórico de las sociedades actualmente industrializadas. Esta superimposición de la historia puede interpretarse de manera positiva, si consideramos que el Brasil, en su proceso de rápido crecimiento económico, nunca ha tenido que enfrentar condiciones ambientales tan ingratas como las del Reino Unido en el siglo XIX. Esto se aplica incluso a los barrios más deprimidos en la periferia de los centros urbanos. Por otra parte, si el Brasil no ha tenido un Liverpool "coyuntural" ha tenido un Cubatão "estructural" en el corazón industrial de São Paulo. Además, el Brasil aún no ha resuelto los problemas básicos de saneamiento y salud pública, y el país muestra ya casos extremos de degradación del ambiente.

En consecuencia, si se vuelven los ojos a los decenios de 1960 y 1970, la ideología oficial esclarece la relación entre la ecología y el desarrollo en el Brasil. Después de todo, la mayor parte de la estructura institucional encargada del manejo de los recursos y la protección del ambiente se puso en movimiento en ese período. Fue también la época en que se dictó lo más de la legislación ambiental brasileña. En todo caso, hasta el más atrevido defensor del ambiente tendrá que convenir en que los problemas ambientales del Brasil no pueden achacarse a la falta de instrumentos legales. La ideología desarrollista se ha amalgamado hasta tal punto con la política en el Brasil, que incluso han sucumbido a ella los que, supuestamente, estaban al otro lado de la barrera. Rara vez, por no decir nunca, toman los organismos de protección ambiental una actitud negativa en cuanto a la acción pública. La expresión más cabal de su ingenuidad fue su ampliamente difundida consigna de "Desarrollo a un costo ecológico bajo". Este eufemismo es tan poderoso,

que muchos burócratas, que aseguran tener conciencia del ambiente, no advierten las entrelíneas ideológicas del mensaje.

Para que nadie se llame a engaño, hay que aclarar sin lugar a dudas que aquí no queremos sugerir que, a fin de explotar racionalmente los recursos naturales o proteger el ambiente, uno tiene que ser opuesto al desarrollo. Hemos de reconocer la relación conflictiva —aunque no necesariamente antagónica— entre ambiente y desarrollo. Esperar que los empresarios tengan en cuenta los "costos" ambientales, es tan ilusorio como esperar que protejan los intereses de los trabajadores. Por otro lado, los sindicatos obreros son los últimos en oponerse al desarrollo, por cuanto comparten los intereses de los empresarios en el crecimiento económico. Pero, si los trabajadores hubieran propugnado el "desarrollo a un costo humano bajo", o bien como "evaluación de la repercusión sobre la mano de obra", estarían ahora en una situación peor que la actual.

Varias consecuencias ecopolíticas importantes emanan de esta experiencia. Algunas de ellas ejercerán sin duda una fuerte influencia sobre las perspectivas de democracia en un futuro próximo, tales como el naciente complejo industrial-militar<sup>11</sup> y la polarización de las diferencias sociales entre clases y grupos. Asimismo, la combinación de algunos de los elementos del "nuevo" autoritarismo (desmovilización de la sociedad, internacionalización de la economía y tecnocratismos) ayudó a configurar las orientaciones ecopolíticas en el Brasil. Estas llegaron a formularse y aplicarse de manera autocrática. La importancia desproporcionada que se dio a la lucha contra la contaminación por encima del manejo de los recursos naturales, no es más que uno de varios ejemplos. Sin embargo, el efecto sinérgico de esto plantea graves interrogantes para la ecopolítica en el futuro. Con el retorno al régimen civil y la prevista reorganización de la sociedad, no hay

<sup>11</sup>Aún faltan análisis amplios de este fenómeno. Un intento reciente de identificar las muchas repercusiones del complejo industrial-militar es el de Clóvis Brigagão (1985): *A militarização da sociedade*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editor. Véase también René A. Dreifuss y Otávio S. Dulci (1983): "As forças armadas e a política" en *Sociedade e política no Brasil Pós-64*, ed. Bernardo Sorj y María H.T. de Almeida, São Paulo, Editora Brasiliense, pp. 87-117.

absolutamente ninguna garantía de que no surja una nueva forma de corporativismo, esto es, que los problemas ambientales seguirían tratándose separadamente, con carácter de emergencia, y conforme a los intereses estrechamente definidos de cada clase social o grupo económico.

Garrett Hardin y William Ophuls, por ejemplo, parecen creer que la actual racionalidad que guía la utilización de los recursos comunes podría llevar a formas de organización autoritaria de la sociedad, y que ésta podría ser la única manera de mejorar nuestras posibilidades de superar la crisis ambiental y sobrevivir a la transición ecológica.<sup>12</sup> Por mi parte, creo que el peligro

<sup>12</sup>Véase Garrett Hardin, "The tragedy of the commons"

viene de la otra dirección, y que el Brasil, lamentablemente, acaso proporcione la mejor ilustración en los años venideros. Es precisamente en la organización corporativista de esta sociedad, con la pesada carga de su herencia patrimonial y autoritaria, así como en su inherente incapacidad para conciliar los intereses de cada sector dentro de un programa "nacional" auténtico, donde puede residir la "tragedia" de los bienes comunes.

(1968): *Science* 162, 13 de diciembre, pp. 1243-48, reimpresso en Hardin (1972): *Exploring new ethics for survival: the voyage of the spaceship Beagle*. Nueva York, The Viking Press, pp. 250-264, y Ophuls, *op. cit.*

## IV

### La creación de la Secretaría Especial para el Medio Ambiente

Ya se ha hecho casi axiomático repetir la afirmación de Engels que los seres humanos mismos hacen su historia, pero que la hacen dentro de un contexto determinado que la condiciona, a base de relaciones reales ya existentes.<sup>13</sup> Teniendo presente a Engels, nos fijamos en un hecho poco conocido, casi inadvertido, de la historia ecopolítica del Brasil, esto es, la situación misma, de índole casi fortuita, que permitió que llegara a existir SEMA.

Al terminar el decenio de 1960, se sugería en el Congreso la necesidad de una política ambiental nacional. El año 1967 se inició con la adopción de una política nacional de saneamiento. El mismo año se creó, en el Ministerio de Salud Pública, el Consejo Nacional de Lucha contra la Contaminación del Ambiente. Todos los estados brasileños tenían por lo menos un organismo estrechamente vinculado a la reducción de la contaminación. El general João Baptista Figueiredo, secre-

tario general del Consejo de Seguridad Nacional y más tarde Presidente del Brasil, señaló en 1971 la necesidad de una política nacional de lucha contra la contaminación, la que debía ser formulada por el Gobierno Federal.<sup>14</sup> En la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972, se pedía también la creación de un organismo especializado. En suma, el momento era oportuno para SEMA; pero, aunque había

<sup>13</sup>Friedrich C. Engels (1934): "Letter to Starkenburg (1894)", en *Karl Marx and Friedrich Engels: selected correspondence. 1846-1895*, Londres, M. Lawrence, pp. 516-519.

<sup>14</sup>Figueiredo hizo esta recomendación en el contexto del análisis por el Consejo de Seguridad Nacional del documento de posición respecto a asuntos ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil (Itamaraty), que se iba a utilizar como documento básico para la participación del Brasil en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en junio de 1972. Para mayores detalles véase: Presidencia de la República del Brasil, Consejo de Seguridad Nacional, *Exposição de Motivos N° 100/71, sobre a posição a ser adotada pelo governo brasileiro no que diz respeito aos problemas ligados ao meio ambiente* (Brasilia, 22 de diciembre de 1971). Véase también: Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil (Itamaraty), *Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente: O Brasil e a preparação da conferência de Estocolmo* (Brasilia, 1972).



transcurrido más de un año desde la Conferencia de Estocolmo, el Gobierno no parecía tener prisa.

La oportunidad se presentó en forma muy particular. El funcionamiento de una industria de celulosa y papel cerca de Porto Alegre, capital del estado de Río Grande do Sul, provocaba graves molestias a toda la población. Cada vez que el viento soplaba hacia donde no debía, una nueva onda de náusea, vomitos y malestar afectaba a una población que, cada vez más, ponía el grito en el cielo. Después de gestiones hechas en el Ministerio del Interior, el que se suponía que tenía que ver con la planificación y zonificación urbanas, la cuestión se sometió a la atención del gabinete civil mediante un decreto hecho de medida para la situación. Sus patrocinantes estaban listos con la necesaria Exposición de motivos, documento que suele acompañar a todo proyecto legislativo para justificarlo, y todo lo demás que el orden patrimonial exigiría en tales casos. En este decreto se disponía que un organismo determinado estaría encargado de resolver problemas tales como el referido. La oportunidad fue aprovechada inmediatamente por el profesor João Leitão de Abreu, jefe del gabinete, que era una figura muy popular en Río Grande do Sul, y era también una autoridad en asuntos jurídicos.

Con la dictación del decreto número 73 030 por el Presidente Garrastazú Médici en octubre de 1973, el Brasil adquirió un nuevo organismo, la Secretaría Especial para el Medio Ambiente (SEMA), sujeta a la coordinación del Ministro del Interior (en 1986, SEMA fue transferida al nuevo Ministerio de Urbanización).

### 1. *La cultura organizacional de SEMA y la ecopolítica*

Esta experiencia enseña más sobre el Brasil de lo que podría creerse. La manera como se crea una organización ejerce una fuerte influencia en la forma como sus burócratas entienden su misión.<sup>15</sup> Un organismo que ha surgido, por ejemplo, de una emergencia, es probable que atienda sus operaciones corrientes de una manera espasmódica, a título de emergencias. Otro organismo

creado para apaciguar intereses especiales no tiende a ocuparse de asuntos más vastos, que puedan aumentar su clientela, poniendo así en peligro los intereses originales. Por eso, habiendo analizado los fundamentos ecopolíticos de SEMA en la formación social brasileña, parecía apropiado revelar los momentos más íntimos de su nacimiento. SEMA fue creada para resolver un caso de contaminación del ambiente, y esto iba a tener más tarde un efecto duradero en la orientación de la finalidad de sus miembros, en la "cultura" organizacional de SEMA y también en su eficacia para ejecutar políticas ambientales. En los países del Tercer Mundo, la ecopolítica se ocupa más de administrar la base de recursos naturales que de reducir la contaminación. El Brasil fue uno de los principales exponentes de este punto de vista en la Conferencia de Estocolmo; sin embargo, hasta ahora, el concepto ambiental dominante en el Brasil se refiere a la contaminación del aire, del agua y del suelo, más que al manejo de los recursos naturales.

Un segundo elemento de la creación de SEMA, que también refleja la alianza de gobierno establecida después de 1964, es la orientación tecnocrática que se le infundió en el momento de su aparición. En primer lugar, en la Exposición de motivos del decreto por el cual se creó SEMA, se la justificaba indicando que el Brasil ya tenía una multitud de organismos que operaban en esferas determinadas, y se citaban 18 de ellos distribuidos entre nueve ministerios. Sin embargo, se proponía como "solución" la creación de una organización más. Peor aún, no cabía esperar que un organismo que funcionaba según los preceptos dominantes del comportamiento tecnoburocrático obtuviese la cooperación de otros. Por ser una secretaría de segunda clase de un ministerio normal, no podía ejercer ninguna fuerza política, ni aun en el sentido burocrático más estricto, que ayudase a formular y ejecutar una política ambiental nacional. Además, la manera misma como se estableció SEMA y el personal que se le dio, indican el predominio de una perspectiva profesional especial, la de las ciencias naturales, definidas de manera amplia: química, biología, farmacología, etc. En consecuencia, el Gobierno brasileño pudo despolitizar las cuestiones ambientales, reduciéndolas a una materia de conocimientos técnicos, o técnico-burocráticos.

Estas son, necesariamente, algunas de las

<sup>15</sup>Véase a este respecto el penetrante análisis de Anthony Downs (1967): *Inside bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Company.

consecuencias ecopolíticas de la alianza forjada después de 1964. Todas ellas se refieren a las características estructurales de la sociedad brasileña que no pueden eliminarse con un cambio de régimen, ni siquiera por la "redemocratización" del decenio de 1980. Por consiguiente, los observadores han de ser moderados en sus críticas al papel de SEMA en el manejo del medio ambiente. Salta a la vista que las prácticas actuales refuerzan

la ideología dominante, y que la mayor parte de ellas han de cargarse en cuenta a SEMA. Con todo, las características más importantes de la ecopolítica en el Brasil exceden a gobiernos determinados; han venido madurando en un proceso mucho más largo. Es preciso reiterar que el advenimiento del régimen militar no hizo más que realzar valores, creencias y prácticas que ya estaban dadas en las esferas dirigentes brasileñas.

## V

### Los planes de desarrollo y el medio ambiente: una visión sintética

La mayoría de los países de América Latina empezaron a prestar mayor atención a las actividades de planificación inmediatamente después de la crisis de 1929, y en parte debido a ella. En el caso del Brasil, la planificación empezó a considerarse seriamente durante la época de Getulio Vargas.<sup>16</sup> El crecimiento de las funciones del Estado requería la existencia de burócratas profesionales bien capacitados. Como parte de los esfuerzos para reformar el aparato administrativo del Estado, Vargas formó en 1938 el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP). Un año después apareció el Plan Especial de Obras Públicas y Equipo de Defensa Nacional, cuyos objetivos básicos eran fomentar la creación de industrias básicas y mejorar la infraestructura de transporte.

Este fue el período en que empezaron a existir instituciones fundamentales de planificación, tales como el Banco Nacional de Desarrollo Eco-

nómico (BNDE). Fue también el momento cuando la atención empezó a concentrarse en los recursos nacionales del país, dando lugar a la creación de una multitud de organizaciones públicas destinadas a controlar, promover o, de otros modos, regular su explotación. El Departamento Nacional de Producción Minera, la Compañía del Valle de Río Doce y la Compañía Petrolera Brasileña (PETROBAS) no son más que algunos ejemplos de las docenas de empresas u organismos estatales que aparecieron en los decenios de 1940 y 1950.

El régimen militar establecido en 1964 iba a iniciar un período de profundos cambios, y los aspectos institucionales de la planificación nacional recibieron más atención que nunca. En 1967, el Ministerio Extraordinario de Planificación, creado por Goulart, se convirtió en el Ministerio (permanente) de Planificación y Coordinación General, lo que es hoy la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. A partir de entonces, los que han desempeñado este puesto han sido tradicionalmente los miembros más poderosos del gabinete, y han disfrutado de un poder político equivalente al de un primer ministro en los regímenes parlamentarios. La obligación de ejecutar actividades de planificación para el desarrollo económico y social quedó consagrada al nivel constitucional más alto: en la Constitución del Brasil.

No cabe analizar aquí los resultados de la multitud de planes de desarrollo. De todos modos, así como los problemas ambientales del Bra-

<sup>16</sup>Uno de los mejores estudios sobre los intentos de institucionalizar la planificación nacional en el Brasil, desde Getulio Vargas hasta el golpe militar de 1964, es de Benedicto Silva (1964): *Uma teoria geral de planejamento*. Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Octavio Ianni ha abordado el tema como una manera de mostrar la modalidad de relaciones entre el Estado y la economía. El resultado fue su revelador libro (1977): *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 2ª ed., Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira. Véase también Robert T. Daland (1967): *Braslian planning: development, politics and administration*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

sil no pueden achacarse a una carencia de legislación, tampoco pueden achacarse a una carencia de planificación. Lo que parece haber faltado es una planificación detallada y "apropiada". Puesto que es preciso concentrarse en la cultura de las burocracias según la perciben sus propios agentes, y no en una resultante de algún orden arbitrario impuesto por el observador, hemos de dirigir la atención a las percepciones de los funcionarios encargados del medio ambiente. La conclusión predominante que emerge de diversas entrevistas a los más altos niveles de toma de decisiones ambientales es una de frustración respecto a la labor que SEMA ha podido realizar en esta materia.

En lo que se refiere al proceso de planificación, una percepción generalizada es que la cultura de la planificación del desarrollo en el Brasil ha estado, y sigue estando, dominada en gran parte por criterios macroeconómicos. Los planes de desarrollo a nivel tanto nacional como regional inevitablemente dejan sin incorporar una dimensión ambiental cualquiera, para no hablar de una que pudiera considerarse más o menos apropiada. Se cree que esto ocurre no sólo debido a una falta de comprensión o sensibilidad frente a los asuntos ambientales por parte de los economistas que ocupan posiciones de poder en la estructura de planificación; también parece haber consenso en que no pueden esperarse resultados mejores, en tanto que los planes de desarrollo se preparen con arreglo a los conceptos y técnicas de la ciencia económica. La ideología tecnoburocrática predominante de la "privatización" de los recursos nacionales viene a complicar las dificultades.

Se considera también que la estructura institucional de planificación constituye un obstáculo a la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo. Por estar ubicada SEMA en un ministerio sectorial y tener que competir por la asignación de recursos sobre una base sectorial, ha sido repetidas veces incapaz de influir en la cultura de la planificación de otros ministerios, y en el de la propia Secretaría de Planificación. Funcionarios gubernamentales indicaron a menudo que cada gran empresa o proyecto del sector público en el Brasil ya cuenta con una oficina del medio ambiente. Sin embargo, éstas desempeñan un papel mínimo, casi meramente decorativo. Su labor no ha promovido o

proyectado ninguna revisión de gran alcance. La legislación ambiental requiere que se efectúe una evaluación de la repercusión de los proyectos en gran escala. El posible incentivo para que esto se cumpla internamente es elevado, puesto que el Gobierno podría suspender la entrega de recursos en tanto que no se cumpla este requisito. Sin embargo, uniformemente se hace caso omiso de la ley y, hasta ahora, no se ha castigado a nadie por esto.

Por último, se mencionan los planes mismos como indicadores de los escasos resultados de SEMA. La mayor parte de las evaluaciones de su contribución a los diversos planes nacionales y regionales ponen de relieve que SEMA nunca ha ejercido influencia alguna. Algunos funcionarios agregan que no hubiera podido hacerlo, incluso si se le hubiera "concedido" la oportunidad para ello, ya que carece de los recursos humanos y materiales necesarios para abordar la tarea de armonizar los programas sectoriales y los criterios ambientales.

En suma, de cualquier modo que se lo considere, la conclusión parece ser la misma. Las realidades ecológicas y ambientales del Brasil aún no han podido penetrar en la planificación. Como lo indica la cita que sirve de introducción a este ensayo, los dirigentes brasileños han definido la situación como una en que el destino "impone" el desarrollo, el que ha de hacerse arrasando y pasando adelante. Se cree que el país es bastante grande para que cure solo sus heridas, lo cual permite mantener la actividad como de costumbre. Es irónico pensar que, en la Conferencia de Estocolmo, el Gobierno del Brasil sostuvo apasionadamente que el ambiente y el desarrollo están íntimamente vinculados. Pero más de diez años después de Estocolmo, las autoridades brasileñas todavía no han decidido tomar conciencia en su propio país de lo que predicaban al mundo. La situación aquí descrita no es muy promisorio si se consideran otros elementos. El contexto de los problemas ambientales, o sea, el "programa" de medidas del sector público en esta esfera, aumenta la complejidad de adoptar y ejecutar políticas. La multitud de agentes que intervienen en el proceso de toma de decisiones torna de no fácil solución los problemas ambientales en el Brasil.

(Traducido del inglés)

## Las políticas sociales en Costa Rica

Ana Sojo\*

Los importantes logros en desarrollo social alcanzados en Costa Rica han estado estrechamente relacionados con el régimen político democrático y sus orientaciones económicas y sociales de eficacia consensual. Hasta fines de los años setenta destacaban la política de salarios crecientes y, a pesar de la estructura tributaria cada vez más regresiva, el efecto redistributivo del gasto social.

En el artículo la autora aborda las coordenadas sociales de la crisis y la política económica y en especial las modificaciones del Estado de Bienestar, y señala algunas posibles opciones de desarrollo social para los años venideros.

Aunque se han acentuado las desigualdades sociales, el Estado ha procurado encontrar soluciones a la crisis atendiendo a los intereses de las mayorías; la dinámica anterior del desarrollo social actuó como muro de contención de los efectos más graves de la crisis. Pese al deterioro de la política social, no se ha implantado el desmantelamiento de las instituciones propias del Estado de Bienestar, cuyo efecto redistributivo continúa vigente. La estabilidad financiera, preconizada para enfrentar el déficit de las instituciones de bienestar y seguridad social, se ha manifestado principalmente en la racionalización del gasto, dando preferencia a la reforma administrativa, la generación de ingresos y la reestructuración de los servicios. Estas medidas, unidas a la recuperación parcial de los salarios, reflejan la orientación consensual de la política, que ha contribuido a la estabilización económica.

\*Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

## Introducción\*

Los importantes logros sociales alcanzados en Costa Rica desde los años cincuenta han estado estrechamente relacionados con el régimen político democrático y con algunas orientaciones básicas de las políticas económica y social. El Estado, consolidado como soporte fundamental de la acumulación privada, ha sido terreno eficaz para llevar a cabo compromisos entre diversos grupos sociales de intereses contrapuestos, como los empresarios y los sectores populares.

La importante expansión del mercado interno fue congruente con una política de salarios crecientes. En los años sesenta y hasta 1972 los salarios reales aumentaron, y si se consideran los años setenta en su conjunto, pese a que se deterioraron en los años de mayor inflación, dichos salarios también se incrementaron.

Por otra parte, dada una estructura tributaria crecientemente regresiva, fue primordial la importancia que tuvo el efecto redistributivo del gasto social por medio de instituciones de bienestar. Algunas de ellas, proveedoras de un salario social, surgieron en los agitados años cuarenta; más tarde experimentaron un gran desarrollo y se diversificaron, incluso en el decenio de 1970 en que ya se vislumbraban problemas en el crecimiento económico.

La crisis reciente y la política económica han tenido consecuencias en el empleo y en el nivel y distribución del ingreso, y han acarreado modificaciones del Estado de Bienestar, aspectos cuyas peculiaridades se abordarán más adelante. Igualmente se señalarán algunas posibles opciones de desarrollo social para los años venideros. Se concluye que, pese al deterioro de la política social, no se ha implantado un proceso de desmantelamiento de las instituciones propias del Estado de Bienestar, cuyo importante efecto redistributivo continúa vigente. La estabilización financiera, preconizada para enfrentar el déficit de las instituciones de bienestar social, se ha conseguido básicamente mediante la racionalización del gasto, privilegiando la reforma administrativa, la generación de ingresos y la reestructura-

\*Artículo basado en un informe de consultoría elaborado para la CEPAL y presentado al seminario sobre *Opciones de desarrollo social para los años noventa*, organizado por CEPAL-FLACSO-ILPES en conmemoración del 40º aniversario de la CEPAL y celebrado en San José de Costa Rica, en noviembre de 1988.

ción de los servicios (Rivera y Güendell, 1988a, pp. 18 y 19).

Todo ello muestra la orientación consensual de la política, la que incluso tuvo importantes efectos colaterales, al contribuir a la estabilidad económica, en el período del Presidente Monge. Las perspectivas dependerán, entre otros facto-

res, del signo y de los resultados del ajuste estructural y de las condiciones de renegociación de la deuda externa. Estos factores condicionantes, y la eventual implantación de otras opciones de política económica y social, a contrapelo de las vigentes, caracterizan los posibles escenarios de las próximas décadas.

## I

### El nivel de vida de la población y la política económica

Las políticas económica y social son dimensiones inseparables del desarrollo, y su integración en favor de la inversión, el empleo, y la distribución, constituye la base de la democracia (CEPAL, 1986, p. 6). En ese sentido, la política social no es la única responsable de la equidad, cuyo logro no se restringe a los servicios sociales sino que concierne a todas las áreas de las políticas económica y social y abarca las perspectivas de corto y largo plazo. De allí que los problemas sociales y sus soluciones no deben estar aislados ni subordinados con respecto al objetivo del crecimiento económico (CEPAL, 1987, p. 7).

En Costa Rica existe relación entre el comportamiento de las variables macroeconómicas y el de los ingresos; sin embargo, los cambios en la magnitud de la pobreza no corresponden automáticamente a los que registran los indicadores macroeconómicos. En el nivel de vida de las últimas dos décadas, considerados los ingresos, el consumo, el empleo y la mortalidad infantil, se distinguen claramente tres períodos (Trejos y otros, 1988, pp. 54-61):

a) *Mejoramiento del nivel de vida (1970-1979)*: elevación de los indicadores de ingreso, sobre todo de los salarios. Al parecer, los más beneficiados fueron los estratos altos, pero ciertos indicadores como la mortalidad infantil, muestran una reducción importante y revelan un mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. Hubo una leve caída o estancamiento en los años 1974 y 1975, particularmente en este último, relacionados con la crisis petrolera.

Según estimaciones globales de la pobreza, un 25% de las familias y un 30% de las personas

estarían en esa situación. El fenómeno de la pobreza es mayoritariamente rural; y ha aumentado en intensidad, lo que se evidencia en el recrudecimiento de la pobreza extrema y en la mayor cantidad de recursos necesaria para erradicarla. Respecto de la pobreza extrema, se discute la posibilidad de que se la haya sobreestimado.

b) *Reducción marcada del nivel de vida (1980-1983)*: en tres o cuatro años, se retrocedió un decenio o más en los indicadores del nivel de vida. El ingreso salarial cayó más rápidamente que el ingreso familiar y éste, más aceleradamente que el consumo. El efecto del cambio, aunque con matices particulares, fue generalizado para toda la población. El desempleo abierto aumentó en un primer momento más que el subempleo, pero luego llegaron a equipararse. La reducción sistemática de la tasa de mortalidad infantil se detuvo y se estancó en alrededor de 20‰.

En este período, la proliferación de los grupos pobres se concentró en la pobreza básica, mientras que la pobreza extrema mostró una leve reducción. El incremento de la pobreza parece concentrarse en los grupos situados ligeramente por encima del umbral de pobreza, mayoritariamente urbanos; de ahí su alta vulnerabilidad en coyunturas críticas. En 1983, un 40% de las familias pobres y un 38% de las personas pobres residían en las zonas urbanas.

La concentración del ingreso, según el coeficiente de Gini, era en 1983 aproximadamente de 0.47, mientras que en 1971 fue de 0.44, grado de concentración moderado en relación con otros países latinoamericanos. El 10% de las familias más pobres percibía menos del 2% del ingreso total, mientras que el 10% de las familias más

ricas percibía el 37%. Más de la mitad del ingreso familiar total se concentraba en el 20% de las familias de mayores ingresos, y cerca del 70% de las familias se ubicaban por debajo del ingreso familiar medio, que ascendió a 14 066 colones mensuales (Trejos y Elizalde, 1986, p. 90).

Según una comparación general tentativa de la distribución del ingreso entre 1971 y 1983 (ibíd., pp. 100-101) en ambos años la concentración fue mayor en las zonas urbanas, fenómeno que se acentuó en 1983. Decreció en los sectores más pobres (primer 20%) y en los medios (60% intermedio), en favor del 20% de mayores ingresos, sobre todo en el Área Metropolitana. Dentro del 20% de mayores ingresos, se produjo una separación o diferenciación entre el noveno y el décimo decil en favor del último, sobre todo en las ciudades. En ese sentido, el incremento de aproximadamente 18% de los ingresos registrado en escala nacional, sobre todo en las zonas rurales, no significó un progreso redistributivo (ibíd., pp. 102-103).

c) *Recuperación del nivel de vida (1984-1986)* sin alcanzar el nivel anterior a la crisis: con la excepción de la mortalidad infantil, que permaneció estancada, se revirtió la tendencia al deterioro de los diversos indicadores, la mayoría de los cuales no alcanzó, sin embargo, los niveles de 1977. La recuperación fue mayor en los ingresos que en el consumo.

En este período hubo una reducción de la magnitud absoluta, incidencia e intensidad de la pobreza, tanto por estratos como por zonas. La disminución mayor se registró en la pobreza básica y en las zonas urbanas. La atenuación de la intensidad, de un 50%, fue mayor que la de la incidencia, que alcanzó a 26%. Cabe señalar que en 1986 los coeficientes de pobreza fueron más favorables que en los años 1971, 1973 y 1977.

Por otra parte, en 1987 y 1988, al arrear la inflación y registrarse rezagos en la recuperación de los ingresos, empeoró nuevamente el nivel de vida, lo que marcó un cuarto período aún no sistematizado.

El comportamiento de estos indicadores tiene una relación parcial con las coordenadas sociales de la política económica. En esta relación se pueden distinguir tres fases. La primera, corresponde al gobierno del Presidente Carazo, cuyas políticas tendientes a contraer la demanda descuidaron su impacto en la estructura de los pre-

cios relativos y de los ingresos. Esta orientación ortodoxa, sumada a la liberalización de los tipos de interés y del mercado cambiario, condujo a la estanflación y a una pugna distributiva, lo cual acentuó la desestabilización y la incertidumbre social (Rivera, 1987). La segunda fase, el gobierno del Presidente Monge, marcó el éxito de una política de estabilización heterodoxa, de efectos sociales condicionados por diversos elementos: medidas compensatorias en los sectores sociales más desprotegidos; transformación gradual de la estructura económica; y enormes alzas de las tarifas de los servicios públicos. La política salarial fue inicialmente muy restrictiva. Se definió una canasta básica compuesta por 16 productos de consumo básico, sometida a control de precios. Los incrementos salariales se fijaron cada seis meses, de acuerdo únicamente con las alzas de esta canasta. El salario mínimo real medio cayó en 1981 en un 10% y en un 5% en 1982 (Castillo, 1986, p. 2000). Los salarios reales de los estratos inferiores fueron reajustados en forma desproporcionada, lográndose proteger su capacidad de compra, a diferencia del comportamiento de los salarios reales más bajos predominantes en América Latina, que cayeron más que el promedio (Tokman y otros, 1988). A partir de 1984 hubo una recuperación general de los salarios.

En la tercera fase, el gobierno del Presidente Arias, la atención se ha centrado en el ajuste estructural. En este terreno, el conflicto social fundamental gira en torno al problema campesino y la llamada agricultura de cambio. Se esperan cambios en el empleo, relacionados con las modificaciones arancelarias y la reconversión industrial. Respecto de la deuda externa, a pesar del fuerte flujo de recursos de la AID y de otras fuentes desde el gobierno del Presidente Monge, y de sus efectos en el ajuste (Rosenthal, 1986), la imposibilidad de cumplimiento ha conducido a satisfacer el servicio de acuerdo con la capacidad de pago del país. Se comprueba una creciente discrepancia entre los pagos contractuales y efectivos: según datos del Banco Central, después de cubrir en 1985 un 95% de los intereses, se pasó a un 35% en el primer semestre de 1988. Naturalmente, con ello se atenuaron los efectos en la economía y en el bienestar de la población, en una estrategia de ajuste orientada hacia el crecimiento.

Respecto a la dimensión del Estado, es importante considerar el significado que ella tiene para el empleo. No se han implantado políticas de despidos masivos en aras de una racionalización de las instituciones estatales. En el presente decenio, las tasas de desempleo abierto del país se han mantenido relativamente bajas (cuadro 1). Por otra parte, el mercado laboral mantuvo discriminaciones en contra de la mujer, que se manifestaron en el acceso a las ocupaciones y en las tasas de ocupación e ingresos, incluso en presen-

cia de ventajas educativas por parte de la mujer. Considerando los salarios medios por sexo, en 1980 el salario femenino era un 90% del masculino; en 1982 un 84% y en 1985 un 89%. Este comportamiento fue característico del sector privado (Moritz, 1986, p. 90) y muestra un sesgo salarial que acentuó la discriminación por sexo.

En materia fiscal, la política ha sido crecientemente regresiva a lo largo del decenio, en el marco de una promoción indiscriminada de exportaciones a terceros mercados.

Cuadro 1  
COSTA RICA: TASAS DE DESEMPLEO, SECTORES PÚBLICO  
Y PRIVADO, 1980-1986

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>País</b>							
Sector privado	5.2	8.5	8.3	8.0	6.8	6.2	5.8
Sector público	2.2	2.8	4.3	3.2	2.9	3.0	2.5
Gobierno central	2.5	3.1	5.2	3.5	3.4	3.1	2.6
Inst. autónomas	2.0	2.6	3.5	2.9	2.4	2.8	2.2
<b>Valle Central no metropolitano</b>							
Sector privado	5.9	8.7	9.1	8.9	6.7	5.8	5.5
Sector público	2.7	2.5	3.5	2.8	3.5	2.4	2.3
Gobierno central	2.7	2.3	4.0	3.2	4.8	3.9	2.5
Inst. autónomas	2.7	2.7	2.6	2.3	2.1	1.3	2.2
<b>Area Metropolitana</b>							
Sector privado	5.0	8.1	10.7	7.3	7.4	7.0	6.2
Sector público	1.7	3.4	5.7	3.1	2.3	3.2	1.6
Gobierno central	2.4	4.5	6.7	3.9	2.3	2.9	2.2
Inst. autónomas	1.3	2.7	5.0	2.4	2.4	3.4	1.2
<b>Resto del país</b>							
Sector privado	4.6	8.7	5.3	7.7	6.5	5.9	5.7
Sector público	2.5	2.5	3.4	3.7	2.5	3.4	3.8
Gobierno central	2.2	2.6	4.1	3.4	2.2	2.8	3.8
Inst. autónomas	2.7	2.3	2.8	3.9	2.8	3.9	3.8

Fuente: Argüello y Lavell (1988).

## II

### La política social en un contexto de crisis económica

#### 1. Vigencia redistributiva de la política social del Estado

Según estudios del subsidio público en progra-

mas sociales (Trejos y otros, 1988, pp. 175-196), el subsidio global se estima, para 1983, en 19 512 millones de colones, equivalentes a un 16% del producto interno bruto de ese año. De este subsi-

dio, se dedicaba un 39% a educación, un 38% a salud, un 9% a servicios de agua y depuración de aguas, un 7% a vivienda, un 5% a alimentación y nutrición y un 2% a seguridad social. Por otra parte, un tercio de él beneficiaba a las familias pobres; y, dentro de ellas, un 53% a las de pobreza básica y un 47% a las de pobreza extrema (Ibíd., p. 180).

En educación, las familias pobres percibían más de la cuarta parte del subsidio. De otro lado, hay claras diferencias por estrato en el acceso a la educación: los beneficiarios de la educación secundaria se concentran en los sectores medios; un 42% de los beneficiarios de la educación superior proviene de los dos deciles de familias adineradas y en la educación primaria la situación es la opuesta (Ibíd.).

En salud, un 37% de los gastos se asignaba a las familias pobres. Considerando esta población, el subsidio medio en salud por familia pobre era mayor que el de los no pobres en más de un 50% (Ibíd.).

En alimentación y nutrición, así como en seguridad social, los subsidios estaban orientados principalmente hacia las familias de bajos ingresos: dos terceras partes de estos gastos beneficiaban a las familias pobres (Ibíd.). Por el contrario, en vivienda, agua y depuración de aguas, beneficiaban básicamente a sectores no pobres. Las familias pobres obtenían sólo un 11% del subsidio en vivienda y un 20% del subsidio en agua y depuración de aguas. En el caso de la pobreza extrema, el subsidio en vivienda era nulo y en el otro, sólo de un 9% (Ibíd., p. 182).

El impacto redistributivo de estos programas, es notable. Tanto en términos relativos como absolutos, los pobres constituían el grupo más favorecido. Si se considera el conjunto del país, el subsidio incrementaba el ingreso familiar global mensual en más de una cuarta parte. El ingreso familiar de los pobres se elevaba en 4 187 colones, suma que representa un 86% del ingreso familiar obtenido por ellos, y un 18% del obtenido por los no pobres. (Ibíd., p. 184). En el caso de la pobreza extrema, el ingreso aumentaba a más del doble. Regionalmente, el subsidio mensual a las familias urbanas (promedio 4 166 colones) era mayor que el de las familias rurales (2 993 colones), si bien en las áreas rurales los pobres recibían mayores beneficios que los no pobres. De allí que se pueda concluir:

“Cuando el subsidio es considerado, la proporción global de familias en pobreza declina de un 26 por ciento a tan sólo un 10 por ciento. La reducción más fuerte tiene lugar en la pobreza extrema, cuyo nivel llega a ser de sólo un 3 por ciento. Como consecuencia, la composición de la pobreza global cambia: el 70 por ciento de la misma proviene de la pobreza básica (en lugar del 53% que era antes del subsidio) y el resto proviene de la pobreza extrema” (Ibíd., p. 188).

Una vez incluido el subsidio, el ingreso global del país y el ingreso global urbano se incrementaban en una cuarta parte, y en las zonas rurales, en un 30%. Con excepción de las familias urbanas en pobreza básica, el subsidio conducía a niveles medios superiores para todos (Ibíd., p. 190). En virtud del subsidio la brecha de pobreza global por familia, declinaba de 3 332 colones a 2 732 y medida per cápita, de 498 a 382 colones: la brecha global pasaba de 439 a 137 millones, lo cual representa una reducción de más de dos terceras partes (Ibíd., p. 192).

Estas consideraciones se basan en una encuesta de hogares realizada en 1983. Respecto de la situación posterior, se debe tener en cuenta el efecto de cierta contracción real del gasto público destinado a tales subsidios, como veremos más adelante.

## 2. *Disminución real del salario social*

La situación fiscal de los años ochenta, caracterizada por el alto servicio de la deuda, por la dependencia del financiamiento externo de organismos con sendas propuestas para sanear las finanzas públicas, y por la precariedad del crecimiento económico, acarreó restricción de recursos a las instituciones encargadas del salario social.

En el período 1975-1985 es notoria la caída real del gasto público destinado a las políticas sociales, a partir de 1981. Únicamente en trabajo y seguridad social se superaron en 1985 los niveles de 1980 (cuadros 2 y 3).

Los diversos sectores fueron afectados en forma desigual. Entre 1975 y 1981 la proporción de los recursos asignada a todos los sectores sociales se mantuvo relativamente estable, pero a partir de 1981 se aprecia una fuerte reducción. El sector más afectado fue el de la salud que de captar un 26.4% del gasto en 1979, sólo percibió



Cuadro 2  
COSTA RICA: GASTO PUBLICO DEDICADO A ALGUNOS SECTORES SOCIALES, 1975-1985  
(Miles de colones corrientes)

Año	Totales	Educación	Salud	Trabajo y Seg. Social	Vivienda	Otros <sup>a</sup>
1975	6 028 291.2	932 475.4	1 476 327.3	608 142.9	126 328.7	2 908 598.6
1976	7 667 182.3	1 243 005.3	1 701 257.9	690 422.1	188 678.4	3 843 818.6
1977	10 348 253.1	1 550 052.4	2 095 511.8	774 165.7	234 403.7	5 694 119.5
1978	12 407 851.6	1 916 476.7	2 901 224.2	1 054 479.6	264 413.3	6 261 257.8
1979	14 870 749.4	2 307 532.5	3 930 052.0	1 455 936.1	359 948.9	6 817 279.9
1980	18 662 560.6	2 876 174.5	4 673 548.5	1 483 347.2	637 475.0	8 992 015.4
1981	22 137 024.1	3 443 934.0	4 533 741.8	1 473 480.7	408 882.0	12 278 985.6
1982	34 876 762.0	4 826 198.9	6 146 936.1	2 487 934.1	513 834.4	20 901 858.5
1983	53 606 103.9	6 709 286.9	9 154 956.7	3 287 932.1	1 230 641.8	33 223 286.4
1984	68 680 246.8	8 551 652.3	11 591 452.3	5 279 275.8	1 654 086.0	39 583 780.4
1985	78 459 058.8	10 209 509.7	13 402 978.6	6 994 025.4	1 766 145.2	46 086 399.9

Fuente: Información elaborada por MIDEPLAN sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Incluye otros sectores sociales y no sociales.

Cuadro 3  
COSTA RICA: GASTO PUBLICO EN COLONES CONSTANTES<sup>a</sup> DEDICADO A ALGUNOS SECTORES SOCIALES  
(1975-1985)

Año	Totales	Educación	Salud	Trabajo y Seg. Social	Vivienda	Otros <sup>b</sup>
1975	2 273 430.9	350 291.3	554 593.3	228 453.4	47 456.3	1 092 636.6
1976	2 401 999.5	389 412.7	532 975.5	216 297.7	59 109.8	1 204 203.8
1977	2 770 616.5	415 007.3	561 047.3	207 273.3	62 758.7	1 524 529.9
1978	2 854 951.4	441 584.5	668 484.3	241 271.8	60 924.7	1 442 686.1
1979	2 996 926.5	465 040.8	792 029.8	293 417.2	72 541.1	1 373 897.6
1980	3 157 276.3	486 580.0	790 652.8	250 963.8	107 845.5	1 521 234.2
1981	2 967 827.4	461 715.2	607 821.7	197 544.1	54 549.1	1 646 197.3
1982	2 885 477.0	399 288.4	508 557.6	205 835.5	42 511.3	1 729 284.2
1983	3 128 456.6	391 554.5	534 284.0	191 884.0	71 820.4	1 938 913.7
1984	3 151 039.8	404 237.9	547 929.7	249 552.1	78 188.9	1 971 131.2
1985	3 011 054.3	391 814.5	514 371.5	268 411.8	67 780.1	1 768 676.4

Fuente: Información elaborada por MIDEPLAN sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Deflactado por el índice de precios implícito del gasto en consumo final del Gobierno General; tomado del folleto de *Cuentas Nacionales de Costa Rica*.

<sup>b</sup> Incluye otros sectores sociales y no sociales.

un 17% en 1985. El sector de la vivienda, por su parte, se vio fuertemente castigado en 1982, pues su participación descendió a un 1.5% del gasto público total; posteriormente se recuperó y logró en 1985 superar el porcentaje de 1975, al captar un 2.4% del total de los recursos disponibles (MIDEPLAN, 1987a, p. 31).

Medido en relación con la población total del país —no por beneficiarios directos— el gasto

revela una considerable reducción en los sectores sociales, básicamente en los de educación y salud. Todos los sectores muestran en 1985 una disminución real por debajo del nivel de 1975, con excepción del de vivienda, que registra un incremento del 9.5%. El sector de la salud es el más afectado, con una disminución del 29% en esos diez años (Ibid., p. 34).

Sin embargo, si se analiza el gasto social como

proporción del PIB, la caída es menos pronunciada, ya que aquél incluso elevó su participación a un 42.1% en 1985 en circunstancias que en 1978 había sido de un 41% y en 1975 de un 35.6% (Ibíd., p. 35) (cuadro 4). Si se consideran la capacidad productiva y la caída real del gasto social se advierte que no ha habido un proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar, aunque son notorias las restricciones fiscales. Por otra parte, la voluntad de contraer el gasto y racionalizar las plazas en el sector público y, sobre todo, los efectos de la política salarial, se manifestaron con claridad: el gasto del gobierno

central destinado a sueldos y salarios de los servicios sociales se redujo de un 29.7% a un 14.3% entre 1975 y 1985 (Ibíd., p. 53).

Naturalmente, el recorte del gasto incidió en la prestación de servicios. Respecto del sector de educación y recursos humanos, un diagnóstico gubernamental reciente destaca la sensible disminución de los recursos presupuestarios y sus repercusiones negativas en la contratación de personal, la eficiencia de los servicios y en las necesidades de infraestructura (Secretaría Ejecutiva, 1987).

Cuadro 4  
COSTA RICA: GASTO PUBLICO EN ALGUNOS SECTORES SOCIALES  
COMO PROPORCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1975-1985  
(Colones corrientes)

Año	Total	Educación	Salud	Trabajo y S. Social	Vivienda	Otros
1975	35.6	5.5	8.7	3.4	0.7	17.3
1976	37.0	6.0	8.2	3.3	0.9	18.6
1977	39.1	5.8	7.9	2.9	0.9	21.6
1978	41.0	6.3	9.6	3.5	0.9	20.7
1979	48.0	6.6	11.4	4.2	1.1	19.7
1980	45.1	6.9	11.3	3.6	1.6	21.7
1981	38.7	6.0	7.9	2.6	0.7	21.5
1982	35.8	4.9	6.3	2.6	0.5	21.5
1983	41.2	5.1	7.0	2.5	1.0	25.6
1984	42.0	5.4	7.3	3.3	1.0	25.0
1985	42.1	5.4	7.2	3.8	0.9	24.8

**Fuente:** Información elaborada por MIDEPLAN a base de información oficial y del Banco Central de Costa Rica, *Cuentas Nacionales de Costa Rica*.

### 3. La racionalización de la política social y los procesos de centralización en el seno del Estado

La magnitud de la restricción del gasto social efectuada ante la imposibilidad de dejar inalterada la política social, no condujo al desmantelamiento del Estado de Bienestar. En esto tuvieron un papel importante las inercias institucionales, la voluntad política gubernamental de seguir impulsando una base material redistributiva mediante el Estado, como forma de integración y de cooperación sociales, y la presencia institucionalizada de los sectores populares en el Estado y la

sociedad civil (Sojo, 1986, p. 43). De allí la eficacia estatal para "confiscar" conflictos sociales, nada fácil en una época de transición hacia un nuevo modelo económico y hacia una redefinición del Estado.

Las presiones de los organismos financieros internacionales para racionalizar el gasto público han sido fuertes, lo cual naturalmente ha incidido en las políticas sociales. Expresión de esto fue la ley de equilibrio financiero del sector público cuyos términos fueron negociados con el Banco Mundial en el PAE (Programa de Ajuste Estructural) II. Por otra parte, las deficiencias de las instituciones ponen sobre el tapete propuestas de

reorientación desde ópticas muy diversas, lo que impide mirar el proceso de racionalización en una forma unívoca, o las instituciones como heterónomas.

El gradualismo en la transformación de la estructura económica se refleja también en la política social. En los últimos dos gobiernos, la estabilización financiera preconizada para enfrentar el déficit de las instituciones de bienestar y de seguridad social se consiguió básicamente mediante la racionalización del gasto. Esta se concentró en la reforma administrativa, la generación de ingresos y la reestructuración de los servicios (Rivera y Güendell, 1988, pp. 18 y 19).

Se observa una tendencia modificadora del Estado social que se refleja en un creciente protagonismo del Poder Ejecutivo en los procesos de toma de decisiones, y en un relativo debilitamiento de la influencia de la Asamblea Legislativa (Ibíd., p. 21). Desde el Ejecutivo, mediante intervención directa en las instituciones, se han impulsado reformas administrativas en la producción y prestación de servicios públicos. Tales fueron los casos del Banco Popular, JAPDEVA (Junta Administrativa para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica), ICAA (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo), IDA (Instituto de Desarrollo Agrario), FECOSA (Ferrocarriles de Costa Rica Sociedad Anónima), y Editorial Costa Rica, algunos de ellos directamente relacionados con políticas sociales muy variadas que iban desde el crédito hasta los servicios de agua potable y las políticas de vivienda y de desarrollo agrario.

A diferencia de la Caja Costarricense de Seguro Social que, como se verá, logró impulsar en forma autónoma una estrategia de reestructuración, dichas instituciones no pudieron hacerlo. Entre los procedimientos comunes de intervención, se señalan la creación de comisiones de "notables", nombrados *ad hoc* por el Ejecutivo; la revisión de las estrategias, métodos y procedimientos de las instituciones; la elaboración de un plan de reestructuración administrativa; la creación de mecanismos y controles administrativos, y de instancias técnicas para impulsar los nuevos lineamientos (Ibíd., punto 3.2.1.). Entre los motivos en que se funden las intervenciones, destacan deficiencias en la prestación de servicios; descontento de los usuarios; presuntas irregularidades

administrativas; fallas en aspectos financieros; necesidad de reestructurar procedimientos organizativos; cargos de corrupción (Ibíd.).

La centralización de la toma de decisiones en el Estado no es un proceso nuevo. La descentralización iniciada en 1948 con el surgimiento de las instituciones autónomas y semiautónomas, se extendió hasta los años sesenta; en el decenio siguiente se siguió el camino inverso (Sojo, 1984). En los años ochenta, la centralización ha consistido básicamente en concentrar las decisiones en materia de gasto público, con la Autoridad Presupuestaria y el expediente de caja única. También en casos particulares, el Ejecutivo ha propuesto modificaciones presupuestarias que han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa, como la creación del Fondo de Subsidio para Vivienda, mediante la ley 7 052, que destinó a este propósito un 33% de los fondos de desarrollo social y asignaciones familiares. En el caso de las instituciones relacionadas con el salario social, todo ello ha alterado la representación de los intereses de los sectores populares y la canalización de sus demandas (Sojo, Ibíd., p. 157).

#### 4. Las nuevas relaciones con el usuario y la privatización

Hasta el inicio del presente decenio, el salario social era provisto casi monopolícamente por instituciones públicas. Recientemente, las modificaciones a la prestación de servicios han dado importancia a la participación de la comunidad y de las organizaciones populares, como las cooperativas y las asociaciones solidaristas (Rivera y Güendell, 1988, punto 3.2.1.).

En ese marco, se ha planteado transferir algunos servicios a pequeñas empresas, lo que hasta ahora ha tenido un mínimo efecto (por ej., el servicio de recibos telefónicos). En algunos análisis se muestra escepticismo respecto del potencial beneficio económico y del servicio resultantes de la privatización, si la capacidad empresarial privada es incierta, y se destaca un punto crucial que llama a la reflexión: si los potenciales empresarios no tienen la capacidad requerida, la política de privatización puede conducir a una crisis de los servicios (Sanguinety, p. 205).

En el caso de la vivienda, se impulsó la participación de los propios integrantes de los frentes de vivienda, con quienes se llegó a un acuerdo político basado en nuevos programas habitacio-

nales. Se estiman en más de 300 los grupos organizados que actualmente participan en proyectos de vivienda. Del total de créditos del BAHNVI (Banco Hipotecario de la Vivienda), institución rectora del sector, casi el 40% se ha canalizado mediante cooperativas (Ministerio de Vivienda, 1988). En el caso de la salud, se propició la creación de cooperativas de salud, a las cuales subcontrataría la CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social) para administrar clínicas y hospitales (Rivera y Güendell, *op. cit.*).

También se ha planteado impulsar la autogestión comunitaria, por ejemplo, para administrar los comedores escolares (Ibíd.). Esta propuesta también requiere, en aras de la eficiencia, estimar la capacidad empresarial comunitaria.

##### 5. *La focalización de los esfuerzos y la conflictividad social*

En los años setenta prevaleció una concepción universalista de la política social y se dio curso a algunas iniciativas, como el Instituto Mixto de Ayuda Social, destinadas principalmente a los sectores de menores recursos. Tras el impacto de la crisis, en el gobierno del Presidente Monge se creó el Plan de Compensación Social, que abarcó aspectos del empleo, la vivienda y la nutrición, y reforzó las actividades normales de las instituciones públicas que antes atendían a esos sectores.

Algunos estudios muestran la necesidad de orientar el subsidio de las políticas públicas hacia los sectores más empobrecidos. Recientemente, se ha estimado que sería factible una erradicación mínima de la pobreza transfiriendo un 3% del ingreso de todas las familias. Esto implica que el problema es de redistribución de ingresos y no de disponibilidad de recursos (Trejos y otros, 1988, p. 198). Se recomienda redefinir los programas sociales para mejorar su eficiencia redistributiva global; crear programas de ayuda y de emergencia y lograr un uso más eficiente de los recursos (Ibíd., p. 211). Una evaluación de la eficiencia distributiva directa de los programas sociales la estima en cerca de un tercio, y en la zona rural en un 45%. En todas las zonas, dos quintas partes de ese monto se traducen en un subsidio excesivo: bastaría redistribuir dos terceras partes de este exceso para eliminar totalmente la pobreza (Ibíd., p. 209). Si el énfasis se pone en la pobreza absoluta, el esfuerzo debe encaminarse hacia grupos objetivos en las zonas rurales;

si se pone en la pobreza relativa, el énfasis debe ser igual en las zonas rural y urbana, o incluso mayor en la urbana, sobre todo en el Área Metropolitana (Ibíd., p. 40).

La crisis evidenció ciertas necesidades mal atendidas. Como se señaló en el caso de la vivienda, el Estado no había beneficiado mayormente a la población pobre del país, desprovista de la capacidad de pago requerida (Valverde, 1986). Ello dio pie, desde finales del decenio de 1970, a la formación de frentes de lucha por vivienda. El gobierno del Presidente Oscar Arias logró un acuerdo e impulsó un nuevo plan de vivienda y los frentes abandonaron la ocupación de tierras como forma convencional de lucha.

Sin lugar a dudas, la innovación principal del gobierno en el plano de la política social ha consistido en dar prioridad al problema de la vivienda. Según datos oficiales, la demanda potencial de vivienda, clasificada de acuerdo con la capacidad de pago, se descomponía en un 21% de familias sin capacidad de pago, un 40% de familias con capacidad de pago mediante soluciones mínimas especiales y un 22% de familias con capacidad de pago mediante soluciones populares o económicas. Es decir, se requería un esfuerzo de financiamiento para que el 61% de la población pudiese adquirir una vivienda (Ministerio de Vivienda, 1988b). El énfasis puesto en este tipo de soluciones muestra la prioridad concedida al problema de la vivienda, el rasgo innovador más sobresaliente de la política social del período, cuyas peculiaridades se abordarán más adelante.

##### 6. *Las políticas sectoriales específicas para enfrentar la crisis fiscal*

Se han observado las tendencias generales de la caída del gasto, al igual que la vigencia redistributiva a pesar de las restricciones. Los diversos sectores y las instituciones públicas involucradas han enfrentado esta situación mediante políticas específicas, entre las cuales se destacan dos: la de salud, por tratarse del sector social que más recursos ha captado tradicionalmente hasta nuestros días; y la de vivienda, por representar el sector menos desarrollado y con un impacto redistributivo más restringido, y donde se realiza actualmente el proceso de reorganización más radical.

a) *La política de salud*

La restricción del gasto en salud fue notable. En 1981 y 1982, el gasto per cápita en salud, calculado en relación con el PIB, decreció respectivamente en 28.8% y 35.5%, para luego recuperarse levemente sin alcanzar los niveles anteriores (Sanguinety, 1988, p. 53). Según correlaciones de los índices de variaciones anuales del PIB y del gasto en salud, este último fluctúa sistemáticamente con mayor amplitud que el PIB: cuando éste se expande, el gasto en salud crece a una tasa mayor; en períodos de contracción, también su reducción es más pronunciada.

La Caja Costarricense de Seguro Social (ccss) enfrentaba, a comienzos del decenio, un considerable déficit de operación, relacionado con la universalización de sus servicios a partir de 1973; el traspaso de los hospitales y clínicas, en manos de la Junta de Protección Social hasta 1979; y la deuda contraída por el Estado en su calidad de patrón, que venía acumulándose hasta alcanzar en 1983 la suma de 2 027 millones de colones (Güendell, 1988).

La incidencia de la disminución del gasto en los servicios no se ha estudiado en forma especial; el Colegio de Médicos y Cirujanos, por su parte, ha tipificado algunas de las deficiencias (Ibíd.). Se reconoce en la actualidad un "virtual deterioro en la calidad de la prestación" de servicios de salud, que es muy evidente en la atención primaria (salud rural y comunitaria, atención dental, alimentación y nutrición) y en la morbilidad de la población, por la incidencia de enfermedades que habían experimentado un descenso notable (MIDEPLAN, 1988, pp. 46-47).

Sin embargo, sería inadecuado hacer estimaciones sobre la prestación de servicios únicamente a partir del gasto, cuya contracción no indica necesariamente una reducción total efectiva de los recursos disponibles. En el caso de la ccss, cuyo volumen de gasto es predominante en el sector salud, en medio de la crisis se tomaron estrictas medidas para aumentar su eficiencia interna, mediante la reducción de los costos hospitalarios y de consulta externa. La disminución real de los gastos de la ccss, entre 1980 y 1982, fue del 50%; en el caso del Ministerio de Salud, de un 49%. En 1985, el gasto total de la ccss era menor en un 24% que en 1979. Por otra parte, la recuperación del gasto iniciada por la ccss en 1983 se logró aumentando considerablemente

las recaudaciones: la cuota patronal subió en este año de un 6.75% a un 9.25% de los salarios (Sanguinety, p. 49); esto último revela la orientación consensual de la política en un período de contracción económica.

En las restricciones presupuestarias del sector salud es necesario hacer una distinción. El Ministerio de Salud y otras instituciones dependientes del presupuesto del Estado sufrieron fuertes reducciones. La ccss, por su parte, debido a su financiamiento autónomo, logró consolidar su base financiera. Esto explica que los ingresos del seguro de enfermedad y maternidad aumentaran sistemáticamente desde 1983. A partir de ese año, hasta 1986, se registraron tasas anuales de crecimiento del orden de 35%, 18%, 14% y 6%, respectivamente. Debido a la política de gastos se han producido superávits; de 11 090 millones de colones recaudados en 1985, se gastaron en servicios propios 9 206 millones; en 1986, los ingresos ascendieron a 12 840 millones y los egresos a 10 955 millones. En consecuencia, la ccss ha realizado transferencias crecientes al Ministerio de Salud (Ibíd., pp. 49 y 79). En relación con la deuda del Estado, ésta no ha sido enjugada: en 1986 ascendía a 4 100 millones (Güendell, 1988). Algunas medidas de contención del empleo contenidas en la Ley de Equilibrio Financiero, luego de protestas, se hicieron más flexibles tras la intervención de la Asamblea Legislativa (Ibíd.).

La situación actual de la ccss debe relacionarse también con las orientaciones políticas predominantes. Durante el gobierno del Presidente Carazo fracasó la tentativa de los médicos de privatizar la salud, mediante la libre elección médica-hospitalaria. A partir del gobierno del Presidente Monge, la tesis prevaleciente tampoco fue favorable a una privatización indiscriminada, sino a medidas de racionalización del gasto y de la prestación de servicios (Ibíd.), conjuntamente con el traspaso de servicios a las cooperativas.

b) *Las innovaciones en la política de vivienda*

Durante el gobierno del Presidente Carazo se planteó la reestructuración del sector de la vivienda, de manera de dar preferencia a soluciones habitacionales para los sectores de bajos ingresos. Esto no se puso en práctica, por desacuerdos en el propio gobierno. Más aún, en medio de la crisis fiscal, se utilizaron para otros fines

cuantiosos recursos destinados originalmente al sector (Valverde, 1986). Las restricciones del gasto afectaron enormemente a las soluciones de vivienda, que registraron los índices más bajos de los últimos treinta años. Así, de 1 989 soluciones habitacionales realizadas por el INVU en 1978, se pasó en el año 1982 a 52 soluciones, cifra sólo comparable con la del primer año de funcionamiento del INVU; en 1983 éstas fueron 255. Todas las instituciones públicas financiadoras de viviendas sufrieron una contracción crediticia radical a partir de 1980 (Ibíd., punto 2.3.).

El impacto social de esta contracción del sector es aún más claro al considerar la acumulación del déficit de viviendas. Según cifras oficiales, éste afectaba en 1983 a 270 000 familias, equivalentes al 61.7% de la población total (Ibíd., p. 97). Esto guarda estrecha relación con el perfil tradicional de la política habitacional del país, su monto y su impacto redistributivo. En 1982, el subsidio total en el sector de la vivienda ascendió sólo a un 1.05% del PIB; de este porcentaje un 96.2% correspondía a créditos y un 3.8% a subsidios directos. La distribución de estos últimos era muy progresiva, mientras que el crédito era regresivo: el 10% de las familias más pobres del país estaban totalmente excluidas; además, el subsidio se concentraba en la zona urbana (Rodríguez, 1986, pp. 76-78).

Desde finales de los años setenta, el déficit habitacional y el carácter regresivo de las políticas provocan una gran movilización social en frentes de lucha por la vivienda. Las reformas en esta materia introducidas en el gobierno del Presidente Oscar Arias hicieron viable un acuerdo con estos frentes y muestran la sensibilización estatal ante una demanda largamente insatisfecha. Debido al contexto fiscal y al avance, en otros planos, de políticas tendientes, según sus forjadores, a reducir los subsidios y limitar el papel del Estado, dichas medidas son profundamente innovadoras y constituyen una clara contratendencia (Vargas, p. 2). Efectivamente, el problema de la vivienda llegó a percibirse como un problema nacional de alta prioridad, sujeto a "una razón política" que imponía "ofrecer resultados poco menos que espectaculares en un corto plazo" (Ibíd.).

No se trataba simplemente de aumentar los recursos destinados a vivienda, sino que se diseñó e implantó una reestructuración radical del

sector. A finales de 1986 se fundó el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, con el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como institución rectora. Asimismo, se crearon dos fondos especiales: el Fondo Nacional para Vivienda (FONAVI), con el fin de generar recursos permanentes y al menor costo posible, y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), destinado a las familias de escasos ingresos. Este último se plantea una meta muy compleja: "...el imperativo es la constitución y funcionamiento de un eficiente sistema de subsidios para la vivienda, que sea capaz de cumplir con la meta de disolver paulatinamente el grave problema de vivienda, sin distorsionar el normal funcionamiento del mercado financiero de vivienda y con una adecuada atención de la población realmente necesitada". (Ibíd., p. 3).

El financiamiento establecido por ley para el FOSUVI representó una fuerte reasignación de los recursos públicos: parcialmente del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (el cual deberá destinar un 33% de sus recursos anuales al FOSUVI, más el 3% del Presupuesto Nacional de la República y de los presupuestos extraordinarios y donaciones. El FOSUVI no fue concebido como un fondo de emergencia o de contingencia sino que tiene carácter permanente. El bono familiar de vivienda es un crédito individual de largo plazo destinado a ampliar la capacidad de pago. Tienen derecho a él las familias con ingresos iguales o menores a cuatro veces el salario mínimo de un obrero especializado de la construcción (Ibíd., p. 2).

En la reestructuración del sector, el eje se constituye en torno a un nuevo sistema financiero nacional, rector de los recursos, encabezado por una entidad centralizadora o coordinadora de los recursos. Por otra parte, el Estado se retrae de la actividad de construcción. (Rivera y Güendell, 1988, p. 23).

De mayo de 1986 a septiembre de 1988 se construyó en el país un total de 46 462 viviendas (Ministerio de la Vivienda, 1988a). En relación con 1986, en el segundo semestre de 1987 la construcción creció, en metros cuadrados, 35.35%; en el caso de la construcción orientada a la llamada vivienda de interés social, que es menor de 70 metros cuadrados, el aumento fue de un 84% (Ministerio de la Vivienda, 1988, p. 43). A mayo de 1988, el FOSUVI había emitido 4 935

bonos familiares. (Ibíd., p. 16). De mayo de 1986 a abril de 1988, el BANHVI había financiado el 21% de un total de 26 460 operaciones de vivienda; en su caso, el ingreso medio de los beneficiarios ascendía a 12 845 colones, lo que indicaba el carácter social del programa (Ibíd., pp. 17 y 18).

### 7. La política social privada

En contraste con el debilitamiento del movimiento sindical, a lo largo de la década, ha cobrado auge el movimiento solidarista, cuyas asociaciones se nutren de un aporte patronal, concebido

como adelanto del derecho laboral correspondiente al fondo de prestaciones. Las asociaciones prestan servicios muy diversos: almacenes, becas, préstamos individuales y de vivienda. Con el solidarismo, y por medio de una política privada, los empresarios impulsan medidas tendientes a consolidar un compromiso con los trabajadores. Por sus repercusiones, éste puede asemejarse a un acuerdo salarial en cuanto a la adhesión del trabajador al sistema, fundada en una relación dentro de la empresa. Se distingue, por lo tanto, de los acuerdos logrados sobre la base de las políticas sociales impulsadas por el Estado (Sojo, 1986, pp. 45 y 46).

## III

### El espectro futuro de opciones de desarrollo económico y social

Pese a que en los últimos años se han profundizado las desigualdades sociales, el Estado ha procurado en cierta medida buscar soluciones a la crisis atendiendo también el interés de las mayorías. La dinámica del desarrollo social anterior al desencadenamiento de la crisis operó, por su parte, como un importante muro de contención de los efectos más graves de la crisis. Además es justo reconocer que la experiencia en el diseño y manejo de programas sociales permitió tomar algunas medidas eficaces para hacer frente al deterioro social (Pinto de la Piedra, p. 3).

Como futuras opciones socioeconómicas, pueden preverse tres líneas de fuerza esenciales. Si bien existen restricciones cruciales de orden económico, como el problema de la deuda externa, el signo del desarrollo futuro dependerá también en gran medida de los intentos y voluntades políticas que operen en uno u otro sentido: a) Por una parte, mediante cambios radicales, propiciar una salida conservadora de la crisis; b) el estancamiento y crisis de las soluciones que han prevalecido hasta hoy, si no se atienden y superan los aspectos vulnerables en una perspectiva de mediano y largo plazo; y c) la recuperación del desarrollo económico con equidad, si se superan estos aspectos y se logran propuestas innovadoras.

La opción conservadora deriva básicamente

de un análisis de la crisis económica, que propone restablecer la capacidad de competencia internacional, apoyándose en las ventajas comparativas resultantes de la liberalización total de la economía en diversos aspectos (comercial, cambiario, financiero, tarifario). Esto, en el marco de un modelo esencialmente estático, tanto de la asignación de recursos en la estructura productiva interna como de las ventajas comparativas en el comercio internacional (Garnier y otros, 1985; Herrero y Rodríguez, 1987a). Sus consecuencias para la política social son claras: una remuneración deseable de los factores, que elimine los subsidios e impuestos al capital o al trabajo; las fuerzas políticas se perciben como posibles fuentes de distorsión de la formación de los precios.

La adopción de esta óptica conservadora tendría que ir acompañada de cambios fundamentales en el sistema político costarricense. Significaría un giro radical en la representación de los intereses sociales en el Estado y en la sociedad civil, en favor de un corporativismo empresarial. Su viabilidad está ligada a un debilitamiento sustancial de las fuerzas políticas que se han caracterizado hasta hoy por un tratamiento consensual de lo económico y lo social.

Por otra parte, la línea de fuerza que ha prevalecido hasta hoy presenta ciertos aspectos

que la hacen vulnerable si no se introducen modificaciones, para constituir la base de un desarrollo económico asentado en la productividad de los recursos nacionales y con una vocación de equidad social.

### 1. Opciones económicas

En el plano económico, cabe destacar el carácter indiscriminado de la promoción de exportaciones. Ello es sintomático de la falta de criterios básicos que sirvan de fundamento a una estrategia de desarrollo socioeconómico que supere los *impasses* actuales. Entre esos criterios deberían considerarse la selección del tipo de exportaciones de acuerdo con su inserción sectorial, su articulación vertical y horizontal con otras actividades internas, y su contribución potencial a los aumentos de productividad (Garnier, 1984). En ese sentido, predomina también una experimentación excesiva, que puede acarrear altos costos sociales y económicos. La información está dispersa, existe ignorancia en grandes áreas y falta de experiencia en producción y mercadeo, todo lo cual denota problemas en la política estatal y en la capacidad empresarial. (Herrero y Salazar, 1987, p. 18).

Ya se hizo referencia al carácter crecientemente regresivo de la estructura tributaria; a este rasgo ha contribuido notablemente la promoción de exportaciones no tradicionales, de elevado costo fiscal. A lo anterior se suma la ausencia de intentos que revelen una política deliberada de cambio estructural hacia un desarrollo integral; tal política debería contemplar la reactivación sostenida de la demanda interna combinada con una profundización selectiva del proceso de sustitución de importaciones y con una rehabilitación del aparato productivo para la exportación no tradicional (Garnier y otros, 1985, p. 6).

Hacen falta también medidas vigorosas para fortalecer el Mercado Común Centroamericano, aunque el énfasis exportador esté fuera del área. No se ha planteado "un ajuste no sólo compatible con la integración, sino más bien facilitado por la generación de una interdependencia mutuamente beneficiosa". (Fuentes, 1988, p. 5).

Los resultados del ajuste estructural apenas se vislumbran y el momento actual puede calificarse claramente como de transición hacia una apertura al mercado internacional. Para mejorar la productividad del país y lograr un desarrollo

social con equidad, se requiere una serie de esfuerzos encaminados a enfrentar aspectos vulnerables, como los mencionados. No atenderlos, puede agravar los problemas de la balanza comercial, llevar a la quiebra de empresas y al deterioro del nivel de vida de los pequeños productores, sin que existan vías de reinserción laboral, y en general al desempleo, sin que se propicie una reorientación clara de los recursos. Una opción ajena a la equidad, consistiría en centrar las ventajas comparativas en el abaratamiento de la mano de obra.

### 2. Las opciones de política social

En el campo de la política social los retos son enormes. Los límites de la reducción del gasto social para contribuir a la estabilidad económica son ostensibles. No se vislumbran cambios en los ingresos del Estado, en el corto plazo, a menos que se produzca un giro radical en el endeudamiento externo, o que se altere el carácter crecientemente regresivo de la estructura fiscal. La reestructuración de las instituciones de bienestar para promover un rendimiento óptimo de los servicios, es impostergable, por la imposibilidad de reducir el gasto sin alterar la prestación de los servicios y por las dificultades políticas que acarrearían las modificaciones fiscales señaladas.

La transición en el modelo económico y la apertura del mercado traerán inevitablemente secuelas para el empleo, lo que a corto plazo se traducirá en una gran presión sobre el Estado, si existe la voluntad de proteger a los más débiles en aras de la equidad en este proceso de transición (por ejemplo, con programas de empleo de emergencia). La restricción del gasto (frente a una ampliación de los servicios por fenómenos propios del período) acarreará nuevas tensiones.

La transferencia de servicios y su creación en sociedad con entidades no estatales, pueden ser convenientes e incluso contribuir a la democratización, siempre y cuando se garanticen la buena calidad del servicio y costos acordes con la meta de equidad social. Si se dan estas transformaciones, el sector público tendría que seguir cumpliendo con una función reguladora, fiscalizadora, evaluadora y proveedora de recursos (Bustelo, p. 24).

Una tensión que seguirá presente se da entre la universalidad de la política social y los intentos de focalizarla. Si se pone el énfasis sólo en el



último aspecto, se puede echar por la borda una serie de conquistas sociales logradas hasta la fecha; además, puede acarrear graves consecuencias políticas, al afectar a sectores sociales, como las capas medias, cuyo nivel de vida ha sido muy afectado y sus recursos, notablemente menguados.

Frente a una situación de restricción financiera y búsqueda de equidad es esencial dar prioridad a la producción y propiedad de los recursos (Herrero y Salazar, 1987, p. 5), teniendo como meta la democracia económica. La experiencia cooperativista en Costa Rica (por ejemplo, en la producción del café) ha dado resultados positivos que merecen estudiarse más a fondo y complementarse. Esto exigirá sin duda una labor política muy importante, debido a ciertas reticencias de la sociedad costarricense, que se hicieron patentes, por ejemplo, en la imposibilidad de impulsar el sector de economía laboral.

En ese sentido, puede significar un progreso la venta de empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), como Central Azucarera del Tempisque, S.A. (CATSA) (venta ya en proceso), Cementos del Pacífico y Fertilizantes de Centroamérica, S.A. (FERTICA), en términos que puedan contribuir a democratizar la propiedad. La estrategia de transformación de la economía debe contener propuestas de esquemas asociativos eficientes, para fortalecer la democracia económica y compartir los beneficios del ajuste.

El endeudamiento externo, espada de Damocles, requiere una solución urgente para enfrentar todos estos retos: más que nunca se hace necesario utilizar los recursos nacionales en el consumo y en la inversión internos, en este país pequeño y vulnerable a los embates del comercio exterior.

### Bibliografía

- Argüello, Manuel y Allan Lavell (1988): Estado y empleo en Costa Rica 1950-1986, Seminario OIT. *El empleo en el Estado en América Latina*, Brasilia, junio (mimeo).
- Bustelo, Eduardo (1988): Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?, Seminario de alto nivel sobre la recuperación del progreso social en América Latina IDE/ILPES/UNICEF, Santiago, junio.
- Castillo, Carlos Manuel (1986): La crisis internacional de la deuda: la experiencia de Costa Rica. French-Davis y Feinberg, *Más allá de la crisis de la deuda*, CIEPLAN-Diálogo Interamericano, Santiago.
- CENAP y otros (1988): Lucha campesina en Costa Rica: no hay pan sin alimentos. Los pequeños agricultores por el derecho a producir, San José.
- CEPAL (1986): *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (L/C.G.1448 (Conf. 79/4)), Santiago de Chile, diciembre.
- (1987): *Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción* (L/C.G.628), Santiago de Chile, diciembre.
- Fuentes, Juan Alberto (1988): ¿Hacia un ajuste estructural con integración en Centroamérica?, ponencia al VIII Congreso centroamericano de Sociología, Guatemala, octubre.
- Garnier, Leonardo (1984): Industria. Estado y desarrollo en Costa Rica: perspectivas y propuestas, *Estudios sociales centroamericanos*, N° 37, enero-abril, San José, Costa Rica.
- Garnier, Leonardo; Edgar Fürst y Eugenio, Rivera (1985): Elecciones 86: el programa económico de los partidos políticos y elementos para una propuesta alternativa, separata *Aportes* N°s 26-27, San José, Costa Rica, setiembre-diciembre.
- Güendell, Ludwig (1988): Crisis y estabilización financiera en el Seguro Social de Costa Rica, San José (mimeo).
- Herrero, Fernando y José M. Salazar (1987): El papel del Estado ante los nuevos retos del desarrollo, Seminario internacional A-7 del Partido de Liberación Nacional de Costa Rica, CEDAL y Fundación F. Ebert.
- Herrero, Fernando y Ennio, Rodríguez (1987a): La construcción del futuro a partir de la crisis, *Alternativas de desarrollo*, cuaderno N° 1, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (1987): Costa Rica: diferencias geográficas en el nivel de desarrollo social, 1984, Documento N° 10 s.i.s. San José, julio.
- (1987a): El gasto público en los sectores sociales. *Aspectos metodológicos*, San José, julio.
- (1988): *Evolución económica y social de Costa Rica en el año 1987*, San José, mayo.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (1988): *Memoria mayo 1987-mayo 1988*, San José.
- (1988a): Datos de actualización de la *Memoria mayo 1987-mayo 1988*, noviembre.
- (1988b): *Relaciones entre demanda, construcción de vivienda, subsistemas de apoyo*, documento elaborado por José Montealegre Orozco.
- Moritz, Nancy (1986): *La situación de la mujer costarricense 1963-1985*. Análisis estadístico basado en los censos y encuestas de hogares, San José, MIDEPLAN, noviembre.
- Pinto de la Piedra, Matilde (1988): *El componente social del ajuste económico en América Latina*, Seminario de alto nivel: cómo recuperar el progreso social en América Latina, Santiago, IDE, ILPES, UNICEF, junio.
- Pollack, Molly (1985): *Household behaviour and economic crisis*.

- Costa Rica 1979-1982*, OIT-PREALC, Documentos de trabajo, Santiago.
- Rivera Urrutia, Eugenio (1982): *El FMI y Costa Rica, 1978-1982. Política económica y crisis*, Editorial DEL, San José.
- (1987): *Mittelamerika: Die Rolle der Aussenverschuldung in einer geopolitisch umkämpften Region*, Elmar Altvater y otros. *Die Armut der Nationen. Handbuch zur Schuldenkrise, von Argentinien bis Zaïre*, Rotbuch Verlag, Berlin.
- (1988): *Centroamérica y Panamá: Políticas de estabilización en los años ochenta*, *Problemas del desarrollo*, N° 73, México, abril-junio.
- Rivera Urrutia, Eugenio y Ana Sojo (1986): *El perfil de la política económica en Centroamérica: la década de los ochenta*, Rivera, Sojo y López, *Centroamérica. Política económica y crisis*, DEL, San José.
- Rivera, Roy y Ludwig Güendell (1988): *Orden y política social en Costa Rica*, ponencia al taller regional "Crisis y política social en Centroamérica. Tendencias y perspectivas", CSUCA y CUCIC, El Salvador, octubre (*mimeo*).
- Rodríguez, Adrián (1986): *Estudio del efecto redistributivo del subsidio generado en los programas públicos de financiamiento y dotación de vivienda en 1982*, Documentos de trabajo HICE N° 98, Universidad de Costa Rica, San José, diciembre.
- (1986a): *El gasto público en programas de seguridad social: estudio de su efecto redistributivo en 1982*, Documentos de trabajo HICE-UCR N° 102, San José, diciembre.
- Rosenthal, Gert (1986): *Comentarios a Carlos Manuel Castillo, Ffrench-Davis y Feinberg, Más allá de la crisis*, CIEPLAN, Santiago.
- Sanguinety, Jorge A. (1988): *La salud y el Seguro Social en Costa Rica*, borrador de Informe final del Proyecto de Asistencia Técnica Ministerio de Planificación/Banco Mundial, Préstamo 2519, Componente N° 3.
- Sauma, Pablo (1986a): *Los programas estatales de alimentación y nutrición: análisis de su impacto redistributivo en 1982*, Documentos de trabajo HICE-UCR N° 96, San José, noviembre.
- Sauma, Pablo (1986b): *Efectos redistributivos del gasto público en educación en 1982*, Documentos de trabajo HICE-UCR N° 101, San José, diciembre.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial y Recursos Humanos (1987): *Plan sectorial de desarrollo del sector educación y recursos humanos 1986-1990. Diagnóstico del sector*, volumen II, Ministerio de Educación Pública, San José.
- Sojo, Ana (1984): *Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica*, *Estudios sociales centroamericanos* N° 37, San José.
- (1986): *La democracia política y la democracia económica: una visión desde Costa Rica*, *Ciencias sociales* N° 31, San José y (1987): *Cahiers VIII*, Fondation internationale Lelio Basso pour le droit et la liberation des peuples, Roma, junio.
- Tokman, Victor y otros (1988): *Asumiendo la deuda social: qué es, cuánto es y cómo se paga*, Documentos de trabajo PREALC N° 318, marzo.
- Trejos, Juan Diego y María Laura Elizalde (1985): *Costa Rica: la distribución del ingreso y el acceso a los programas de carácter social*, Resultados de una encuesta sobre gasto social, Documentos de trabajo HICE N° 90, noviembre.
- (1986): *Ingreso, desigualdad y empleo. Evidencias recientes sobre las características y evolución del perfil distributivo*, *Ciencias económicas*, vol. VI N° 2, San José.
- Trejos, Juan Diego y otros (1988): *Evolución de la crisis económica en Costa Rica y su impacto sobre el nivel de pobreza*, HICE-MIDEPLAN, mayo (*mimeo*).
- Valverde, José Manuel (1986): *Elementos para la comprensión de la política estatal de vivienda en Costa Rica: el caso de la administración Carazo Odio*, Tesis de Maestría Posgrado en Sociología, Universidad de Costa Rica.
- Vargas Cullerell, Jorge (1988): *Políticas de administración del Fondo de Subsidios para Vivienda*, Conferencia Salón Kamakiri, septiembre (*mimeo*).



# La pobreza en el Ecuador

*Eduardo Santos\**

El Ecuador es uno de los países en desarrollo que mayores transformaciones económicas ha experimentado y en el que, sin embargo, prevalecen las más altas tasas de mortalidad infantil, desnutrición, analfabetismo, morbilidad y hacinamiento.

En el artículo se analiza la evolución de diversas variables macroeconómicas, como la inversión, los precios internacionales de las materias primas, la deuda externa, la distribución del ingreso y los salarios reales, así como el desarrollo de la urbanización y el efecto de diversos desastres naturales en la economía nacional. Asimismo, se pasa revista a las políticas sociales de las últimas décadas, incluidos los planes y programas de desarrollo social, los enfoques sectoriales y el marco institucional de dichas políticas.

Una nueva política social debería partir de la gran heterogeneidad estructural que se observa en el país y aplicar medidas profundas de programación agraria que, sin inhibir el fomento agropecuario, detengan el éxodo de la población rural pobre a la ciudad. Se sugiere también un nuevo estilo de industrialización que contribuya de modo más eficaz a disminuir el desempleo y la subocupación. Igualmente, sería importante fomentar el desarrollo de la artesanía artística y utilitaria. Por último, se señalan algunos elementos básicos de la propuesta de una nueva política social, incluidos el aumento del grado de conciencia social, la movilización y la organización sociales.

\*Miembro del Instituto de Economistas de Quito, Ecuador.

## Introducción

En los años ochenta, el Ecuador, y en general América Latina, viven una de las crisis más profundas del siglo. Según la CEPAL, se trata, en rigor, de una década perdida. Esta crisis se encara con políticas de estabilización que tienen un profundo carácter recesivo, lo que determina tasas de crecimiento negativas del producto interno bruto, agudización del secular problema de la concentración de la riqueza y el ingreso y recrudecimiento del desempleo abierto y de la subocupación. Combinados, estos efectos acentúan los niveles de pobreza absoluta en el país y en la región.

Así por ejemplo, los niveles de pobreza absoluta y crítica, que en Ecuador eran de los más altos de América Latina, disminuyeron levemente como consecuencia del llamado auge bananero y petrolero, en especial en el período que media entre los años cincuenta y los setenta (cuadro 1). Sin embargo, a partir de 1982 nuevamente registran un retroceso si se consideran los niveles de concentración de la riqueza y del ingreso, el ritmo de crecimiento del producto social y las estadísticas de empleo. En función de estos indicadores, entre otros, la pobreza crítica se ubicaría en 1988, en un nivel similar al registrado en 1970, lo que indicaría que el Ecuador de hoy, en materia de pobreza absoluta y crítica, ha retrocedido casi dos décadas. Estaríamos, en consecuen-

Cuadro 1  
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACION  
DE LOS HOGARES BAJO LA LINEA  
DE LA POBREZA  
(Porcentajes)

	Alrededor de		
	1970	1981	1987
Argentina	8	8	
Brasil	49	46	
Colombia	45	43	
Costa Rica	24	23	
Chile	17	17	
Ecuador	55	53	55
Honduras	65	64	
México	34	32	
Perú	50	50	
Venezuela	25	25	
<i>América Latina</i>	39	37	

Fuente: Tomado de *De crisis a crecimiento equitativo*, Editado por Rob Vos.

cia, frente a una verdadera regresión social. Por desgracia, las estadísticas continuas en materia social están muy rezagadas y en períodos de crisis, cuando son más urgentes y necesarias, casi brillan por su ausencia. Pese a estas limitaciones, existen ciertas referencias más o menos confiables que permiten presumir que las condiciones de vida de la población pobre se deterioraron considerablemente con la crisis. Así lo prueba la caída de los salarios reales que, en lo que va corrido de los años ochenta, prácticamente se redujeron a la mitad. Cabe suponer que este deterioro ha sido aún más pronunciado en los grupos más pobres no asalariados, en particular en el sector campesino y en el sector informal urbano. Como circunstancias históricas agravantes, pueden mencionarse el debilitamiento del sistema de planificación indicativa, la renuencia a establecer estrategias de largo aliento, la preeminencia del enfoque coyuntural y la paralización de los procesos de cambio social, como la reforma agraria, que en el caso del Ecuador ha sido prácticamente olvidada. La obsesión del enfoque pragmático y de coyuntura, alentado sobre todo por el enfoque neoliberal monetarista, ha dejado de lado la perspectiva de largo plazo.

La así llamada década perdida es la prueba más evidente de que se han perdido el rumbo y la dimensión del desarrollo en América Latina, y en el Ecuador en particular, lo que incide en un

aumento sustantivo de la pobreza absoluta. Esta circunstancia conspira contra la estabilidad social y, lo que es más grave, contra la estabilidad política, en el contexto de la recreación democrática, el objetivo más elevado de nuestra sociedad. La democracia, en el caso del Ecuador, se conmueve por la constatación de que la mitad de la población ecuatoriana está segregada, discriminada y marginada, por los problemas existenciales que genera la pobreza absoluta, como la no satisfacción de las necesidades básicas. El drama del Ecuador no es, en particular, la insuficiencia dinámica del crecimiento de su producto social, dados los frecuentes auges del cacao, banano, camarones o petróleo, sino el desangramiento que significan la desarticulación y heterogeneidad sociales que se vislumbran en la extrema concentración de la riqueza y el ingreso. Con propiedad se puede decir que el desafío existencial del Ecuador es superar su drama social en mayor medida que su reto económico. En pocas partes tiene mayor trascendencia la lucha contra la pobreza absoluta que en el Ecuador, en donde todavía, pese a ser uno de los países que más se transformaron en el mundo en desarrollo y en América Latina en la posguerra, prevalecen las más altas tasas de mortalidad infantil, desnutrición, analfabetismo, semialfabetismo, deserción escolar, morbilidad, hacinamiento, tugurio y suburbio.

## I

### El comportamiento del producto interno bruto y la pobreza absoluta

De la experiencia histórica del Ecuador se puede inferir que no existe una correlación muy estrecha entre el ritmo de crecimiento del producto interno bruto y los niveles de pobreza absoluta, ya que a pesar del auge reiterado del modelo agroexportador (cacao, arroz, café, banano) y del más reciente apogeo petrolero, se han mantenido niveles de pobreza absoluta que sitúan al país en los niveles más altos de América Latina. Si bien es cierto que fue uno de los países que registraron mayores niveles de transformación eco-

nómica en la posguerra, el Ecuador no ha logrado una transformación social equivalente; y aunque ya no es el país más atrasado, pues ha superado los niveles de Haití, Honduras, Bolivia y Paraguay y se aproxima a los países de nivel medio de desarrollo de América Latina, sigue viviendo en la penumbra del desarrollo por el elevadísimo nivel de pobreza que aqueja a su población, la prueba más clara de que el modelo de desarrollo no funciona adecuadamente, sobre todo en lo referente a equidad.

En la década en curso, debido al ajuste recesivo y a las políticas de estabilización (cuadro 2) el producto interno bruto registró una tasa de crecimiento negativa en 1983, al igual que en 1987 por el terremoto del 5 de marzo, y tenues recuperaciones en 1984, 1985 y en 1986 año de la caída vertical de los precios del petróleo. Se registraron tasas positivas en 1980, 1981 y 1982, en que la economía nacional, a pesar de su crecimiento moderado, se resintió por los efectos negativos del conflicto fronterizo con Perú y por el cese de las corrientes privadas de financiamiento que puso en primera línea el problema de la deuda externa.

En suma, el Ecuador de hoy vive con un cinturón que tiende a estrangular su economía,

—la deuda externa— y con un cinturón que tiende a romper el estómago, que es la deuda interna. Son los frutos del ajuste de corte recesivo que contrae la demanda para buscar la estabilización y que comprime los gastos sociales (salud, educación), con profundas repercusiones en la redistribución del ingreso. Al mismo tiempo, la óptica miope del mercado libre deja flotar dos indicadores básicos de la economía nacional, el tipo de cambio y la tasa de interés, sacrificando la inversión, en aras de una especulación que sólo enriquece a los más ricos. Así el modelo neoliberal monetarista se constituye en una forma de regresión social que consagra el crecimiento de la pobreza absoluta.

Cuadro 2  
ECUADOR: TASAS DE CRECIMIENTO  
(A precios de 1975)

	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>a</sup>	1987 <sup>b</sup>
PIB Total (a precios de comprador)	5.60	5.30	4.90	3.90	1.20	-2.80	4.20	4.30	3.20	-5.20
Consumo total	11.80	6.10	7.60	4.40	1.50	-3.10	1.60	2.30	0.50	1.80
Consumo final de los hogares	10.40	6.40	7.20	4.80	1.80	-2.40	2.70	3.60	0.70	2.50
Consumo final de las administraciones públicas	18.70	5.10	9.00	2.40	0.50	-6.20	-3.60	-4.20	-0.40	-2.00
Formación bruta de capital	17.20	-2.80	8.80	-13.40	12.60	-31.20	-1.40	8.00	1.90	0.70
Formación bruta de capital fijo total	23.30	-0.30	6.10	-7.20	0.70	-26.10	-4.50	6.90	2.90	6.90
F.B.C.F. administraciones públicas	0.70	-9.00	27.20	6.60	-12.90	-19.50	-3.40	17.80	9.60	-7.60
F.B.C.F. resto de agentes	33.50	2.10	0.80	-11.60	5.90	-28.30	-4.90	3.00	0.20	13.40
Exportaciones	-8.40	5.00	-2.40	4.70	-5.00	2.40	12.50	12.00	9.50	-17.10
Importaciones	16.70	-0.10	10.10	-9.30	6.90	-24.60	-2.40	7.30	-0.80	11.40
PIB Total (a precios de productor)	5.10	5.80	4.50	5.10	1.40	-1.70	4.10	4.20	3.30	-5.40

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales del Ecuador* N<sup>os</sup> 7 y 11.

<sup>a</sup> Semidefinitivas.

<sup>b</sup> Provisionales.

## II

### El coeficiente de inversión

No cabe duda que el debilitamiento de la inversión (cuadro 3) es una de las secuelas más graves de la crisis y de las políticas de ajuste. Dicho

debilitamiento ha incidido, de manera profunda, en la parálisis, la regresión o el decaimiento del proceso de acumulación de capital, en la dismi-

Cuadro 3  
ECUADOR: COEFICIENTES DE INVERSION

	Inversión bruta interna/PIB	Inversión bruta fija/PIB
1980	26.6	23.7
1981	22.1	20.9
1982	24.6	21.0
1983	17.4	16.0
1984	16.5	14.7
1985	16.7	15.0
1986 <sup>a</sup>	16.5	15.0
1987 <sup>b</sup>	16.0	14.0

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales del Ecuador*, N°s 8 y 9.

<sup>a</sup> El coeficiente de inversión para 1986, de acuerdo con estimaciones preliminares, ascendió a 11.7. Posteriormente, el Banco Central reajustó dicha cifra.

<sup>b</sup> Estimado.

nación del ritmo de crecimiento de los sectores productivos y en la caída de la inversión, tanto pública como privada. Ha habido, por lo tanto un incremento considerable del desempleo abierto, que se ha duplicado en lo que va corrido de la década y, lo que es más grave, ha influido en los complejos eslabonamientos y dependencias recíprocas entre los sectores formal e informal de la economía. El debilitamiento del sector formal tiene graves repercusiones en el sector informal, que crece aceleradamente por los factores de arrastre que conlleva su mayor grado de ineficiencia. Así, ha recrudecido en este sector la pobreza absoluta, que alcanza a más del 90% de la población activa de dicho sector.

### III

## La distribución del ingreso

La crisis y las políticas de estabilización han generado un proceso de aguda concentración de la riqueza y el ingreso, que se puede apreciar en la participación de los asalariados en el producto interno bruto (cuadro 4). Esto significa que el modelo tradicional se ha vuelto más concentrador aún con la crisis, lo cual implica en rigor que el peso de esta crisis lo absorben, de preferencia, los sectores más pobres de la población, que aumentan en número y en su participación relativa en la población total. La situación ha empeorado aún más debido a que se han comprimido los gastos sociales, sobre todo en educación y salud, que tienen un gran efecto redistribuidor del ingreso.

Cuadro 4  
ECUADOR: DISTRIBUCION DEL PIB ENTRE  
REMUNERACION DE LOS EMPLEADOS  
Y EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACION,  
1980-1986  
(Millones de sucres y porcentajes)

Años	Remuneración de los empleados		Excedente bruto de explotación	
	Sucres	Porcentajes	Sucres	Porcentajes
1980	93 662	31.9	175 187	59.8
1981	105 275	30.2	210 755	60.4
1982	120 017	28.9	259 967	62.5
1983	135 761	24.2	377 847	67.4
1984	179 524	22.0	565 415	69.0
1985	231 506	20.0	737 674	66.0
1986 <sup>a</sup>	291 218	21.0	924 528	67.0

Fuente: Banco Central del Ecuador, *Cuentas Nacionales del Ecuador* N° 9.

<sup>a</sup> Según estimaciones preliminares, en 1986 la remuneración de los trabajadores ascendía al 16% del PIB. Este índice apareció reajustado al 21% posteriormente.

## IV

## Los salarios reales

Una de las consecuencias más trágicas de las políticas de ajuste que han caracterizado la década de 1980 en América Latina, ha sido la caída de los salarios reales. Esta contracción ha sido particularmente grave en el Ecuador donde se ha pasado de un índice de 100% en 1980 a un índice estimado por la CEPAL de 61.8% en 1986 (salario mínimo vital general, 1986, promedio enero-octubre) (cuadro 5). Se supone para 1987 y 1988 una pérdida aún mayor por la aceleración del proceso inflacionario. El deterioro en el nivel de remuneraciones ha significado una caída de la demanda, que se ha traducido en una mayor

contracción del ya reducido mercado interno y esto, a su vez, ha contribuido a hacer más profunda la recesión.

Cuadro 5  
ECUADOR: SALARIOS MINIMOS URBANOS

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>a</sup>
100	86.2	75.9	63.6	62.8	60.8	61.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

## V

## El crecimiento urbano

Uno de los acontecimientos más trascendentales de la historia del Ecuador es el acelerado ritmo de crecimiento urbano (cuadro 6), que figura entre los más altos de América Latina. Este crecimiento ha dado al país un relativo equilibrio y armonía interurbana y urbano-rural, circunstancia que también se observa en Colombia. Ecuador es un país con muchas ciudades medianas y pequeñas, con dos grandes polos de desarrollo, Guayaquil y Quito, y un polo menor, Cuenca. Pero a pesar de esa relativa armonía que se ha señalado, se han presentado tendencias crecien-

tes hacia la macrocefalia, en particular en Guayaquil, con el alarmante crecimiento del suburbio que, en rigor, es el elemento más representativo de la pobreza absoluta. Cabe afirmar, entonces, que el proceso de urbanización se ha caracterizado por una contradicción permanente entre la modernidad y la agudización de los conflictos y manifestaciones de violencia sociales, como la alarmante proliferación de la delincuencia, en particular en Guayaquil y Quito.

En los últimos tres quinquenios (cuadros 1 y 6) ha aumentado la urbanización, sin que eso

Cuadro 6  
ECUADOR: INDICADORES DEMOGRAFICOS

	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Población total (miles de personas)	7 035	7 893	8 123	8 361	8 606	8 857	9 115	9 378	9 647	9 922
Urbana	2 940	3 629	3 825	4 021	4 226	4 444	4 677	4 881	5 094	5 310
Rural	4 095	4 264	4 298	4 340	4 380	4 413	4 438	4 497	4 553	4 612
Densidad (hab/km <sup>2</sup> )	26	29.2	30	30.9	31.8	32.7	33.7	34.7	35.6	36.7

Fuente: CONADE INEC-CELADE, Ecuador: estimaciones y proyecciones de población 1950-2000, Quito, diciembre 1984. INEC CONADE, Proyecciones de población ecuatoriana 1982-1995, noviembre 1985. Datos provisionales.



abriera un camino para acabar con la pobreza absoluta sino que, por el contrario, ésta se ha mantenido e incluso ha crecido con la crisis. Pero se ha desplazado de los sectores urbanos a las metrópolis. A este respecto, es inquietante que la violencia, en su manifestación social de guerrilla urbana, haya tenido brotes esporádicos en el Ecuador, como es el caso de "Alfaro Vive"; hecho más preocupante aún si se considera que durante

varias décadas el país se caracterizó por ser un oasis de paz en América Latina. Todo ello induce a reflexionar sobre la importancia estratégica de combatir la pobreza absoluta, caldo de cultivo de la violencia social. Las medidas represivas son insuficiente frente al enfoque positivo de las políticas de desarrollo con justicia social, que tienden a eliminar la violencia social, uno de los males que más ensombrecen nuestra democracia.

## VI

### Los desastres naturales

El decenio de 1980, además de caracterizarse por la crisis estructural persistente de la economía, ha presenciado grandes y graves desastres naturales, como las inundaciones de 1983 y el terremoto del 5 de marzo de 1987.

Las inundaciones destruyeron buena parte de la infraestructura vial de la costa, con grave perjuicio para las cosechas de los productos alimentarios básicos y una escasez general de productos agropecuarios. A causa de esta escasez la

inflación llegó a un nivel superior al 50%, hecho inusitado en un país acostumbrado a la estabilidad financiera y monetaria. Por su parte, el terremoto, que destruyó el oleoducto transecuatoriano, dejó más de setenta mil damnificados en la región oriental y afectó el casco colonial de Quito, considerado patrimonio cultural de la humanidad. Estos desastres contribuyeron al recrudecimiento de la pobreza absoluta, en especial entre los campesinos.

## VII

### Los precios internacionales de las materias primas

Para una economía de crecimiento hacia afuera, como la ecuatoriana, uno de los factores que con mayor dramatismo han contribuido a la crisis ha sido el deterioro de los términos del intercambio (cuadro 7). Esto ocurrió, en particular, por la espectacular caída de los precios del petróleo, en 1986, y además por el alza persistente de los precios de los bienes importados. Contribuyó también la especulación derivada de la flotación del tipo de cambio, en el marco de un escenario internacional en que prevalece "el caos monetario" y la flotación irresponsable y no coordinada de los tipos de cambio entre los principales países

industrializados de la OCDE. El estrangulamiento externo ha sido el factor que más ha acelerado la crisis.

Cuadro 7  
ECUADOR: TERMINOS DEL INTERCAMBIO

1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>a</sup>
85.6	68	52.5	47.3	35.3	19.9

Fuente: Banco Central del Ecuador.

<sup>a</sup> Cifras provisionales.

## VIII

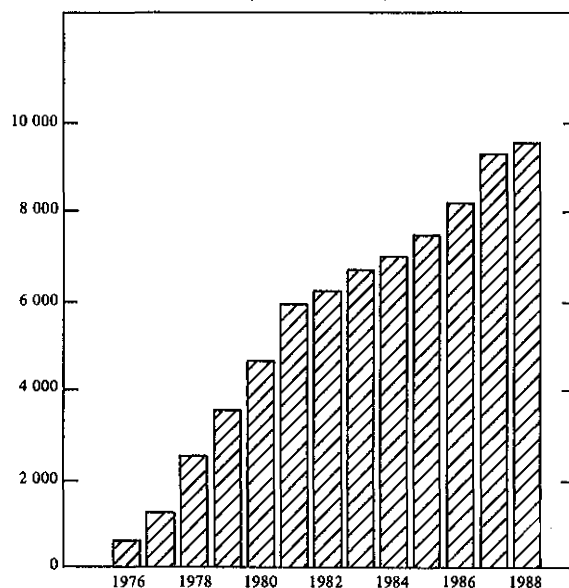
### La deuda externa

En los años transcurridos de la década, no cabe duda que el aspecto más negativo del desarrollo económico y social del Ecuador ha sido la herencia del denominado "agresivo" endeudamiento externo, que de apenas 693 millones de dólares, en 1976, ascendió a una cifra aproximada de 11 000 millones al promediar 1988. De 1976 a 1986, es decir, en sólo 10 años, la deuda externa creció 12 veces (véase gráfico). Este hecho ha contribuido a que el servicio de la deuda externa se convirtiera en el problema crucial de la crisis y del desarrollo. No sólo asfixia las posibilidades

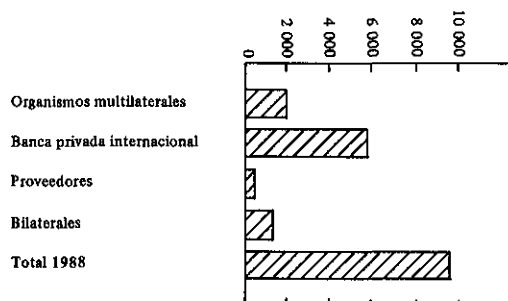
de crecimiento económico y obliga a mantener políticas de estabilización recesivas —impuestas desde afuera (FMI)— que afectan y restringen la demanda efectiva, en especial el consumo de los estratos medios y pobres; también castiga duramente tanto la inversión pública como la privada, con un alto costo humano y social.

O sea, la deuda externa se ha constituido en la forma más perversa de dependencia y es uno de los elementos básicos de la regresión social que se observa en América Latina y en especial en el Ecuador.

Gráfico I  
DEUDA EXTERNA  
(Millones de dólares)



COMPOSICION DE LA DEUDA EXTERNA EN 1988  
(Millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador.  
Nota: Años 1987 y 1988, datos provisionales.

## IX

## Las políticas sociales en las últimas décadas

En el Ecuador, como ha sido usual en América Latina, el análisis social se enfocó tardíamente y desde una óptica sectorial y se ha avanzado muy poco en su análisis desde una perspectiva global. Recientemente, algunos indicios permiten afirmar que esta tendencia está cambiando, por los enfoques multi e interdisciplinario que se empiezan a vislumbrar en las ciencias sociales. Sin embargo, se trata de los primeros pasos y es enorme todavía la tarea que queda por realizar en el futuro para percibir las características estructurales y los matices de interdependencia entre los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales; por ejemplo, la interacción entre la estructura económica y los niveles de organización, concientización, movilización y participación sociales, en el contexto de la planificación y de las estrategias para el desarrollo.

Se ha avanzado con cierta profundidad en el estudio de los procesos de acumulación de capital; con menor ritmo y nivel, en el de la distribución de la riqueza y el ingreso y menos aún, en el de la capacidad de aprovechamiento de los recursos, en especial humanos. La importancia que se concede a estos aspectos económicos contrasta con la escasa percepción del papel que ha tenido, particularmente en los países andinos, el lento, en ocasiones desgarrador proceso de mestizaje. Sus desafíos van desde las relaciones interétnicas de explotación hasta el sistema de mercado, todo lo cual incide en los patrones seculares de concentración y distribución de la riqueza y el ingreso, y en las pautas culturales para la integración social. También incide en la asimilación y creación de la ciencia y la tecnología, campo de máximo rezago frente a los países industrializados. Esta heterogeneidad estructural, sobre todo en lo social y cultural, no ha sido plenamente identificada y representa una crisis de identidad cultural. El fenómeno es consustancial a los sistemas de dependencia en que se han desarrollado América Latina y el Ecuador en particular, y en la medida que la crisis de identidad se resuelva o perdure, constituye la matriz por excelencia para

advertir las potencialidades del desarrollo económico y social de la región, o sus grandes obstáculos.

Por otra parte, los avances de la ciencia económica y el rezago relativo de la interpretación sociológica, política y sobre todo cultural, reflejan un desarrollo muy desigual que hace difícil un enfoque integral e integrado del desarrollo, entendido como desarrollo humano. Hay que superar dicho rezago para comprender mejor la dinámica del desarrollo.

Además, el enfoque de la pobreza tanto absoluta como crítica ha sido relativamente marginal y sólo recientemente ha surgido el enfoque de las necesidades básicas, que ha contribuido al análisis del problema de la pobreza. Los estudios sobre la marginalidad realizados por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica al finalizar la década de 1960, ilustran de manera objetiva los graves problemas de la pobreza en el Ecuador, que entonces afectaba a más del 50% de la población económicamente activa. No se puede desconocer que los censos nacionales de población y vivienda, que se realizan a partir de 1950, así como los censos agropecuarios, han dado a conocer cuantitativamente la estructura demográfica y los caducos sistemas de tenencia y uso de la tierra. Estos tienen su expresión más elocuente en la persistencia del latifundio y en la proliferación del minifundio, los dos obstáculos estructurales que generan mayores niveles de pobreza en el Ecuador.

No se puede dejar de señalar que el proceso de planificación en el Ecuador tiene ya más de tres décadas de existencia. En 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA, actualmente CONADE), institución que ha contribuido notablemente a recrear el diagnóstico social. Según ese diagnóstico, el obstáculo más pertinaz para el desarrollo del Ecuador es el índice alarmante de pobreza absoluta que, con la crisis, ha retomado los niveles de 1969, o sea, más del 50% de la población del Ecuador.

## X

## Los planes y programas de desarrollo social

Los planes y programas de desarrollo social han estado inmersos en los planes generales y las estrategias de desarrollo aplicados desde los años sesenta hasta la actualidad. Dichos planes globales y estrategias pusieron énfasis en la urgente necesidad de introducir cambios estructurales, en particular para superar las caducas formas de tenencia y uso de la tierra, así como los demás sistemas que acentúan el proceso de concentración de la riqueza y el ingreso. Sin embargo, se aprecia un divorcio entre lo que debe ser y lo que es; si bien la comprensión de la problemática social induce a fijar objetivos y metas (en el campo de la utopía), de hecho han sido fragmentarios y escasos los logros en materia de cambio estructural. Por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, conjuntamente con el decreto 1 001, abolieron las formas precarias de tenencia y uso del suelo, y universalizaron las relaciones capitalistas en el campo, pero sin superar el problema básico de la existencia del latifundio y sobre todo del minifundio, que perdura hasta nuestros días.

En este aspecto es importante señalar que, más que el cambio estructural, ha contribuido a la integración y transformación sociales en el Ecuador, la extraordinaria movilidad horizontal de la población—las migraciones internas—, una de las más intensas del mundo en desarrollo. Vale decir, entonces, que el dinámico proceso de colonización de la costa y, más recientemente, del oriente, han sido la fuente más viva de integración y articulación sociales. La expansión de la frontera agrícola y el acelerado crecimiento urbano unido a la armonía urbano-rural e interurbana, han sido obra de los caminantes de la tierra más que logros de los propósitos deliberados de cambio estructural. El Ecuador tiene una rica demografía y una de las más articuladas, conjuntamente con Colombia, pero este fenómeno no alcanza su plenitud, por la persistencia de la pobreza absoluta y por la ausencia de cambios estructurales, que día a día son más urgentes, ya que se van reduciendo las posibilidades de expansión de la frontera agrícola y de colonización interna.

## XI

## El enfoque sectorial social

En América Latina, así como en el Ecuador, prevalece un enfoque de corte sectorial en el diseño de la política social, centrado particularmente en los aspectos de salud, educación, alimentación y vivienda, y también en los problemas del empleo. Dicho enfoque corresponde al desafío existencial de mejorar los sistemas de reproducción biológica y de reproducción social, lo que ha llevado a destacar la importancia de la satisfacción de las necesidades básicas, sin desconocer los grandes logros alcanzados en los campos sectoriales mencionados. Sin embargo, no ha permitido desentrañar las causas básicas de la pobreza absoluta, ya que éstas son síntomas y no las causas del mal

funcionamiento del modelo de desarrollo. Aunque parezca paradójico, considerar los indicadores negativos de la pobreza absoluta como elementos en sí y no en el contexto de la funcionalidad global del sistema, ha significado que persistan en forma contumaz los alarmantes índices negativos de desarrollo social. Destacan entre ellos la alta mortalidad general y particularmente infantil, la expansión de la denominada geografía del hambre, que abarca sobre todo a la población indígena de la sierra ecuatoriana, el predominio de altas tasas de analfabetismo y de semi-analfabetismo, la alarmante deserción escolar, la proliferación del suburbio en Guayaquil y del

tugurio en Quito, que constituyen la negación más amplia de las soluciones habitacionales. Todos estos indicadores adversos, dramáticos y negativos, muestran que la óptica sectorial y asistencial no es la solución para el drama social; de ahí

la importancia estratégica de ir hacia un enfoque global que tenga como razón de ser la eliminación de las causas de la pobreza absoluta, mediante el cambio social.

## XII

### El marco institucional social

De un modo que podría calificarse de tardío, sólo al finalizar los años setenta se empieza a perfeccionar en el Ecuador el marco institucional para dotar a la política social de una visión de conjunto. Así se crea el Ministerio de Bienestar Social, instancia institucional y organismo del sector público encargado de formular, dirigir y ejecutar la política social, en forma sistemática, en los campos de la seguridad social, protección de menores, cooperativismo, promoción popular y bienestar social. No se menciona la lucha para elimi-

nar la pobreza absoluta y quizá esta omisión no sea puramente casual.

Por otra parte, pese a los esfuerzos realizados y a los logros alcanzados, el marco institucional, aparte de ser tardío, tiene aún deficiencias estructurales graves debido al escaso nivel de coordinación interinstitucional y a la carencia casi absoluta de coordinación en las relaciones entre los sectores público y privado; este último ha cumplido un papel importante desde el punto de vista asistencial.

## XIII

### Hacia el diseño de una nueva política social

Ha sido evidente el sostenido, y en ocasiones muy alto, crecimiento económico que ha registrado el Ecuador en varias fases de su historia, sobre todo en la época del auge del cacao, arroz, banano y petróleo. Pero este crecimiento no guarda relación ni armonía con el heterogéneo desarrollo social. Las contradicciones sociales, cuya expresión más violenta es la miseria y la pobreza extrema que afectan a más del 55% de la población y en especial a la población campesina, es una demostración de la desarticulación entre el desarrollo económico, en términos de crecimiento, y el desarrollo social. Este debe entenderse como un esquema que genere iguales oportunidades, en libertad, para toda la sociedad ecuatoriana. No cabe duda que los alarmantes índices de pobreza absoluta reflejan formas de discriminación social que deben superarse.

Es importante reiterar que la característica

social del Ecuador es que constituye un ejemplo clásico, en el contexto del subdesarrollo, de heterogeneidad estructural. Son pocos los países en el mundo que presentan más rasgos de contraste social. Al respecto, cabe recordar lo expresado por Emilio Bonifaz en un artículo sobre la población marginada de la sierra ecuatoriana: "Un profesor de historia natural del Instituto Max Plank de Alemania, cuando después de su visita a Bolivia, Perú y Ecuador, le pedí que en pocas palabras me diera a conocer su impresión sobre Ecuador, me dijo: Cuando se sale de una ciudad en auto y se viaja por una carretera, al cabo de una hora se han recorrido 100 kilómetros en el espacio; pero en el tiempo se han retrocedido tres siglos. En efecto, se va por los caminos sin ver cómo del siglo xx se ha retrocedido al siglo xviii. Estamos tan acostumbrados a la miseria que la atravesamos sin verla, a veces sin querer verla".

Estos hechos han originado un nivel sociológico con un alto componente de contradicción en América Latina, donde conviven, casi en forma natural, la modernidad con la pobreza absoluta, lo que divide prácticamente al país en dos países paralelos, el uno lleno de opciones, el otro casi inerte.

Regis Debray afirma, refiriéndose a Guayasamín: "Los indios de los Andes jamás han cabalgado detrás de un Zapata y jamás han podido sentarse, ni siquiera por una semana, en el terciopelo del sillón presidencial, encarnados en un Pancho Villa con su euforia y sus botas. Raza vencida desde el principio hasta el fin; Guayasamín no tiene una victoria que cantar ni consuelos que ofrecer. No conmemora ninguna historia aureolada; declama la desesperación; no articula sino dolores fijos punzantes, repetidos. Sus telas en blanco y negro tienen la banalidad de las lágrimas; sus rostros el anonimato de los crucificados al nacer".

Frente al drama de la sociedad ecuatoriana, representado por el abrumador índice de pobreza absoluta, que abarca más de la mitad de la población, se reflexiona: ¿Por qué no hay una convulsión, un proceso revolucionario que rompa el esquema tradicional de injusticia social? Se ha querido encontrar una respuesta en el gigantesco éxodo campesino desde la sierra hacia la costa, a partir de la revolución industrial y de la inserción del país en el mercado internacional como proveedor de materias primas. El país se hace y rehace en función de un acelerado proceso de migraciones internas. Al inicio de la revolución industrial, apenas el 10% de la población habitaba en la costa; ahora hay un equilibrio entre la población de la costa y la sierra y, como se indicó, hay un creciente poblamiento de la región oriental. Esta extraordinaria movilidad horizontal que se produce en varios lugares de gran dinamismo del comercio exterior, aunque no va acompañada de una movilidad vertical equivalente, es la causa más profunda de que se hayan diluido las tensiones sociales y no hayan llevado a la rebeldía social como medio básico de lograr la integración y desarrollo nacionales, como sucedió en México con la revolución agraria, o en Bolivia.

Sin embargo, la expansión de la frontera agrícola y la colonización interna, son procesos que día a día se van saturando, de manera que es

imprescindible e impostergable avanzar hacia una nueva estrategia de desarrollo. Esta debe basarse en un cambio social en que las reformas agrarias, urbana y fiscal, sean los instrumentos más importantes para superar los obstáculos que se anteponen al desarrollo. La reforma agraria debe ir acompañada de la garantía de la tenencia y uso de la tierra eficientemente cultivada. ¿Cómo resolver esta aparente contradicción? Mediante una profunda reforma agraria en las tierras habilitadas por los grandes proyectos de regulación y distribución del agua, como el proyecto Daule-Peripa que, sobre todo con el trasvase hacia la península de Santa Elena, puede favorecer a más de doscientas mil familias, si la reforma se aplica en las áreas incorporadas. De este modo se beneficiaría con esa gran obra de infraestructura —que ha sido financiada principalmente con los excedentes que ha generado el petróleo— a más de un millón de ecuatorianos. En igual sentido se puede proceder con los demás proyectos de riego que se impulsen en el futuro. En consecuencia, no es válido afirmar que la reforma agraria sea incompatible con el fomento agropecuario y con la garantía, por ejemplo, de inafectabilidad ganadera, de productos de exportación o de consumo interno en zonas prioritarias predeterminadas. La programación agraria no tiene otra alternativa que el desafío clave del proyecto estratégico de reforma agraria unido al fomento agropecuario, si se quiere combatir la pobreza absoluta y el éxodo permanente de la población pobre campesina hacia la ciudad, que incrementa el sector informal urbano, en especial en el suburbio de Guayaquil y en el tugurio de Quito. Ningún sistema de corte asistencial puede resolver los problemas de la pobreza absoluta si no se hacen los cambios estructurales que exigen la historia y el país.

El diseño de una nueva política social está comprometido con otro cambio estructural estratégico, que consiste en avanzar hacia un nuevo estilo de industrialización basado en la dotación de factores productivos del Ecuador. En otras palabras, en una industria que utilice preferentemente la mano de obra, que es el factor más abundante, en vez del capital, que es el factor más escaso. Esto implica cambios profundos en el marco institucional de la industria, como las leyes de fomento industrial y el sistema financiero de apoyo. En esta perspectiva, la industria se con-

vertiría en un elemento importante en la solución del angustioso problema del desempleo abierto y de la subocupación. Por otra parte, es igualmente importante fomentar el desarrollo de la artesanía artística y utilitaria, reconvirtiendo esta última, en la medida de lo posible, en pequeña industria. Asimismo se debería fomentar el desarrollo industrial orientado a la exportación, de preferencia la agroindustria, para dar mayor valor agregado a las materias primas que se exportan. Con ese fin habría que utilizar el sistema de programación conjunta del grupo subregional andino y la nómina de apertura de mercados en el seno de la ALADI. Un desafío estratégico es racionalizar el proceso de sustitución de importaciones, que se encuentra en una etapa intermedia de desarrollo.

Para que los cambios estructurales sean factibles, es imprescindible realizar un esfuerzo imaginativo y audaz con el fin de impulsar la transferencia más fluida de tecnología y el proyecto básico de creación científica y tecnológica. Pero previamente es indispensable introducir cambios profundos en los sistemas y contenidos de la educación, en todos sus niveles, y por cierto eliminar el analfabetismo.

La nueva política social que se propone, descansa en los siguientes elementos fundamentales:

- *La concientización social.* En el Ecuador no existe todavía plena conciencia nacional del problema de la pobreza; más bien existe una cultura de la pobreza, que mira el fenómeno con fatalismo, como una parte inherente a la idiosincrasia nacional y a los modelos tradicionales de desarrollo económico y social. Se debe crear una nueva cultura, que tenga como centro neurálgico la denuncia de la pobreza a nivel internacional y a nivel interno. La pobreza absoluta es el resultado de la dependencia, de las relaciones centroperiféricas y de un modelo interno que, por su propia dinámica, concentra la riqueza y el ingreso.
- *La movilización social.* La sociedad ecuatoriana enfrenta el desafío de movilizar la población en una verdadera cruzada contra la pobreza absoluta, en la cual tengan un papel estratégico los partidos políticos.
- *La organización social.* Ningún proyecto nacional de desarrollo tendrá resultados positivos si no se parte de una organización social adecuada para vencer el atraso y el subdesarrollo y, lo que es más grave aún, la pobreza absoluta. La democracia ecuatoriana sólo será viable en plenitud si se parte de un esquema de justicia social en libertad, que es inherente a la creación del socialismo democrático.

# Los desastres naturales y su incidencia económico-social

*J. Roberto Jovel\**

En el presente artículo se señalan los efectos de los desastres naturales sobre el desarrollo y las condiciones de vida en la región de América Latina y el Caribe. Sobre la base de los análisis cuantitativos realizados para evaluar los daños causados por los principales desastres naturales que se han producido en esta región en los últimos 16 años, el autor justifica la adopción de medidas de prevención, planificación y preparación para disminuir sus efectos.

\*Director de la División de Operaciones, centro de coordinación de las actividades de la CEPAL en materia de desastres naturales. El autor expresa su agradecimiento por sus observaciones y sugerencias a los señores Robert T. Brown, Fernando Galofré e Ian Thompson.

## Introducción

### 1. Generalidades

Los desastres han afectado a la humanidad desde sus orígenes y pueden ser causados por fenómenos naturales o por la acción del hombre. Los desastres naturales constituyen el tema del presente artículo.

Cabe hacer una distinción entre los fenómenos naturales y sus consecuencias. Los primeros son acontecimientos naturales que amenazan la vida y los bienes; un desastre es la realización de tal amenaza.<sup>1</sup> La gravedad de los daños que padece la población en un desastre determinado depende de la intensidad del fenómeno natural, la proximidad de los asentamientos humanos al lugar del fenómeno o la trayectoria seguida por éste, y el grado de prevención y preparación logrado por dicha agrupación humana.

El hombre no ejerce ningún control sobre la ubicación —en el tiempo y el espacio— ni sobre la intensidad de los fenómenos naturales que pueden causar desastres. Como no sea la reubicación de asentamientos humanos enteros a zonas más seguras, la única opción práctica —a un costo llevadero— que se ofrece al hombre para disminuir los efectos de los desastres consiste en adoptar algunas medidas de prevención y preparación que están dentro de sus posibilidades.

Los desastres naturales, habida cuenta de su elevado costo —desde el punto de vista social y económico— y de la frecuencia con que ocurren en todo el mundo,<sup>2</sup> deben reconocerse como problemas de desarrollo y no sólo como acontecimientos aislados. En los planes de desarrollo a largo plazo debería incluirse la adopción de medidas de prevención, planificación y preparación para casos de desastres.

### 2. Origen y características de los desastres naturales

Los fenómenos naturales de origen meteorológico y geológico causan desastres frecuentemente y

<sup>1</sup>Véase John Whittow, *Disasters: The Anatomy of Environmental Hazards*, Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex (Inglaterra), 1980.

<sup>2</sup>Para una visión general y resumida de la distribución cronológica y espacial de los desastres en el mundo y sus consecuencias directas, véase R. Jovel, *Natural Disasters and their Impact on the Social and Economic Development of Central America and the Caribbean*, Congreso Internacional sobre Emergencias Urbanas, Cancún (México), 1982.



con intensidad variable en los países de América Latina y el Caribe. Por una parte, cada año se desplazan tormentas tropicales por el Caribe y afectan directa o indirectamente a los países de esa subregión; acontecimientos similares afectan —aunque no en forma tan directa— a los países situados en la franja tropical de la costa del Océano Pacífico. Las modificaciones importantes de las corrientes atmosféricas sobre el Pacífico provocan cambios en las características del mar en Sudamérica e inundaciones y sequías en la vertiente del continente que fluye hacia el Pacífico.<sup>3</sup> Además, el desplazamiento anual en dirección norte-sur de la zona de convergencia intertropical sobre el continente causa inundaciones frecuentes en Centroamérica y la parte septentrional de Sudamérica. Por otra parte, la presencia del “anillo de fuego” a lo largo de la costa del continente sobre el Pacífico y otras líneas de contacto entre las placas tectónicas, provocan frecuentes e intensos terremotos y erupciones volcánicas en la región.

Los fenómenos naturales mencionados se traducen en desastres de intensidad diferente en la región, que causan pérdidas de vidas y lesiones entre la población, daños e interrupciones en los servicios básicos y en la infraestructura social y económica, así como pérdidas de existencias y de producción. Además, estas pérdidas directas e indirectas tienen efectos secundarios en las variables macroeconómicas, que obstaculizan los esfuerzos de las autoridades por alcanzar un crecimiento sostenido.

En la información con que se cuenta respecto de los principales desastres naturales ocurridos en el mundo desde 1846 hasta 1978, se señala que 34 tuvieron lugar en América Latina y el Caribe y causaron la muerte de alrededor de 1.2 millones de personas.<sup>4</sup> Existe información más detallada acerca de los desastres principales habidos en la región desde 1972 hasta la fecha.

Aunque los medios de comunicación han dado información amplia y directa sobre los sufrimientos humanos y la destrucción causados por los desastres más recientes, no existen para la

región estimaciones cuantitativas precisas de carácter sistemático en cuanto a las pérdidas causadas por los desastres.

En el presente artículo se presenta una estimación preliminar de los efectos sociales y económicos de los desastres naturales ocurridos en América Latina y el Caribe, con miras a justificar la adopción de actividades de prevención y planificación para el caso de desastres. Esta estimación se basa en informaciones recopiladas en los últimos años por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### 3. *El trabajo de la CEPAL en materia de desastres naturales*

En los últimos 18 años, la CEPAL ha acumulado informaciones cuantitativas detalladas sobre las repercusiones sociales y económicas de algunos desastres tanto naturales como provocados por el hombre en la región, como parte de su programa de trabajo sobre evaluación de los daños y la planificación de las actividades de rehabilitación y reconstrucción después de un desastre.

A pedido del gobierno de un país afectado por un desastre, la CEPAL envía una misión especial que se encarga de realizar una evaluación independiente de los daños directos e indirectos, estimar sus efectos en el desarrollo económico nacional y su repercusión en las condiciones sociales e identificar proyectos de rehabilitación y reconstrucción.

Para esa tarea, la CEPAL ha concebido una metodología para cuantificar los daños sectoriales y evaluar sus repercusiones en la actividad económica general y en las condiciones de vida. La misión está integrada normalmente por especialistas en evaluación de daños con que cuenta la CEPAL; por su parte, los organismos especializados de las Naciones Unidas designan expertos sectoriales en su esfera de competencia para que participen en la misión.

Esta labor ayuda al gobierno del país afectado a definir las prioridades de acción para después del desastre y a gestionar la cooperación internacional necesaria. La comunidad donante internacional —los distintos gobiernos y las organizaciones multilaterales— utiliza estas evaluaciones para orientar su cooperación al país afectado.

<sup>3</sup>Es el llamado fenómeno de oscilación austral de El Niño (El Niño Southern Oscillation, ENSO), que se presenta normalmente una vez cada 3 a 12 años.

<sup>4</sup>R. Jovel, *op. cit.*

## I

## Análisis de desastres naturales importantes ocurridos recientemente en América Latina y el Caribe

### 1. Definiciones

Los efectos de los desastres naturales deben considerarse no sólo desde el punto de vista humanitario, sino también y sobre todo desde el punto de vista económico y social. Estos efectos pueden dividirse en las siguientes categorías principales:<sup>5</sup>

- los efectos directos en los bienes de la población afectada por el desastre;
- los efectos indirectos resultantes de la reducción de la producción y la prestación de servicios; y
- los efectos secundarios que pueden aparecer algún tiempo después del desastre: disminución del crecimiento y el desarrollo económicos; aumento de la inflación; problemas de balanza de pagos; aumento de los gastos y el déficit fiscales; disminución de las reservas monetarias, etc.

Entre los efectos directos se incluyen las pérdidas en el acervo de capital y en las existencias y, en algunos casos, en la producción. Entre los efectos indirectos se incluye la baja de la producción en la zona afectada, el aumento de los gastos para proporcionar servicios o mantener un nivel dado de condiciones de vida, etc. De cierta manera, los efectos indirectos pueden considerarse como pérdidas en la "red de distribución" del sistema económico.

### 2. Estudios de casos

De acuerdo con la definición mencionada de pérdidas y utilizando una metodología de evaluación de daños elaborada por la CEPAL, se han efectuado análisis detallados para determinar los efectos sociales y económicos de algunos desas-

tres importantes que han tenido lugar en América Latina y el Caribe durante el período comprendido entre 1972 y 1988.

Se realizaron evaluaciones de los daños para desastres naturales de origen tanto geológico como meteorológico. Los terremotos y las erupciones volcánicas son desastres de origen geológico. Las inundaciones, los huracanes y las sequías son causados por fenómenos meteorológicos.

Se hicieron análisis de informaciones detalladas relativas a los terremotos de Managua (1972), Guatemala (1976), México (1985), San Salvador (1986) y el Ecuador (1987) y a la erupción y la subsiguiente avalancha de lodo del volcán Nevado del Ruiz en Colombia (1985). Se efectuaron análisis similares para los casos de los huracanes Fifi en Honduras (1974), David y Federico en la República Dominicana (1979), las inundaciones y la sequía causadas por el fenómeno de El Niño en Bolivia, el Ecuador y el Perú (1982-1983) y por el huracán Joan en Nicaragua (1988).

En los cuadros 1 y 2 se presenta una síntesis de las pérdidas económicas ocasionadas por cada uno de esos fenómenos. Para facilitar las comparaciones entre los resultados de los diferentes desastres, las cifras de daños se ajustaron al año 1987 para tener en cuenta la inflación.<sup>6</sup>

a) *El terremoto de Managua de 1972.*<sup>7</sup> Un terremoto originado en fallas tectónicas, poco profundas y muy localizadas destruyó la mayor parte del centro de Managua a finales de 1972. Se derrumbaron o quedaron dañados la mayor parte de los edificios comerciales y públicos así como las viviendas y otros tipos de infraestructura social. Además, se vio considerablemente afectada la capacidad industrial.

<sup>5</sup>Las cifras de daños para el caso del huracán Joan se dan en dólares de 1988.

<sup>7</sup>Véase CEPAL, *Informe sobre los daños y repercusiones del terremoto de la ciudad de Managua en la economía nicaragüense* (E/CN. 12/AC. 64/2/Rev. 1), Nueva York, 1973.

<sup>5</sup>Véase Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), *Prevención y mitigación de desastres: compendio de los conocimientos actuales*, vol. 7. *Aspectos económicos*, Naciones Unidas, Nueva York, 1979.

Entre los principales efectos sociales se contaron 6 000 muertos, o sea, casi 1.4% de la población de Managua en ese entonces; hubo más de 20 000 heridos; y 300 000 personas quedaron sin hogar (70% de la población total de la ciudad).

Además, unas 58 500 personas quedaron temporalmente sin empleo o en situación de subempleo, debido a la destrucción o daño de sus lugares de trabajo.

Las pérdidas directas se estimaron en 1 580 millones de dólares (de 1987). En esta cifra se incluye la destrucción o daño de la infraestructura social —viviendas, instalaciones de salud y locales de enseñanza— y las pérdidas de existencias de los sectores comercial e industrial. Los daños

indirectos en los que se incluyen aumentos de costos para el suministro de servicios básicos y pérdidas de producción sobre todo en el sector industrial se estimaron en 387 millones de dólares. Las pérdidas totales causadas por este desastre se estimaron en 1 967 millones de dólares (cuadro 1).

Los efectos secundarios en los años posteriores al desastre incluyeron un aumento de 687 millones de dólares en el déficit del sector público, debido a la necesidad de invertir para la reconstrucción y la reducción de los ingresos tributarios; y un incremento de 186 millones de dólares en el déficit de la balanza de pagos, debido a la necesidad de importar equipos y materiales para

Cuadro 1  
PERDIDAS ECONOMICAS CAUSADAS POR DESASTRES NATURALES  
RECIENTES DE ORIGEN GEOLOGICO  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
(Millones de dólares de 1987)<sup>a</sup>

Pérdidas y efectos	Terremotos					Erupción
	Managua 1972	Guatemala 1976	México D.F. 1985 <sup>b</sup>	San Salvador 1986 <sup>c</sup>	Ecuador 1987 <sup>d</sup>	Nevado del Ruiz 1985
<i>Pérdidas totales</i>	1 967	1 437	4 337	937	1 001	224
<i>Pérdidas directas</i>	1 580	1 402	3 793	710	186	154
Acervo de capital	1 412	1 381	3 777	694	184	150
Existencias	168	21	16	16	2	4
<i>Pérdidas indirectas</i>	387	35	544	227	815	70
Producción	...	35	154	71	704	17
Servicios <sup>e</sup>	387	...	390	156	111	53
<i>Efectos secundarios</i>						
<i>Finanzas del sector público</i>	687	368	1 899	935	397	...
Aumento de los gastos	673	368	2 025	974	55	
Disminución de los ingresos	14	—	(126)	(39)	342	
<i>Sector externo</i>	186	419	8 579	350	781	...
Disminución de las exportaciones	—	—	1 650	—	635	
Aumento de las importaciones	186	419	9 075	447	155	
Ingresos relacionados con desastres <sup>f</sup>	...	...	(2 146)	(97)	(9)	

Fuente: CEPAL.

<sup>a</sup> A fin de facilitar la comparación, todas las cifras se ajustaron para tener en cuenta la inflación hasta 1987.

<sup>b</sup> Efectos secundarios estimados para 1985 a 1987, y proyectados desde entonces hasta 1990.

<sup>c</sup> Efectos secundarios estimados para 1986 y 1987, y proyectados desde entonces hasta 1991.

<sup>d</sup> Se incluyen los daños causados por las inundaciones y corrientes de lodo que siguieron, que representan un porcentaje muy elevado del total.

<sup>e</sup> Pérdidas de ingreso a causa de la disminución o interrupción de los servicios y/o aumento de gastos para suministrarlos.

<sup>f</sup> Provenientes de la ayuda de emergencia y del pago de reaseguros del extranjero.

finés de reconstrucción. Otros efectos secundarios incluyeron la disminución del crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del ingreso por habitante en 1973. Además, aumentaron los precios al consumidor y disminuyeron las reservas monetarias.

b) *El huracán Fifi*. En 1974, el huracán Fifi azotó el territorio continental de Centroamérica. Sus fuertes vientos y las inundaciones consiguientes destruyeron o dañaron viviendas y otra infraestructura social en las zonas urbanas marginales, la infraestructura del transporte y otros tipos de infraestructura física, las plantaciones permanentes y la producción de cultivos anuales, y los recursos naturales y el medio ambiente.

Solamente en Honduras<sup>8</sup> —también resultaron afectados otros países, como Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Belice— murieron 7 000 personas. Casi 15 000 más quedaron sin hogar, cifra que representa una fracción pequeña de la población de la zona afectada; sin embargo, algunas aldeas pequeñas fueron totalmente arrasadas. Lo insuficiente de la información impidió conocer el número de heridos y los efectos en el empleo.

Las pérdidas directas ascendieron a 388 millones de dólares, lo que comprende la destrucción o daño de viviendas, servicios de salud y enseñanza; puentes, caminos y puertos; y la pérdida de algunas plantaciones permanentes y de tierras cultivables que fueron erosionadas por el huracán. Asimismo resultaron afectadas existencias de bienes domésticos y comerciales. Los daños indirectos, que se estimaron en 200 millones de dólares, incluyeron pérdidas en la producción de bananos y cultivos anuales y aumentos de costos de los servicios públicos. Las pérdidas totales causadas por el huracán sólo en Honduras ascendieron a 588 millones de dólares (cuadro 2).

Entre los efectos secundarios se cuenta el deterioro de la balanza de pagos en 362 millones de dólares, debido a la disminución de exportaciones de productos agropecuarios y a las importaciones de equipos y materiales para la reconstrucción. Las finanzas del sector público acusaron un efecto negativo de 224 millones de dóla-

res, debido a la necesidad de invertir con fines de rehabilitación y reconstrucción, y a causa de la disminución de los ingresos tributarios por menores exportaciones (cuadro 2).

Otro de los efectos secundarios fue la disminución del crecimiento del PIB en los años siguientes, lo que contrasta notablemente con una vigorosa tasa de crecimiento —5%— en los años anteriores.

c) *El terremoto de Guatemala de 1976*.<sup>9</sup> Un fuerte terremoto causado por el desplazamiento de las placas tectónicas del Caribe, de Cocos y de la América del Norte, con epicentros situados a lo largo de una gran falla geológica que atraviesa el país, causó extensos daños en muchas aldeas y ciudades medianas del interior y en la Ciudad de Guatemala.

Se estimó que perecieron unas 22 800 personas, lo que hace de este terremoto —junto con la erupción del volcán Nevado del Ruiz en 1985— el fenómeno más destructor para la vida humana en la historia reciente de la región. Además, 76 000 personas resultaron heridas y más de un millón —casi el 19% de la población del país— quedó sin hogar.

Las pérdidas directas se estimaron en 1 400 millones de dólares, por la destrucción de viviendas y otro tipo de infraestructura social, infraestructura de transporte y existencias de bienes domésticos y comerciales. Hubo pérdidas indirectas de 35 millones de dólares debido a reducciones en la producción comercial y agropecuaria y breves interrupciones de los servicios de suministro de agua y energía eléctrica. Las pérdidas totales ascendieron a 1 437 millones de dólares (cuadro 1).

Los efectos secundarios en la economía se estimaron en 787 millones de dólares. El presupuesto fiscal se vio afectado por la necesidad de aumentar los gastos para financiar proyectos de rehabilitación y reconstrucción; y la situación de balanza de pagos se deterioró debido a la necesidad de importar materiales y equipos para las actividades de socorro, rehabilitación y reconstrucción (cuadro 1).

d) *Huracanes David y Federico*. En 1979 atravesó la República Dominicana el huracán David;

<sup>8</sup>Véase CEPAL, *Informe sobre los daños y repercusiones del huracán Fifi en la economía hondureña* (E/CEPAL/AC. 67/2/Rev. 1), Santiago, 1974.

<sup>9</sup>Véase CEPAL, *Daños causados por el terremoto de Guatemala y sus repercusiones sobre el desarrollo económico y social del país* (CEPAL/MEX/76/Guat. 1), Santiago, 1976.

Cuadro 2  
 PERDIDAS ECONOMICAS CAUSADAS POR DESASTRES  
 NATURALES RECIENTES DE ORIGEN  
 METEOROLOGICO EN AMERICA LATINA  
 Y EL CARIBE  
 (Millones de dólares)<sup>a</sup>

Pérdidas y efectos	Huracanes			Inunda- ciones y sequías de El Niño 1982-1983 <sup>e</sup>
	Fifi 1974 <sup>b</sup>	David y Federico 1979 <sup>c</sup>	Joan 1988 <sup>d</sup>	
<i>Pérdidas totales</i>	588	1 057	840	3 970
<i>Pérdidas directas</i>	388	842	745	1 311
Acervo de capital	329	506	668	1 060
Existencias	14	230	18	251
Producción	45	106	59	—
<i>Pérdidas indirectas</i>	200	215	95	2 659
Producción	175	185	15	1 284
Servicios <sup>f</sup>	25	30	80	1 375
<i>Efectos secundarios</i>				
<i>Finanzas del sector público</i>	224	303	605	.. <sup>g</sup>
Aumento de los gastos	214	264	605	
Disminución de los ingresos	10	39	—	
<i>Sector externo</i>	362	464	241	621
Disminución de las exportaciones	48	167	27	547
Aumento de las importaciones	314	296	223	74
Ingresos relacionados con desastres <sup>h</sup>	...	...	(9)	...

Fuente: CEPAL.

<sup>a</sup> A fin de facilitar la comparación, todas las cifras se ajustaron para tener en cuenta la inflación hasta 1987.

<sup>b</sup> Los daños se refieren únicamente a Honduras, aun cuando otros países también resultaron afectados.

<sup>c</sup> Los daños se refieren sólo a la República Dominicana, aun cuando otros países también resultaron afectados.

<sup>d</sup> Estas cifras están en dólares de 1988. Los efectos secundarios se proyectaron hasta 1993.

<sup>e</sup> Daños en Bolivia, el Ecuador y el Perú; otros países también resultaron afectados.

<sup>f</sup> Pérdidas de ingresos a causa de la disminución o interrupción de los servicios o aumento de gastos para suministrarlos.

<sup>g</sup> Se produjeron aumentos considerables del déficit fiscal, pero no se dispone de estimaciones precisas al respecto.

<sup>h</sup> Provenientes de la ayuda de emergencia y el pago de reaseguros del extranjero.

varios días después, la tormenta tropical Federico —que posteriormente se transformó en huracán— azotó también a la isla. Fueron afectados asimismo Dominica, Haití y Cuba.

La combinación de vientos de muy alta velocidad y las inundaciones subsiguientes causaron una amplia destrucción o daño a las viviendas, la infraestructura agrícola y la producción, los ser-

vicios de electricidad y suministro de agua potable, la infraestructura física en general y el medio ambiente.

Entre los principales efectos sociales se incluyó la muerte de sólo 2 100 personas, gracias a la existencia de un sistema de alerta y un plan de evacuación. Quedaron sin hogar más de 600 000 personas, o sea, 10% de la población del país. No

se pudieron obtener cifras completas respecto a las personas que quedaron heridas o que perdieron sus puestos de trabajo.<sup>10</sup>

Las pérdidas directas se estimaron en 842 millones de dólares, incluidas pérdidas de 506 millones de dólares del acervo de capital de los sectores (en orden de magnitud decreciente) agrícola y ganadero, vivienda, sistemas de energía y suministro de agua e infraestructura del transporte; 230 millones de dólares en ganado y existencias de bienes comerciales y domésticos; y 106 millones de dólares en producción de bananos y otros cultivos. Las pérdidas indirectas ascendieron a 215 millones de dólares por una disminución de la producción agrícola y comercial en los años siguientes (185 millones de dólares), y un aumento de costos y reducción de ingresos en los sectores de servicios. Las pérdidas totales se calcularon así en 1 057 millones de dólares (cuadro 2).

Como repercusiones secundarias en la economía pueden señalarse los efectos negativos, por un monto de 464 millones de dólares, en la balanza de pagos, debido a aumento de las importaciones para satisfacer necesidades provocadas por el desastre y disminución de las exportaciones de bananos y otros cultivos; y un efecto negativo de 303 millones de dólares en las finanzas del sector público, por aumento de gastos para fines de socorro, rehabilitación y reconstrucción y por disminución de ingresos tributarios provenientes de exportaciones (cuadro 2).

El producto interno bruto creció a una tasa más rápida durante los años que siguieron al desastre, debido, al menos en parte, a la recesión económica de los años anteriores, que había sido provocada por el aumento de los precios del petróleo. Sólo se dispone de escasa información sobre las presiones inflacionarias y las fluctuaciones de las reservas monetarias después de la catástrofe.

e) *El fenómeno de El Niño de 1982-1983*.<sup>11</sup> La modificación de las corrientes atmosféricas sobre el Pacífico Sur en 1982-1983 afectó a Bolivia,

<sup>10</sup>Véase CEPAL, *República Dominicana: repercusiones de los huracanes David y Federico sobre la economía y las condiciones sociales; nota de la Secretaría* (E/C/CEPAL/G. 1098/Rev. 1), Santiago, 1979.

<sup>11</sup>Véase CEPAL, *Desastres naturales de 1982-1983 en Bolivia, Ecuador y Perú* (E/C/CEPAL/G. 1274), Santiago, 1983.

Chile, el Ecuador y el Perú con características e intensidades diferentes. Se produjeron inundaciones en amplias zonas de las regiones costeras del Ecuador y el Perú septentrional, así como en la región amazónica de Bolivia, y una grave sequía afectó las tierras altas de Bolivia y el Perú. La temperatura y la salinidad del agua de mar sufrieron modificaciones adversas.

El número de muertos y heridos no fue elevado; 298 000 personas —de las zonas urbanas marginales y rurales— quedaron sin hogar a causa de las inundaciones; y un total de 3.7 millones de personas fueron directamente afectadas por la pérdida parcial o total de sus medios de producción, la desaparición de servicios de salud y enseñanza, la escasez de alimentos y deterioro de los niveles nutricionales, el aumento de los niveles de morbilidad y la escasez de insumos agrícolas y alimentarios.

La sequía en las tierras altas hizo que los grupos de población más empobrecidos del continente llegaran al límite de la hambruna generalizada y provocó nuevas migraciones hacia otras zonas y países. Sólo recientemente se ha restablecido en esa región la situación que existía antes del desastre.

Tanto los pescadores artesanales como las empresas comercializadoras resultaron considerablemente afectados por la gran merma de la producción pesquera, provocada por los cambios en las características del agua de mar. Ciertas variedades de peces emigraron hacia otros lugares o murieron. La captura anual de peces sólo recientemente ha logrado recuperar los niveles previos al desastre.

Los daños directos en Bolivia, el Ecuador y el Perú se estimaron en 1 311 millones de dólares. Incluían pérdidas en el acervo de capital y existencias de bienes de los sectores de agricultura, transporte, producción de petróleo, industria pesquera y la infraestructura social. Las pérdidas indirectas ascendieron a 2 659 millones de dólares, en los que se incluye una reducción de la producción en la agricultura, la industria y la pesca, así como aumento de costos y reducción de ingresos en el sector de transporte.

Las pérdidas totales ascendieron así a 3 970 millones de dólares, por lo que este desastre ocupa el segundo lugar en cuanto a más elevados costos en la historia reciente de la región (cuadro 2). Además, estas pérdidas representan cerca del

10% del PIB combinado de dichos países, o el 50% de los ingresos anuales del sector público en esa época. Bolivia, la economía más frágil, resultó con mucho la más afectada.

Los efectos secundarios en el desarrollo económico fueron cuantiosos. El efecto negativo en la balanza de pagos alcanzó, en el bienio 1982-1983, un monto estimado en 621 millones de dólares, por la disminución de las exportaciones pesqueras, agrícolas y ganaderas, y por las importaciones de alimentos e insumos agropecuarios. Los déficit del sector público y su relación con el PIB se incrementaron notablemente. Esto se debió a disminuciones de los ingresos por impuesto al valor agregado y por impuestos a la exportación, y a gastos imprevistos para efectuar actividades de socorro, rehabilitación y reconstrucción.

El crecimiento del producto interno bruto y por habitante disminuyó en los tres países a tasas negativas de hasta un 10%. Los precios al consumidor aumentaron hasta en un 50% en algunos casos, debido principalmente a incrementos de precios de los alimentos ocasionados por las mermas de producción y la especulación.

f) *El terremoto de 1985 en la Ciudad de México.*<sup>12</sup> Un terremoto de extraordinaria magnitud —8.1 en la escala de Richter—, originado en la brecha de Michoacán y con efectos magnificados por las condiciones especiales del subsuelo, causaron en septiembre de 1985 extensos daños en un sector densamente poblado del centro de la Ciudad de México.

El terremoto y las réplicas subsiguientes causaron la muerte de más de 10 000 personas; otras 30 000 resultaron con lesiones físicas o alteraciones síquicas y alrededor de 150 000 personas quedaron sin hogar.

Unas 33 600 viviendas resultaron destruidas y 65 000 más experimentaron daños de consideración. Las instalaciones del sector de la salud se vieron notablemente reducidas, por cuanto muchos hospitales y clínicas resultaron destruidos o con daños irreparables. Cerca de la quinta parte de los establecimientos de enseñanza de la capital fueron destruidos o quedaron seriamente ave-

riados. También resultaron afectados, aunque en menor grado, los servicios de suministro de agua, electricidad y telecomunicaciones en el sector céntrico de la capital.

Las pérdidas directas se estimaron en 3 793 millones de dólares. En ello se incluyen pérdidas de infraestructura y equipo en los edificios de la administración pública; viviendas, instalaciones de salud y enseñanza; comunicaciones; y la pequeña industria y el comercio. Las pérdidas indirectas se estimaron en 544 millones de dólares, y se relacionan con una disminución de los ingresos y/o aumentos de los costos en la pequeña industria y el comercio, las comunicaciones, el turismo y el sector de servicios personales. Las pérdidas totales causadas por el terremoto ascendieron a 4 337 millones de dólares, convirtiendo este desastre natural en el más perjudicial de los últimos años en la región (cuadro 1).

Sin embargo, más grave que la impresionante magnitud de las pérdidas absolutas —que una economía del tamaño de la de México podría haber absorbido en circunstancias normales, puesto que las pérdidas totales representaron sólo el 2.7% del PIB en ese momento— es el efecto que tendrán la rehabilitación y reconstrucción en las principales variables macroeconómicas. Cabe recordar que el desastre sucedió en una época en que el gobierno aplicaba una política de austeridad en los gastos públicos, los bancos tenían escasa liquidez para enfrentar la mayor demanda de crédito y en que se anticipaban restricciones externas.

Se prevé que, en los cinco años posteriores al terremoto, el efecto negativo en la balanza de pagos alcance 8 579 millones de dólares, pese a ingresos considerables por concepto de reaseguros y donaciones del exterior. Además, se prevé que el déficit del sector público aumente aproximadamente en 1 900 millones de dólares debido a la necesidad de efectuar gastos de rehabilitación y reconstrucción (cuadro 1).

Las exigencias de la reconstrucción hicieron que las autoridades mexicanas revisaran su política económica a fin de hacer lugar a las mayores demandas de fondos públicos, créditos e importaciones. Además, las prioridades para las actividades públicas se reorientaron a fin de permitir la reasignación de recursos hacia la reconstrucción, dejando pendiente la solución de antiguos problemas de la capital.

<sup>12</sup>Véase CEPAL, *Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país* (L.C/G. 1367), Santiago, 1985.

g) *La erupción volcánica del Nevado del Ruiz.*<sup>13</sup> A finales de 1985, las corrientes de lodo originadas por el derretimiento de la nieve después de la erupción del volcán Nevado del Ruiz en Colombia causaron la muerte de 22 800 personas. Esa cifra comprendía más del 90% de la población de la ciudad de Armero, que no contaba con un sistema adecuado de prevención y alertas. Además, 5 200 personas resultaron heridas y otras 10 000 quedaron sin hogar. Unas 200 000 personas fueron directa o indirectamente afectadas por la catástrofe.

En este desastre tan fuera de lo común, los muertos superaron a los sobrevivientes en una relación de tres a dos. A pesar de la gran pérdida de vidas humanas, no cabe exagerar la tragedia de los sobrevivientes. Estos quedaron sin hogar, muchos sufrieron lesiones graves—algunos hasta perdieron sus extremidades mientras se trataba de rescatarlos— y muchos vieron desaparecer a toda su familia. Además, requerían rehabilitación física y síquica, y carecían de los indispensables servicios permanentes de salud y enseñanza.

Según una estimación preliminar, las pérdidas totales ascendieron a 224 millones de dólares. Las pérdidas directas del acervo de capital en infraestructura social y física—incluida la destrucción total de una ciudad de 25 000 habitantes— se estimaron en 150 millones de dólares, y se perdieron existencias de bienes por valor de cuatro millones de dólares. Las pérdidas indirectas se estimaron en 70 millones de dólares, incluyendo pérdidas de producción de 17 millones de dólares y pérdidas de ingresos o incrementos de gastos para la prestación de servicios (cuadro 1).

Los efectos económicos secundarios no se calcularon, pero fueron pequeños en comparación con las variables macroeconómicas nacionales, debido a que la región afectada era poco extensa. Se estimó que el único efecto mensurable podría ser un ligero aumento del gasto público nacional para fines de ayuda de urgencia y rehabilitación inmediata.

La verdadera medida de este desastre radica, sin duda, en la tragedia de las pérdidas humanas.

h) *El terremoto de San Salvador en 1986.*<sup>14</sup> Este desastre causó la muerte a unas 1 200 personas; más de 10 000 resultaron heridas, y cerca de 500 000 experimentaron la pérdida parcial o total de sus hogares y pequeños negocios. Las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población resultaron gravemente afectadas por las pérdidas de viviendas, servicios básicos y fuentes de ingresos.

Este terremoto causó un daño considerable a las viviendas y a los servicios básicos de abastecimiento de agua y alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones. Destruyó total o parcialmente gran cantidad de edificios en los sectores de salud y enseñanza, así como infraestructura, maquinaria y existencias pertenecientes a la industria y el comercio. Además, el funcionamiento de la administración pública se vio interrumpido temporalmente por la destrucción de edificios y la pérdida o destroz de archivos y sistemas de comunicaciones.

Las pérdidas totales se estimaron en unos 937 millones de dólares. Los daños directos, incluyendo las pérdidas de acervo de capital y existencias, se estimaron en 710 millones de dólares; y las pérdidas indirectas ascendieron a otros 227 millones. Los sectores más afectados por las pérdidas materiales en infraestructura fueron los de vivienda, comercio y edificios públicos. El comercio fue el sector más afectado por las pérdidas de producción, mientras que los servicios públicos básicos hubieron de soportar fuertes pérdidas por aumento de gastos y disminución de ingresos.

Mientras que otros desastres ocurridos en la región han causado pérdidas materiales y de producción más elevadas, el terremoto de San Salvador tuvo una repercusión económica mayor. En este caso, las pérdidas totales ascendieron aproximadamente a la cuarta parte del producto interno bruto del país o a cerca del 40% de su deuda externa en ese entonces.

Los efectos secundarios en la economía se dejarán sentir durante varios años. Debido exclusivamente a este desastre, en 1986 el crecimiento del producto interno bruto disminuyó en un 2%; el déficit fiscal aumentó en más del 24%;

<sup>13</sup>Véase Naciones Unidas, *La catástrofe natural del volcán Nevado del Ruiz* (SC/SM. 1/1), Nueva York, 1985.

<sup>14</sup>Véase CEPAL, *Terremoto de 1986 en San Salvador: daños, repercusiones y ayuda requerida* (L/C/G. 1443), Santiago, 1986.



la administración pública se vio gravemente desorganizada; y el sector externo experimentó la duplicación de su déficit en cuenta corriente debido al aumento de las importaciones con fines de reconstrucción. Se prevé que en los cinco años posteriores al desastre, el sector público acusará un efecto negativo de 935 millones de dólares debido al aumento de gastos, no obstante un incremento de los ingresos tributarios; mientras que la posición del sector externo se verá afectada en unos 350 millones de dólares, debido al aumento en las importaciones para la reconstrucción, y a pesar de los pagos de reaseguros procedentes del exterior (cuadro 1).

El efecto social es aún más significativo. El ya considerable déficit de vivienda se incrementó apreciablemente, y el desempleo se elevó de 26 a 35% en la zona metropolitana de San Salvador. También se produjo una grave reducción en los servicios e instalaciones de salud pública. Estas consecuencias sociales del desastre se agregaron a las condiciones de vida muy deficientes de una población que venía padeciendo los efectos de una guerra civil.

i) *El terremoto de marzo de 1987 en el Ecuador.*<sup>15</sup>

Este desastre causó la muerte de cerca de 1 000 personas. Más de 5 000 personas hubieron de ser evacuadas de la zona de desastre y reubicadas en albergues temporales. Cerca de 3 000 viviendas resultaron completamente destruidas y 12 500 más hubieron de repararse. Varios hospitales y centros de salud fueron afectados también. Los sistemas de suministro de agua y de alcantarillado quedaron averiados, así como numerosos establecimientos de enseñanza.

Las corrientes de lodo causadas por el terremoto y las lluvias ulteriores destruyeron más de 40 kilómetros del oleoducto transecuatoriano, utilizado para transportar el petróleo de la región amazónica a las refinerías y los centros de exportación situados en la costa del Pacífico, así como la única carretera que une las provincias orientales con el resto del país. Además, la producción agrícola se vio afectada por la erosión de tierras agrícolas causada por avalanchas, y las inundaciones arrastraron miles de cabezas de ga-

nado y recubrieron de lodo grandes extensiones de pastizales.

El daño total causado por este desastre se estimó en 1 000 millones de dólares. Los daños directos al acervo de capital y a las existencias de bienes de los sectores sociales y económicos del país se estimaron en 186 millones de dólares. Los daños indirectos, que se estimaron en 815 millones de dólares, incluyeron pérdidas cuantiosas del sector exportador de petróleo, junto con aumentos de costos para satisfacer las demandas internas de energía, así como pérdidas de producción en el sector agropecuario (cuadro 1).

Aun cuando abarcó una superficie relativamente pequeña, el desastre provocó un descenso considerable en la capacidad de producción y exportación del Ecuador. Se ha estimado que en 1987 el producto interno bruto disminuyó en un 3%, en lugar de crecer al 2.5% como se preveía antes del desastre. El sector externo experimentó pérdidas por casi 790 millones de dólares, debido a la disminución de las exportaciones de petróleo y otros productos (635 millones de dólares) y al aumento de las importaciones para fines de rehabilitación y reconstrucción. Las finanzas del sector público registraron un aumento del déficit a cerca de 397 millones de dólares debido a incremento de gastos y reducción de ingresos (cuadro 1). Para 1988 y los años siguientes, según las proyecciones hechas, el deterioro de esas variables macroeconómicas, como consecuencia del desastre, será mayor.

El desastre tuvo duras consecuencias para el bienestar de unas 400 000 personas que resultaron directamente afectadas. El mayor impacto fue sobrellevado por grupos de población que vivían en zonas rurales y urbanas marginales situadas en varias provincias donde los niveles de desempleo y las tasas de analfabetismo son elevados, y donde es limitada la prestación de los servicios sociales básicos de salud, saneamiento y enseñanza. Además, aproximadamente 75 000 personas que vivían en la región amazónica se vieron aisladas del resto del país durante varios meses; los suministros básicos que necesitaban hubieron de transportarse por aire, y era imposible hacer llegar a los mercados los productos de esta población.

j) *Huracán Joan.*<sup>16</sup> En octubre de 1988, el

<sup>15</sup>Véase CEPAL, *Desastre natural de marzo de 1987 en el Ecuador y sus repercusiones sobre el desarrollo económico y social* (L.C/G. 1465), Santiago, 1987.

<sup>16</sup>Véase CEPAL, *Daños ocasionados por el huracán Joan en*

décimo huracán de la temporada en el Caribe causó un desastre de grandes proporciones en Nicaragua e infligió daños a los países vecinos, Costa Rica, Panamá y El Salvador. Con vientos de hasta 217 kilómetros por hora, el huracán entró en el territorio de Nicaragua y destruyó varias ciudades; después de atravesar la divisoria continental, causando precipitaciones e inundaciones extraordinarias, sus vientos perdieron fuerza y el fenómeno se transformó en una tormenta tropical antes de perderse en el Océano Pacífico.

En Nicaragua, unas 310 000 personas fueron evacuadas de las zonas de peligro antes que el huracán llegara; se les albergó en refugios temporales para protegerlas de los vientos, la lluvia y las inundaciones, y hasta el restablecimiento de las condiciones ambientales y de salud mínimas en sus pueblos. Alrededor de 230 000 campesinos y pescadores de bajos ingresos vieron destruidos o dañados sus hogares y sus medios de trabajo. Un total de 2.8 millones de personas fueron directa o indirectamente afectadas por el desastre.

Los daños directos, que se estimaron en 745 millones de dólares, incluyeron la destrucción total o parcial de la infraestructura social, especialmente viviendas, la erosión de suelos agrícolas y la devastación de extensas zonas de bosques tropicales, la destrucción o daño de la infraestructura económica, en especial los medios de transporte, y daños a la infraestructura y pérdidas de producción en la agricultura y la industria. Las pérdidas indirectas, estimadas en 95 millones de dólares, obedecían al aumento de gastos para proporcionar servicios de salud, atender las operaciones necesarias de emergencia y a pérdidas de producción en un futuro cercano. Las pérdidas totales se estimaron en 840 millones de dólares (cuadro 2).

Estas pérdidas constituyen una carga muy grande para Nicaragua. Representan un poco menos del 10% del acervo de capital acumulado del país, o alrededor del 40% del producto inter-

no bruto de 1988. Además, el desastre ocurrió en un momento en que la economía de Nicaragua mostraba señales de creciente debilidad, ya que continuaba experimentando un estado de crisis semipermanente causada, en parte, por el acentuado deterioro del sector externo —que ha resultado gravemente afectado por un bloqueo económico desde 1985— y por la necesidad, en los últimos años, de asignar una gran proporción de sus escasos recursos para fines de defensa.

Los efectos secundarios en la situación económica se dejarán sentir durante varios años. Sólo en 1988, la caída del producto interno bruto aumentó en dos puntos porcentuales y el ingreso por habitante se redujo aún más; por otra parte se incrementó el ya elevado déficit fiscal debido a los gastos adicionales efectuados para satisfacer las necesidades de la emergencia. En 1989 y los años subsiguientes, aun cuando se prevé cierta recuperación de los sectores productivos y de la construcción, las finanzas del sector público se deteriorarán todavía más debido a la necesidad de nuevas inversiones y gastos para fines de rehabilitación y reconstrucción; y la balanza de pagos mostrará mayores desequilibrios, como resultado de la necesidad de incrementar las importaciones y del descenso inevitable de las exportaciones (cuadro 2). No hay duda de que esto provocará una aceleración de la tendencia hiperinflacionaria que existía antes del desastre.

El gobierno se verá obligado a revisar sus metas recientes para restablecer el equilibrio macroeconómico. Además, el país no tiene la capacidad para emprender, por sí solo, la necesaria labor de rehabilitación y reconstrucción, continuando al mismo tiempo sus esfuerzos a largo plazo para lograr un desarrollo sostenido y mejorar las condiciones de vida de la población. Puede hacerse necesario aplazar amplios programas de desarrollo económico y social que estaban en marcha o a punto de iniciarse.

Las consideraciones anteriores adquieren mayor importancia si se considera que la población más afectada por el desastre incluye cerca de 62 000 familias campesinas de bajos ingresos, que perdieron sus cultivos de subsistencia y sus muy escasas pertenencias, y que ahora se enfrentan a la tarea de reconstruir su economía de base familiar sumamente frágil.

---

*Nicaragua: sus efectos sobre el desarrollo económico y las condiciones de vida, y requerimientos para la rehabilitación y reconstrucción; nota de Secretaría (L.C./C. 1544), Santiago, 1988.*

## II

## Los efectos de los desastres naturales

1. *Estimaciones de las pérdidas para toda la región*

Una vez analizada la información sobre el tipo y el monto de las pérdidas sociales y económicas causadas por algunos de los principales desastres recientes en América Latina y el Caribe, pueden sacarse algunas conclusiones.

Según sea el *origen* de los fenómenos naturales que causaron el desastre natural:

- los desastres naturales de origen meteorológico —como inundaciones, huracanes y sequías— afectan generalmente una superficie geográfica más extensa que los de origen geológico;
- debido a la densidad de población, el número de víctimas que causan los desastres naturales de origen geológico —como terremotos— probablemente sea mayor que en el caso de los causados por fenómenos meteorológicos;
- las pérdidas de acervo de capital —en infraestructura física y social— resultantes de los terremotos son generalmente mucho mayores que las causadas por las inundaciones;
- las pérdidas de producción y pérdidas indirectas, por otra parte, probablemente sean mucho mayores en caso de inundaciones y sequías; y
- cuando un fenómeno geológico origina inundaciones o corrientes de lodo, las pérdidas de producción y otras pérdidas indirectas son mucho mayores que en los casos de desastres geológicos normales.

Los siguientes efectos *generales* son comunes a todos los tipos de desastres naturales:

- un número considerable de víctimas, lo que disminuye la cantidad ya limitada de recursos humanos capacitados de los países afectados;
- una disminución importante de la disponibilidad de viviendas e instalaciones de salud y enseñanza, con lo que se aumentan los déficit anteriores al desastre;
- una disminución temporal de los ingresos de los estratos sociales menos favorecidos, y un

- incremento correspondiente de las tasas ya elevadas de subempleo y desempleo;
- interrupciones temporales de los servicios de suministro de agua y saneamiento, electricidad, comunicaciones y transporte; y
- escaseces temporales de alimentos y de materias primas para la producción agrícola e industrial.

Desde el punto de vista cuantitativo, el análisis de los estudios de casos anteriormente descritos da una idea del monto de las pérdidas causadas por los principales desastres naturales en la región. Sin embargo, se producen otras pérdidas considerables a consecuencia de desastres naturales menos graves que afectan a la región con mayor frecuencia.

Respecto de estos últimos, la CEPAL ha estimado que, en los 15 años comprendidos entre 1962 y 1976, los países de Centroamérica resultaron afectados por desastres naturales de diferente tipo que causaron 39 600 muertes así como pérdidas en el acervo de capital, la producción y las existencias por unos 8 500 millones de dólares de 1987.<sup>17</sup>

Si se combinan estas últimas cifras con las de los estudios de casos ya mencionados y las de otros desastres menos estudiados, se puede llegar a la conclusión de que en toda la región de América Latina y el Caribe, se pierden anualmente más de 6 000 vidas y más de 1 500 millones de dólares (de 1987) a causa de los desastres naturales.

2. *Efectos económicos y sociales*

Aunque el monto de las pérdidas directas e indirectas señaladas es de una magnitud considera-

<sup>17</sup>Las pérdidas se desglosan de la siguiente manera:

Tipo de desastre:	Muertes	Millones de dólares de 1987
Inundaciones y huracanes	6 054	1 896
Sequía, granizo y frentes fríos	—	163
Erupciones y terremotos de origen volcánico	33 500	6 453
Total	39 554	8 512

ble, los efectos sociales y económicos de los desastres naturales son de mayor significación.

En efecto, según sean el tamaño y el grado de diversificación de la economía del país afectado, los efectos secundarios de los desastres naturales incluyen:

- una disminución del crecimiento económico y del mejoramiento de las condiciones sociales, en general;
- un aumento del déficit del sector público, debido a los gastos imprevistos para atender la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción y a las reducciones en las recaudaciones tributarias;
- un deterioro de la situación de balanza de pagos, debido a la disminución de las exportaciones y al aumento de las importaciones de equipo y materiales para fines de socorro, rehabilitación y reconstrucción; y
- un incremento de los índices del costo de vida causado por la escasez de bienes indispensables y la especulación.

Los efectos de corto plazo de las actividades de emergencia y de rehabilitación inmediata han sido absorbidos mediante los esfuerzos emprendidos por los gobiernos de los países afectados, con la ayuda generosa de la comunidad internacional. Los desastres tienen efectos de largo plazo cuya solución a menudo ha requerido grandes sacrificios por parte de la población del país afectado.

En realidad, a la luz de los estudios de casos descritos, la rehabilitación y la reconstrucción han sido posibles mediante la combinación de las siguientes medidas, de acuerdo a la situación económica concreta del país afectado:

- la reorientación de los recursos fiscales y del ahorro interno;
- la reorientación de los préstamos bilaterales o multilaterales; y
- la obtención de financiamiento externo suplementario.

Las medidas señaladas se han traducido en el aplazamiento o supresión de proyectos de desarrollo que se habían incluido en planes de desarrollo de largo plazo ya aprobados y en el retraso del mejoramiento de las condiciones sociales en general.

### 3. La necesidad de disminuir las pérdidas y amortiguar sus efectos

Si bien los fenómenos naturales que originan estos desastres son inevitables, se pueden adoptar medidas para amortiguar sus efectos sociales y económicos hasta niveles más manejables y contribuir de esta manera al desarrollo de largo plazo. Tales medidas, si bien costosas de por sí, representarían sólo una pequeña fracción del nivel actual de pérdidas ya mencionadas. Ellas incluyen actividades o sistemas de prevención, planificación y preparación que se describen brevemente a continuación.

Las medidas de *prevención de desastres* están destinadas a impedir que los fenómenos naturales causen desastres o, al menos, a limitar sus consecuencias.

El primer grupo de medidas preventivas se relaciona con el pronóstico y la alerta respecto a fenómenos naturales, y se basa en un estudio científico minucioso de los fenómenos naturales—su intensidad y su distribución cronológica y espacial— que pueden originar desastres. Entre estas medidas se incluye el establecimiento de sistemas para observar la formación y evolución de fenómenos meteorológicos y la puesta en marcha de sistemas de alerta en las cercanías de los asentamientos humanos.<sup>18</sup>

El segundo grupo de medidas preventivas se refiere a la adopción de reglamentaciones técnicas y legislativas, tales como leyes de zonificación basadas en análisis de vulnerabilidad y la reglamentación de códigos de construcción, para lograr que los edificios puedan resistir los efectos previstos de los fenómenos naturales. También se incluyen en estas medidas la instrucción y capacitación de la población para que ésta se percate de los riesgos de desastre y de las disposiciones de carácter preventivo.

Existen dos áreas principales de actividad en cuanto a la *planificación relacionada con los desastres*. En primer lugar, la planificación física debe

<sup>18</sup>No se han elaborado hasta el momento sistemas similares de pronóstico y alerta para los desastres de origen geológico, salvo en algunos casos aislados de erupciones volcánicas.

incluir análisis de vulnerabilidad ante desastres en todas las obras de desarrollo en gran escala—incluidos los asentamientos humanos— para decidir su ubicación óptima y sus características de resistencia a los desastres. En segundo lugar, la planificación del desarrollo a largo plazo debe incluir como nueva variable los posibles efectos de los desastres—teniendo debidamente en consideración la necesidad de contar con programas de socorro y de medidas de emergencia para tales casos— así como las necesidades de rehabilitación y reconstrucción que se plantearán a raíz de un gran desastre.

Por último, la preparación para casos de desastre supone la adopción de medidas destinadas

a organizar y facilitar las operaciones de salvamento y socorro en tales casos, incluida la formulación de planes de emergencia, la creación de organizaciones de socorro eficaces, la capacitación de personal para estas actividades, el almacenamiento de suministros y el establecimiento de fondos especiales para las emergencias.

Además de la labor de evaluación de daños, la CEPAL presta ayuda a los países miembros para la elaboración e instalación de sistemas de pronóstico y de alerta ante inundaciones. Se necesita realizar mayores esfuerzos para reducir las pérdidas causadas por los desastres naturales en la región.

## Institucionalismo y estructuralismo

*Oswaldo Sunkel\**

El autor hace en este artículo un análisis comparativo de dos enfoques de la economía, el institucionalismo y el estructuralismo. Para ello considera el origen y desarrollo de ambas orientaciones y explora algunas posibilidades de enriquecimiento recíproco. Hasta ahora ha habido bastante desconocimiento mutuo entre dichas corrientes, especialmente del institucionalismo en los medios estructuralistas, situación que sería conveniente superar.

El institucionalismo y el estructuralismo comparten una visión del desarrollo económico que destaca el papel dinámico del progreso técnico, sus contradicciones con las instituciones establecidas y las estructuras sociales, así como la importancia de los sistemas ideológicos y de poder expresados en las esferas política y gubernamental, variables todas que determinan la evolución del proceso de desarrollo.

El estructuralismo podría beneficiarse de la crítica institucionalista a los enfoques convencionales de la economía, de su teoría sobre el cambio técnico y el crecimiento económico, así como de su análisis de las instituciones de la economía de los Estados Unidos. El institucionalismo, a su vez, podría enriquecerse con el análisis estructuralista de la interacción entre la economía mundial y las economías nacionales, el papel de las empresas transnacionales, la inflación y el papel del Estado.

\*Asesor de la CEPAL.

Para su reunión anual de 1988, la Association for Evolutionary Economics nombró al autor de este trabajo Clarence Ayres Visiting Scholar y lo invitó a presentar una ponencia sobre el tema del título, en la sesión destinada a honrar la memoria de Clarence Ayres, celebrada en Nueva York el 29 de diciembre de 1988. El artículo que aquí se publica es una versión abreviada y revisada de dicha exposición.

La escuela institucionalista norteamericana de economía política tiene una trayectoria ya casi secular. Sus fundadores —Thorstein Veblen y John R. Commons— comenzaron a publicar sus contribuciones en la década de 1890. Su pensamiento significó una ruptura radical con la economía política clásica de Ricardo y su corolario de políticas de "laissez faire". Los continuadores de esta tradición, y en particular Clarence Ayres, persistieron en dicha trayectoria crítica respecto de la economía neoclásica. Sus seguidores contemporáneos disienten igualmente del actual paradigma neoclásico convencional y se identifican en buena medida con el pensamiento de economistas heterodoxos bien conocidos y respetados en nuestro medio y de tanto calibre como Joseph Schumpeter, Gunnar Myrdal y Kenneth Galbraith.

El institucionalismo rechaza el hedonismo individualista como fundamentación del comportamiento individual y lo reemplaza por una concepción cultural de la formación y evolución de los valores y el comportamiento social. Coloca un énfasis principal en la tecnología y en las instituciones, y en el conflicto entre la dinámica de la primera y las resistencias de las segundas como un aspecto central de su teoría del cambio social. Tiene una visión dinámica histórica y evolutiva del proceso de transformación económica y social. Atribuye gran importancia al poder en el funcionamiento de la sociedad y la economía, y destaca la importancia del papel del Estado en el desarrollo. En el plano metodológico, rechaza el neutralismo en materia de valores que se autoatribuye la economía convencional.

De lo anterior se desprende que los institucionalistas tienen naturalmente profundo interés en la temática del desarrollo, y su enfoque presenta indudable relevancia desde esta perspectiva. Algunos de ellos, en particular James Street (cuyo reciente desaparecimiento lamentamos profundamente) se ocuparon del desarrollo latinoamericano y encontraron particularmente atractivos y afines muchos de los planteamientos e interpretaciones de los estructuralistas, así como los enfoques de la dependencia y del sistema centro-periferia. Desde sus primeros contactos con esta literatura hace ya varias décadas han venido insistiendo en lo fructífero que podría ser para ambas escuelas de pensamiento una mayor aproximación y conocimiento mutuos.

Sin embargo, se ha producido una situación de intercambio desigual entre institucionalistas y

estructuralistas. Los primeros han leído y estudiado la obra de los estructuralistas latinoamericanos. Varios trabajos de Street (1967, 1987), Bath y James (1976), Street y James (1982), Dietz (1980, 1986) y Glade (1987), entre otros, constituyen la prueba de su interés y estimación, no exentos de críticas. Mediante sus publicaciones, un público lector institucionalista más amplio se ha impuesto de las contribuciones de Prebisch, Furtado, Pinto, Noyola, Ferrer, Urquidí y Seers, para mencionar sólo unos cuantos representantes de la generación de los precursores, y de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, principal institución en la que trabajaron o con la que se relacionaron. Puesto que esos autores institucionalistas ya han presentado las características básicas del estructuralismo y la dependencia, y existe en inglés un excelente estudio reciente (Blomström y Hettne, 1984), no insistiré en esos aspectos en esta oportunidad.

Lamentablemente, los escritores latinoamericanos de la tradición de estructuralismo y dependencia no han prestado bastante atención al institucionalismo. En cuanto yo sé, sólo existen tres artículos sobre el tema publicados en una importante revista latinoamericana hace muchos años, por el economista argentino Santiago Macario (1952 a y 1952 b). Este, que fue discípulo de Clarence Ayres alrededor de 1950, trató a su regreso de señalar a la atención de los economistas latinoamericanos los escritos de los institucionalistas. Hace una excelente introducción al institucionalismo y señala que hay mucho que aprender de él. Macario me informó que, al término de sus estudios, ingresó a la CEPAL y analizó a fondo los trabajos que preparaba con Raúl Prebisch, Víctor Urquidí y José Antonio Mayobre. Estos se mostraron sumamente interesados, pero sin que hubiera mayores consecuencias. También me dijo que no conocía otras iniciativas similares. Asimismo, debo informar que, si bien la existencia de la escuela de pensamiento institucionalista se conoce y se menciona acá y acullá, sus escritos no han sido estudiados y utilizados sistemáticamente en América Latina.

A fin de evaluar las semejanzas y diferencias entre estos enfoques, he tenido que familiarizarme mejor con el institucionalismo. Para ello he examinado varios volúmenes del *Journal of Economic Issues*, la revista de la Association for Evolu-

tionary Economics, en torno a las cuales se agrupan los institucionalistas. El resultado han sido cinco conclusiones provisionales y preliminares respecto a: i) algunas razones por las que no se produjo una colaboración más estrecha en el pasado; ii) algunas esferas de coincidencia entre los dos enfoques; iii) algunos campos en que sería de particular provecho que los estructuralistas estudiaran la obra de los institucionalistas; iv) algunas esferas en que, a la inversa, podría ser interesante que los institucionalistas estudiaran más de cerca la labor de los estructuralistas, y v) indicación de una perspectiva conceptual que pudiera ser útil para producir cierta convergencia entre los dos enfoques.

Permítaseme, entonces, comenzar refiriéndome a algunos posibles motivos por los que hemos pasado por alto la labor de los institucionalistas, a pesar de su evidente utilidad para entender el problema del desarrollo económico.

Me parece que un motivo fundamental radica en el hecho de que la disciplina de la economía es, entre otras cosas, un sistema de poder organizado de tal manera, que se reproduce a sí mismo en el tiempo (Earl, 1983; Canterbury y Burkhard, 1983; Hamilton, 1984). Pero no es sólo un sistema nacional de poder en los Estados Unidos; también es un sistema internacional o transnacional de poder (Sunkel y Fuenzalida, 1979).

En la mayoría de los países latinoamericanos, la economía no se convirtió en una disciplina aparte y una profesión distinta hasta el decenio de 1940 o comienzos del de 1950. Durante éste, las escuelas de economía se transformaron en entidades separadas, pero con frecuencia se combinaban con el estudio de la contabilidad y, de la administración de empresas. La etapa siguiente en la modernización de la ciencia económica llegó por tres conductos principales: i) la utilización de textos extranjeros, en su mayoría estadounidenses y del Reino Unido; ii) la llegada de economistas extranjeros para dedicarse a la docencia, aplicar reformas a los planes de estudio y proyectar y realizar investigaciones, y iii) los viajes de estudiantes al extranjero para realizar estudios, principalmente en universidades de los Estados Unidos; a su regreso pasaron a ser el personal docente en sus países. Estos tres conductos se incrementaron mucho en los decenios siguientes, al convertirse en actividades deliberadas y sistemáticas de ayuda para el desarrollo,

apoyadas por organismos internacionales, entidades oficiales y fundaciones privadas.

De esta manera, muchas de las escuelas de economía de mayor prestigio en América Latina terminaron por convertirse en imitaciones —en algunos casos casi sucursales— de las universidades de los Estados Unidos. Se incorporaron así al sistema académico internacional de poder dedicado a reproducir el paradigma convencional de la ciencia económica, mediante orientaciones semejantes en materia de investigación, docencia, publicaciones, intercambio académico y financiamiento para todas estas actividades. Como ocurre con el pensamiento institucional en los Estados Unidos, los trabajos y el pensamiento en materia de estructuralismo y dependencia en América Latina han quedado segregados y marginados de estas instituciones. El resultado es evidente: a los estudiantes latinoamericanos de economía en las universidades más conocidas no se les da la oportunidad de estudiar seriamente el estructuralismo, ya sea en América Latina o en los Estados Unidos.

Algunos percibieron los peligros de este proceso y trataron de indicar un sistema más razonable de cooperación e intercambio académico internacionales, que, junto con contribuir a mejorar y modernizar la disciplina, la hiciera más pertinente y capaz de abocarse a los problemas de desarrollo de nuestros países, en el contexto de sus realidades históricas, ambientales, culturales, políticas y socioeconómicas (Pinto y Sunkel, Harberger, 1966).

Además, en los últimos 15 años se ha eliminado, en las escuelas de economía de las universidades de los Estados Unidos, el estudio de los problemas y crisis del proceso de desarrollo económico, que, según cabe pensar, constituyen el centro de las preocupaciones latinoamericanas y donde los enfoques del estructuralismo y la dependencia han hecho aportes significativos. Naturalmente, la misma tendencia se ha introducido en nuestra región (Sunkel, 1984; Griffith-Jones y Sunkel, 1986).

Los casos más graves han sido aquellos en que el pensamiento académico usual se ha relacionado con gobiernos militares y, por consiguiente, se ha convertido en un elemento no sólo implícito sino muy explícito del sistema de poder, expulsándose de las instituciones académicas a la mayor parte de los que no creían de veras en la

economía neoclásica del tipo de Chicago, y suprimiéndose en gran parte las referencias al pensamiento y la literatura económicos no consagrados por el sistema de poder. Por esta razón, en los países que han padecido prolongados períodos de dictaduras militares y donde ha predominado la ideología neoconservadora, la labor académica independiente sólo ha podido realizarse, con grandes dificultades, en centros de investigación independientes fuera de las universidades (Street, 1983, 1985).

El estructuralismo ha librado una batalla constante con el neoclasicismo desde su comienzo mismo, en la obra de Raúl Prebisch, y durante su evolución en los últimos decenios, en que ha debido enfrentarse a dificultades cada vez mayores para resistir el resurgimiento de la ortodoxia neoclásica y monetarista (Prebisch, 1979, 1981). El estructuralismo también ha tenido que luchar con la otra escuela principal de pensamiento que cuenta con una fuerte presencia en América Latina, a saber, el marxismo. Aunque en los orígenes del estructuralismo la perspectiva marxista le resultaba un apoyo y una ayuda, y aunque ambos enfoques evolucionaron más o menos paralelamente sin mayores conflictos, esta situación cambió a mediados del decenio de 1960. Después de la revolución cubana, los marxistas se hicieron más militantes y revolucionarios y comenzaron a atacar la industrialización mediante la sustitución de importaciones, como una estrategia burguesa y proimperialista. De esta manera, el estructuralismo y su vástago —la dependencia— fueron objeto de fuertes ataques de la izquierda. En realidad, esto se convirtió en uno de los aspectos más importantes del debate sobre la dependencia. Por consiguiente, durante estos años, el estructuralismo se ha encontrado en situación muy difícil, teniendo que defenderse tanto de la derecha como de la izquierda. Este es probablemente otro motivo de que los estructuralistas no se hayan esforzado por enterarse de las contribuciones de los institucionalistas. Los desafíos, provenían de la ortodoxia neoclásica y del marxismo, y durante mucho tiempo pareció que no era necesario contar con aliados. Es posible que la situación esté cambiando ahora y que se abran nuevas perspectivas.

Pasemos ahora a algunos paralelos y coincidencias entre los dos enfoques. Los orígenes de ambas perspectivas en Thorstein Veblen y en



Prebisch parecen estar relacionados con el predominio avasallador, en ese entonces, de la doctrina y las recomendaciones del *laissez faire* (Mayhew, 1987; Prebisch, 1984). En ambos casos, esta influencia provenía sobre todo del Reino Unido. La reacción de Norteamérica y Sudamérica, si bien en ella influyó la escuela histórica alemana, fue principalmente endógena, como reflejo de intereses, peculiaridades y preocupaciones nacionales. En común con algunos elementos de juicio de Marx, se consideraba que el capitalismo —y en particular el industrialismo y el progreso tecnológico— eran fuerzas de progreso y cambio tremendamente dinámicas, obstaculizadas, sin embargo, por las instituciones y las estructuras. Estas instituciones debían transformarse para que el capitalismo y el industrialismo pudieran desarrollarse, manteniendo al mismo tiempo un control sobre el poder del capitalismo que, desatado, podía ser parcialmente destructivo.

Por consiguiente, ambos enfoques son de índole reformista y no revolucionaria; el capitalismo, como sistema, debe ser refrenado, controlado y orientado, pero no abolido. Se acoge con agrado al keynesianismo y al poskeynesianismo, lo mismo que el activismo gubernamental, es decir, la participación del sector público en las actividades económicas y sociales, el fomento de las reformas y los cambios institucionales y estructurales, y la planificación estatal. Pero también se estimula a la sociedad civil, a nivel local, regional o nacional, a que participe en las actividades reformistas. La promoción del cambio social y económico es claramente una característica de ambos enfoques.

El proceso económico no se considera como un mecanismo estático, circular, reiterativo y equilibrante, limitado principalmente a lo que sucede en los diversos mercados, sino como un proceso evolucionario y sociohistórico en marcha, causa y efecto acumulativos de conflictos y cambios en las fuerzas económicas, sociales, culturales y políticas. Los individuos no se equiparan a computadores programados para maximizar una función de bienestar, dentro de determinadas limitaciones; y las empresas tampoco se consideran como computadores programados para maximizar las utilidades, dentro de una función de producción y ciertas restricciones financieras. Se conciben como entidades sociales y

culturales, relativamente autónomas pero institucional y estructuralmente configuradas y circunscritas en lo que respecta a valores, normas, comportamientos, formas de asociación y organización. Como consecuencia de esta visión, el resurgimiento reciente del paradigma neoclásico, llevado a extremos de individualismo, hedonismo y utilitarismo, y su ideología neoconservadora correspondiente, representa, para ambos enfoques, un desafío formidable al bienestar y la integración de la sociedad, y debe ser denunciado y superado.

El pensamiento institucionalista y estructuralista gira siempre y principalmente en torno a la realidad socioeconómica contemporánea o actual y a la preocupación correspondiente por la política económica. En realidad, los valores morales y los problemas urgentes, más que el razonamiento deductivo y la controversia, sirven de punto de partida a la mayor parte de la investigación y la reflexión. La preocupación acerca de la crisis y la injusticia parece ser un importante impulso inicial de las investigaciones y orientaciones políticas. La contribución original de Prebisch surgió de su experiencia como jefe del Banco Central de la Argentina durante la crisis de 1930: de su percepción de la profunda incapacidad de su país para hacer frente a la crisis, y de las consecuencias inadecuadas y absurdas que tenía la aplicación de la doctrina en boga y de las políticas derivadas de ésta. Como en el caso de Veblen y los fundadores del institucionalismo, el pensamiento de Prebisch constituía una reacción autóctona al predominio intelectual y práctico del *laissez faire* extranjero, que se consideraba como perjudicial para los intereses nacionales. La gran crisis parece haber sido un poderoso desafío y acicate para ambas escuelas de pensamiento, y produjo mucha actividad y creatividad en cuestiones teóricas y de política. Según información proporcionada por K. Parsons, K. Boulding y J.K. Galbraith, John Commons y sus estudiantes contribuyeron apreciablemente al *New Deal* de Roosevelt en el decenio de 1930 (Parsons, 1985).

La evolución ulterior del pensamiento de Prebisch tuvo lugar en los decenios de 1930 y 1940 cuando, habiéndose visto obligado a abandonar la Argentina cuando Juan D. Perón asumió el poder, viajó por América Latina asesorando a bancos centrales, particularmente en México y Venezuela. Se enfrentaba a problemas de

política económica surgidos de la depresión, sus secuelas y la segunda guerra mundial. Al observar estas economías se dio cuenta de que existían grandes diferencias entre ellas; en particular, le sorprendió el contraste sociocultural entre la Argentina, con un sector rural escasamente poblado de inmigrantes europeos, y México, con una enorme población rural de cultura ancestral. Pero también percibió afinidades fundamentales: la falta casi total de un sector industrial y la dependencia respecto a unos cuantos productos primarios de exportación. La observación, el método inductivo y el análisis histórico comparativo fueron medulares en su enfoque, al igual que en el caso de los institucionalistas.

Podría continuar, pero, como se desprende fácilmente de lo anterior, los institucionalistas y los estructuralistas comparten realmente un terreno común o —como diría Schumpeter— una “visión” similar del proceso económico.

Examinemos ahora un primer aspecto de algunas de las disparidades entre estos enfoques. Las publicaciones de los institucionalistas, como están representadas en su *Journal of Economic Issues*, presentan ciertas esferas de indagación que parecen particularmente vigorosas desde la perspectiva del estructuralismo. Me admira, por ejemplo, la profundidad y amplitud de la crítica filosófica, epistemológica, metodológica, conceptual, teórica y analítica del paradigma neoclásico y monetarista convencional. El estructuralismo comparte muchas de estas críticas, pero es mucho más débil y más superficial en ello y tiene mucho que aprender de este aspecto de los estudios institucionalistas.

El institucionalismo es también mucho más vigoroso en la fundamentación teórica y conceptual de su enfoque, y en su teoría del cambio socioeconómico como una opción distinta y positiva frente a la ortodoxia neoclásica. Gran parte del esfuerzo de los institucionalistas se dedica a analizar la base filosófica del institucionalismo, la teoría de la naturaleza humana, la teoría del cambio institucional y tecnológico, y los criterios de valor social. El estructuralismo es particularmente fuerte en su enfoque conceptual y su interpretación histórica del subdesarrollo y la dependencia de América Latina (Blomström y Hettne, 1984; Di Marco, 1972; Palma, 1978; Gurrieri, 1982; y Rodríguez, 1980). En cambio, respecto a sus fundamentos teóricos y filosóficos sólo cabe

recordar unas pocas referencias (Cardoso, 1977a y 1977b; Sunkel y Paz, 1970; Valenzuela y Valenzuela, 1979; Jameson, 1986). Uno de los motivos principales de esta deficiencia radica en el hecho de que no hay mucho espacio para esa indagación fundamental en las instituciones académicas y de investigación de América Latina. Como ya se dijo anteriormente, en muchas universidades o bien se excluye el estructuralismo, o no se dedica el tiempo, los recursos y el ambiente de investigación que pudieran permitir la acumulación de conocimiento fundamental. Esto se debe en parte a razones ideológicas, pero también a que las universidades se orientan hacia la capacitación profesional y no a la búsqueda del conocimiento científico. Por consiguiente, si seguimos la vida y la obra de quienes han contribuido principalmente al pensamiento estructuralista, se observará que dedicaron poco tiempo y esfuerzos a las instituciones académicas, salvo en los períodos pasados en el exilio fuera de América Latina. La mayor parte de su tiempo se absorbió en el trabajo en organizaciones internacionales o en entidades gubernamentales, donde no se valora de modo especial el pensamiento crítico, la filosofía económica y el método. Los institucionalistas y los estructuralistas tienen una base institucional diferente, y ello se echa de ver en su producción intelectual.

Un aspecto interesante y promisorio del enfoque estructuralista es el intento, en el decenio de 1980, de dar una expresión más formal y matemática a algunos de sus conceptos fundamentales (Taylor, 1979 y 1983; Jameson, 1986). Esto se ha denominado neoestructuralismo. Este interesante esfuerzo ha revitalizado al estructuralismo, pero ha tendido a concentrarse en problemas de equilibrio y ajuste a corto plazo, más que en cuestiones de desarrollo económico. Sin embargo, últimamente los neoestructuralistas se han esforzado por relacionarse con el estructuralismo y redescubrir sus raíces en él, como lo muestra Rosales (1989) en su revisión de estas publicaciones.

El institucionalismo también es, por supuesto, particularmente vigoroso en la esfera de la tecnología, y dedica a su estudio gran parte de sus publicaciones. La tecnología es absolutamente fundamental para el pensamiento institucionalista, como que es, en este enfoque, la fuerza motriz de la evolución y el cambio. Se la considera

estrechamente relacionada con el cambio cultural, con lo que se introduce una dimensión del desarrollo que falta totalmente en el estructuralismo. El cambio tecnológico se considera como un aspecto de la cultura dinámico y generador de transformaciones, derivado de la acumulación de conocimientos y alicientes transculturales; pero las pautas culturales definen, a su vez, el grado y la índole de su incorporación en el cambio cultural. Esta íntima relación de la tecnología —considerada como el desarrollo acumulativo de ideas, instrumentos y destrezas— con la cultura de la que proviene, y a la que aporta su contribución, es un elemento fundamental del institucionalismo. Es un aspecto de la teoría del desarrollo muy descuidado por el estructuralismo el que ha tenido una visión más restringida de la tecnología.

Pero ello no significa, como creo que opinan algunos críticos institucionalistas, que el estructuralismo no dé suficiente importancia a la tecnología (Street, 1977; James, 1979). A partir de Prebisch, el estructuralismo ha concedido gran importancia a la industrialización, que se considera el vehículo del progreso tecnológico y la clave de la modernización. Se hizo mucho hincapié en este aspecto, pero parece haber surgido cierta confusión en cuanto a la crítica de la dependencia. Lo que sostiene el estructuralismo, y particularmente la reflexión sobre la dependencia, es que la índole del proceso de transferencia de tecnología ha inhibido la creación de una capacidad técnica endógena en América Latina. La construcción de una base nacional de capacidad tecnológica es ciertamente fundamental para el desarrollo, y los países de América Latina han tratado de crearla de diversas maneras. Sin embargo, hemos seguido siendo grandes consumidores de tecnología importada, que, como diría un economista neoclásico, es más barata y se encuentra más fácilmente. Salvo quizá en el caso del Brasil, aún no hemos desarrollado la voluntad y la capacidad de producir, adaptar y seleccionar tecnología, pero existe la absoluta convicción de que ésta es un aspecto fundamental del proceso de desarrollo. En realidad, el proceso de creación de instituciones en esta materia, con objeto de canalizar recursos hacia esta esfera y fomentar la ciencia y la tecnología, era bastante considerable en el decenio de 1960, antes de la embestida del neoliberalismo.

Otra esfera en que los estructuralistas tienen mucho que aprender de los institucionalistas es su análisis amplio de las características institucionales y de la estructura y dinámica corporativas de la economía de los Estados Unidos, tanto en general como respecto de los diferentes sectores y regiones y de sus mercados e instituciones principales, incluidas, en particular, las normas y las políticas gubernamentales. La economía de los Estados Unidos es un factor determinante en la evolución de las economías y las sociedades de América Latina mediante todo tipo de conductos: la política monetaria y fiscal, las tasas de interés, las barreras arancelarias y no arancelarias, el volumen y el valor de las importaciones y exportaciones, las empresas transnacionales, las políticas de migración, las innovaciones tecnológicas y las modalidades de consumo, para mencionar sólo unos cuantos. Para los estudiantes latinoamericanos en los Estados Unidos es por lo menos tan importante llegar a conocer a fondo estos intrincados aspectos de la economía de ese país, que son fundamentales para los suyos propios, como consagrar tiempo y esfuerzo a dominar la más recóndita sutileza de algún debate teórico sumamente abstracto y probablemente inapropiado, o alguna complejidad metodológica o estadística. Esta podría ser en realidad una vía práctica y directa para lograr una interesante cooperación entre nosotros.

La segunda serie de disparidades se relaciona con algunas esferas de la investigación sobre estructuralismo y dependencia que podría ser de interés para los institucionalistas.

Tengo la impresión, por ejemplo, de que en el pensamiento institucionalista se ha dado alta prioridad a la comprensión de la economía interna de los Estados Unidos, casi hasta el punto de excluir la comprensión de la estructura y evolución de la economía internacional y las relaciones entre ambas. Tomemos, por ejemplo, exposiciones fundamentales recientes del pensamiento institucionalista, tales como la obra de Marc Tool *The Discretionary Economy* (Tool, 1985) y los dos volúmenes del *Journal of Economic Issues* que llevan por título "Evolutionary Economics" (vol. XXI N°s 3 y 4, 1987), "...que se proponen ofrecer una amplia formulación contemporánea de la economía política institucionalista...". El índice del libro de Marc Tool no contiene ningún aspecto internacional y en el texto sólo aparecen refe-

rencias de pasada. De los treinta artículos contenidos en los dos volúmenes del *Journal of Economic Issues*, sólo el de John Adams (1987) se ocupa de comercio y pagos internacionales. Según sus palabras, los economistas institucionales norteamericanos han prestado muy poca atención a la economía internacional (Adams, 1987, p. 1841).

Me atrevería a afirmar que en esto reside probablemente la mayor diferencia entre nuestros dos enfoques: el enfoque institucionalista gira alrededor del Estado —o la nación—; su objeto de estudio es la economía nacional y, básicamente, la economía nacional de los Estados Unidos. El enfoque estructuralista y dependencista tiene una perspectiva mundial. Se considera la economía nacional de los Estados Unidos, junto con otras economías industriales, como dominantes y a las economías de América Latina y otras economías de países subdesarrollados, como subsistemas dependientes de la economía mundial global. Por consiguiente, todas las economías nacionales se ven influidas considerablemente, aunque de diferentes maneras, por su participación en el sistema. Por ejemplo, las empresas multinacionales de los Estados Unidos, que desde casi cualquier punto de vista imaginable constituyen un núcleo institucional crítico de la economía de los Estados Unidos, obtienen de sus operaciones en el extranjero una proporción muy elevada de sus utilidades. Por consiguiente, la economía de los Estados Unidos se halla interrelacionada estructural e institucionalmente en un sentido muy profundo con la economía mundial, sin hablar de las relaciones económicas externas más evidentes del comercio y las finanzas.

Hay razones históricas poderosas que explican por qué hemos adoptado estos enfoques diferentes. Los Estados Unidos son una economía y una sociedad continentales, con una fuerte tradición aislacionista; y el institucionalismo surgió en la región central del país y en Texas, y no en las costas oriental u occidental. Los enfoques del estructuralismo y la dependencia casi son reflejo de las circunstancias históricas contrarias. Sin embargo, habida cuenta de la progresiva, amplia y difundida penetración recíproca de las economías de los Estados Unidos y del mundo en los últimos tiempos, cabe poca duda de que una visión puramente nacional de la economía de los Estados Unidos no podrá dar una explicación razonable de su evolución. La labor de la escuela

estructuralista/dependencista —por más que haya que ponerla cabeza abajo—, podría ofrecer algunas pistas interesantes para comprender mejor la economía sumamente transnacionalizada de los Estados Unidos a finales del siglo xx.

Hay otras esferas importantes de investigación socioeconómica estructuralista que podría ser interesante observar. Está, desde luego, el criterio estructuralista de la inflación, que se ha examinado con frecuencia y es bien conocido. Pero son también importantes las crisis de la deuda y el desarrollo del decenio de 1980; la planificación y el desarrollo regional; el Estado y la transición del autoritarismo hacia regímenes democráticos; la interrelación entre el medio ambiente y el desarrollo; y toda la esfera de la pobreza, el subempleo, la economía no estructurada, la marginalización, la urbanización y el cambio social.

Por último, quisiera esbozar una perspectiva conceptual que he encontrado útil para diferenciar la síntesis neoclásica del enfoque estructuralista, particularmente para la comprensión del proceso de desarrollo económico. Creo que ésta puede ser también una manera conveniente de examinar las diferencias entre la economía convencional y las escuelas disidentes de pensamiento económico en general, y de notar las semejanzas entre éstas —incluidos, en este caso particular, el estructuralismo y el institucionalismo.

Mi propuesta consiste simplemente en distinguir entre ellas según la importancia que cada una atribuye a las existencias y los flujos en el proceso económico. Por existencias entiendo el concepto clásico de la dotación de recursos humanos, naturales y de capital que una sociedad tiene a su disposición en un *momento* determinado; por flujos, las corrientes de producción, ingresos, gastos y transferencias por *unidad de tiempo* obtenidas de esa dotación. La economía política clásica hacía mucho hincapié en los recursos, sin descuidar los flujos derivados de ellos. La economía neoclásica convencional, el paradigma predominante, por el contrario, ha logrado eliminar de su marco teórico, de su enseñanza y de su investigación y recomendaciones de política, casi toda referencia a los recursos productivos de la sociedad, y se ha concentrado casi exclusivamente en los flujos a nivel tanto microeconómico como macroeconómico.

Esta diferencia en cuanto al foco de prefe-

rencia tiene consecuencias profundas. El énfasis exclusivo sobre los flujos monetarios anuales o semestrales pone en primer plano los asuntos relacionados con los ajustes de la economía *a corto plazo*, particularmente respecto del *equilibrio*, tanto macroeconómico —balanza de pagos, presupuesto, cuentas monetarias— y microeconómico —empresas, consumidores, mercados y precios. La teoría económica predominante excluye de su campo de indagación y política económicas casi todo lo que pertenece a esa otra parte importante del proceso socioeconómico, que se ocupa de los recursos, su dinámica, las relaciones entre ellos y con las corrientes que derivan de ellos, con la tecnología, las instituciones, el poder y la cultura, que tienen que ver con la manera como esos recursos se crean, se poseen, se combinan, se utilizan bien o mal y se reproducen.

La economía neoclásica menciona naturalmente estos asuntos en los capítulos iniciales de los textos de economía, pero los despoja de su significado real al transformarlos en "factores" de producción, que pueden manipularse de la manera que se desee según la lógica de los mercados correspondientes.

Aparte de una demografía de tipo mecánico que deja lugar para proyecciones demográficas de donde obtener el suministro de mano de obra, ésta se convierte en un producto incorpóreo sin relación con el hombre o la mujer que realiza el trabajo, con la familia a la que pertenecen, con la clase social de que forman parte y, en suma, con la sociedad y la cultura que determinan aptitudes, hábitos, valores, estratificación y aspiraciones. Esta operación de abstraer la mano de obra de su entorno sociocultural y hacerla reaccionar únicamente a las variaciones de los salarios, impide, además, toda cooperación apreciable entre la economía convencional y las otras ciencias sociales —la sociología, la psicología, la antropología— que seguramente tienen algo que decir en cuanto a rendimiento, creatividad, cooperación, motivación, activismo sindical, etc., y que, en realidad, desempeñan un papel importante en la capacitación de gerentes en las escuelas de administración de empresas (sin la venia de los economistas).

Además, los productores y sus familias son, también, naturalmente, consumidores, que es otra categoría incorpórea de la economía neoclásica. La medida en que las características del lu-

gar que ocupa el trabajador en el proceso de producción determina su modalidad de consumo, salta a la vista para la más superficial observación: los sectores de clase obrera, clase media y clase alta en cualquier ciudad muestran modalidades de consumo en materia de vivienda, salud, educación, pasatiempos, la alimentación, vestuario y transporte, que están muy alejadas entre sí y tienen mucho que ver con la manera cómo cada uno se gana la vida. No hablemos de las zonas marginales y de tugurios, donde existe poca mano de obra que mencionar, o de las condiciones predominantes en las zonas rurales, no las que utiliza para fines de recreación la clase alta, sino aquellas donde tiene lugar la producción agropecuaria real.

La mano de obra también tiene un carácter incorpóreo respecto de las instituciones: el Estado, la empresa, el poder judicial, el sindicato, la escuela, los medios de comunicación, el partido y las correspondientes reglas del juego y burocracias. Es de suponer que la propiedad, el control, la información, el conocimiento, el poder —la sustancia de la economía política— también tienen algo que ver con la mano de obra, el trabajo y el consumo, pero, una vez más, la economía neoclásica se niega a considerar asuntos tan perturbadores y confusos.

Si pasamos de los recursos humanos a los recursos naturales, el proceso de incorporeidad adopta la forma de reducir el ambiente a hectáreas de tierra. Quizá se haga alguna referencia a calidades diferentes y rendimientos decrecientes de los suelos, para mostrar que no se ha olvidado totalmente a David Ricardo. Sin embargo, en los textos de economía convencional no se encontrará noción alguna de que los recursos naturales están dinámicamente incorporados en ecosistemas; que los suelos, la flora, la fauna, el agua, el clima, los bosques, la topografía y la actividad humana se influyen recíprocamente de maneras múltiples y complejas, con consecuencias generales deplorables para la tierra, y también para la gente, en el largo plazo. La devastación provocada en las áreas rurales (y urbanas) de todo el mundo podría haberse evitado hasta cierto punto si la economía hubiera abierto la puerta también a las ciencias exactas —física, química, biología e hidrología— en vez de cerrarla herméticamente con los coeficientes técnicos de la función de producción, aislándose aún más del sustrato

material, espacial, local, físico y ambiental de todos los procesos sociales.

Una última cuestión, y no la menos importante, es la del capital. En trabajos recientes sobre el medio ambiente y el desarrollo, hemos asimilado el capital acumulado al entorno conformado y artificializado, esto es, el producto final, al cabo del tiempo, de la transformación progresiva de la naturaleza mediante el trabajo, el conocimiento, la tecnología y la organización social (Sunkel, 1980, 1987).

La acumulación de capital, en este sentido, es, por consiguiente, el centro del proceso de desarrollo económico, puesto que incorpora la innovación tecnológica, da lugar a la especialización y los aumentos de productividad, y permite nuevas inversiones y una mayor expansión de la base de capital de la sociedad. De ese modo se configura un ambiente artificial, que sostiene niveles cada vez mayores de vida y productividad,

aunque a riesgo de socavarlo por el mal uso de los ecosistemas en que se basa la vida.

Al concentrar así la atención explícitamente en las existencias, su dinámica, las relaciones entre ellas, la manera cómo generan flujos y la retroacción de éstos sobre las existencias, los estructuralistas y los institucionalistas tienen otra base común para apoyar un esfuerzo intelectual conjunto, encaminado a una mejor comprensión del desarrollo económico y de las estrategias y políticas que pudieran producirlo, y contribuir especialmente a mejorar las condiciones de vida de los pobres.

Espero, sinceramente, que esta sugerencia, así como las indagaciones previas de las afinidades y disparidades entre estructuralistas e institucionalistas, contribuyan a tender puentes entre nuestras dos escuelas de pensamiento.

(Traducido del inglés)

### Bibliografía

- Bath, C. Richard y Dilmus D. James (1976): Dependency analysis of Latin America: some criticisms, some suggestions, *Latin American Research Review*, N° 11, otoño, pp. 3 a 54.
- Blomström, Magnus y Björn Hettne (1984): *Development theory in transition. The dependency debate and beyond: Third World responses*, Londres.
- Canterbery, E. Ray, y R.J. Burkhard (1983): What do we mean by asking whether economics is a science?, en A.S. Eichner (ed.), *Why economics is not yet a science?*, Nueva York, pp. 15 a 40.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977a): The consumption of dependency theory in the United States, *Latin American Research Review*, N° 12 (3), pp. 7 a 24.
- (1977b): La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977, pp. 7 a 40. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.77.II.G.5.
- Dietz, James L. (1980): Dependency theory: a review article, *Journal of Economic Issues*, N° 14, septiembre.
- (1986): Debt and development: the future of Latin America, *Journal of Economic Issues*, N° 20, diciembre, pp. 1029 a 1057.
- Earl, Peter E. (s/f): A behavioral theory of economist's behaviour, en A.S. Eichner (ed.), *Why Economics is not yet a Science?* Nueva York, pp. 90 a 125.
- Glade, William P. (1987): Multinationals and the Third World, *Journal of Economic Issues*, N° 21, diciembre, pp. 1889 a 1920.
- Griffith-Jones, Stephany y Osvaldo Sunkel (1987): *Las crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Gurrieri, Adolfo (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL*, serie de Lecturas de *El trimestre económico*, N° 46, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, vol. 1 y II.
- Hamilton, David (1984): Economics: science of legend?, *Journal of Economic Issues*, N° 18, junio, pp. 565 a 572.
- Macario, Santiago (1952a): El institucionalismo como crítica de la teoría económica clásica, serie de Lecturas de *El trimestre económico*, N° 19, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo, pp. 73 a 112.
- (1952b): Teoría positiva del institucionalismo, serie de Lecturas de *El trimestre económico*, N° 19, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio, pp. 250 a 300 y julio-septiembre, pp. 481 a 509.
- Mayhew, Anne (1987): The beginnings of institutionalism, *Journal of Economic Issues*, N° 21, septiembre, pp. 971 a 998.
- Parsons, Kenneth H. (1985): John R. Commons: his relevance to contemporary economics, *Journal of Economic Issues*, N° 19, septiembre, pp. 755 a 778.
- Pinto, Aníbal y Osvaldo Sunkel (1966): Latin American economists in the United States y Comment por Arnold Haberger, en *Economic Development and Cultural Change*, N° 15, octubre, pp. 79 a 90.
- Prebisch, Raúl (1986): Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo, *Pioneros del Desarrollo*, editada por Gerald M. Meier y Duddley Seers, publicada para el el Banco Mundial, Madrid, editorial Tecnos, pp. 177 a 199.
- Rodríguez, Octavio (1980): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo XXI.

- Rosales, Osvaldo (1989): El neoestructuralismo en América Latina, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, N° 14, julio-diciembre.
- Street, James H. (1967): The Latin American "structuralists" and the institutionalists: convergence in development theory, *Journal of Economic Issues*, N° 1, junio, pp. 44 a 62.
- (1977): The internal frontier and technological progress in Latin America, *Latin American Research Review*, N° 12 (3), pp. 25 a 56.
- (1983): The reality of power and the poverty of economic doctrine, *Journal of Economic Issues*, N° 17, junio, pp. 295 a 313.
- (1985): Monetarism and beyond: the dilemma of the Southern Cone countries: a review article, *Journal of Economic Issues*, N° 19, diciembre, pp. 923 a 937.
- (1987): The institutionalist theory of economic development, *Journal of Economic Issues*, N° 21, diciembre, pp. 1861 a 1887.
- Street, James H. y Dilmus D. James (1982): Institutionalism, structuralism, and dependency in Latin America, *Journal of Economic Issues*, N° 16, septiembre, pp. 673 a 698.
- Sunkel, Osvaldo (1980): La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 12, Santiago de Chile, diciembre, pp. 17 a 55.  
Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.80.II.G.5.
- (1984): Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional, *Revista de la CEPAL*, N° 22, Santiago de Chile, abril, pp. 81 a 105. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.84.II.G.3.
- (1987): Beyond the world conservation strategy: integrating conservation and development in Latin America and the Caribbean, en P. Jacobs y D. Munro (ed.), *Conservation with Equity: Strategies for Sustainable Development*, Cambridge, IUCN, pp. 35 a 54.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1970): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo XXI.
- Sunkel, Osvaldo y Edmundo Fuenzalida (1981): Capitalismo transnacional y desarrollo nacional, en José J. Villamil (ed.), *Capitalismo transnacional y desarrollo nacional*, serie de Lecturas de *El trimestre económico*, N° 37, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 77 a 103.
- Valenzuela, Samuel y Arturo Valenzuela (1981): Modernización y dependencia: perspectivas alternas en el estudio del subdesarrollo latinoamericano, serie de Lecturas de *El trimestre económico*, N° 37, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 43 a 76.

## 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.



# Premio de Economía Raúl Prebisch

La presente década ha puesto de manifiesto las insuficiencias del desarrollo alcanzado por los países de América Latina y el Caribe, los cuales hoy, después de casi cuarenta años de esfuerzo en pos del mismo, ven frenado su proceso de crecimiento y avance social por factores internos y externos que demandan nuevas interpretaciones, tanto en el campo de la teoría como en el de la política económica.

La Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe (AEALC), atendiendo a estas evidentes realidades y entendiendo que la teoría germina mejor si se atiende y estimula, convoca al Premio de Economía Raúl Prebisch para contribuir de manera efectiva a la búsqueda de soluciones afines a los intereses de nuestros pueblos.

Ningún nombre mejor que el de Raúl Prebisch para estimular el quehacer teórico en pos del desarrollo económico de nuestros pueblos. Su labor teórica y práctica siempre estuvo encaminada a este objetivo, al cual permaneció fiel hasta sus últimos escritos, dando muestras de flexibilidad y brillantez en el análisis y firmeza en aquel objetivo. Quiérese así honrar a quien fue precursor y estimular con el premio que lleva su nombre a los que, enfrascados en la difícil tarea del análisis y pronóstico económico, se empeñan en descubrir las fallas de la economía latinoamericana y encontrar nuevos caminos.

El premio en Economía Raúl Prebisch se otorgará a partir de abril de 1990, y comprenderá dos modalidades:

1. Premiación de una obra inédita sobre economía de un autor latinoamericano o caribeño, que por su contenido signifique un aporte al análisis de la realidad económico-social de nuestros países y/o que contribuya a alcanzar soluciones a problemas teórico-prácticos referidos a países de la región. En este caso, se otorga anualmente el Premio de Economía Raúl Prebisch por un valor de 3 000 dólares US, y la publicación de la obra.
2. Premiación a los economistas o instituciones (latinoamericanos o caribeños o no) por el conjunto de su obra, atendiendo a la amplitud y profundidad de la misma, a su indiscutible prestigio, y al significado de ésta para América Latina y el Caribe. En este caso se le otorga el Premio Especial de Economía Raúl Prebisch, con un diploma y una placa de reconocimiento.

## BASES

1. Podrán optar al premio los economistas o instituciones de América Latina y el Caribe o de cualquiera otra parte del mundo, cuya obra haya significado un aporte al conocimiento y al desarrollo económico y social de la región.
2. Se otorgará cada tres años, y se acredita con un diploma y una placa.
3. Cada propuesta de economista o institución deberá ser avalada con una fundamentación que exprese la obra, el contenido y el significado económico que tiene para América Latina y el Caribe.
4. La presentación de las candidaturas podrán ser hechas por:
  - Las organizaciones de economistas de los países miembros de la AEALC.
  - Los organismos regionales directamente ligados a los problemas económicos de América Latina y el Caribe.
  - Instituciones académicas y de investigación.
  - Economistas y personalidades de reconocido prestigio internacional.
5. Las candidaturas deberán ser entregadas antes del 31 de diciembre de 1989 en: asociaciones o colegios miembros, en las Embajadas de Cuba o en la oficina de la AEALC, sita en Calle 22 y Ave. 9na., Municipio Playa, Ciudad de La Habana, Cuba, Télex 511804 ANEG-CU.
6. El otorgamiento del Premio será responsabilidad de un jurado internacional compuesto por prestigiosos economistas latinoamericanos y caribeños y seleccionados por la AEALC.
7. El jurado se reunirá en Ciudad de La Habana en abril de 1990.

# Publicaciones recientes de la CEPAL

**Desarrollo agrícola y participación campesina.** (LC/G. 1551-P). Santiago de Chile: diciembre de 1988, 404 pp.

En el curso de 1987 la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO emprendió el proyecto Estrategias de Desarrollo Agrorural con Participación Campesina, cuyo objetivo principal consistió en reunir, con el aporte de expertos calificados de los países, distintos elementos en orden a la elaboración de estrategias coherentes que permitan responder a los problemas y demandas de las poblaciones rurales y muy especialmente de los pequeños productores campesinos.

Las políticas agrícolas, supuestamente destinadas a servir al conjunto de los agentes productivos, sean éstos hacendados, empresarios o agricultores campesinos, han logrado apoyar casi exclusivamente a las empresas agrícolas de mediano a gran tamaño en su afán de capitalización, tecnificación y participación en los mercados. El instrumental operado por el Estado, la inversión pública, los subsidios y el crédito no alcanzan una cobertura superior a 25% de las unidades productivas, llegando a las que se caracterizan por un mayor control de la tierra y del capital. En efecto, el campesinado continúa trabajando y produciendo con una muy limitada colaboración de las instituciones públicas. Los proyectos de desarrollo rural que los gobiernos han iniciado, principalmente mediante la obtención de recursos externos, son intentos de escasa magnitud centrados preferentemente en el mejoramiento de la infraestructura y de ciertas condiciones económicas y sociales que no han logrado cambiar las situaciones generales en que se desenvuelve la vida del campesinado. Los progresos alcanzados son parciales, a veces en aspectos relativos a la dotación de infraestructura local, la extensión de algunos servicios públicos, la realización de cambios tecnológicos o inversiones productivas. Sin embargo, no se ha observado que se hayan modificado los términos en que el campesinado se integra al conjunto social, al sistema económico y a las instituciones políticas.

En este texto se incluyen en primer lugar, algunas propuestas que dicen relación con aspectos relevantes de las estrategias y políticas, concebidas desde una perspectiva general por personas conocedoras del tema, y en segundo lugar, se entregan experiencias positivas desde el punto de vista de la participación campesina, realizadas por organismos públicos o privados en distintas áreas temáticas.

La idea central que ha orientado este libro es la convicción de que la agricultura campesina contribuye en el ámbito socioeconómico en forma destacada y dinámica y, sobre todo, se reafirma la certidumbre de que el desarrollo de este amplio

estrato social es posible si se abren espacios más amplios para su participación política y económica. La agricultura campesina puede avanzar en el orden de los conocimientos, de las tecnologías, del control de los recursos, de la inversión, de la ocupación y de los ingresos y de la calidad de vida. En definitiva, puede realizar progresos en su propio desarrollo y modernización sobre la base de un cambio real de las condiciones en que se participa en el sistema social. En esta perspectiva se inscribe el conjunto de documentos reunidos en este texto.

**Bibliografía.** (LC/G. 1548-P). Santiago de Chile: enero de 1989, 654 pp.

Este libro reúne y clasifica los trabajos del Sistema CEPAL publicados entre los años 1948 y 1987. Los temas en los que se han clasificado los trabajos son los siguientes: a) Cooperación internacional; relaciones internacionales. b) Política económica; política social; planificación. c) Condiciones económicas; investigación económica; sistemas económicos. d) Marco institucional. e) Cultura; sociedad. f) Educación; capacitación. g) Agricultura. h) Industria (incluye energía). i) Comercio. j) Transporte. k) Hacienda pública; actividad bancaria; relaciones monetarias. l) Administración; productividad (incluye tecnología). m) Trabajo. n) Demografía; población. ñ) Biología; alimento; salud. o) Medio ambiente; recursos naturales. p) Ciencias de la tierra; ciencias del espacio. q) Ciencia; investigación; metodología. r) Información; documentación.

Además se incluyen cuatro índices: Índice temático; índice geográfico; índice de autores; índice de títulos.

**Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta.** (LC/G. 1532-P). Santiago de Chile: marzo de 1989, 201 pp.

Los impactos internos y externos a que han estado expuestas las economías latinoamericanas han generado una necesidad de ajustes, a veces violentos y de gran magnitud, en dichas economías. Esto ha quedado reiteradamente en evidencia, especialmente en los últimos años con la crisis del petróleo, el aumento de la deuda externa y de las tasas de interés internacionales nominales y reales, y el deterioro de la relación de precios de intercambio.

Los distintos enfoques de política económica que se han adoptado para enfrentar los desajustes presentan una oportunidad de explorar sistemáticamente las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos. Las lecciones que pueden extraerse de esta exploración tienen indudable utilidad en la formulación de políticas económicas. Por este motivo, la CEPAL realizó un proyecto de trabajo destinado a examinar las experiencias de ajuste en algunos casos específicos a la luz de marcos analíticos adecuados, con el fin de obtener conclusiones que puedan ser útiles a la política económica.

Los trabajos de varios autores incluidos en la presente publicación son los siguientes: a) Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina. b) Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina. c) Impactos externos, devaluaciones y precios de materias primas. d) Ajuste e interdependencia en América Latina. e) Características del ajuste de la economía mexicana. f) La posición externa del Brasil y las políticas de estabilización en la década de 1980.

**Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina.** (LC/G. 1542-P). Santiago de Chile: marzo de 1989, 113 pp.

Diversos proyectos ya realizados por la CEPAL a través de su Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, concluyeron señalando la necesidad de traducir a términos prácticos y operativos los cuestionamientos teóricos sobre los procesos de expansión de la frontera agropecuaria. Las nuevas metodologías e instrumentos operativos debían ponerse a disposición de los tomadores de decisiones y ejecutivos de programas de colonización y de los planificadores o ejecutores de programas globales, regionales y/o sectoriales agrícolas en áreas donde fuera importante la expansión. En consecuencia, para avanzar en el tema se hizo necesario acometer otro proyecto, el que se comenzó a mediados de 1985 y generó la presente publicación.

Para realizar el proyecto se confeccionó un documento-cuestionario con 36 temas-preguntas referidas a aspectos elegidos de los estudios anteriores. El cuestionario se elaboró desde dos perspectivas: por un lado, la ecología y la ingeniería agropecuaria de transformación y, por otro, la socioeconómica y demográfica. Estas dimensiones, en la medida de lo posible, se acercaron y cruzaron. Las respuestas se refirieron a conceptos generales, a regiones dentro de países, a los casos elegidos o a una combinación de estas opciones, lográndose así un informe respecto al estado del conocimiento sobre los diferentes temas.

**Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos.** (LC/G. 1540-P). Serie cuadernos de la CEPAL N° 61. Santiago de Chile: enero de 1989, 94 pp.

Los países de América Latina y el Caribe vienen enfrentando desde inicios de la presente década un conjunto de restricciones al crecimiento sostenido, en el marco de una crisis económica singularmente prolongada. Por su parte, la Secretaría ha venido sosteniendo que no es realista, ni conveniente, esperar que la solución a dicha crisis provenga de fuera. Más bien, aun frente a condiciones adversas, los países de la región no pueden resignarse a una perpetuación de la misma, y deberán abordar, fundamentalmente a través de su propio esfuerzo, los múltiples obstáculos a la recuperación y el desarrollo.

Con todo, mientras persistan en forma simultánea precios deprimidos de los productos básicos de la región, elevadas cargas asociadas al servicio de la deuda, y reducidos niveles de nuevo financiamiento externo, todo reflejado en la transferencia de recursos financieros hacia el exterior que afecta a muchos de los países de la región, el margen de autonomía en la formulación e instrumentación de las políticas económicas, si bien susceptible de ampliarse a través de esfuerzos de cooperación intrarregional, es, de todas maneras, sumamente estrecho. Más grave aún, ese estado de cosas plantea nuevos y difíciles dilemas, ya que la principal respuesta que los países de la región pueden adoptar para cambiar cualitativamente su inserción en la economía mundial —la de diversificar y modernizar su capacidad productiva— y de lograr un desarrollo equitativo a base de una satisfacción

dinámica de las necesidades básicas, precisa en última instancia de nuevas inversiones cuyo financiamiento se ve limitado por las restricciones externas aludidas.

Por eso, la manera de enfrentar el conjunto de las restricciones que se reflejan en el fenómeno de la transferencia negativa de recursos, tanto a través del esfuerzo propio y regional, como en el marco de la cooperación multilateral, constituye la preocupación central de la presente nota. Trátase de una perspectiva peculiar desde la cual abordar, de nuevo, el contexto más amplio de opciones para superar la crisis en el corto plazo y retomar los desafíos del desarrollo en el mediano y largo plazo.

En ese sentido, son tres las conclusiones principales a que se llega en el presente texto. En primer lugar, que el servicio de la deuda externa, sin ser el único problema que enfrenta el desarrollo en la región, se ha constituido en el mayor impedimento para lograr un ajuste expansivo y una estabilización sostenible, condiciones indispensables para superar el marasmo en que la mayoría de las economías de la región se han debatido durante la presente década. En segundo lugar, que superar ese impedimento es condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente, para retomar la senda del desarrollo. A este fin se requiere un conjunto de transformaciones cuyos rasgos centrales apenas se esbozan en las páginas que siguen, a partir de trabajos elaborados con anterioridad. Finalmente, que la superación de la crisis requiere una combinación juiciosa de políticas económicas de corto plazo con transformaciones de mediano y largo plazo, lo cual, a su vez, demanda una mejor articulación entre la gestión de los equilibrios macroeconómicos y la planificación de la actividad pública.

**La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe.** (LC/G. 1523-P). Estudios e informes de la CEPAL, N° 71. Santiago de Chile: abril de 1989, 256 pp.

Este trabajo presenta las conclusiones de varios estudios de casos dentro del contexto de un análisis general de la evolución de la gestión del agua en América Latina y el Caribe. Para ello, se bosqueja la historia de las instituciones encargadas de esa gestión, junto con una indicación de los orígenes de los diferentes sistemas institucionales que se han puesto en práctica en diferentes épocas en los países de la región. Además, se realiza un examen somero de la evolución de la teoría o de los principios de la gestión del agua y el efecto de dicho cuerpo teórico sobre las políticas adoptadas con respecto a la gestión de recursos hídricos por los gobiernos de la región. Dicha evolución está vinculada con los acontecimientos generales respecto a la participación del Estado en las economías de la región.

Se realiza una evaluación detallada de la luz que arrojan sobre las características de la gestión contemporánea del agua en América Latina y el Caribe los diversos casos, mediante el examen comparado de las conclusiones, sobre todo de los siguientes aspectos de la gestión del agua:

—La índole de los arreglos de gestión que se emplean para el funcionamiento de los sistemas hídricos;

—Las estrategias de gestión que se aplican para garantizar la inserción de los sistemas hídricos dentro del proceso más amplio del desarrollo económico regional y nacional y

para cerciorarse de que se tomen en cuenta los efectos de las decisiones operacionales sobre los recursos naturales dependientes de los sistemas hídricos;

—La adopción de métodos de gestión perfeccionados para los sistemas hídricos.

Por último, se extraen conclusiones generales sobre el estado actual de la gestión de los recursos hídricos y los medios posibles de lograr su mejoramiento. Se presta especial atención al papel potencial de la cooperación internacional para conseguir que mejore la calidad de la gestión y, con ello, la eficiencia del funcionamiento de los sistemas hídricos.

**El medio ambiente como factor de desarrollo.** (I.C/G. 1549-P). Serie estudios e informes de la CEPAL, N° 75. Santiago de Chile: febrero de 1989, 123 pp.

Esta publicación corresponde a una síntesis de los estudios de prefactibilidad realizados en virtud del proyecto CEPAL/PNUMA "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales en proyectos y programas de desarrollo en América Latina y el Caribe".

Para los fines del proyecto, se definió como "estudio de prefactibilidad" el análisis preliminar de la viabilidad económica y técnica de un proyecto propuesto. Esto supone comparar los diversos aportes de varios elementos y recomendar la alternativa más conveniente para cada uno de ellos, y estimar los costos de desarrollo y de operación, así como los beneficios que se pretende alcanzar.

Sin embargo, por la heterogeneidad de los estudios y por la disponibilidad de información de cada uno de ellos, no se aplicó esta definición en forma estricta. En unos casos, el estudio estuvo más cerca de lo que se entiende por "idea de proyecto", mientras que en otros se avanzó hacia lo que podría considerarse estudio de factibilidad.

No obstante estas diferencias, los estudios de prefactibilidad cumplieron su propósito central: llamar la atención sobre proyectos novedosos, en general poco intensivos en el uso de recursos escasos (bienes de capital y divisas), orientados a reactivar las economías en sus respectivas regiones o localidades, a fin de mejorar la calidad de la vida mediante la generación de empleo, el incremento del ingreso y una transformación sustentable del medio ambiente.

Los estudios incluidos son: a) Programa nacional para la Conservación de la Infraestructura: estudio de prefactibilidad de la Zona 8 (provincias de Salta y Jujuy, Argentina); b) Desarrollo de la frontera agropecuaria en Colombia: el caso del área de Tame-Hato Corozal; c) Utilización de recursos naturales marginales en la región de Magallanes, Chile: Bosques quemados y turbales esfagnosos; d) Estudios ambientales para proyectos hidrocarburíferos de Ecuador: área petrolera de Shushufindi-Aguarico, campos de explotación del sistema del Oleoducto Transecuatoriano; e) Desarrollo rural integrado de la región sur de Honduras: componente de producción agroforestal bajo prácticas de recuperación y conservación de suelos, agua y bosques; f) Recuperación de andenes e innovaciones productivas en ambientes andinos del Perú.



# 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.		

(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.	1985,	792 pp.
1981,	727 pp.	1986,	782 pp.
1983, (1982/1983)	749 pp.	1987,	714 pp.
1984,	761 pp.	1988,	782 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

## Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 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. 1965-1976*, por Robert Devlin, 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.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.

- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.

### SERIES MONOGRAFICAS

#### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*. (bilingüe), 1975, 2<sup>a</sup> ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2<sup>a</sup> ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2<sup>a</sup> ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2<sup>a</sup> ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2<sup>a</sup> ed. 1988, 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, 3<sup>a</sup> ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2<sup>a</sup> ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2<sup>a</sup> ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2<sup>a</sup> ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2<sup>a</sup> 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. Martin, 1981, 2<sup>a</sup> ed. 1984, 111 pp.

- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2° ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2° 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, 100 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 106 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.

#### Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2° ed., 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2° ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2° 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° ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2° ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.

#### Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2° ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2° ed. 1982, 166 pp.

- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4<sup>a</sup> ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2<sup>a</sup> 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, 3<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2<sup>a</sup> ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2<sup>a</sup> ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2<sup>a</sup> ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> 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, 2<sup>a</sup> 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 Centro América, 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, 156 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, 84 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international cooperation*, 1989, 79 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.

#### Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

# Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL  
DEL INTAL

Año 14, N° 144, abril 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:** *América Latina y los países industrializados* • **Estudios:** *Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones*, por Wolf Grabendorff • *Relaciones comerciales y financieras de América Latina con Japón y Estados Unidos: el papel del comercio, la asistencia y los flujos financieros*, por Carlos Juan Moneta • *Corrientes comerciales entre Estados Unidos y América Latina: 1967-1985*, por George C. Georgiou y Francisco E. Thoumi. • **Comentarios:** *Importancia para América Latina de las exportaciones agrícolas a la Comunidad Europea. Hechos recientes y perspectivas*, por Friedrich G. Mack • *Italia y el Acta Única Europea*, por Massimo Panebianco.

## Información de América Latina y el mundo • Documentación • Estadística • Bibliografía

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.

## CONTRIBUCIONES

### Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Año VI - N° 2(22) - Abril-Junio, 1989

**Artículos:** Enrique A. Baloyra, *Democracia y Desarrollo* • Heinrich Oberreuter, *¿Crisis del parlamentarismo?* • Winfried Steffani, *Sobre la distinción entre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencialista* • Luis Sánchez Agesta, *Democracia y procesos electorales*.

**Temas:** Reinhold Biskup, *Europa. Unidad y diversidad* • *La Comunidad Europea en el mundo* • María Cecilia Bolognesi-Drosdoff, *Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza* • Eduardo Zalduendo, *El proceso de integración regional*.

**Cultura y Política:** Gottfried Küenzlen, *El malestar por la Edad Moderna. El movimiento New Age y su trasfondo cultural*.

**Notas:** Christian Schwarz-Schilling, *La responsabilidad de los cristianos por el futuro de la humanidad. Elecciones en El Salvador* • Manfred Huber, *Elecciones en la Argentina*.

**Documentos:** Peter Jentsch, *El Sida. Peligros, temores, esperanzas*.

**Comentarios de libros:** FIEL, *Regulaciones y estancamiento: el caso argentino*, por Nils Gade.

**Personas y hechos:** Lorenzo Servitje Sendra, *La empresa privada frente al reto de la recuperación latinoamericana* • Press Release, *Declaración Política Conjunta de la V Conferencia Ministerial entre los países de la Comunidad Europea, Centro América y el Grupo Contadora. Reunión del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Aclaración* • **Publicaciones recibidas** en la biblioteca del CIEDLA.

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.-Centro Interdisciplinario  
de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Redacción y Administración: CIEDLA, Leandro N. Alem 690 - 20° Piso  
1001 Buenos Aires, República Argentina

# CUADERNOS DE ECONOMIA

Universidad Católica de Chile  
Instituto de Economía

Año 26

Abril 1989

Nº 77

## AUTONOMIA DEL BANCO CENTRAL Análisis de una iniciativa

**Introducción:** Francisco Rosende R.

**Abstract:** Francisco Rosende R.

*Una teoría sobre el monopolio estatal del dinero*  
Edgardo Barandiarán

*Elementos para el diseño de un marco de análisis de la autonomía del Banco Central*

Francisco Rosende R.

*¿Independencia o autonomía del Banco Central?*

Jorge Marshall

*Banco Central: autonomía para cautelar la estabilidad*

Juan Andrés Fontaine

*La función técnica y la función política del Banco Central: autonomía prenatal*

Carlos Massad

*Comentarios al proyecto de ley del Banco Central*

José Pablo Arellano

*La inserción institucional del Banco Central de Chile*

Roberto Zahler

*Control de cambios en países en desarrollo*

Salvador Valdés

*Análisis teórico y empírico de la autonomía del Banco Central*

Blanca Bustamante, Valentín Carril

Oficina de Publicaciones Casilla 274-V, Correo 21  
Santiago-Chile



# NUEVA SOCIEDAD

ENERO-FEBRERO 1989 Nº 99

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Camilo Taufic

**COYUNTURA:** José Miguel Insulza: EEUU: ¿Qué esperar de Bush en América Latina?; Roberto Bardini: Centroamérica: otro año de esperanzas frustradas. Heinz R. Sonntag: Venezuela: la vuelta de Carlos Andrés Pérez.

**ANÁLISIS:** Andrés Serbin: El mito de la retirada europea del Caribe no-hispánico; María Eugenia Hirmas: La campaña electoral en la era de la TV; Julio Sevares: Volga, volga... Huelga, huelga. Nueva realidad sindical en la URSS; Alejandro Indacochea: Entre la usura y la asfixia. El financiamiento de la economía informal; Francisco López Segre: El diferendo Cuba-EEUU. Una visión desde La Habana.

**POSICIONES:** CIDOC/IOCU: La lista de la muerte (remedios/productos químicos). Alvaro Tirado Mejía: Derechos Humanos en Colombia; avances y amenazas.

**TEMA CENTRAL:** Hugo E. Biagini: La identidad, un viejo problema visto desde el Nuevo Mundo. Patricia Bifanti: Lo propio y lo ajeno en interrelación palpitante. Jorge E. Luis Gibert: La especificidad cultural latinoamericana. Enrique Ali González: Caracas: un caso de aculturación urbana. Mauricio Langon: ¿Qué tenemos que ver unos con otros? Hacia una identificación latinoamericana. Daniel Eduardo Matul Morales: Estamos vivos; reafirmación de la cultura maya. María Cristina Salazar: La explotación empieza cuando usted nace. El trabajo infantil en América Latina. Víctor Hugo Torres: Quito: la ciudad como herencia cultural.

**SUSCRIPCIONES ANUAL BIENAL**  
(incluido flete (6 núms.) (12 núms.)  
aéreo)

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 del CENDES

APARTADO 6622 - 1010-A  
Caracas, VENEZUELA.

## CUADERNOS DEL CENDES

La Revista CUADERNOS DEL CENDES es el órgano institucional del CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO de la UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. Está abierta a todas las corrientes del pensamiento sobre problemas del desarrollo en Venezuela, otras sociedades latinoamericanas y países del Tercer Mundo en general. En cada número se publican resultados de las investigaciones del CENDES, además de otros artículos, ensayos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas a sus áreas de investigación.



## BOLETIN DE SUSCRIPCION

Deseo una suscripción a Cuadernos del Cendes:  
que pagaré mediante

Por un año

Por dos años

Cheque N° \_\_\_\_\_ del Banco \_\_\_\_\_

A nombre de CENDES Ingresos propios.

NOMBRE \_\_\_\_\_

INSTITUCION \_\_\_\_\_

DIRECCION \_\_\_\_\_

CIUDAD \_\_\_\_\_ PAIS \_\_\_\_\_

### TARIFAS POR AÑO (3 números)

	Susc.	Indiv.	Susc.	Inst.
Venezuela .....	3s.	300	9s.	500
América Latina .....	US\$	25	US\$	50
EE.UU. y Canadá .....	US\$	30	US\$	60
Resto del Mundo .....	US\$	35	US\$	70

\* Incluye costos de envío

Nota: para remitirnos correspondencia desde cualquier parte del mundo, envíarla indicando en el sobre:  
Cuadernos del Cendes, Poba. International N° 151 P.O. Box 02-5255 Miami,  
Florida 33102 - 5255 U.S.A.

### 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售处均有发售。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