

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

36

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Andrés Bianchi

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1988

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.1537-P

Diciembre de 1988

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

Diciembre de 1988

Número 36

SUMARIO

Competitividad internacional: evolución y lecciones. <i>F. Fajnzylber</i>	7
Revolución industrial y alternativas regionales. <i>H. Nochteff</i>	25
Cambio técnico y reestructuración productiva. <i>E. Lahera</i>	33
Notas sobre la automatización microelectrónica en el Brasil. <i>J.R. Tauile</i>	47
Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986. <i>D. Azpiazu y B. Kosacoff</i>	59
Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido. <i>J. Durston</i>	81
Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía. <i>J.M.F. Martin</i>	99
El problema de la deuda de Cuba en monedas convertibles. <i>A.R.M. Ritter</i>	115
La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis. <i>A. Schejtman</i>	141
Economías de viabilidad difícil; una opción por examinar. <i>A. Núñez del Prado</i>	163
La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina. <i>R.L. Ground</i>	181

Competitividad internacional: evolución y lecciones

*Fernando Fajnzylber**

El tema de la reestructuración productiva e incorporación de progreso técnico constituye una preocupación de las naciones industrializadas y de los países en desarrollo, sea que en sus economías predomine el mercado o la planificación.

La perspectiva con que encaran este proceso las naciones industrializadas difiere radicalmente de la que prevalece en América Latina. En las primeras, la reestructuración productiva persigue el mejoramiento de la competitividad, entendida como la capacidad de un país para exponerse al mercado externo y mantener o elevar el nivel de vida de su población. En América Latina, en cambio, el propósito básico apunta, con algunas excepciones recientes, a generar un superávit comercial suficiente para servir la cuantiosa deuda externa, lo cual no necesariamente se traduce en avances en materia de competitividad y exige a menudo reducir el precario nivel de vida de amplios segmentos de la población. Tal es la diferencia entre competitividad con incorporación de progreso técnico, que es la que procuran las naciones industrializadas, y aquella que se funda en la contracción del ingreso.

Existe una amplia gama de interpretaciones respecto a los factores que habrían desencadenado este proceso en las naciones industrializadas, así como a sus consecuencias en los ámbitos económico, social, político y cultural. A esta extensa gama de interpretaciones se asocia una variedad semejante de recomendaciones de política.

En este artículo el autor intenta caracterizar esquemáticamente la situación imperante en los países avanzados. Para tal efecto, examina los diferentes factores que explican este proceso, poniendo énfasis en el tema de la competitividad internacional. Destaca, asimismo, la experiencia de algunos de esos países, que puede resultar útil para el debate regional.

*Oficial a cargo de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnología, Santiago de Chile.

I

Factores explicativos de la reestructuración productiva

Las diversas interpretaciones formuladas en la última década en torno a este proceso difieren en la identificación de sus detonantes principales, en las vinculaciones entre éstos y en la forma en que gravitan sobre la realidad.

Algunos de los factores que difícilmente pueden ser ignorados en una interpretación que pretenda cubrir la complejidad del tema de la reestructuración productiva son: i) alza espectacular en el pasado decenio y errática trayectoria posterior del precio del petróleo; ii) desorden financiero y aumento explosivo de la liquidez; iii) saturación del patrón de consumo imperante desde mediados de siglo; iv) transición hacia un nuevo patrón tecnológico, cuyo eje son "las tecnologías de información" (TI); v) espectacular mejoramiento de la competitividad comercial de Japón y de los nuevos países industrializados (NIC's) del Asia respecto del resto del mundo; y vi) agravamiento de los desequilibrios fiscal y externo de los Estados Unidos, pivote y referente básico de la expansión económica mundial en la post-guerra.

Aunque de variada índole, estos factores se encuentran vinculados entre sí, y en el transcurso de los últimos años han venido siendo objeto de cambiantes prioridades. En el período posterior a 1973 la atención se centró en la estampida del precio del petróleo y la expansión desmesurada de la liquidez, factores que se vinculan por el reciclaje de los ingresos captados por las naciones productoras de crudo. Hacia fines de los años setenta, cuando se toma conciencia de los orígenes estructurales de la pérdida de dinamismo de la economía mundial, se privilegian los demás factores. Estos últimos se encuentran interrelacionados, en la medida que los protagonistas —Japón y los NIC's asiáticos— han logrado éxito en el empeño de incorporar en nuevos bienes de consumo transables internacionalmente así como en los equipos y procesos requeridos para su producción, las TI gestadas y desarrolladas a nivel de ingeniería en actividades asociadas principalmente al programa espacial y militar de los Estados Unidos.

Al promediar la década en curso los desequilibrios de la economía norteamericana alcanzan

magnitudes sin precedentes. Ello pone de manifiesto la precariedad del crecimiento que ese país había exhibido desde 1983 y que había servido de locomotora de la economía mundial.

Varias son las hipótesis entre las que se puede optar en lo tocante a las relaciones de causalidad que se dan entre los factores mencionados. Sin embargo, es innegable que todos ellos han de ser considerados cuando se trate de formular políticas en el ámbito de la reestructuración productiva. Cabe reconocer, empero, que en los países industrializados el tema de la competitividad domina el debate académico y político y en torno a él se organiza el resto del temario. En estos países la reestructuración productiva se entiende básicamente como la necesidad de adaptación frente al desafío de la competitividad.

La escuela de pensamiento que centra su análisis en el cambio tecnológico¹ sostiene que la superación del actual ciclo, caracterizado por escaso dinamismo global, supone la introducción en los ámbitos económico, social y político, de innovaciones que permitan absorber y potenciar en plenitud el nuevo "paradigma técnico económico". Algunas de sus principales secuelas serían: i) pérdida de significación de las economías de escala basadas en la producción masiva con técnicas de uso intensivo de capital; ii) mayor integración dentro de la empresa de las funciones de diseño, producción, adquisiciones e investigación y desarrollo; iii) capacidad para modificar productos y procesos en breve plazo; articulación de redes integradas de proveedores de partes y componentes, plantas de ensamblaje, distribuidores y laboratorios de investigación y desarrollo, con importante ahorro de capital; y v) surgimiento de nuevas actividades de servicios vinculadas a la producción (software, diseño, información técnica), las que podrán ser desempeñadas por empresas de tamaño reducido.

Esta línea argumental requiere algunas precisiones. Sin duda, el debate sobre la vigencia del "Estado de bienestar" en las naciones industrializadas —y en alguna medida, en las de economía planificada— obedece a la "amenaza" que repre-

senta el incremento de la competitividad internacional del Japón y sus seguidores asiáticos. Las TI requieren, y hacen viables, modificaciones institucionales, pero se percibe con nitidez el peligro que entraña la creciente incapacidad para competir en los mercados internacionales.

Ahora bien, la sorprendente arremetida japonesa en la economía mundial —y muy especialmente en el mercado estadounidense— se explica tanto por factores externos como domésticos. Entre los primeros, el más determinante es la magnitud, dinamismo y apertura de la economía norteamericana pese a las variadas presiones proteccionistas que se han ejercido a nivel sectorial. Entre los factores domésticos, que explicarían la excepcional eficacia y rapidez con que el Japón habría incorporado las TI en productos y procesos, descuellan: i) la capacidad, a nivel nacional y empresarial, para identificar áreas tecnológicas de importancia estratégica a mediano y largo plazo; ii) la existencia de mecanismos institucionales capaces de canalizar hacia esas áreas cuantiosos recursos para la inversión y el desarrollo tecnológico; iii) la flexibilidad de la estructura industrial, apoyada en la particular vinculación entre conglomerados líderes y la pequeña y mediana industria; y iv) la aproximación sistémica al diseño de productos y procesos y la integración de labores de concepción y fabricación.

Es innegable, también, que el peculiar sistema financiero internacional ejerce —aparte de una influencia directa en la economía real— un gran impacto institucional ya que incluso llega a hacer dudar de la autonomía de los Estados nacionales para definir sus políticas económicas.

Cabría argumentar que tanto en el caso del Japón como en el funcionamiento del sistema financiero internacional, las TI desempeñan un papel primordial, pero ello no debe ser obstáculo para reconocer la trascendencia y el perfil propio de cada uno de esos fenómenos. Por su parte, la evolución posterior de la economía norteamericana y su relación de competitividad con Japón y Alemania Federal ejercerán gran influencia en los demás factores. Las soluciones "institucionales" que adopte ese país condicionarán en alguna medida el desempeño del sistema financiero, la naturaleza de la reestructuración que deben emprender Japón y Alemania Federal, la intensidad y modalidades de masificación en el uso de las TI, la gestación a la larga de un

¹Véanse Schumpeter (1950), Mensch (1979), Freeman y Soete (1982, 1985), Freeman (1987). Un cuestionamiento a fondo acerca de la vigencia de las "ondas largas" aparece en Rosenberg y Frischtak (1984), pp. 7-24.

nuevo patrón de consumo y, en menor grado, la evolución del mercado petrolero.

A continuación se compara de manera es-

quemática la inserción internacional de esos tres países, con el objeto de configurar un marco de referencia para el análisis posterior.

II

La inserción internacional de los países industriales líderes

Los tres países considerados —Estados Unidos, Japón y Alemania Federal— tienen una población que representa alrededor del 9% de la población mundial y es semejante a la de América Latina. Sin embargo, su gravitación económica es impresionante, ya que generan el 40% del producto mundial, y su productividad cuadruplica el promedio mundial. Por otra parte, concentran, respectivamente, casi la mitad y alrededor del 75% de los recursos que la comunidad internacional y la OCDE destinan a investigación y desarrollo; el gasto por habitante que efectúan en estos rubros quintuplica el promedio mundial.

Por las razones expuestas, el comportamiento de estos países configura el perfil del sistema industrial mundial y es demostrativo de sus rasgos principales. Más allá de las actuales tensiones de tipo comercial, es incuestionable que el tipo de producto, procesos y modalidades de fabricación que prevalecen en la economía mundial son el fruto de la interacción de los tres países, lo mismo que los acuerdos institucionales y la accesibilidad que las demás naciones puedan tener a la evolución futura del conocimiento en los distintos sectores industriales.

Entre los Estados Unidos, de un lado, y Japón y Alemania Federal, del otro, hay algunas diferencias importantes (cuadro 1). El primero, posee una base de producción científica mucho más amplia. Su densidad de autores científicos con relación a su población septuplica el promedio mundial, en tanto que Alemania Federal lo cuadruplica y el Japón sólo lo dobla. En abierto contraste, la producción manufacturera de estos dos países considerados en conjunto, es ya casi 20% superior a la estadounidense, pese a que su población es un quinto menor. El desequilibrio que acusa Estados Unidos parece atribuible en

Cuadro 1
GRAVITACION ECONOMICO-TECNOLOGICA
DE ESTADOS UNIDOS, JAPON
Y ALEMANIA FEDERAL HACIA 1980
(Porcentaje respecto del total mundial)

	Estados Unidos	Japón	Alemania Federal
1. Población	5.0	2.5	1.3
2. Producto interno bruto	27.0	9.4	5.8
3. Producto manufacturero	18.0	11.7	9.4
4. Bienes de capital	14.7	11.1	9.6
5. Ingenieros y científicos	17.4	12.8	3.4
6. Recursos en investigación y desarrollo tecnológico	30.1	10.2	6.7
7. Autores científicos	35.0	4.9	5.4

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI, sobre la base de información de Naciones Unidas, ONUDI, UNESCO. *International Science and Technology Data, Updated 1986*, National Science Foundation and Current Bibliographical Directory.

alguna medida a la cuantía de recursos que vuelca a fines bélicos, a los que Japón y Alemania Federal destinan cantidades casi despreciables, en cumplimiento de las obligaciones que les fueron impuestas al término de la segunda guerra mundial.

Merece señalarse que la densidad de ingenieros y científicos en el Japón quintuplica el promedio mundial mientras que en los Estados Unidos y Alemania Federal sólo lo triplica, en términos muy aproximados. Si se considerara la densidad de abogados, en cambio, el liderazgo lo ejercería Estados Unidos (279 por cada 100 000 habitantes vs. 77 en Alemania Federal y 11 en Japón)².

²Véase la revista *The Economist*, edición del 22 de agosto, 1987.

La escasez de recursos naturales constituye un dato estructural en los casos de Japón y Alemania Federal, a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, generosamente dotado y con un territorio de tamaño continental (cuadro 2). Los dos primeros, en consecuencia, están obligados a lograr una sólida inserción en el comercio internacional de manufacturas, al que los Estados Unidos percibe, en cambio, como un elemento estrictamente complementario y marginal, suscitándole incluso escaso interés la priorización de sectores. Entre los estadounidenses prevalece la percepción, acentuada por la hegemonía económica que ese país ejerció durante cuarenta años, de que el mercado principal es el interno y que si

bien la importancia relativa de los distintos sectores puede experimentar cambios en el transcurso del tiempo, el sistema en su conjunto parecía, al menos hasta fines de los años setenta, punto menos que invulnerable. Diversos analistas confirman el predominio en los círculos económicos, políticos y académicos de una visión centrada en la problemática interna (Branson y otros, 1980; Lodge, 1986; Zysman y Tyson, 1983; Oxford Analítica, 1986; Lodge y Vogel, 1987).

La estampida de los precios del petróleo en 1973 representó un peso adicional significativo para los tres países. Sin embargo, en los casos de Japón y Alemania Federal el incremento de la factura energética fue compensado con creces

Cuadro 2
ESTADOS UNIDOS-JAPON-ALEMANIA FEDERAL: SALDOS COMERCIALES POR SECTORES
DE ACTIVIDAD ECONOMICA
(Millones de dólares)

	1970	1975	1981	1982	1983	1984	1985
Agricultura:							
EE.UU.	631	12 069	25 344	19 728	16 518	13 307	3 659
Japón	-5 292	-13 931	-24 929	-23 508	-23 301	-25 776	...
Alemania Federal	-5 774	-10 145	-13 441	-12 852	-12 868	-15 568	...
Industria manufacturera^a:							
EE.UU.	4 154	21 196	13 369	-3 942	-28 925	-82 377	-107 566
Japón	13 180	42 393	119 152	107 197	113 403	131 689	...
Alemania Federal	14 424	39 338	62 317	68 174	59 013	60 235	...
Energía:							
EE.UU.	-1 480	-21 922	-73 974	-54 665	-50 349	-53 814	-45 759
Japón	-3 858	-25 432	-72 091	-65 306	-58 636	-59 989	...
Alemania Federal	-1 616	-10 286	-32 723	-29 694	-26 694	-25 545	...
Minería:							
EE.UU.	-863	-1 295	-5 183	-3 426	-5 298	-6 424	1 302
Japón	-3 698	-5 734	-11 223	-10 388	-10 055	-10 554	...
Alemania Federal	-2 343	-2 662	-3 835	-3 651	-3 231	-571	...
Otros sectores:							
EE.UU.	196	640	758	-280	-1 268	188	-245
Japón	105	594	-2 168	-1 095	-877	-1 758	...
Alemania Federal	-318	-431	-176	-712	375	171	...
Total:							
EE.UU.	2 638	10 688	-39 686	-42 585	-69 322	-129 120	-148 609
Japón	437	-2 110	8 741	6 900	20 534	33 611	...
Alemania Federal	4 375	15 814	12 142	21 092	16 595	18 722	...

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI, sobre la base de cifras de Naciones Unidas, *International Trade Statistics Yearbook*, 1970-1971, 1977, 1983, 1984, *Commodity Trade Statistics*, 1985.

^aManufacturas incluye secciones CUCI 5 a 8, menos capítulo 68.

por el superávit del sector manufacturero. Por el contrario, el déficit energético estadounidense resultó agravado por una erosión nada despreciable —unos 8 000 millones de dólares entre 1975 y 1981— del superávit manufacturero. El desempeño de la industria fue notablemente mejor en Japón y Alemania Federal debido a que estos países habían generado una base de apoyo que les permitió reaccionar con flexibilidad y prontitud ante las señales que anunciaban el ocaso de la era de la energía barata.

A partir de mediados de los años setenta, las diferencias en cuanto a la evolución del sector manufacturero se acentúan. De esta forma, al promediar la década en curso Japón y Alemania Federal acumulaban en conjunto un superávit comercial cercano ya a los 200 000 millones de dólares en el sector manufacturero, en tanto que Estados Unidos registraba un déficit superior a 80 000 millones. Los dos primeros países serían la fuente más importante del superávit manufacturero a nivel mundial; Estados Unidos, por su parte, sería el país cuyo déficit manufacturero habría alcanzado su mayor expresión.

A comienzos de los años setenta, los tres países presentaban superávit relativamente módicos y de órdenes de magnitud comparables, aunque mayores en Japón y Alemania Federal. En apenas 15 años, entonces, su posición relativa ha experimentado un vuelco. Estados Unidos, que a fines de la segunda guerra generaba el 60% de la producción industrial del mundo, aparece, al promediar los años ochenta, en situación desmedrada precisamente ante los dos países que quedaron en ruinas al término de aquel conflicto.

A comienzos de los años ochenta la inserción internacional de Estados Unidos se torna muy semejante a la de los países latinoamericanos en general. Ella se basa en el sector agrícola, en el cual exhibe un superávit nada despreciable. En todos los demás rubros la economía norteamericana muestra déficit, destacando el del sector manufacturero, de manera que para Estados Unidos, la evolución de los términos de intercambio pasa a convertirse en un tema trascendente.

No hay razones para suponer que desaparecerá la tendencia histórica a la erosión de los términos de intercambio del sector agrícola vis a vis el industrial. En el evento de que se mantuviesen constantes las cantidades exportadas e importa-

das de productos agrícolas e industriales, Estados Unidos enfrentaría un deterioro creciente, asociado a la evolución de los términos de intercambio a escala mundial. Así, la preocupación por esta variable —hasta hace algunos años considerada parte del folklore latinoamericano— alcanza ahora al país que lidera la economía mundial.

Hay elevado consenso en cuanto a la existencia de un sólido vínculo entre competitividad, incorporación de progreso técnico, dinamismo industrial y aumento de la productividad. El incremento de la competitividad constituye un imperativo ineludible en un período de transición entre dos patrones tecnológicos y es determinante de los cambios de mediano y largo plazo en la posición relativa de los países dentro de la economía internacional. De allí, entonces, que el esfuerzo que despliegan las naciones desarrolladas por mejorar sus niveles de competitividad en el sector industrial merece para sus respectivos gobiernos una prioridad semejante a la que otorgan a los problemas políticos más cruciales, situación que en el pasado sólo se había observado en las contingencias bélicas. La importancia asignada en Europa a los distintos programas regionales de cooperación científica o técnica así lo testimonia.

Menos consenso se advierte en cuanto a la forma de medir la competitividad y, mucho menos aún, respecto a cómo lograr que ésta se incremente. Hay acuerdo en el sentido de que la erosión de la productividad, iniciada hace un par de décadas y que se ha acentuado, sobre todo en los Estados Unidos, desde la segunda mitad de los años setenta, encierra graves consecuencias potenciales. Sin embargo, hondas son las discrepancias respecto del porqué de este deterioro y, por consiguiente, de los mecanismos más eficientes para revertirlo.

En los siete indicadores alternativos de competitividad internacional considerados en este trabajo, la posición relativa de los tres países es la misma: primero Japón; después Alemania Federal y, último, los Estados Unidos (cuadro 3).

El esfuerzo de investigación y desarrollo para fines civiles es significativamente mayor en Japón y Alemania Federal, y en diversos estudios se menciona este hecho como una posible causa del distinto ritmo de evolución de la competitividad en los tres países. De otro lado, el dinamismo de

Cuadro 3
COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL: DIFERENTES INDICADORES

	Estados Unidos	Japón	Alemania Federal
Gastos en I y D/PIB (1983-84)	1.8 (3)	2.5 (1)	2.4 (2)
% crecimiento exportación manufacturas 1983-1963	7.9 (3)	18.4 (1)	9.3 (2)
Exportación bienes capital/exportación total manufacturas, 1983 (%)	44 (3)	58 (1)	46 (2)
Exportación bienes capital/exportación mundial bienes capital (%) 1983-1963	74 (3)	475 (1)	100 (2)
Exportación bienes capital/importación bienes capital (%)			
1983	100	950	267
1963	383 (3)	200 (1)	380 (2)
Crecimiento (%) productividad manufacturera			
1975-1981	1.7	8.7	3.2
1965-1973	2.8 (3)	11.0 (1)	4.2 (2)
Exportaciones manufactureras/importaciones manufactureras 1979-1981	1.0 (3)	5.0 (1)	1.8 (2)

Fuente: División Conjunta CEPAL-ONUDI, *Global competition*, p. 100; Naciones Unidas, *Bulletin of statistics on world trade in engineering products*, 1983; *World Bank Report*, Productivity in industry, OCDE, 1986.

las exportaciones industriales japonesas es avasallador en las últimas dos décadas; su ritmo de crecimiento duplica el de las ventas al exterior de los otros dos países. La primacía nipona se hace sentir, también, en la significación que alcanzan dentro de las exportaciones manufactureras los productos de mayor contenido tecnológico. No es extraño, entonces, que en 1983 la importancia relativa de Alemania Federal dentro de las ventas mundiales de esos productos sea la misma que veinte años antes, la de Estados Unidos equivalga a sólo el 74% y la del Japón casi se quintuple.

El siguiente indicador utilizado en este ejercicio se refiere más específicamente a la competitividad de los bienes denominados *engineering products* que son los que tienen un alto contenido de tecnología moderna, como se ha mencionado. La relación exportaciones/importaciones de este tipo de bienes, que en 1963 era de casi 4:1 en las economías estadounidense y oestealemana, cae sustancialmente en ambas en 1983, aunque con mayor fuerza en la primera. En el caso japonés,

en cambio, la relación casi se quintuplica en ese lapso.

El ritmo de incremento de la productividad, factor determinante en la evolución de la competitividad a largo plazo, se debilita a partir de mediados de la década de 1970. El fenómeno alcanza mayor intensidad en los Estados Unidos, país donde el mejoramiento había sido más lento en el período anterior. El ritmo de crecimiento de la productividad en los dos subperíodos considerados aquí es más alto en Japón, siguiendo después Alemania Federal, con lo que se mantiene la constante observada en todos los indicadores (cuadro 3).

Este ordenamiento se da no sólo en cuanto al nivel, sino también en lo que respecta a la trayectoria de la competitividad, según se desprende del cotejo de la relación exportaciones/importaciones de manufacturas en el trienio 1979-81. Para Japón ella es 5, no llega a 2 para Alemania Federal y alcanza apenas a 1 para los Estados Unidos.

III

Factores condicionantes de la competitividad internacional

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales, y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación de progreso técnico.

La experiencia internacional enseña que no existe "otro sendero" para conseguir un mejoramiento sólido de la competitividad de un país. Es efectivo que en el corto plazo la devaluación de la moneda nacional mejora la posición relativa de sus empresas. Sin embargo, este recurso es de limitada eficacia, puesto que por sí solo no incrementa la productividad ni estimula la incorporación de progreso técnico. Por el contrario, tiende a erosionar la cohesión social, lo que a la postre atenta contra la viabilidad de una inserción internacional más eficiente. Es natural que las empresas procuren incrementar su competitividad internacional sobre la base de aprovechar la disponibilidad de mano de obra de bajo costo y de líneas subsidiadas de crédito, y de compensar los márgenes reducidos e incluso negativos en el mercado externo con utilidades elevadas obtenidas en el mercado interno protegido, o de aprovechar franquicias tributarias especiales, etc. De esta forma tal vez logren utilidades satisfactorias, las que, sin embargo, tendrán poco que ver con un aumento de la competitividad del país, entendida ésta en un sentido amplio, por más que se observen también mejoras en el balance comercial y en el coeficiente de exportaciones.

Desde una perspectiva estrecha, puede aducirse que América Latina ha logrado avances importantes en materia de competitividad internacional durante los años ochenta. Pero ellos resultan espúreos cuando se adopta un enfoque más integral, toda vez que se dan en presencia de una caída del ingreso por habitante, una merma de los coeficientes de inversión, rebaja del gasto en investigación y desarrollo tecnológico y en el sistema educativo, y erosión de los salarios reales.

Lo anterior no significa desconocer que en los últimos años algunos países o sectores han logra-

do incrementos "auténticos" de la competitividad —en contraste con lo que sería una elevación "espúrea"—, basados en mejoras de la productividad con incorporación de progreso técnico. Este fenómeno constituye un valioso precedente para el logro de una efectiva modernización del aparato productivo.

El apreciable incremento del excedente comercial de muchos países de la región ha apuntado únicamente a sustentar la cuantiosa transferencia de recursos financieros exigida por el servicio de la deuda externa, por lo que no ha logrado satisfacer algunos requisitos indispensables de una auténtica modernización. No cabe confundirlo, entonces, con el promisorio comienzo de un proceso de sostenida y sólida elevación de la competitividad del aparato productivo latinoamericano.

Ya se señaló que en el corto plazo el único instrumento de política que puede afectar rápida y significativamente la competitividad de un país es el tipo de cambio. Sin embargo, un análisis que considere un horizonte de mediano plazo detectará tendencias divergentes en la posición relativa de las naciones industrializadas en el comercio internacional de productos manufacturados.

Lo sucedido en los años ochenta, con las erráticas fluctuaciones del dólar —brusco ascenso hasta 1985, caída posterior—, comprueba que, no obstante las acentuadas variaciones de los flujos comerciales, persisten las tendencias de largo plazo, esto es la erosión de la competitividad industrial de los Estados Unidos, el ascenso sistemático de Japón, y el leve aumento de Alemania Federal. Debe concluirse, por tanto, que las diferencias en la inserción internacional obedecen en medida importante a factores de carácter estructural que afectan, incluso, las modalidades y los resultados de las estrategias nacionales, y al uso que cada país hace de los instrumentos específicos de política económica e industrial.

A continuación se intenta identificar algunos de los factores que explican la diferente competitividad de los países en el sector industrial.

Cuadro 4
COEFICIENTE DEUDA/VALOR COMERCIAL DE LOS ACTIVOS DEL SECTOR
EMPRESARIAL NO FINANCIERO
(Porcentajes)

Países	1966-1973	1974-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Estados Unidos	0.54	0.96	0.77	0.92	0.87	0.78	0.90	0.83
Japón	3.08	3.31	3.14	2.91	2.92	2.68	2.11	1.82 ^a
Alemania Federal ^b	2.38	3.36	3.85	4.13	4.11	3.48	3.42	2.39
Francia	1.17 ^c	1.33	1.23	1.40	1.55	1.56	...	...
Reino Unido	0.67	1.38	1.13	1.23	1.03	0.87	0.74	0,70 ^a

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI, sobre la base de Banco de Pagos Internacionales, *Fifty-Six Annual Report*, abril 1985-marzo 1986.

^a Estimados.

^b Todas las empresas, excluido sector habitacional.

^c 1970-1973.

1. El ritmo de inversión

El coeficiente de inversión reviste gran importancia en la explicación del incremento de productividad (Denison, 1980). Los países cuya tasa de inversión se queda a la zaga, ven debilitarse el ritmo de crecimiento de su productividad y, por consiguiente, de su competitividad, según lo muestra la experiencia de Estados Unidos y el Reino Unido en las últimas tres décadas. Japón y los nuevos países industrializados del Asia comprueban que el incremento de la tasa de inversión se traduce en mejoras apreciables de la competitividad.

2. La asignación de recursos para inversión

La reestructuración productiva supone el desplazamiento intersectorial de considerables volúmenes de recursos de inversión, proceso en el que intervienen las empresas, el sistema financiero y el sector público, y que en cada país toma perfiles propios, según la importancia relativa de los diferentes actores y sus vinculaciones recíprocas (Zysman, 1984).

En los Estados Unidos y el Reino Unido, el nivel de endeudamiento de las empresas con el sistema financiero es sustancialmente inferior al que prevalece en Japón, Alemania Federal y Francia (cuadro 4). En los primeros, el mercado de capitales determina el destino de los ahorros, incluidos los generados en las empresas, los que pueden ir a la inversión, la especulación financiera o el crédito para el consumo de las familias. En

los otros países, en cambio, un determinado porcentaje de los recursos de inversión (grandes proyectos) se canaliza en función de prioridades sectoriales definidas institucionalmente por la banca o el sector público, es decir en forma autónoma de quienes han generado la contrapartida de ahorros (cuadro 5).

3. El Mercado de trabajo y el "Estado de bienestar"

La reestructuración productiva exige desplazamientos que entrañan inexorablemente elevados costos, humanos y económicos. Esto confiere gran trascendencia al tema de las "rigideces del mercado de trabajo", lo que ha conducido al cuestionamiento del "Estado de bienestar" (Pfaller, 1987; Dande Stadt, 1987).

Cuadro 5
TIPOLOGIA DE SISTEMAS
FINANCIERO-INDUSTRIALES

Países	Sistema financiamiento industrial
Japón, Francia	Regulación de crédito con precios administrados
República Federal Alemana	Regulación de crédito por parte de la banca
Estados Unidos-Reino Unido	Mercado de capitales.

Fuente: J. Zysman, *Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial change*, Cornell University Press, 1983.

En las décadas de crecimiento y prosperidad se fue generando una institucionalidad que complementaba y atenuaba los resultados del libre juego de las fuerzas del mercado. Mediante la fijación de salarios mínimos, la vigencia de mecanismos de indización de las remuneraciones, el otorgamiento de subsidios de desempleo y otros beneficios de seguridad social, la materialización de programas de capacitación, la concesión de subsidios regionales, esta institucionalidad brindaba protección y apoyo a los estratos sociales, sectores productivos y zonas geográficas en situación relativamente desmedrada. La incesante expansión de este esquema, cuyo costo era financiado en parte por las empresas, habría deteriorado seriamente la eficiencia microeconómica-social, tornándose incompatible con los imperativos de la competitividad internacional.

El problema estriba en que ese "Estado de bienestar" generaba también beneficios desde el punto de vista macroeconómico-social, los cuales cobran especial trascendencia en coyunturas de cambio estructural. Entre ellos destacan la legitimidad social de las instituciones, que favorece la cohesión social, y la existencia de un avanzado sistema educativo y, por consiguiente, de una mano de obra altamente calificada. Puede agregarse que es difícil aprehender mediante indicadores agregados el verdadero carácter y magnitud del "Estado de bienestar". Más importante que el peso cuantitativo de las instituciones públicas es el tipo de relación que se entabla entre ellas y los sectores empresarial y laboral. Por lo demás, no obstante el auge de la retórica "pre-keynesiana", el peso cuantitativo del sector público y de la seguridad social en los países industrializados no ha disminuido (cuadros 6, 7 y 8).

Las diferencias más de fondo se dan entre Japón y los Estados Unidos, pese a que en ambos la gravitación económica del sector público es relativamente baja, a diferencia de lo que sucede en los países europeos. Ellas obedecen a las contrapuestas modalidades de articulación entre los sectores público y privado, las cuales se manifiestan en marcadas diferencias en el uso de los instrumentos de política por parte de las autoridades estadounidenses y niponas.

El mercado laboral europeo se ha flexibilizado significativamente durante la década en curso. La indización salarial se ha corregido (Italia, Bélgica y Francia) o abolido (Dinamarca); se ha

estimulado el trabajo temporal (Francia y Alemania Federal); han disminuido los subsidios de cesantía respecto a los salarios medios (Dinamarca y Reino Unido), así como las contribuciones a la seguridad social (Francia, Dinamarca, Bélgica y Reino Unido). De otro lado, se favorece el esquema de jornada parcial y jubilación adelantada (Países Bajos, Bélgica y Alemania Federal) y se procura erosionar administrativamente (Reino Unido) el papel de los sindicatos en la negociación salarial (BIS, 1986). Sin embargo, el efecto agregado de este proceso de "flexibilización" paulatina no ha sido, como hubiera podido imaginarse, una merma en la significación del sector público en la economía.

4. *Las relaciones industriales*

Existe creciente consenso en cuanto a la influencia que las relaciones industriales gerenciales-laborales a nivel de planta, sector industrial y nivel nacional ejercen en la productividad. No obstante las diferencias en las modalidades institucionales, se verifica sistemáticamente que la menor conflictibilidad en las relaciones favorece los aumentos de productividad. Así lo muestra la experiencia de Japón y, en general, de los países de Europa occidental, que contrasta con la de Estados Unidos y el Reino Unido, donde el carácter de las relaciones industriales sería más conflictivo.

El tema cobra mayor relevancia en un período de reestructuración productiva, en que se está gestando un nuevo patrón tecnológico que requiere la cooperación constructiva de los distintos actores económicos, sociales y políticos con el objeto de "absorber" y distribuir el costo del ajuste estructural en curso (Piore, 1986; Brown y Bennett, 1986).

5. *La organización empresarial*

La intensificación de la competencia internacional, el surgimiento de un nuevo patrón tecnológico y los rápidos cambios en las preferencias del mercado explican la marcada tendencia a innovar que se observa, tanto en el interior de la estructura organizativa empresarial, como en la naturaleza de las relaciones interempresariales. En ambos casos las relaciones jerárquicas verticales van siendo sustituidas por las de cooperación de carácter horizontal. El criterio básico es el

logro de flexibilidad, que haga posible la oportuna incorporación de innovaciones tecnológicas y la adaptación a las cambiantes condiciones de la demanda, en un contexto de creciente competencia internacional.

Se parte de la premisa de que la cooperación

y el compromiso de quienes laboran en los distintos niveles de la empresa constituyen un factor determinante de los incrementos de productividad. Ello abarca desde la fase de diseño hasta la de control de calidad (Arnold y Ken, 1987; Drucker, 1987a y 1987b); desde el punto de vista del

Cuadro 6
EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL

Países	1960	1975	1980	1985	Promedio				
					1960-1967	1968-1973	1974-1979	1980-1985	1960-1985
Estados Unidos	15.7	17.8	16.5	15.8	16.7	17.8	17.0	16.2	19.9
Japón	...	6.5	6.7	6.4	...	...	6.5	6.6	...
Alemania Federal	8.0	13.9	14.9	16.0	9.4	11.6	14.2	15.6	12.4
Francia	13.1	14.3	15.6	17.8	12.9	13.4	14.7	16.7	14.3
Reino Unido	14.8	20.8	21.1	21.8	15.5	18.5	20.9	21.9	18.9
Italia	8.7	14.0	15.0	15.8	9.9	12.3	14.5	15.5	12.8

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI, sobre la base de OCDE, *Economic outlook, Historical statistics 1960-1985*.

Cuadro 7
GASTO PÚBLICO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

Países	1960	1975	1980	1985	Promedio				
					1960-1967	1968-1973	1974-1979	1980-1985	1960-1985
Estados Unidos	27.0	34.6	33.7	36.7	28.3	31.0	32.6	35.6	31.6
Japón	...	27.3	32.6	32.7	...	20.2	28.4	33.3	26.1
Alemania Federal	32.4	48.9	48.3	47.2	35.7	39.8	47.5	48.4	42.3
Francia	34.6	43.5	46.4	52.4	37.4	39.0	43.7	50.6	42.3
Reino Unido	32.3	46.3	45.1	47.8 ^a	34.7	39.9	44.4	47.0 ^a	40.8
Italia	30.1	43.2	46.1	58.4	31.9	36.0	42.9	54.2	40.5

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI sobre la base de OCDE, *Economic outlook, Historical statistics 1960-1985*.

^a 1984.

Cuadro 8
GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

Países	1960	1975	1980	1985	Promedio				
					1960-1967	1968-1973	1974-1979	1980-1985	1960-1985
Estados Unidos	5.0	11.1	10.9	11.0	5.4	7.7	10.3	11.3	8.4
Japón	3.8	7.7	10.1	11.0	4.1	4.8	8.4	10.8	6.8
Alemania Federal	12.0	17.6	16.5	16.1	12.4	13.2	26.7	16.8	14.6
Francia	13.5	20.4	23.2	26.4	15.5	17.2	21.0	25.4	19.4
Reino Unido	6.8	9.9	11.5	14.0 ^a	7.3	8.8	10.5	13.2 ^a	9.6
Italia	9.8	15.6	15.8	19.5	11.1	13.0	15.4	18.5	14.2

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI, sobre la base de OCDE, *Economic outlook, Historical statistics, 1960-1985*.

^a 1984.

esquema organizativo, exige reducir el número de escalones jerárquicos y reforzar la vinculación horizontal en cada uno de los niveles.

La cooperación entre empresas, que adquiere modalidades muy diversas, ha tendido a intensificarse, en un contexto de creciente unificación del mercado internacional, en sus componentes de oferta, demanda y acervo tecnológico. A continuación, algunas de las expresiones más interesantes de este fenómeno.

i) Empresas-redes. En virtud de acuerdos flexibles, ensambladores, proveedores, comercializadores y centros de investigación tecnológica, se vinculan con instancias centrales de coordinación para los aspectos financieros, publicitarios y de estrategia corporativa.

ii) Esquemas de cooperación en el plano de la investigación y el desarrollo entre empresas y gobiernos europeos (programa EUREKA).

iii) Esfuerzos cooperativos en investigación y desarrollo y coproducción entre las empresas del sector automotor de los Estados Unidos, Japón y Europa.

iv) Esquemas cooperativos de investigación y desarrollo en las empresas productoras de semiconductores en los Estados Unidos, con énfasis en el área de ingeniería de producción. Acuerdos de esta naturaleza son habituales y de antigua data en Japón, bajo el liderazgo del MITI; tal vez la experiencia más significativa haya sido el programa de veinte años de duración con el que se enfrentó el "desafío IBM".

v) En los sectores más expuestos a la "moda", se observan esquemas en los que coexisten la competencia —en la fase de la exhibición de los modelos— y la cooperación en la fase de producción, una vez que el mercado ha definido los "ganadores".

A su turno, la proliferación de los esquemas de cooperación entre las firmas multinacionales obedece, en parte, al creciente costo de desarrollo de productos y procesos, así como al imperativo de adaptarse a las súbitas modificaciones en las paridades cambiarias. Las multinacionales parecen haberse percatado de que en la actualidad el conocimiento tecnológico y las calificaciones profesionales están distribuidas en forma bastante homogénea entre los países industrializados; en consecuencia, cualquier fase del proceso productivo puede materializarse en cualquier lugar. Les resulta conveniente, entonces, instalar plan-

tas o suscribir acuerdos con empresas de otros países en las distintas regiones, lo cual ayuda asimismo a sortear las eventuales barreras proteccionistas.

6. *La infraestructura educacional y de investigación y desarrollo*

Existe unanimidad en cuanto a que este aspecto constituye un requisito e ingrediente primordial de toda reestructuración productiva que lleve aparejado progreso técnico. Esto explica el incremento, desde fines de la década de 1970, de los recursos asignados a investigación y desarrollo en las naciones industrializadas, así como la toma de conciencia de que es imprescindible readecuar el sistema educativo, a fin de adaptarlo a las nuevas necesidades.

Un interesante elemento de diferenciación entre los países tiene que ver con la magnitud de los recursos para investigación y desarrollo asignados a la industria bélica y la evaluación de su impacto en el ámbito de la competitividad. La polémica acerca del efecto colateral de estas inversiones en el conjunto del sector industrial no está agotada. Parecería que, al menos en determinados plazos, pueden coexistir niveles bajos de competitividad internacional en los productos transables, con niveles de excelencia en la esfera militar, acaso porque se trata de actividades cuyos desafíos, procedimientos, plazos y formas organizativas difieren radicalmente. En la esfera militar se privilegia la definición de objetivos, metas, antes que de plazos, y la restricción económica desempeña un papel notoriamente inferior. La posibilidad de programar a largo plazo está muy lejos de reproducirse en el ámbito industrial, comercial, donde lo esencial es la flexibilidad y la capacidad de rápida adaptación a las cambiantes tendencias del comercio internacional. Más aún, en el ámbito militar la competencia es menos ardua y los plazos son más amplios. El reemplazo de generaciones sucesivas de "productos" y la "diferenciación" dentro de cada generación no están determinados, afortunadamente, por la prueba de su desempeño en el uso de las mismas. La esfera militar posee la capacidad de atraer los talentos más notables de la ciencia y la tecnología, ya que puede otorgarles un ambiente seguro y tranquilo, donde, aparte de remuneraciones elevadas, no se les presiona

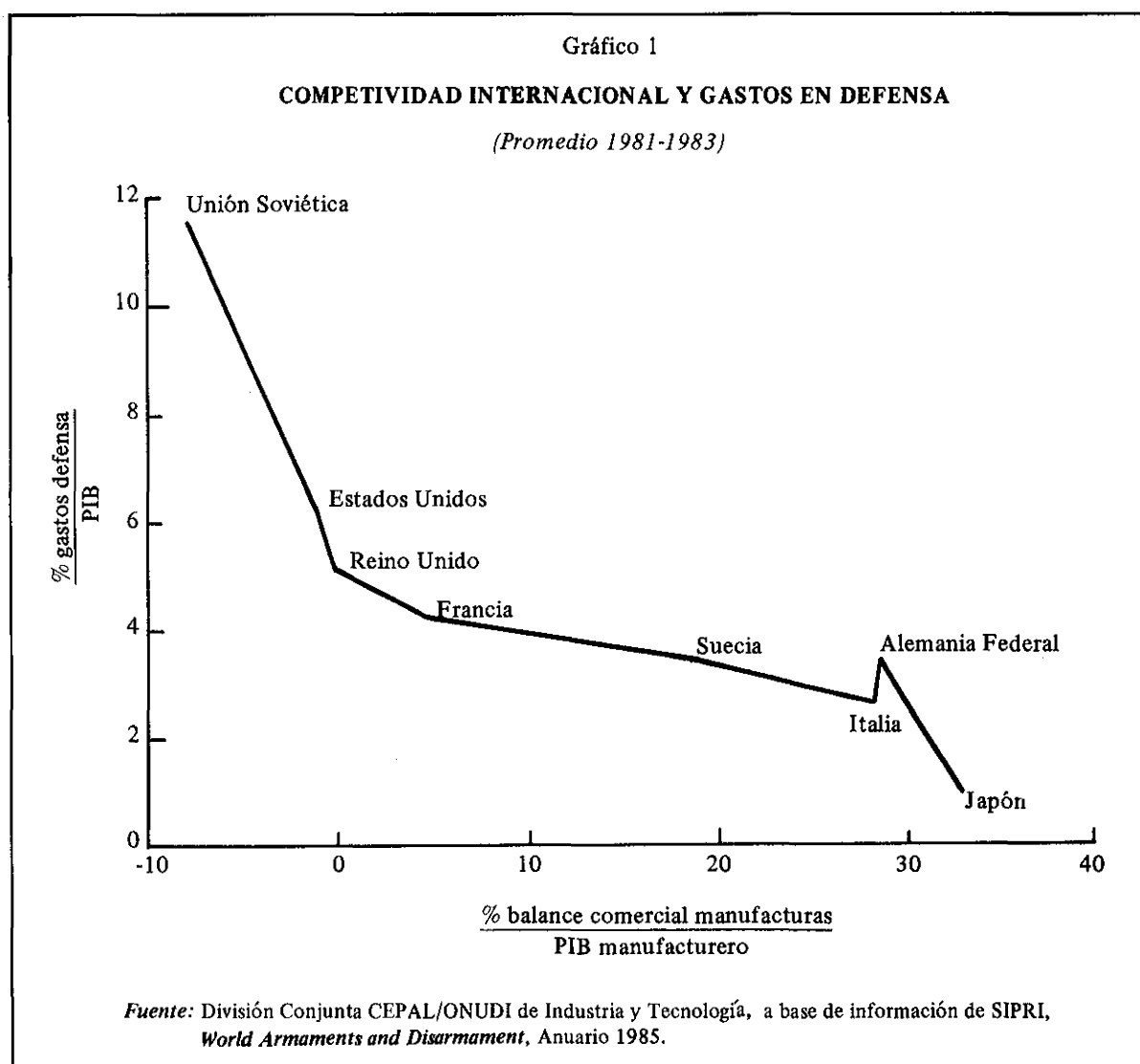
para que su trabajo genere resultados en el corto plazo.

Se explica, entonces, que el grupo de países desarrollados que ha canalizado recursos significativos a la esfera militar acusa precarios niveles de competitividad industrial en los productos convencionales; y que el grupo de países con elevado grado de industrialización, pero que prácticamente no destina recursos a fines de defensa, tenga el liderazgo en la competitividad industrial internacional de aquellos productos.

A mediados de la década en curso, el superávit manufacturero de Japón, Alemania Federal e Italia, los tres derrotados en la última conflagración mundial, bordeaba los 220.000 millones de

dólares. Por el contrario, las tres potencias vencedoras acumulaban un déficit cercano a los 120.000 millones de dólares, el 75% de los cuales correspondía a los Estados Unidos. En términos generales, los países militarmente derrotados en la segunda guerra mundial abastecen el déficit tanto de quienes fueron vencedores como del resto del mundo y, fundamentalmente, de las naciones en desarrollo.

Se detecta una inequívoca relación inversa entre importancia de los gastos en defensa dentro del PIB y el grado de competitividad internacional, medido éste en términos de la significación del superávit o déficit manufacturero respecto del producto manufacturero (gráfico 1).



La Unión Soviética y los Estados Unidos se sitúan en un extremo y Alemania Federal y Japón en el otro, quedando el Reino Unido, Francia, Suecia e Italia en las posiciones intermedias. El efecto multiplicador del gasto de defensa en la competitividad industrial internacional sería negativo, a despecho de lo que postula la sabiduría convencional.

Un acuerdo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en favor del desarme permitiría liberar una fracción considerable de los recursos que destinan a fines bélicos. Y en el caso de que este gráfico describiese adecuadamente la evolución del desempeño para cada país, ellos dos "recorrerían la curva" en la dirección de la elevación de la competitividad industrial, factor clave para enjugar sus respectivos déficit externos. Tal acuerdo, en consecuencia, suscitaría no sólo un benéfico impacto sobre la ominosa percepción colectiva acerca del futuro de la humanidad, sino que favorecería la recuperación de los equilibrios en los flujos comerciales y financieros.

7. La estructura sectorial y la absorción de progreso técnico

Es sorprendente la relación positiva que se observa entre la ausencia de recursos naturales y el nivel de competitividad en el sector industrial. Aquellos países que carecen de la fuente "fácil" de generación de divisas, que constituyen los recursos naturales, no tienen otra alternativa que optar por la "construcción" de ventajas comparativas en el sector manufacturero. Aleccionadoras son en tal sentido la experiencia de Japón, Alemania Federal e Italia. Ellas contrastan con las de Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido, países bien dotados de recursos naturales o que tenían asegurado su abatecimiento a bajos precios desde las colonias.

Los países nórdicos protagonizan un caso especial, en el que coexisten una generosa disponibilidad de recursos naturales y una alta competitividad derivada de elevados niveles de especialización en equipos y procesos vinculados a la explotación, procesamiento y elaboración de tales riquezas (agricultura, silvicultura, pesca y energía, en el caso de Noruega). Se trata de países pequeños, para los cuales la especialización es un imperativo y en los que el "Estado de bienestar" coexiste con una gran apertura al comercio exte-

rior. Además, persiste en ellos el criterio de que la búsqueda del pleno empleo no compromete necesariamente la competitividad, cuya salvaguardia es a su turno requisito para mantener los niveles de prosperidad. En Suecia, Finlandia y Noruega la tasa de desempleo se mantiene en el rango del 3%, en tanto que el promedio para Europa occidental en su conjunto bordea el 10%.

Italia ofrece una experiencia peculiar de reestructuración productiva, ya que se aparta del patrón predominante —que se sustenta en los ejes electrónico y químico— impuesto por los Estados Unidos, Japón y Alemania Federal. Aparte de registrar avances significativos en estas áreas intensivas en contenido tecnológico, Italia logra mantener su inserción internacional, mediante la elevación de los niveles de excelencia en sectores que, desde el punto de vista tanto del "sentido común" como del académico —coincidencia poco frecuente— aparecían condenados a la condición de "perdedores", a causa de la creciente competitividad de los NIC's asiáticos (Piore y Sabel, 1983 y 1984). De esta forma, las ramas textil, vestuario y calzado, que en los demás países industrializados fueron virtualmente desmanteladas, mantienen en Italia un vigoroso dinamismo y logran una elevada productividad, que les permite consolidar posiciones no sólo en el Mercado Común Europeo, sino también en el estadounidense (Piore y Sabel, 1983 y 1984; Ribeiro y otros, 1987).

La pequeña y mediana industria desempeñan en Italia un papel más importante, cuantitativamente, que en el resto de los países europeos considerados. En particular, que en Alemania Federal, Suecia, Reino Unido y Francia. Mayor significación reviste el incremento medio de la productividad que exhibe este sector a partir de la década de 1970, variable que en una gama relativamente amplia de agrupaciones industriales, llega de esta forma a asemejarse a la imperante en la gran empresa. Ello refuta la imagen convencional de que entre ambos sectores hay diferencias estructurales, vale decir insalvables, de productividad, asociadas a economías de escala y rigideces tecnológicas. El mencionado fenómeno permitió que Italia alcanzara una posición nada despreciable en rubros tales como textiles, vestuario, calzado, muebles de madera y ciertos tipos de maquinaria —en especial para usos específicos, particularmente para el rubro alimenta-

rio—, en los cuales las economías de escala no son significativas.

La modernización de sectores tradicionales, supuestamente destinados a desaparecer en forma inexorable, y la elevación significativa de la productividad en la pequeña y mediana empresa en una amplia gama de sectores son peculiaridades que confieren particular trascendencia al caso italiano para la reflexión sobre las opciones que se abren a las naciones latinoamericanas, lo cual no implica, por cierto, otorgarle un carácter paradigmático.

La espectacular reestructuración italiana de la última década se explica sólo parcialmente por la necesidad de compensar la presión emanada de las organizaciones laborales que adoptan como referente los niveles salariales imperantes en los sectores de mayor densidad de capital (automotor, química y siderurgia). En consecuencia, el aumento de la productividad no sólo sería compatible con la presión salarial, sino que, hasta cierto punto, habría sido inducida por ésta. Se trata de un ejemplo concreto del enfoque que asocia el incremento de la competitividad a la elevación de la productividad y al progreso técnico (Antonelli, 1987).

En Francia, cuyo crecimiento industrial en el período es sólo levemente inferior al de Alemania Federal e Italia, se observan cambios en el perfil productivo industrial que también se apartan de los casos clásicos de los tres países mayores. El liderazgo lo ejerce el sector de maquinaria eléctrica y electrónica. En forma simultánea, otras agrupaciones, algunas de ellas de uso intensivo de mano de obra, otras de recursos naturales o bien de capital físico —minerales no metálicos, siderurgia, minerales no ferrosos, productos metálicos, textiles, cuero y madera— experimentan lo que se ha dado en denominar un proceso de desindustrialización. El resultado global es un acelerado crecimiento de las actividades manufactureras, un acentuado cambio estructural, una especialización en torno al eje de equipo eléctrico y electrónico —energía nuclear, aeronáutica, equipo ferroviario, telecomunicaciones y armamento—, proceso que es vigorosamente apoyado merced al empleo del poder de compra del sector público (Messine, 1984 y 1985; McCormick, 1987; Boyer, 1983a, 1983b; Boyer y Mistral, 1983; Lodge y Vogel, 1987).

8. *El uso de instrumentos de política y la dimensión institucional*

Para ilustrar la importancia de las especificidades nacionales del diseño y uso de instrumentos de política que inciden en el sector industrial, se aborda enseguida, esquemáticamente, un análisis comparativo entre Japón y los Estados Unidos.

Igual que el resto del mundo, Japón adopta como referente el patrón de consumo prevaleciente en los Estados Unidos. Lo hace con el propósito fundamental de generar los mismos bienes que ese país demanda, pero en condiciones más favorables de costo y calidad. Estados Unidos se transforma así en el objetivo principal al cual se dirige la estrategia nipona de producción y exportación. Sin embargo, en el ámbito interno, las autoridades japonesas adoptan una serie de resguardos para impedir que la difusión, en todo caso gradual, de ese patrón dificulte el logro de las metas fundamentales de crecimiento que el país se ha planteado. Se reproduce la "modernidad", pero se cautela su tasa de absorción, de modo de compatibilizarla con el objetivo estratégico del crecimiento interno y, por tanto, del avance en materia de competitividad.

El automóvil y la vivienda residencial cumplen, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, un papel crucial en el patrón de consumo de los estadounidenses. No es extraño que la significación de estos elementos en el consumo familiar haya venido aumentando sistemáticamente en el transcurso del tiempo, de la mano con el crecimiento del ingreso. Pues bien, las autoridades niponas adoptan medidas para dificultar o retardar la reproducción de ese esquema de consumo en su mercado interno. Para tal efecto, aplican una política destinada de manera sistemática a comprimir el consumo y estimular el ahorro, en lo concerniente tanto a la vivienda como a la adquisición de bienes de consumo, principalmente los duraderos. Mientras en los Estados Unidos los intereses generados por las cuentas de ahorros son sujetos de impuesto y los intereses que se pagan por concepto de crédito al consumo están exentos de gravámenes tributarios, en Japón sucede exactamente lo contrario. En el caso específico de la vivienda, las instituciones que proveen financiamiento en los Estados Unidos se hallan en condiciones de ofrecer una

tasa de interés inferior a la del sistema bancario, aparte de que los intereses que se pagan por concepto de la deuda habitacional están exentos de tributos, aun cuando se trate de la segunda o incluso la tercera casa habitación de la familia. En Japón, el crédito habitacional se encuentra fuertemente restringido, lo que obliga a las personas a un esfuerzo sistemático y prolongado de ahorro; en el lapso que media hasta que alcanzan el monto exigido, sus fondos quedan disponibles para la inversión.

También contribuye a estimular el espíritu de ahorro el sistema con que las empresas pagan a sus trabajadores, el cual incluye bonos semestrales, de monto considerable, hasta el punto que pueden llegar a representar entre un tercio y un cuarto del salario real. Por su parte, el sistema de pensiones se basa en el pago de una suma importante de una sola vez, otro factor que refuerza la propensión al ahorro. La precariedad del sistema nipón de seguridad social induce a las familias a canalizar recursos significativos para afrontar la vejez o contingencias de salud (McGraw, 1986). Adicionalmente, los depósitos en las cuentas individuales o familiares pueden hacerse en todas las oficinas postales.

La elevada propensión de los nipones al ahorro no obedece entonces, al menos no totalmente, a factores culturales. Ella se ve complementada por mecanismos que tienden a garantizar que ese ahorro se canalice hacia la inversión. El sistema de intermediación financiera, aunque de propiedad privada, está sujeto a regulaciones directas del Banco de Japón y del Ministerio de Finanzas. Ellas obligan a canalizar determinados porcentajes de los recursos disponibles hacia los sectores de particular densidad de capital a los que el país haya decidido conceder prioridad. Hasta hace poco, el sistema de control limitaba severamente la salida de capitales del país. Es decir, el ahorro quedaba en Japón y se canalizaba, por lo menos en determinadas proporciones, a sectores prioritarios. Esta política se aplica en el marco de sucesivos programas sectoriales, cuyo objetivo principal consiste en materializar el círculo virtuoso de crecimiento con competitividad.

En la constitución de un sistema industrial altamente competitivo en Japón desempeñaron un papel significativo algunos elementos que están por completo ausentes en la experiencia de

los Estados Unidos. Entre ellos destaca el conjunto de disposiciones orientadas a favorecer la adquisición de tecnología en el exterior, mediante la cooperación entre distintas empresas y la coordinación de tales esfuerzos de acuerdo con los criterios de prioridades sectoriales definidos por el MITI. Pieza clave en esta estrategia es el denominado *reverse engineering*, que se traduce en la adquisición de bienes tecnológicamente avanzados, con el objeto de desarmarlos, reconstruirlos y mejorarlos en el país.

De otro lado, y a diferencia del resto de los países avanzados y de América Latina, las autoridades niponas adoptaron una política extraordinariamente restrictiva frente a la inversión extranjera en actividades manufactureras, toda vez que consideraban que el mercado interno era la base principal de aprendizaje para la industria nacional. Cederlo a empresas extranjeras significaba poner en grave peligro la posibilidad de que las empresas nacionales adquiriesen el conocimiento e incursionaran posteriormente en los mercados externos. Más aún, la conocida política nipona de control de importaciones favoreció la competencia interna entre las empresas japonesas, aunque en el marco de un mercado cautivo.

Otro aspecto relevante está representado por el componente sectorial de la política fiscal, de antigua data en el caso japonés. Desde la época Meiji, el sector público asume con gran realismo la tarea no sólo de cautelar los equilibrios macroeconómicos, sino de asignar partidas específicas para determinadas áreas —industria naval, ferrocarriles, minería e industria textil de la seda—, a las que se había otorgado prioridad. Se configura así una diferencia fundamental con la concepción de política macroeconómica prevaleciente en el resto de los países industrializados. En ellos —y sobre todo en los Estados Unidos— se sustenta el principio de la neutralidad intersectorial, aduciéndose que las prioridades deben ser definidas por el mercado.

También en el ámbito tributario se manifiesta nítidamente la preferencia que el Estado nipón otorga al sector industrial. Dentro de este último, por otra parte, se privilegian las áreas que exhiben mayor contenido de cambio técnico o potencial impulsor del mercado doméstico o internacional. En 1981 la relación de impuestos para el conjunto de las actividades económicas en Japón era levemente más alta que en los

Estados Unidos (1.9 vs 1.1%). En este último el coeficiente impuesto-ventas en la industria química y de maquinaria triplica la relación global; en Japón, los coeficientes respectivos son 1.5 y 1.8. A la inversa, en los Estados Unidos el sector financiero soporta un gravamen de 1.4%, mientras que en Japón asciende a 2.3%. Es decir, la tasa tributaria global es levemente superior en Japón, pero bastante menor en las áreas industriales con alto contenido técnico, y más alta en el sector financiero.

En consecuencia, sin detrimento de los factores de índole cultural o religiosa, puede afirmarse que en el prosaico ámbito de la economía operan instrumentos que explican el peculiar perfil de industrialización de Japón, y una cuota apreciable del éxito alcanzado por ese país en el empeño de compatibilizar crecimiento y equidad. La frecuente referencia a Confucio para explicar el "éxito" del Sudeste asiático resulta poco coherente, con el hecho de que hasta hace poco se intentaba explicar el atraso de China aludiendo al mismo personaje.

En lo tocante a la equidad, vale la pena recordar que los mayores avances se lograron durante la ocupación del territorio japonés por parte de fuerzas norteamericanas. En ese período se debilitó el poder de los grandes conglomerados y se llevó a cabo una redistribución de la propiedad agrícola y de las grandes propiedades urbanas (Mizoguchi, 1985).

Es interesante destacar que estas diferencias tan trascendentes a nivel de instrumentos específicos de política económica se dan, no obstante, el hecho de que la importancia cuantitativa del sector público japonés es semejante a la que se observa en Estados Unidos. En ambas economías, la significación del gasto público y el papel que las empresas públicas desempeñan en la producción industrial son más moderados que en el conjunto

de países industrializados europeos y, particularmente, que en Alemania Federal. Esta aparente similitud institucional encubre diferencias fundamentales de orientación en el uso de los instrumentos del sector público. Más aún, el patrón japonés de industrialización presenta numerosos elementos en común con el de Alemania Federal. Sin embargo, el peso relativo del sector público, tanto en el producto bruto como en las empresas del sector industrial, es notablemente superior en el caso germano.

Las magnitudes agregadas constituyen, pues, un dato muy insuficiente cuando se quiere avanzar en la comprensión del papel del Estado en el proceso de industrialización de un país. La vinculación casi simbólica que se observa entre el Estado y los grandes grupos empresariales en Japón hace innecesaria una mayor presencia directa del sector público en las actividades productivas. La baja significación cuantitativa del Estado nipón tiene poco que ver con el fenómeno, a primera vista semejante, que se observa en la economía estadounidense, toda vez que en ella la articulación del sector público con el privado es prácticamente nula (Lodge y Vogel, 1987). A la inversa, la relación entre el sector público, la intermediación financiera y el sector industrial en Alemania Federal se asemeja mucho a la japonesa, pese a que en el gigante asiático la gravitación del Estado en la economía es sustancialmente menor (Zysman, 1984).

Tanto en los Estados Unidos como en Japón el déficit público representa en los últimos años aproximadamente 5% del producto. Pero mientras en el primero el déficit equivale al monto total de ahorros privados disponibles, en el caso japonés la relación es de apenas 35%. La gravitación del sector público y la importancia relativa de su déficit son entonces semejantes, pero sus efectos, muy distintos (McGraw, 1986).

IV

Competitividad y políticas postkeynesianas

De lo expuesto se desprende que en el mercado internacional compiten no sólo empresas. Se confrontan también sistemas productivos, esque-

mas institucionales y organismos sociales, en los que la empresa constituye un elemento importante, pero integrado en una red de vinculacio-

nes con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones gerencial-laborales, el aparato institucional público y privado, el sistema financiero, etcétera.

En las naciones industrializadas el debate en torno al mejoramiento de la competitividad se da en el marco de instituciones cuya legitimidad nadie cuestiona. De otra parte, la cohesión social es bastante fuerte. Los patrones de consumo y el acervo de conocimientos tecnológicos se han difundido y homogeneizado. La inserción internacional tiene como eje al sector manufacturero.

En pos del objetivo de acrecentar la competitividad, los gobiernos de estos países impulsan programas de apoyo a los sectores de alto contenido tecnológico, readecuan y vigorizan el sistema educativo y de investigación y desarrollo, llevan a cabo programas preferenciales de apoyo a la pequeña y mediana industria, crean condiciones favorables a la cooperación entre empresas y de éstas con el sector público, promueven la reforma del sistema de relaciones industriales y estudian programas públicos de inversión para el mejoramiento de la infraestructura, con énfasis en las telecomunicaciones. Las empresas, por su

parte, exploran nuevas formas de organización y de vinculación con el sector académico y con capitales de riesgo, y ponen a prueba diversas modalidades de relaciones industriales, con el propósito de estimular la cooperación y motivación de los trabajadores; y desarrollan las más variadas modalidades de cooperación entre ellas, con los gobiernos y agrupaciones regionales, especialmente en el ámbito de la investigación y el desarrollo.

Estaríamos asistiendo pues a la generación de estrategias susceptibles de ser calificadas de postkeynesianas (Freeman, 1987). El fenómeno, que está lejos de haberse decantado, coexiste con la vigencia de una retórica y de una praxis de agresivo carácter prekeynesiano. La institucionalidad de los países avanzados —que asegura a los distintos actores sociales y políticos el derecho a participar activamente en la defensa de sus posiciones— impide que las políticas prekeynesianas inhiban el surgimiento de estas otras.

A la luz de nuestro análisis, lo más probable, incluso, es que la estrategia postkeynesiana configure el marco en que se desarrolle el quehacer económico en las próximas décadas.

Bibliografía

- Antonelli, C. (1987): *Les nouvelles technologies de l'information et l'organisation industrielle. Experiences et tendances en Italie*. OCDE, julio.
- Arnold, E. y G. Ken (1987): *Information technology and emerging growth areas. Policy option for promoting growth through information technology*. Science Policy Research Unit, University of Sussex.
- BIS (Banco de Pagos Internacionales) (1986): *Fifty-sixth annual report*, Basilea.
- Boyer, R. (1983a): *Economic policy: past and present*.
- (1983b): *L'introduction du taylorisme en France*. Centre d'Études Prospectives d'Économie Mathématique Appliquées à la Planification, CEPREMAP, N° 8313. París.
- Boyer, R. y J. Mistral (1983): *La crise actuelle: d'une analyse historique a une vue prospective*. CEPREMAP, N° 8304.
- Branson, W. y otros (1980): Trends in United States international trade and investment since World War II. M. Feldstein (comp.), *The American economy in transition*, University of Chicago Press.
- Brown, C. y H. Bennett (1986): Industrial restructuring and labor relations. *Industrial relations*, Vol. 25, N° 2.
- Daudestadt, L. (1987): Free markets versus political consensus. The international competitiveness of societies. *Intereconomics*, mayo/junio.
- Denison, E. (1980): The contribution of capital to economic growth. *American Economic Association*, mayo.
- Drucker, P. (1987a): Japan choices. *Foreign affairs*, Vol. 65, N° 5.
- (1987b): The transnational economy. *The Wall Street Journal*. 25, agosto.
- Freeman, C. y L. Soete (1982): *Unemployment and technical innovation: a study of long waves and economic development*. Frances Pinter, Londres.
- (1985): *Information, technology and employment: an assessment*. Science Policy Research Unit, University of Sussex.
- Freeman, C. (1987): *The future of information and communication technologies: implications for decision-makers*. Science Policy Research Unit, University of Sussex, february.
- Lodge, G. (1986): *The new American ideology*. New York University Press, Washington Square, Nueva York.
- Lodge, G. y E. Vogel, eds. (1987): *Ideology and national competitiveness. An analysis of nine countries*. Harvard Business School, Boston, Massachusetts.
- McCormick, J. (1987): *France: ideological divisions and the global reality*. G. Lodge y E. Vogel (comps.).
- McGraw, T. (1986): *America versus Japan. A comparative study*. Harvard Business School.
- Mensh, G. (1979): *Stalemate in technology: innovations overcome the Depression*. Ballinger, Cambridge, Massachusetts.
- Messine, Ph. (1984): *Les saturniens. Quand les patrons reinventent la société*. Piore y Sabel (comps.).

- (1985): *Liberté, égalité, modernité. Promesses et menaces de la modernisation*. Editions La Decouverte, Paris.
- Mizoguchi, T. (1985): Economic development policy and income distribution: the experience in East and South-east Asia. *The developing economies*, diciembre.
- Oxford Analytica (1986): *America in perspective*. Houghton Mifflin Co., Boston.
- Pfaller, A. (1987): Are the Western welfare states still competitive? *Intereconomics*, mayo/junio.
- Piore, M. y Ch. Sabel (1983): *Italian small business development: lessons for US industrial policy*. Zysman, J. y L. Tyson (comps.).
- , (comps.) (1984): *The second industrial divide*.
- Piore, M. (1986): Perspectives on labor market flexibility. *Industrial relations*, Vol. 25, N° 2.
- Ribeiro, J. y otros (1987): Trois economies sud-européennes dans la CEE a douze: Italie, l'Espagne et le Portugal. *Economie prospective internationale*.
- Rosenberg, N. y C. Frischtak (1984): Technological innovation and long waves. *Cambridge Journal of Economics*.
- Schumpeter, J. (1950): *Capitalism, socialism and democracy*. George Allen and Unwin, Londres.
- Zysman, J. y L. Tyson (1983): *American industry in international competition*. Cornell University Press, Itaca y Londres.
- Zysman, J. (1984): *Governments, markets and growth. Financial systems and the politics of industrial change*. Cornell University Press, Itaca y Londres.

Revolución industrial y alternativas regionales

*Hugo J. Nochteff**

Está ocurriendo una revolución industrial, cuyo núcleo es el complejo electrónico, de la que surgirán un nuevo paradigma tecnológico-económico y un nuevo patrón económico, social y cultural cuyo desarrollo se inició hace aproximadamente quince años, y que continuará desplegándose en los próximos decenios.

El aprovechamiento apropiado de las nuevas tecnologías por los países en desarrollo es posible por las tendencias propias de la difusión del nuevo patrón tecnológico-productivo. De hecho, a las tendencias que se han denominado "intrínsecas" hacia la concentración del conocimiento, el control, el poder económico y político, reforzadas por el proteccionismo tecnológico de las grandes organizaciones estatales y privadas de los países industrializados, acompañan las tendencias, también necesarias, a difundir las nuevas tecnologías, difusión indispensable para desarrollar el nuevo paradigma y realizar la reproducción ampliada. En el curso del proceso de difusión, se "liberan" casi inevitablemente conocimientos tecnológicos.

No obstante, dadas las características de las nuevas tecnologías, el aprovechamiento de las posibilidades que surgen del proceso de difusión "no controlada" es más difícil que con las tecnologías anteriores, y depende crecientemente de la capacidad científica, tecnológica e industrial de los países semiindustrializados. El desarrollo de esta capacidad y su orientación están ligados a la generación de "núcleos endógenos de dinamización tecnológica" y, en general, de políticas cuyo objetivo principal sea crear capacidades dirigidas al aprovechamiento de las nuevas tecnologías en función de las necesidades y potencialidades de las naciones semiindustrializadas y de sus distintos sectores sociales.

Esta estrategia puede caracterizarse como "vinculación selectiva", cuyas características centrales se analizan en este artículo.

*Consultor de UNIDO y profesor investigador de FLACSO (Buenos Aires).

I Revolución industrial y paradigma tecnológico

Todo indica que está ocurriendo una nueva revolución industrial, cuyo núcleo o *factor llave* es el complejo electrónico, de donde emergen el paradigma económico-tecnológico ahora dominante, un patrón económico, social, cultural y tecnológico que comenzó a configurarse hace unos quince años, que está consolidándose rápidamente, y que se desarrollará durante los próximos decenios (Pérez, 1985; Forrester, 1980).

La literatura reciente ha definido la revolución industrial como una transformación profunda de la matriz de insumo-producto, en el interior de la cual no sólo cambian las relaciones internas, sino que se agregan nuevas filas y columnas. La ha definido, asimismo, como una modificación radical y de muy largo plazo de la dinámica de precios relativos de todos los insumos de la producción.

El núcleo en torno del cual se organiza el nuevo patrón de acumulación es un complejo tecnológico-económico, en este caso el electrónico, que constituye el *factor llave* para las transformaciones en la matriz de insumo-producto, en la dinámica de los costos relativos de los insumos, y en la determinación de una nueva frontera de *best practice* (Pérez, 1985 y 1986).

El desarrollo de la revolución tecnológica es guiado por un paradigma tecnológico-económico (Dosi, 1982), que define los contornos del cambio de las nuevas trayectorias de descubrimiento, innovación y difusión. Ese paradigma se consolida en la práctica como una suerte de "tipo ideal" —en términos normativos y no metodológicos, por lo que no debe confundírsele con el tipo ideal de Weber— de organización económica, difundándose hasta formar la constelación de creencias, valores y técnicas compartidos por tecnólogos, inversores, gerentes y decisores políticos.

Esta noción ha sido tomada de la epistemología y la historia de las ciencias, concretamente del paradigma científico de Thomas Kuhn (1985). Tanto en su contenido como en su desarrollo, el paradigma tecnológico-económico exhibe fuertes analogías con el formulado por Kuhn. Al igual que este último, surge cuando los proble-

mas que se presentan en la práctica no pueden ser resueltos mediante el expediente de profundizar en la aplicación de los métodos contenidos en el paradigma anterior, lo que suscita una crisis muy profunda. El proceso incluye el surgimiento de una nueva constelación de creencias y prácticas y de nuevos factores llaves: los ejemplares o modelos para la solución de problemas en los paradigmas científicos (Borello, 1988). Constituye una promesa de éxito en la solución de los problemas más importantes, que se realiza en lo que puede denominarse curso normal, el cual tiene al paradigma como matriz y contorno de su desarrollo.

Todo indica que los fenómenos que estos paradigmas describen, y algunas de las tendencias previstas por sus autores, han podido ser verificados empíricamente. Ahora bien, al margen del análisis de la validez teórica del concepto de paradigma tecnológico-económico, es importante señalar dos de sus características, por la trascendencia que éstas revisten para los países periféricos.

Primero, la importancia de los problemas, y por lo mismo las cuestiones centrales que el nuevo paradigma promete resolver, no se encuentra determinada por las que podrían denominarse necesidades universales. Lo que cuenta más bien es la percepción que tienen de esos problemas los actores sociales hegemónicos, dados el paradigma anterior y la formación social en la que aquéllos son hegemónicos. En segundo término, en el curso normal se tiende a descartar *a priori* todo descubrimiento, innovación, práctica productiva o modificación de los patrones de consumo y de inversión que no estén privilegiados por el paradigma, o —en otros términos— que no responda a la solución de los problemas que hayan sido considerados los más importantes o centrales. Durante el curso normal se afirman los modelos de trayectorias aceptadas, dentro de las cuales tienen lugar los procesos de innovación y difusión y desde las cuales se difunde y afirma el nuevo sentido común de gerentes, inversores, tecnólogos, responsables de políticas, instituciones científicas, etcétera.

II

El nuevo paradigma, las grandes organizaciones de los países centrales y los países semiindustrializados

Esta revolución industrial, este nuevo *factor llave* y este nuevo paradigma tecnológico-económico constituyen en lo fundamental la respuesta de las grandes organizaciones estatales y privadas de los países más avanzados a la crisis que se desencadenó a fines de los años sesenta. En gran medida, ella fue ocasionada por el agotamiento de las potencialidades del paradigma tecnológico-económico anterior para asegurar un proceso dinámico de acumulación de capital y, por consiguiente, de reproducción ampliada del capitalismo de organización. En otros términos, el patrón tecnológico y productivo surgido en la postguerra ya no está en condiciones de asegurar el crecimiento económico y político de las grandes organizaciones de los países más industrializados (Nochteff, 1987).

El nuevo paradigma es entonces un “producto” de las grandes organizaciones que lo han generado y consolidado, y sus potencialidades responden de manera funcional a las necesidades de crecimiento económico y político de aquéllas.

La crisis que conmovió al paradigma tecnológico-económico de postguerra, durante la cual se gestaron esta nueva revolución industrial y su *factor llave*, aparece vinculada a la incapacidad de las tecnologías para superar las restricciones que planteaban, de un lado, una oferta menguante y, del otro, el costo creciente de las materias primas, la energía y la fuerza de trabajo, en tanto insumos del proceso de acumulación. A su vez, la estructura y dinámica específicas de la demanda de estos insumos estaban en gran medida determi-

nadas por los patrones de producción, consumo e inversión de las economías centrales, así como por las características específicas de los procesos de producción, intercambio y organización económica y social predominantes, en buena medida determinadas por las de las grandes organizaciones de los países centrales.

Las potencialidades del complejo electrónico, y fundamentalmente de la microelectrónica, que llevan a transformarlo en *factor llave* del nuevo paradigma tecnológico, están directamente asociadas a sus capacidades específicas para resolver —o constituir una promesa de solución de— tales restricciones en los términos utilizados en este artículo, para cambiar profundamente la dinámica de los precios relativos de todos los insumos del proceso productivo y del sistema organizativo¹.

Esta nueva revolución industrial produce un aumento de la libertad de la sociedad frente a los factores condicionantes naturales. En efecto, otorga al proceso de acumulación de capital una mayor autonomía frente a las restricciones que imponen la naturaleza en general y la fuerza de trabajo en particular. Sin embargo, el nuevo *quantum* de libertad que la sociedad va adquiriendo tiende a distribuirse de modo desigual. Dadas las causas de esta revolución industrial y habida cuenta de los actores sociales que la generan, hegemonizan y desarrollan, son principalmente las grandes organizaciones de los países avanzados las que adquieren esa autonomía. En otros términos, la distribución desigual de los frutos del progreso técnico está vinculada directamente al hecho de que la matriz social, hegemonizada por las grandes organizaciones de los países centrales, estructura el paradigma tecnológico-económico y el curso normal de su desarrollo. La capacidad del nuevo paradigma para resolver los problemas de las sociedades y organizaciones que lo generaron no implica que tienda a resolver los problemas de otras sociedades.

Como ya se ha sugerido, esta tendencia está determinada por lo que podría denominarse la función excluyente que es propia del paradigma y de su curso normal. Este último tiende, en su función positiva (o incluyente), a acumular cono-

cimientos y soluciones, pero sólo para el tratamiento de los problemas que el paradigma define como tales. El curso normal crea consenso acerca del cuál es la mejor práctica productiva y organizativa, cuáles son los insumos cuyo precio debe seguir cayendo, o cuál es la dinámica deseable de los patrones de consumo y de inversión. Pues bien, en esa misma medida tiende a excluir, aunque no de modo rígido, la exploración de trayectorias tecnológicas, productivas y organizativas contradictorias o secundarias respecto del paradigma, o que simplemente no han sido consideradas en el conjunto de problemas y alternativas de solución centrales, dados los objetivos, los actores hegemónicos y las restricciones al patrón de acumulación que originaron el cambio de paradigma.

Estas tendencias, que pueden denominarse “intrínsecas”, aunque no necesarias, de la nueva revolución industrial parecen efectivamente perjudiciales, al menos en términos relativos, para las sociedades periféricas y, en general, semiindustrializadas, categoría esta última que incluye a las latinoamericanas.

Los efectos del desarrollo de los nuevos complejos tecnológico-productivos, y en especial del electrónico, sobre los países semiindustrializados pueden —allí donde han podido ya hacerse evaluaciones— describirse de diversos modos y tienen manifestaciones económicas, sociales y políticas también disímiles. No obstante, la mayoría de los análisis de estos efectos han destacado²:

—La pérdida de autonomía para definir los patrones de producción, consumo y distribución del ingreso.

—La transferencia de los procesos de pensamiento y de adquisición y desarrollo de conocimientos al exterior, hacia las grandes organizaciones de los países centrales.

—La tendencia al incremento de la brecha de ingresos entre los países más avanzados y los semiindustrializados, que resulta de la diferente capacidad de acumulación de capital y desarrollo económico, vinculada principalmente a la impor-

¹La relación entre las restricciones, las características del capitalismo de organización y las potencialidades de la microelectrónica pueden verse en Nochteff (1987).

²En esta enumeración se sintetizan y simplifican los efectos analizados en la literatura sobre el tema. Dentro de la misma, pueden verse algunos trabajos, tales como: Minian (1986), Ernst (1984), Antonelli (1981), Hoffman y Rush (1980), Leppan (1983), Kaplinsky (1985), Rada (1980a y 1980b), Seers (1984), UNCTC (1984) y Ernst (1980).

tancia que han adquirido la ciencia y la tecnología como insumos del proceso productivo, las cuales se concentran en los países más avanzados.

—El deterioro del mercado laboral, en el que se observa la destrucción de las ocupaciones especializadas y mejor remuneradas (obreros calificados y técnicos; y, en algunos países, también científicos y tecnólogos).

—La concentración del poder económico en las empresas transnacionales.

—La agudización de las tendencias estructurales al desequilibrio del sector externo de la economía.

—La tendencia a la transformación del sistema tecnológico y productivo en un conjunto de "enclaves" cuyas actividades están escasamente vinculadas a las necesidades y particularidades de las sociedades periféricas y, en cambio, cre-

cientemente controladas por las empresas transnacionales.

—La localización en los países semiindustrializados de actividades de valor agregado decreciente.

—La adopción exógena de las decisiones asociadas a la reestructuración de las actividades, desde el punto de vista tecnológico-productivo, como del proceso de trabajo.

—El deterioro de la distribución del ingreso.

Estos fenómenos no son nuevos en las economías de la región. Por el contrario, han sido comunes a las sociedades latinoamericanas, al menos desde la postguerra (Fajnzylber, 1985). Las denominadas "tendencias" intrínsecas de esta revolución industrial estarían creando, pues, nuevos problemas a la región, pero, sobre todo, agudizando los ya existentes.

III

Condiciones y propuestas para una estrategia alternativa

No obstante, estas tendencias intrínsecas no deben ser consideradas leyes inevitables y necesarias. Las sociedades latinoamericanas y los diversos actores sociales pueden codeterminar la forma en que esta revolución industrial los afectará, si es que participan activamente en las modalidades de incorporación de las nuevas tecnologías, de modo de adaptarlas y desarrollarlas en función de sus necesidades y potencialidades económicas, sociales y políticas.

El aprovechamiento adecuado de las nuevas tecnologías es posible merced a las características propias de la difusión del nuevo patrón tecnológico-productivo. De hecho, a las tendencias, a las que se ha denominado "intrínsecas", hacia la concentración del conocimiento, el control y el poder económico y político, reforzadas por el proteccionismo tecnológico de las grandes organizaciones estatales y privadas de los países avanzados, acompañan tendencias, también necesarias para desarrollar el nuevo paradigma y realizar la reproducción ampliada, a difundir las nuevas tecnologías. En el curso de este proceso de difusión, se "liberan" casi inevitablemente conocimientos tecnológicos. Este fenómeno tiene lugar

por diversas vías, que no cabe enumerar y analizar detalladamente aquí. La venta de componentes microelectrónicos no incorporados a equipos, impulsada por la necesidad de alcanzar crecientes economías de escala y amortizar el gasto en investigación y desarrollo y en capital; la proliferación de "fundiciones de silicio"; la rapidez con la que se generan "clones", y la obsolescencia forzada y acelerada son algunas de las manifestaciones de este proceso de difusión "no controlado".

Sin embargo, dadas las características de las nuevas tecnologías, el aprovechamiento de las posibilidades que surgen del proceso de difusión "no controlado" es más difícil que con las tecnologías anteriores y depende en forma creciente de la capacidad científica, tecnológica e industrial de los países semiindustrializados.

En términos del curso normal del nuevo paradigma, esta capacidad es indispensable para utilizar las innovaciones radicales y seguir senderos de innovación, difusión y desarrollo que puedan resolver problemas distintos a los privilegiados por los países centrales. La generación de conocimientos científicos y tecnológicos en Amé-

rica Latina es entonces necesaria por dos razones: primero, para aprovechar adecuadamente los productos del curso normal del nuevo paradigma; segundo, para compensar lo que aquí hemos denominado función excluyente del curso normal. Esta última labor supone en cierto sentido la producción de un paradigma parcialmente alternativo, en la medida en que requiere la identificación de problemas centrales distintos de los que son definidos como tales en el paradigma tecnológico-económico predominante.

El desarrollo de esta capacidad y su orientación están ligados a la generación de los llamados "núcleos endógenos de dinamización tecnológica" (CEPAL-ONUDI, 1985) y, en general, al diseño de políticas, cuyo objetivo principal sea crear capacidades dirigidas al aprovechamiento de las nuevas tecnologías en función de las necesidades y potencialidades de las naciones semiindustrializadas y de sus distintos sectores sociales. Este es el sentido de la palabra "endógeno", y, a la vez, el fundamento de su importancia. En resumen, se trata de generar capacidades de acuerdo con las necesidades que cada sociedad y cada sector social percibe como propias y prioritarias, y aprovechar la difusión del nuevo paradigma en términos de esas capacidades y para satisfacer esas necesidades. Ello exige que la aplicación de los conceptos de eficacia —definida como método para alcanzar fines— y eficiencia —definida como el método para alcanzar dichos fines con el menor gasto de recursos— esté vinculada a aquellos fines, los cuales pueden ser determinados únicamente por los propios actores sociales. En consecuencia, excluye la fijación de las metas de incorporación tecnológica y desarrollo económico y productivo, y la de las vías más eficaces y eficientes, por las grandes organizaciones o por referencia al "estado del arte" definido por los países más avanzados. En otras palabras, si se pretende que la modernización del aparato productivo y el desarrollo tecnológico consistan en algo distinto a la "modernización de escaparate" y una mera transmisión de impulsos exógenos, debe estar estrechamente vinculada a la democratización de las decisiones científicas, tecnológicas y productivas.

Las cuestiones políticas y sociales, lo mismo que la distribución de la libertad y el poder entre actores sociales son pues inseparables de los patrones tecnológico-económicos. Si la incorpora-

ción de éstos precede a la deliberación democrática o ignora las metas de los actores sociales, se confirmará de hecho el determinismo tecnológico que impregna, más o menos explícitamente, gran parte de la literatura reciente sobre estos temas. Reviste entonces importancia crucial señalar que ese determinismo no es sino una expresión ideológica de la determinación real, por parte de las grandes organizaciones de los países más avanzados, tanto de los fines sociales como de las vías para alcanzarlos.

La identificación de problemas prioritarios para América Latina y la cobertura de las necesidades de la mayoría de su población, la generación de capacidades científicas para un paradigma y un curso normal alternativos, y la creación de núcleos endógenos de dinamización tecnológica implican también formas alternativas de vinculación con los centros. En términos generales, supone una estrategia de vinculación de carácter selectivo con el mercado mundial y las grandes organizaciones de los países centrales, ya que el paradigma predominante se difunde y consolida a través de los patrones de consumo y de inversión, del comercio internacional, de las nuevas nociones de mejor práctica y del sentido común de inversores, tecnólogos, gerentes y decisores políticos. En la medida en que los impulsos exógenos y la incorporación exógenamente determinada del paradigma predominante susciten efectos negativos y conduzcan a la reproducción de un patrón de acumulación inadecuado, imitativo, trunco y socialmente excluyente, la selectividad en la vinculación de las economías latinoamericanas con los países centrales se convierte en un aspecto decisivo para la estrategia de desarrollo económico y social.

En los párrafos siguientes, se enumerarán algunos lineamientos básicos de una estrategia de vinculación selectiva³.

—Desarrollo de capacidades tecnológicas y productivas que permitan el aprovechamiento

³Los antecedentes del concepto de vinculación selectiva pueden verse en los trabajos sobre *Selective disengagement* de Ward Morehouse, especialmente (1979); sobre *Decoupling policy*, de Juan Rada, en especial (1982). Acerca de los problemas de la incorporación exógenamente determinada en América Latina, pueden verse los trabajos de Eugenio Lahera y Hugo Nochteff en los que se aborda la noción de "endogeneización selectiva", en especial (1982).

creciente de las nuevas tecnologías y la opción entre las tecnologías, los bienes y las alternativas productivas más adecuados para el desarrollo económico, social y político de cada sociedad, entendiendo por adecuados los que respondan más eficientemente a las necesidades de los distintos actores sociales, pero, en primer lugar, a las necesidades prioritarias de la mayoría de la población.

—Desde el punto de vista de la demanda, definición del patrón de consumo más eficiente en términos de las necesidades, y, por lo tanto de los fines sociales determinados en forma democrática, antes que por referencia al patrón dominante en otras sociedades o en el mercado internacional, o a los patrones normativos explícitos o implícitos en los modelos producidos en las grandes organizaciones, incluso científicas de los países avanzados.

—Desde el punto de vista de la oferta, definición del patrón tecnológico y productivo más eficiente con respecto al mencionado patrón de demanda, las potencialidades de cada sociedad y las preferencias de la mayoría de la población económicamente activa en materia de condiciones de trabajo, tipos de calificación laboral y, en general, control y características del proceso de trabajo.

—Búsqueda, en función de lo expuesto, de las tecnologías más aptas existentes en el mercado internacional con el objeto de copiarlas, adaptarlas o desarrollarlas y de conducir la incorporación y las formas de vinculación con el mercado internacional en función de los conceptos de conveniencia y eficiencia ya señalados.

—Simultáneamente, avance en una política de cooperación y complementación tecnológica, productiva y de comercio exterior entre sociedades que tienen necesidades y potencialidades similares o complementarias y que procuran desplegar estrategias del mismo tipo y con metas similares. Cabe señalar que en la forma en que habitualmente se lo presenta, y tal como se lo experimentó en algunos países de la región, el modelo de apertura tiene carácter ideológico. Una estrategia de vinculación selectiva no es una de "cierre global"; el grado de apertura comercial de la economía —entendido estrictamente como el coeficiente de comercio exterior— puede ser menor o mucho mayor que el que resulta del modelo de apertura. Pero el contenido de los

flujos de comercio es diferente, como distintas son las sociedades con las cuales se comercia. Un modelo de vinculación selectiva, asentado en una creciente integración tecnológica y productiva puede generar corrientes exportadoras de valor agregado también creciente. Si se tiene en cuenta el efecto del control del patrón de consumo y la articulación de la cadena productiva, conjuntamente con el tipo de exportación mencionado, el modelo tendría un efecto positivo en el sector externo.

—Delineamiento de una política científica y tecnológica en la que los conceptos de brecha y obsolescencia tecnológicas estén referidos sobre todo a las necesidades de cada sociedad, a sus capacidades y a los objetivos sociales fijados democráticamente, y no sólo a las tecnologías y las líneas de investigación dominantes en los países más avanzados, o en el mercado internacional.

—Propensión a que, en las tecnologías y bienes que se consideren de mayor importancia desde el punto de vista social y de desarrollo tecnológico y productivo nacional, el ciclo de producto interno se ajuste a las necesidades y posibilidades de la economía nacional, antes que a la lógica de los mercados internos de los países avanzados, o a la del comercio entre esos países.

—Adopción de criterios sobre calidad de los bienes que, aparte de elevar las exigencias de calidad, prioricen la vida útil del producto, la facilidad de mantenimiento y la adecuación de las prestaciones (o especificaciones funcionales) al perfil de recursos nacional, antes que la cantidad y novedad de las prestaciones o su correspondencia con las prestaciones ofertadas en los países más avanzados.

—Aplicación y desarrollo de nuevas tecnologías, de modo de atender prioritariamente las necesidades básicas de la población y orientar los patrones de consumo y de inversión de acuerdo con los requerimientos y potencialidades de los países latinoamericanos. Esta orientación debe ir de la mano con el mejoramiento de la productividad y la competitividad, a fin de evitar la reproducción de la tendencia estructural al déficit en el sector externo.

La compatibilización de objetivos exige introducir nuevas tecnologías para satisfacer, con un creciente nivel de productividad, las necesidades básicas. Ello debe hacerse también en los sectores de bienes y servicios "no transables", con

el propósito de reducir indirectamente los costos de los sectores de bienes y servicios "transables". La mencionada compatibilización exige asimismo aumentar, mediante la transformación tecnológica y organizativa, la productividad en los sectores que, en cada caso, queden menos vinculados al mercado internacional y, por lo mismo, menos expuestos a la competencia externa; y elevar la competitividad en los sectores, líneas de producto o segmentos de mercado que queden más vinculados al comercio exterior, especialmente aquellos en los que se pretende alcanzar un mayor coeficiente de exportaciones⁴. Lo anterior exige, por supuesto, desarrollar capacidades de generación y aplicación eficiente de tecnología. La experiencia latinoamericana indica que la incorporación masiva e indiscriminada de nuevas tecnologías y equipos "de frontera" ha provocado en muchos casos, especialmente en los servicios, una merma de la eficiencia, en detrimento de la competitividad de los bienes "transables".

—Difusión, a partir de los núcleos endógenos de dinamización tecnológica, de las modalidades más eficientes y adecuadas de incorporación de nuevas tecnologías. La internacionalización de los conocimientos tecnológicos permite reducir los costos del equipamiento, utilizarlo de modo más eficiente e incorporarlo en el marco de cambios organizativos adecuados. La incorporación eficiente de nuevas tecnologías se encuentra directamente vinculada a la capacidad y autonomía tecnológicas. Este hecho, así como la mayor eficiencia de la incorporación de equipamiento en el marco de cambios organizativos simultáneos, o incluso previos, puede verificarse tanto a nivel microeconómico como en el conjunto de la economía, no sólo en la región, sino también en países más avanzados.

⁴Eficiencia productiva y competitividad internacional no son sinónimos absolutos. Además de las cuestiones vinculadas a la morfología de los mercados, cabe tener en cuenta que en la mayor parte de los bienes manufacturados la competitividad exige no sólo eficiencia productiva, sino también requerimientos de diseño, prestaciones, embalaje y otros, vinculados a la diferenciación de los productos. A su vez, el hecho de no ser competitivos en el mercado internacional no supone necesariamente un bajo nivel de productividad. En otros términos, pueden producirse bienes y servicios no competitivos internacionalmente (por diseño, tipo de prestaciones, etc.) y, sin embargo, ser muy eficientes.

Los expuestos son algunos de los elementos de una estrategia selectiva, que procure que la determinación de los patrones de consumo, oferta y desarrollo tecnológico y productivo obedezca no sólo a tendencias exógenamente generadas, sino también, y en la mayor medida posible, a necesidades y objetivos endógenos.

Por supuesto, requisito imprescindible para el diseño y la puesta en vigencia de una estrategia de esas características es que, a su turno, el diseño y la puesta en vigencia de las políticas científicas, tecnológicas y productivas sean definidos y controlados de manera democrática, mediante una participación lo más directa posible de todos los actores sociales, pero, especialmente, de la mayoría de la población, en los mecanismos de decisión y control.

Una de las condiciones necesarias para que ese proceso de democratización sea posible consiste en el debate público, en todo el sentido de la palabra, respecto de los temas que han sido mencionados en este artículo. Elemento fundamental de ese debate, del cual depende en buena medida el grado de libertad de los actores sociales, es la adopción de una actitud crítica frente a las cuestiones que plantea esta nueva revolución industrial y, en términos generales la ciencia y la tecnología. En otros términos, es necesario que la crítica constituya un elemento central de la educación, especialmente en materia tecnológica. Parece cada vez más necesario "desaprender" lo que se enseña a través de innumerables medios, no sólo los masivos, que van desde los folletos de venta directa y los avisos publicitarios hasta la literatura de difusión, más o menos compleja, sobre las virtudes intrínsecas de las nuevas tecnologías.

La escasa importancia otorgada históricamente en América Latina a las cuestiones científicas y tecnológicas, así como la información —o mejor, desinformación— que se difunde en forma masiva, tienden a generar una actitud acrítica en lo tocante al cambio tecnológico. Ello se refleja en muy diversos planos, que van desde las decisiones estatales en temas que implican el cambio tecnológico, hasta la reproducción del desinterés de gran parte de la población por discutir las decisiones científicas y tecnológicas y exigir participación en las mismas.

Bibliografía

- Antonelli, C. (1981): *Transborder data flows and international business - A pilot study*, OCDE, París.
- Borello, R. (1988): La discusión epistemológica actual. *Realidad económica*, N° 80, primer bimestre.
- CEPAL-ONU, División Conjunta (1985): *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 1.
- Dosi, G. (1982): Technological paradigms and technological trajectories. *Research policy*, Vol. 11, N° 3, 1982.
- Ernst, D. (1980). *The new international division of labour, technology and underdevelopment. Consequences for the Third World*. Frankfurt, Campus Verlag.
- (1984): Los efectos de la microelectrónica en la reestructuración mundial de la industria electrónica. Consecuencias para el Tercer Mundo. *Comercio exterior*, Vol. 34, N° 12, diciembre.
- (1985): *Automation, employment and the Third World*, La Haya.
- Fajnzylber, F. (1985): *La industrialización trunca de América Latina*. Ed. Nueva Imagen, México.
- Forrester, T. (1980): *The microelectronics revolution. The complete guide to the new technology and its impact on society*. Basil Blackwell, Oxford.
- Hoffman, H. y H. Rush (1980): Microelectronics, industry and the Third World. *Futures*, IPC Business Press.
- Kaplinsky, R. (1985): Electronics-based automation technologies and the onset of system manufacture. Implications for Third World industrialization. *World development*, Vol. 13, N° 3, marzo.
- Kuhn, T. (1985): *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México. Publicada originalmente en inglés en 1962.
- Lahera, E. y H. Nochteff (1982): *La microelectrónica y el desarrollo de América Latina. Problemas y posibilidades de acción*. CEPAL/R. 317.
- Leppan, E.D. (1983): *A literature survey and partially annotated bibliography on the impact of microelectronics on the Third World*. IDRC, Canadá.
- Minian, I. (1986): *Industrias nuevas y estrategias de desarrollo en América Latina*, CIDE, México.
- Morehouse, W. (1979): *Technological autonomy and delinking in the international system: an alternative economic and political strategy for national development*, UNITAR, Nueva York.
- Nochteff, H. (1987): *Revolución tecnológica, autonomía nacional y democracia*, FLACSO, Buenos Aires.
- Pérez, C. (1985): Microelectronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries. *World development*, Vol. 13, N° 3, marzo.
- (1986): Las nuevas tecnologías, una visión de conjunto. *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje*. C. Ominami (comp.), RIAL-GEL, Buenos Aires.
- Rada, J. (1980 a): *The impact of microelectronics*, OIT, Ginebra.
- (1980 b): *The impact of microelectronics and information technology. Reference to Brazil, Argentina and Bolivia*, UNESCO.
- (1982): A Third World perspective. *Microelectronics and society. For better or for worse*, Friedrichs G. y A. Schaff (1982), Pergamon Press.
- Seers, D. (1984): *Dependence theory. A critical reassessment*, Frances Pinter, UNCTC, Londres.
- UNCTC (1984): *Informe sobre las estrategias y políticas globales de las sociedades transnacionales en la industria de la computación; consecuencias para los países en desarrollo*.

Cambio técnico y reestructuración productiva

*Eugenio Lahera**

Este artículo analiza el impacto directo e indirecto de las nuevas tecnologías sobre la economía latinoamericana y, de modo especial, la forma en que ellas pueden transformarse en un factor de alivio de la actual situación. De particular interés es el aporte del cambio técnico al incremento de la competitividad internacional y a la necesaria reestructuración de las economías nacionales.

La influencia del cambio técnico sobre los países en desarrollo es bastante ambigua, ya que potencialmente encierra aspectos tanto positivos como negativos. Una variable independiente que puede contribuir a hacer la diferencia entre ambos tipos de resultados son las políticas que se apliquen en cada país.

En el texto se analizan diversos enfoques para el diseño de esas políticas, concluyéndose que es necesario integrarlas en opciones económicas globales, como prerrequisito de su viabilidad.

*Secretario Técnico de la *Revista de la CEPAL*. El autor agradece los comentarios de Fernando Fajnzylber, Alicia Frohmann, Martine Guerguil, Hugo Nochteff y Aníbal Pinto. Este artículo se basa en una intervención del autor en el seminario sobre *Tecnología y perspectivas de desarrollo en América Latina*, organizado por UNCTAD y PRODEC en la JUNAC, Lima, en noviembre de 1987.

But things get darker as we move to ask them.

John Ashberry, *The Grapevine*

Introducción

Pese a que las primeras oficinas de registro de patentes en la región fueron creadas a fines del siglo pasado —la de Ciudad de Guatemala acaba de celebrar su centenario— prevalece en América Latina una marcada insatisfacción por el tratamiento dispensado a la problemática tecnológica. Estas reflexiones, marcadas por elementos claramente subjetivos, pretenden hacer una modesta contribución al debate sobre la materia, tarea ímproba porque exige considerar cuestiones de envergadura muy diferente, algunas de ellas muy fundamentales, ya que la tecnología está imbricada con un conjunto muy amplio de relaciones sociales.

El artículo consta de cuatro secciones. En la primera se examina el tipo de cambios tecnológicos que representan las nuevas tecnologías y las principales características que éstas exhiben. El análisis de algunas de las consecuencias de dichas innovaciones para la economía internacional es el tema de la segunda. Luego se estudia el progreso técnico en cuanto uno de los factores de salida de la actual crisis regional. Por último, en la cuarta parte se formulan algunas líneas de política. El trabajo es complementado por una bibliografía básica sobre el impacto de las nuevas tecnologías.

I

¿Cuál es el problema?: cambio técnico o revolución Industrial

1. El "paradigma tecnológico emergente"

Se ha señalado que nos encontramos frente al agotamiento de una onda larga de Kondratiev y al desarrollo de una nueva Revolución Industrial, cuyo número se discute. Más que a una serie de cambios tecnológicos, nos enfrentaríamos a un nuevo paradigma técnico-económico. Este,

según se afirma, relaciona el conjunto de tales cambios con una transformación fundamental: el papel central que asumen el tratamiento de la información y el desarrollo del complejo electrónico.

Esta visión globalizante posee méritos indiscutibles, ya que permite capturar en un solo concepto el dinamismo y la dirección del cambio tecnológico. Sin embargo, acentúa excesivamente las continuidades que caracterizan al actual proceso, lo que se traduce en la visión de un "paquete" integrado, el cual podría aparecer accesible como un todo para los países en desarrollo; adicionalmente, su carácter comprensivo dificulta su análisis para fines operacionales y de política.

En realidad, "tecnología" es una abstracción, que comprende una colección de técnicas, métodos y conocimientos acerca de cómo lograr determinados objetivos. Incluye elementos tan diversos como manejo de la información, prácticas médicas, técnicas analíticas basadas en las matemáticas, síntesis de ingeniería y diseño, algoritmos para la resolución de problemas, programas computacionales y sus respectivos sistemas, aplicación de nuevos descubrimientos científicos a la producción económica de bienes y servicios, etc. Es un conjunto respecto del cual no es fácil generalizar con acierto.

2. Breve reseña de las principales innovaciones tecnológicas y su despliegue

A continuación se presenta una agrupación relativamente arbitraria de las principales trayectorias tecnológicas surgidas en el pasado reciente.

Electrónica. Las tecnologías basadas en la microelectrónica se refieren fundamentalmente a la producción, elaboración, transmisión y almacenamiento de información por medios electrónicos. La microelectrónica comprende en realidad cuatro grandes grupos relacionados entre sí: el primero corresponde a las tecnologías básicas (microelectrónica y optoelectrónica), cuyas raíces científicas más inmediatas se encuentran en la electrónica, la óptica y el electromagnetismo; el segundo incluye el campo de la informática o el conjunto de tecnologías relativas a la computación; el tercer grupo lo constituyen las telecomunicaciones, que abarcan la transmisión de imágenes, sonidos y datos por distintos medios; y el cuarto grupo está formado por instrumentación,

especialmente de medida y control. Las fronteras entre los tres últimos grupos tienden a desvanecerse, a causa del avance de las tecnologías básicas.

Nuevos materiales. Se trata, principalmente, de materiales ligeros, materiales para altas temperaturas y materiales para componentes electrónicos. Pueden ser metales, tratados para lograr su endurecimiento y para alcanzar configuraciones y concentraciones diversas; materiales cerámicos e inorgánicos; polímeros; materiales compuestos —entre los que destacan los reforzados con fibras— y silicio, insumo clave para la informática.

Biotecnología. Consiste en la utilización de microorganismos vivos (levadura, hongos y bacterias) así como de animales, plantas y componentes celulares, para la conversión, síntesis, descomposición y concentración de sustancias específicas. La tecnología recombinante del ADN implica la manipulación directa de la materia genética mediante la selección del gene deseado y su ligazón química con el ADN de un receptor, con el objeto de introducir el híbrido resultante en una célula apta para la reproducción y la síntesis proteínica.

Nuevas fuentes de energía. Ellas son la energía solar, eólica, oceánica, geotérmica, de esquistos bituminosos, biomasa y termoquímica. Existen también nuevos desarrollos en la energía nuclear.

Otras tecnologías. Algunas otras resultan de aplicaciones de las genéricas ya mencionadas a esferas específicas, tales como los cambios en el manejo de los buques de línea y la detección a distancia por medio de satélites.

3. Características principales de las innovaciones técnicas

Estas tecnologías, generadas principalmente en países industrializados que muestran alto grado de articulación social, han contribuido a elevar la productividad y la competitividad en general. La manera en que lo hacen está condicionada por el acervo científico del país, las características de su economía —incluyendo la dotación de recursos— y los problemas específicos que ésta enfrenta. Dotadas de una creciente base científica, estas tecnologías ahorran mano de obra, insumos naturales y energía y ponen de relieve su carácter sistémico, como alternativa a la existencia separa-

da de artefactos y máquinas. Fueron ellas gestadas y se han desarrollado merced, en medida determinante, al apoyo y financiamiento estatales. Es que el riesgo asociado a la innovación tecnológica se ha incrementado en forma peligrosa, especialmente su costo financiero.

Ahora bien, existen determinados sectores que son portadores privilegiados del cambio técnico. Ellos se ubican con absoluta preferencia en el sector industrial (Fajnzylber, 1987). Por su parte, las tecnologías relacionadas con la información han tendido a ordenar el proceso productivo en torno al flujo de la información. Con ellas se ha acelerado el proceso de incorporación directa de los conocimientos en los equipos de capital, lo que genera un profundo impacto sobre la participación del trabajo humano en el proceso productivo (Nochteff, 1987).

Las nuevas tecnologías crean más tiempo libre, esto es, no dedicado a la mera reproducción de la vida. Ello genera el desafío de satisfacer dicho tiempo y plantea el problema de la distribución de sus frutos, los que son apropiados de manera diferencial, como señalaran Prebisch y Pinto¹. En el caso particular de la manipulación genética de organismos vivos, ella plantea interrogantes que exceden el ámbito técnico y el económico.

Desde otro punto de vista, por primera vez en la historia se torna técnicamente factible asegurar el futuro material de la humanidad —dentro de los actuales límites de la vida social— mediante la hipotética aplicación extensiva del actual conocimiento tecnológico. Paradójicamente, éste hace posible, también, precipitar la destrucción total de la vida sobre el planeta.

II

Algunas consecuencias para la economía internacional

1. *Impacto sobre la economía de los países industrializados*

La versatilidad y flexibilidad de la microelectrónica rebasa las barreras sectoriales de entrada, altera las consideraciones sobre economías de escala y genera un gran número de posibilidades de aplicaciones particulares a nuevos productos y sistemas incluso por variaciones marginales orientadas a la diferenciación del producto (Lahera y Nochteff, 1983).

La "práctica óptima" productiva se verá modificada por los aumentos en la productividad, el ahorro en insumos materiales, la menor participación de los costos laborales en los costos totales y cierta pérdida de importancia de las economías de escala. Estos cambios afectan las políticas de investigación y desarrollo y las de empleo, así como la ubicación geográfica de las plantas, entre otros factores.

Desde otro punto de vista, también la demanda de trabajo experimenta modificaciones. Tiende a darse una separación entre los aumentos de productividad y del empleo, alcanzándose tasas relativamente altas de desocupación estructural, lo que plantea un problema social inédito.

En forma paralela, se produce una polarización de las habilidades requeridas.

Mientras la participación de los costos laborales directos decrece, aumenta la de los asociados a la investigación y el desarrollo. A los mayores costos financieros se suma la necesidad de disponer de una mayor capacidad de investigación y desarrollo para el fortalecimiento del poder relativo de las principales organizaciones productivas. Se observa así una relativa "desmaterialización" de la producción en términos de costos.

Se registra un aumento acelerado de la productividad y la intensidad de capital dentro del sector de servicios, el cual sólo recientemente ha experimentado una transformación tecnológica equivalente a la que la primera revolución industrial significó para las actividades manufactureras.

Las consecuencias ya reseñadas operan como un proceso en el tiempo, sin que se altere por completo, en un mismo sentido, un sector o rama

¹Sobre el pensamiento de Prebisch véase Gurrieri (1981); y acerca del de Aníbal Pinto, véase Pinto (1965).

de actividad de manera simultánea, en el mismo sentido. Se trata de cambios que obedecen a la lógica del flujo, no a la de un cambio de stocks (Nochteff, 1987).

2. Efectos sobre la economía internacional

a) Comercio

En algunas circunstancias los avances tecnológicos pueden crear comercio; en otras, destruirlo. El incremento sustancial de la información enviada por sobre las fronteras sustituirá, al menos en parte, al flujo de bienes. El progresivo acercamiento de las condiciones de la oferta y la demanda en los países industrializados irá asemejando las innovaciones que éstos generan, por lo que cabe suponer que disminuye el comercio originado en diferenciales tecnológicas. Por otra parte, en un medio caracterizado por bajas tasas de crecimiento, la orientación de la tecnología estará basada más en el acortamiento del ciclo y la diferenciación del producto, y menos en la expansión de la demanda. Por último, el mayor flujo de información actualizará el potencial de participación de exportadores no tradicionales en el comercio internacional. Las transacciones de servicios continuarán acrecentando su importancia (Vernon, 1983).

b) Inversión extranjera directa

El proceso de internacionalización del proceso productivo es afectado, entre otras variables, por las innovaciones técnicas. Se ven alteradas las ventajas comparativas y la organización óptima de la producción. Ambos factores podrían acentuar la orientación de la inversión extranjera directa hacia los países industrializados. Por otra parte, la persistencia o ampliación de la brecha

tecnológica obra como estímulo de dicha inversión, tanto para la proveniente de países industrializados como la que se origina en el mundo en desarrollo. Las sucesivas reestructuraciones sectoriales —totales o parciales— redefinirán la dotación diferencial de recursos por empresa, punto de partida de la dinámica de inversión directa en el extranjero. También las modalidades de internacionalización se verán afectadas, fortaleciéndose, probablemente, la integración vertical.

c) Finanzas

El “dinero electrónico” y las transacciones nacionales e internacionales realizadas mediante la computación acentúan la volatilidad de las corrientes financieras, disminuyendo el ámbito de las políticas cambiarias y financieras. Según algunas fuentes, diariamente tienen lugar por encima de las fronteras nacionales operaciones de cambio y de valores por más de 2 trillones de dólares.

d) Cultura

La omnipresencia de las telecomunicaciones y la semejanza de los contenidos originados en los principales países industrializados tienden a sobreponerse a las preferencias y tradiciones locales. Dicha homogeneización responde y es también un prerrequisito para la difusión de determinados bienes, los cuales satisfacen necesidades o preferencias, si bien a menudo puede criticarse la conveniencia social de la manera en que lo hacen. Lo que parece difícil es tener lo mejor de ambos mundos. El efecto demostración del consumo se magnifica y la exclusión del acceso a los nuevos bienes es considerada como un deterioro de la calidad de la vida.

III

El progreso técnico como uno de los factores de salida de la actual crisis regional

1. Tecnología y crisis

Las anteriores generaciones dirigentes latinoamericanas se saltaron con frecuencia la “ética

protestante” y resultaron, en cambio, aventajadas y precoces alumnas del “hedonismo consumista”, en los términos de Daniel Bell (1977). Ello fue facilitado durante décadas por el acceso se-

lectivo a las decisiones políticas y por la resignación masiva de los demás al orden de las cosas, factores cuya permanencia ha dejado de ser viable en un sistema con información generalizada, la que tiende a romper las ligazones personalizadas con las autoridades morales y económicas. Un modelo que no crece lo suficiente y que, sin embargo, asegura grandes utilidades rentísticas a unos pocos, no es viable políticamente como democracia: requiere de la fuerza para sostenerse.

El crecimiento sin creatividad y que se limita a exportaciones básicas puede funcionar únicamente si se engancha a una locomotora de la economía internacional en rápido movimiento y con una dinámica demanda de productos básicos. Cuando ese círculo se corta, quizás se abra una puerta para la creatividad.

La crisis del sector financiero externo no generó la actual crisis en la incorporación de la tecnología a la economía regional; sólo debilitó aún más ese proceso. De hecho, una relativa holgura de la balanza de pagos permitió en el pasado reciente la importación masiva de elementos de computación que se tradujo en numerosos casos en la extensiva utilización de computadores como máquinas de escribir de alto costo o hipertrofiadas calculadoras de planillas de sueldos. La tecnología es una salida, pero su adecuada utilización entraña exigentes prerrequisitos, económicos y no económicos. Se precisa tiempo y formación de capital, pero también políticas que definan objetivos precisos y el diseño de instrumentos eficaces para el logro de aquéllos. La política tecnológica debe formar parte de una estrategia global de ajuste positivo.

Del mismo modo que sucedió y sucede en otras partes del mundo, el cambio técnico y el consiguiente acrecentamiento de la productividad y la competitividad internacional ofrecen un camino de salida a la actual crisis de América Latina. La magnitud de lo posible se acerca hoy a la de lo necesario, si bien esta relación depende, como siempre, del entramado social en el que ella se asienta. La crisis es una oportunidad de mejorar, pero también de seguir retrocediendo.

Un proyecto político realista y con fuerte apoyo ciudadano podría, para proyectarse al futuro, basarse en lo que hay. Como se ha señalado, las administraciones públicas no tienen mejor objetivo social que el crecimiento económico. De

allí que, si bien la tecnología requiere de lo político, lo político también requiere de la tecnología.

Tecnología, crecimiento y democracia son, por lo dicho, términos relacionados. La democratización sin transformación productiva no es viable, ya que sus límites económicos se agotan muy fácilmente. Se corre entonces el peligro de que las políticas económicas de la democracia no se diferencien de las utilizadas por el autoritarismo. No hay fundamento concluyente para afirmar que debe existir "afinidad selectiva" entre una articulación política autoritaria y la inserción internacional competitiva, así como entre una articulación política democrática y el desarrollo equitativo. La articulación autoritaria no asegura el desarrollo, según lo testimonian múltiples experiencias; y, cuando lo favorece, tiende a conformar un crecimiento inequitativo. La articulación política democrática es un requisito indispensable, aunque insuficiente, de un desarrollo económico equitativo, el cual, a su vez, refuerza la democratización. Se requiere conquistar para esta visión a un imaginario colectivo desenfocado y a políticos que frecuentemente carecen de imaginación.

La concepción de la problemática tecnológica como un tema autocontenido suele inducir a diagnósticos y pronósticos parciales. La innovación, la incorporación y la adaptación tecnológica forman parte del dinamismo económico y social de un país, lo que define sus potencialidades y límites.

La tecnología no es una cosa que se agrega a otras por algún lado. Es una relación que implica condiciones mínimas de receptibilidad. Con mucha frecuencia, ni siquiera es un artefacto ni se compra por separado.

2. Ambigüedad del impacto tecnológico sobre la región

Mientras algunos consideran que las innovaciones tecnológicas tenderán a hacer cada vez más amplia la brecha entre los países industrializados y aquéllos en desarrollo, otros postulan que esa distancia, precisamente, constituye una oportunidad. Ya Gerschenkron (1962) señaló que la tecnología que adquieren los países menos desarrollados ofrece a éstos la posibilidad de crecer más rápido y de evitar algunos de los errores que cometieron las sociedades que han debido reco-

rrer todo el camino. Esto supone un súbito despertar al mundo de la tecnología.

Desde otro punto de vista, ¿es posible cualquier política, en cualquier sociedad, en cualquier momento? Es evidente que no. La pregunta pertinente, entonces, es: ¿podremos profundizar nuestra modernidad cuando persisten arcaísmos todavía poderosos? La pregunta en realidad no es nueva en América Latina, uno de cuyos rasgos fundamentales es la heterogeneidad estructural.

La tecnología debe servir para resolver exitosamente los desafíos planteados tanto por el comercio internacional como por los mercados domésticos de la región, incluida la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Ambas cuestiones están relacionadas, pero no son idénticas. Las consideraciones —especialmente las de política— deben tener en cuenta la diversidad natural existente entre ambos mercados, al igual que entre el tipo de soluciones tecnológicas requeridas. Sin embargo, no hay contradicción en pretender avanzar en forma simultánea en los dos frentes mencionados.

Los efectos probables de la incorporación del cambio técnico son, salvo excepciones, principalmente ambiguos, de alto potencial positivo y negativo a la vez, dado lo difícil que resulta identificar sus condicionantes tecnológicas, económicas y sociales. Entre estas últimas destacan las propias políticas que los países de la región adopten, aun cuando éstas no constituyen una variable independiente de poder ilimitado.

No hay manera de "normalizar" una media regional, sectorial, ni regional/sectorial. De allí entonces que las consideraciones que siguen a continuación sean, en realidad, generalidades bienintencionadas. Existen circunstancias que modifican el impacto de las nuevas tecnologías con respecto a la dotación de recursos, las políticas públicas, las rigideces institucionales y el papel de los diversos agentes.

a) *Inserción internacional*

La disparidad entre los países desarrollados y los latinoamericanos, en lo tocante a la rapidez de la incorporación de las innovaciones y a la capacidad de adecuación de éstas a las economías nacionales puede aumentar las diferencias de productividad que actualmente los separan. De materializarse un súbito distanciamiento tecno-

lógico y productivo entre unos y otros, los países en desarrollo tendrían que desplegar esfuerzos desesperados simplemente para no quedarse más atrás (Lahera y Nochteff, 1983). También es posible que la diferenciación se acentúe al interior de la región.

La tecnología puede tener un efecto considerable sobre las ventajas comparativas, reduciendo la importancia de las que se basan en el bajo costo de la mano de obra y acentuando las provenientes del mayor desarrollo científico y tecnológico. Por otra parte, una selección cuidadosa de productos y tecnologías podrá contribuir a la creación de ventajas comparativas dinámicas. Aquí parece importante considerar la alta elasticidad al proteccionismo de los bienes de exportación exitosa a los países industrializados. También debe tomarse en cuenta la tendencia mundial a la multiplicación de los nichos en los más diversos mercados.

El costo de los nuevos sistemas productivos y la disminución del coeficiente de importaciones aumentará la participación de los bienes de capital en las importaciones, las cuales se verán presionadas también por la generalización de la demanda de algunos productos o insumos. Por otra parte, las exportaciones de productos básicos se resentirán, en tanto que es probable que el crecimiento de las manufacturas sea más lento, diferencial y concentrado.

Diversos metales y materiales podrían enfrentar desplazamientos significativos en los próximos años. Las estimaciones sobre el consumo de metales para las próximas décadas indican tasas relativamente moderadas, aunque positivas, para el hierro, el cobre, el estaño y el plomo. El aluminio, el cromo, el níquel y los utilizados en la fabricación de aceros especiales experimentarán tasas algo superiores. Otros, por último, estrictamente relacionados con las tecnologías de punta —columbio, titanio y galio— verán aumentar aceleradamente sus tasas. La circunstancia de carecer de algunos de los nuevos materiales pondrá en desventaja a algunos productores de los países en desarrollo.

Para América Latina, el aspecto más problemático que podría derivarse de los cambios técnicos en el transporte regular por buques de línea es su eventual marginalización o, lo que es lo mismo, el encarecimiento relativo de los costos de transporte marítimo, con los consiguientes

efectos sobre el comercio exterior, la competitividad y la cuenta corriente (CEPAL, 1987).

La pasada ola de altos precios del petróleo dejó en la puerta una serie de avances tecnológicos referidos a nuevas fuentes de energía. Estos podrían, en caso necesario, entrar a competir con un precio incrementado del producto. Ello afectaría de manera significativa el balance de divisas, tanto de los países exportadores como importadores de petróleo.

Los posibles impactos negativos de la biotecnología para la agricultura regional son indudables. Abarcan desde el aumento del diferencial de competitividad con los países industrializados hasta la fuerte competencia que productos que cuentan con un componente de manipulación tecnológica plantearán a bienes naturales, como el azúcar.

El aumento de los rendimientos agrícolas en los países industrializados generará mayores excedentes, que habrán de ser liquidados a bajos precios. Es probable que los subsidios sigan constituyendo un rasgo estructural de las políticas agrarias. A diferencia de lo sucedido con la Revolución Verde, la tecnología de la revolución biotecnológica es de propiedad privada, lo que plantea de inmediato problemas de adecuación, patentamiento y costos de transferencia.

b) Aspectos internos

Las nuevas tecnologías podrían ayudar a superar cuellos de botella cruciales, especialmente en la modernización de procesos, y contribuir a elevar la productividad del sector rural, de las medianas y pequeñas empresas, y de la mano de obra en general. Como se ha señalado, el atraso tecnológico supone la existencia de reservas de productividad; los rendimientos pueden elevarse en forma considerable, merced a la introducción de innovaciones relativamente simples.

Las opciones tecnológicas —cuya validez dependerá del mercado que se busque satisfacer— se verán ampliadas, especialmente en escenarios de bajo crecimiento. El acortamiento del ciclo del producto, inducido por la rapidez de las innovaciones, acelera la obsolescencia de los bienes de capital. Pueden suscitarse también interesantes posibilidades de cambios en los retornos de escala.

Las tecnologías de la información ofrecen

soluciones para un conjunto de problemas que se plantean en los diversos niveles de administración pública, especialmente en lo tocante al procesamiento masivo de información relativa a sus diversas funciones y al proceso de planificación. La integración nacional y regional pueden verse favorecidas por el uso de tales tecnologías; y la descentralización, ser acercada desde los discursos al plano de la realidad.

La satisfacción de diversas necesidades básicas —alimentación, energía, salud, habitación, transporte, seguridad personal y medio ambiente limpio— puede ser significativamente apoyada mediante la utilización de estas nuevas tecnologías. Su difusión y aplicación en el ámbito de la salud pública tendrá un impacto positivo sobre las expectativas de vida de la población.

Un área de especial interés es la correspondiente a los materiales de construcción. La aparición del relleno plástico abre una posibilidad de una utilización más intensiva; igual cosa sucede con los compuestos reforzados por fibras.

También la biotecnología ofrece promisorias posibilidades a la agricultura latinoamericana. La fijación del nitrógeno en cosechas tales como el arroz o el maíz reduciría los gastos en fertilizantes. El desarrollo de variedades que utilicen el agua de modo más eficiente permitiría la incorporación de nuevos terrenos o la mejor utilización de los actuales. Especies forestales de rápido crecimiento pueden hacer un significativo aporte y evitar procesos de desertificación. En cuanto a la crianza de animales, la ingeniería genética abre perspectivas insospechadas, si bien sus productos no están cerca todavía. La creación de hormonas, vacunas y tecnologías de reproducción puede potenciar la crianza de animales con diversas características predeterminadas.

Es incuestionable que las nuevas tecnologías presentan un efecto inductor de desempleo en aquellos casos donde, más que incrementar el volumen de producción, lo que se busca es racionalizar esta última. Sin embargo, existen también sectores donde la introducción de estas tecnologías puede elevar simultáneamente la productividad y el empleo. Es el caso, por ejemplo, de las empresas pequeñas y medianas, las que podrían aumentar su demanda de trabajo al disponer de una mejor dotación de bienes de producción, relativamente baratos, simples y fáciles de mantener y reparar, como ya ocurrió con la introduc-

ción de la maquinaria electrónica. Lo mismo puede decirse de buena parte del sector informal, máxime si se desarrollan aplicaciones adecuadas, por ejemplo, para el mejoramiento de las máquinas-herramientas de mano. Una consideración de importancia para evaluar este problema la constituyen el nivel y la modalidad de crecimen-

to económico susceptible de conseguirse con las nuevas tecnologías. Esto, porque en determinadas condiciones de apropiación de los frutos del progreso técnico el crecimiento acelerado de una economía puede elevar el nivel de vida del conjunto de la población (Lahera y Nochteff, 1983).

IV Políticas

1. *Enfoques académicos y de política sobre tecnología y desarrollo*

La relación entre políticas tecnológicas y desarrollo regional ha sido enfocada desde distintos puntos de vista. Entre los diversos enfoques existen incompatibilidades, pero, también, vectores compartidos, según su punto de partida, el énfasis principal, las políticas propuestas y los esquemas de desarrollo a que apuntan, entre otras variables. (Véase el cuadro-resumen anexo).

El problema central, conforme a la teoría neoclásica, es la adecuación tecnológica —entendida principalmente como la recepción de la tecnología existente— de las economías en desarrollo conforme a la especialización productiva internacional de cada uno de estos países. Un vehículo privilegiado para la transmisión de tecnologías son las empresas transnacionales, lo que pone de relieve la importancia del clima para la inversión. Un segundo canal es la competitividad internacional, la que se alcanza mediante la reducción del proteccionismo. Esta visión se encuentra explícitamente asociada a un enfoque capitalista del desarrollo.

La orientación que fluye de la teoría de la dependencia apunta principalmente a la denuncia de un conjunto de problemas que presenta la tecnología generada en los países industrializados: inadecuación a la respectiva dotación factorial y dificultades relativas a la transferencia de la tecnología (precios, condiciones, plazos, restricciones y otros). Sus recomendaciones de política son débiles: apertura del paquete tecnológico y control del proceso de transferencia. Se halla asociada implícitamente a una visión del desarro-

llo en la que al sector público le compete un papel crucial.

Una respuesta de política a la teoría de la dependencia es el enfoque de la tecnología adecuada. Sostiene que los países en desarrollo deberían adoptar una tecnología correspondiente a su dotación de recursos —orientada hacia el ahorro de capital e intensiva en mano de obra—, no contaminante y que favoreciera “otro desarrollo”, más humano. Se percibe una fuerte inspiración ética, así como una valorización especial del desarrollo participativo. Sin embargo, sus pretensiones suelen ser irreales y no se exploran con detalle aquellos aspectos específicos en los que sus postulados resultan valederos. Su visión del progreso técnico en términos de una isocuanta que se recorre a gusto, es irreal. Su enfoque del desarrollo es ecologista, alternativo.

La idiosincracia de las funciones de producción de los países en desarrollo, dadas sus diversas características, es el punto de partida de la aproximación microeconómica. Este enfoque enfatiza la capacidad productiva y tecnológica existente en los países mayores de América Latina. Su universo son las empresas privadas, principalmente nacionales.

La problemática del núcleo endógeno de productividad otorga gran importancia a la capacidad tecnológica e industrial propia, que permita ir más allá de la “imitación grotesca” del desarrollo capitalista. Para ello se prescribe la conformación de un conjunto de actividades interrelacionadas —incluyendo el sector de bienes de capital— que impulse un nivel básico de autosustentación del desarrollo y que permita absorber

Cuadro-Resumen
ENFOQUES ACADEMICOS Y DE POLITICA SOBRE TECNOLOGIA Y DESARROLLO

Enfoques	Punto de partida	Enfasis principal	Políticas propuestas	Modelo de desarrollo	Autores principales
Neoclásico	Económico. Tecnología existente, clave de la productividad y la competitividad.	Absorción de la tecnología necesaria conforme a especialización internacional.	Favorecer la inversión extranjera directa. Liberalizar el comercio exterior.	Capitalista	Moore (1983)
Dependencia	Economía política. Asimetrías en la relación entre países industrializados y en desarrollo.	Denuncia de la tecnología desarrollada.	Apertura del paquete tecnológico. Control estatal de la transferencia de tecnología.	Cercano al socialismo, con preponderancia del sector estatal.	Vaitsos (1974)
Tecnología adecuada	Etico y social. Falta de humanidad de los enfoques actuales del desarrollo, tecnocratismo.	Necesidad de "otro desarrollo".	Favorecer tecnologías que ahorran capital e intensivas en mano de obra. No contaminantes.	Ecologista, basado en la satisfacción de las necesidades básicas. "Alternativo".	Schumacher (1973)
Núcleo endógeno	Económico y tecnológico. Imitación "grotesca" del desarrollo. Modernización "de escaparate". Limitaciones del enfoque económico de la tecnología.	Conformación de un centro industrial autosostenido y dinámico. Apertura de la "caja negra del progreso técnico". Hay sectores que son portadores privilegiados de cambio técnico.	Modificar actitud social frente al progreso técnico. Promover equidad, austeridad, crecimiento, competitividad.	Economía mixta.	Fajnzylber (1983)
Endogeneización selectiva	Tecnológico. Potencialidades de la tecnología moderna.	Existen opciones tecnológicas. Variable clave, políticas públicas.	Selectividad de la absorción de tecnologías. Incremento de la capacidad de análisis tecnológico.	Mixto con preponderancia estatal en las políticas tecnológicas.	Nochteff (1987) Lahera y Nochteff (1987) Pérez (1985)
Microeconómico	Consideración de casos Reconocimiento de la capacidad tecnológica existente en países en desarrollo.	Carácter idiosincrático de la función de producción en los países en desarrollo.	Favorecer el ciclo tecnológico local. Diferenciar sectores	Universo de referencia: firmas privadas nacionales y extranjeras.	Katz (1980)

los nuevos avances tecnológicos. Se encuentra implícitamente asociada a un esquema de economía mixta.

Cercano al anterior, el enfoque de la endogeneización selectiva privilegia la incorporación de los conocimientos tecnológicos a la economía nacional, a partir de un modelo de desarrollo industrial cuyas características deben ser definidas en forma democrática. Implícitamente asociada a un esquema de economía mixta y con importante presencia estatal.

Los dos últimos enfoques consultan un par de supuestos comunes bastantes fuertes: la selectividad en el trasplante de tecnologías es posible; y, segundo, existe capacidad de evaluar la tecnología en oferta. Si bien es un hecho que la falta de selectividad suscita problemas, queda pendiente la pregunta de cómo se opera selectivamente. Ambos supuestos de carácter técnico implican que existen, o pueden conformarse, criterios socialmente compartidos de selección de tecnologías y readecuación productiva y social.

2. Algunos elementos de política posible

Sin duda, existen importantes factores comunes para las diversas áreas de interés tecnológico ya reseñadas. Pero, más allá de lo unificador del paradigma emergente (si tal cosa existe), las discrepancias son igualmente significativas.

La problemática tecnológica relacionada con la competitividad se refiere a las posibilidades que encaran los exportadores (actuales o potenciales) en cuanto a mejorar la oferta respecto de otros competidores a lo ancho del mundo, o de conformar un nicho para sus productos.

En cuanto al mercado interno, habría que seguir una política orientada a problemas muy específicos: salud, vivienda y educación, entre otros. El problema principal en este caso no es tanto la competitividad, sino la eficiencia. En el caso de las pequeñas producciones, se trata de encontrar la tecnología adecuada, además de asegurarles viabilidad financiera y apoyo estatal, incluyendo la eliminación de las barreras institucionales que obstaculizan su ingreso a los mercados. La organización, la participación y la autogestión son también importantes.

En cuanto a los agentes del proceso de incorporación del cambio técnico, es indudable que el sector privado ejerce un papel fundamental en lo tocante a la inserción internacional competitiva.

Igualmente, las pequeñas empresas son, por definición, firmas privadas.

Por otra parte, el Estado tiene un papel insustituible en la satisfacción progresiva de las necesidades básicas. Sin embargo, el papel del Estado va bastante más allá, por diversas consideraciones:

- Existen sectores en los que el principal demandante de tecnología incorporada es el sector público.
- La capacidad de investigación y la carrera de investigador se dan habitualmente en las universidades, cuyo financiamiento proviene en medida importante del sector público.
- Los centros de investigación y de tecnología aplicada en los diversos sectores, especialmente el agrícola, pertenecen en su mayoría al sector público.
- El Estado posee mayor poder de negociación, especialmente si sabe lo que quiere y decide buscarlo, lo que, en todo caso, no es usual.
- Un alto porcentaje de operaciones con contenido tecnológico se concentran en el Estado y las ETs, incluso en mercados atípicos.
- La mera actuación coherente del Estado redundaría en un incremento sustancial de la eficacia con que se utilizan los escasos fondos destinados a la innovación tecnológica.

Debe evitarse el complejo de Atlas: el Estado no puede ni debe hacer todo, por razones técnicas, políticas, económicas y sociales. El sector privado tiene un papel decisivo en el diseño y la aplicación de la estrategia tecnológica, así como en la difusión del actual acervo. Es fundamental la promoción del espíritu empresarial, más allá de las formas que asuma la propiedad de las firmas. Por otra parte, las antiguas antinomias entre planificación y mercado pueden superarse también respecto de la tecnología. Cabe mencionar que no existen casos exitosos de transformación productiva en los que no se haya dado una vinculación entre los sectores público y privado.

La política industrial debiera distinguir entre los diversos complejos industriales integrados: la industria motriz en cada caso, así como la base técnica común, cuando ello corresponda. Los énfasis sectoriales variarán de un país a otro, pero no cabe descartar las consideraciones sobre los portadores privilegiados de cambio técnico. Ello

implica una clara política industrial, particularmente de bienes de capital.

Más que planes tecnológicos, hay que diseñar planes industriales con contenido tecnológico, en la acertada expresión del Jefe del Departamento de Política Tecnológica de JUNAC, Carlos Aguirre. Los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología no pueden definir este tipo de políticas: por lo menos habría que cambiarles el nombre.

El mecanismo privilegiado de incorporación de las innovaciones es la inversión, cuya tasa ha caído severamente en América Latina, en parte como resultado de la aflictiva situación del sector financiero externo. Conseguir la rebaja de las tasas de interés en vigencia o la disminución del monto principal de la deuda son requisitos de cualquier política tecnológica.

En cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas, se requiere asumir un enfoque normativo conforme al cual la sociedad vaya fijándose metas respecto del conjunto de la población o de sectores diferenciados. Estas "demandas privilegiadas" podrían ser satisfechas con un concurso importante de la tecnología.

Las telecomunicaciones regionales, nacionales e internacionales conforman la base indispensable para la aplicación de las nuevas tecnologías. Las políticas pertinentes han de plantearse desde su inicio la racionalización de estos sistemas, según apunta Carlota Pérez (1985).

Se requiere maximizar la capacidad interna de creación y adaptación de tecnología, dentro de lo que resulte compatible con el costo de oportunidad para el país. Entre los factores requeridos para tal efecto destacan la capacidad de ingeniería y la existencia de personal especializado. Ello supone aumentar la oferta de recursos humanos calificados; evitar la fuga de cerebros; contar con un adecuado conocimiento de los recursos naturales del país y de las opciones tecnológicas para su explotación; y satisfacer importantes requerimientos financieros (Katz, 1980). El avance de la tecnología no es homogéneo: se trata, en realidad, de un frente de posiciones en las que el avance es discontinuo y desigual, si bien está condicionado por la evolución de la situación general. Desde otro punto de vista, para entender el sentido y la trascendencia del avance es necesario tener conocimiento del frente en su conjunto.

La capacidad de copiar y adaptar que alcance

un país plantea en general exigencias crecientes, si bien hay excepciones, como la biotecnología. La competencia internacional que existe en los diversos sectores relacionados con las nuevas tecnologías es amplia e intensa en algunos casos; y casi inexistente en otros (Nochteff, 1987).

El sistema de patentes debe ser revisado conforme a criterios que combinen la necesaria protección de la propiedad intelectual y sus frutos con la posibilidad de una difusión eficiente de los conocimientos tecnológicos (Katz, 1980).

Diversas experiencias comprueban que una política tecnológica sólo es concebible en estrecha vinculación con una política científica. El costo de no manejar el razonamiento científico de la innovación tecnológica es convertirse en un mero tomador de precios, dependiente de decisiones ajenas de producción y orientación de mercados. La inteligencia tecnológica constituye una vía particularmente adecuada cuando la tecnología se halla comercialmente disponible y existe la posibilidad de aprovecharla sobre la base del desarrollo de la capacidad nacional de ingeniería. La transferencia tecnológica es un canal de formación y de información de gran importancia, siempre y cuando haya efectivamente traspaso, esto es si la tecnología pasa a ser dominada en sus aspectos sustanciales y operativos por el país que la adquiere.

Respecto de la tecnología incorporada en equipos, es necesario un cuidado especial, ya que ella suele iniciar cadenas de determinación tecnológica de costo creciente. También en este caso la relación sería continua, aunque cada vez más gravosa para el receptor (Lahera y Nochteff, 1983).

Las nuevas tecnologías conforman un campo particularmente propicio para la cooperación internacional entre países e instituciones del Tercer Mundo en general y de América Latina en particular. La similitud de los problemas que enfrentan los diversos grupos de países, así como la necesidad de lograr escalas y masas críticas esenciales debieran estimular dicha cooperación, en lo concerniente tanto al desarrollo como a la incorporación de dicha tecnología.

Las empresas transnacionales han de adecuarse a las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo, contribuyendo a crear y fortalecer la capacidad científica y tecnológica de los países receptores. Para tal efecto, resulta im-

prescindible que éstos definan sus objetivos y prioridades y especifiquen el aporte específico de las empresas transnacionales. Una vez determinado el papel atribuido a dichas empresas, su concurso puede ser activamente buscado, tanto respecto de las ya instaladas en el país, como de otras, de diverso tamaño y origen. Las políticas de inversión extranjera han de ser selectivas y activas.

La negociación con las empresas transnacionales suele ser compleja y no necesariamente fácil; sin embargo, existen puntos de coincidencia entre la optimización de utilidades por parte de la firma, y el cumplimiento de los objetivos nacionales. Establecer prioridades y reglas de juego claras para cada caso facilitará la búsqueda de un entendimiento.

3. *Dos experiencias no exitosas*

Los principales resultados obtenidos con el sistema de control de la transferencia de la tecnología se refieren a la balanza de pagos, y no a la problemática tecnológica. La aplicación de los diversos regímenes parece haber redundado en una merma en la tasa anual de pagos por tecnología, así como de la significación de estos pagos dentro de las exportaciones del país receptor. Por otra parte, la intervención estatal ha mejorado la capacidad de las empresas receptoras para discernir y resistir la imposición de condiciones contractuales desventajosas; también se han abreviado los plazos de los contratos (Correa, 1983).

Una inquietud recorre a los organismos encargados de la ciencia y la tecnología en América Latina. En muchos países se han experimentado avances notables en la formulación de planes nacionales ad hoc, que exhiben, entre otros méritos, los de sensibilizar a la opinión pública, homogeneizar el análisis y sentar bases comunes de acción a diversos actores. Por otra parte, existe un área restringida —y quizás en su fase de agotamiento— en la que medidas de coordinación o de reasignación no traumática de recursos permiten avances efectivos. Los organismos están

listos, las relaciones de los objetivos son completas y bien fundamentadas; los organigramas no tienen líneas de puntos, sino rectas y claras. Y sin embargo, subsisten problemas.

Los sistemas nacionales carecen, por lo general, de los recursos indispensables. Los planes nacionales de ciencia y tecnología frecuentemente figuran como anexo no integrado de los planes de desarrollo. La vinculación con el aparato productivo es débil o inexistente. Falta voluntad política; entretanto, las regulaciones y las instituciones crecen hasta alcanzar las proporciones del mapa en el cuento de Borges, cuya escala era idéntica a la de la realidad. Los administradores de tales organismos están muy conscientes de estos problemas. Se preguntan si basta con leyes. La tecnología no es separable del aparato productivo, ni de la satisfacción de necesidades básicas, ni de la investigación básica. El sistema científico y tecnológico puede coordinar, incentivar, subsidiar, etc., pero no reemplazar las actividades científicas y tecnológicas.

Como se ha señalado: "Luego de una hegemonía de un decenio en el pensamiento latinoamericano sobre política científica y tecnológica, el enfoque de sistemas ha completado su ciclo de desarrollo. Sus principales contribuciones han sido ampliamente difundidas e incorporadas a la teoría y práctica de la política científica y tecnológica, y puede decirse que han sentado las bases para nuevos enfoques para el futuro... No parece apropiado seguir elaborando modelos conceptuales abstractos y esquemas globales del sistema científico y tecnológico. Es poco lo que puede añadirse a lo ya existente en este campo... Algunas aplicaciones del enfoque de sistemas en el nivel sectorial continúan produciendo resultados de interés, pero es probable que se encuentren en su límite de utilidad en un futuro cercano" (Sagasti, 1983).

Parece ineludible, por lo tanto, ir más allá y situar el debate sobre la tecnología en el marco que las nuevas circunstancias reclaman, vale decir, el de la reestructuración productiva de la economía latinoamericana.

Bibliografía básica sobre el impacto de las nuevas tecnologías

Altimir, O. (1987): La revolución tecnológica mundial y sus consecuencias para América Latina, mimeo, CEPAL, septiembre.

Amaya P. y L. Ríos (1987): Materials technology policy *ATAS Bulletin*, N° 5, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.

- Arthur A. y otros (1986): Storage and processing. Trends in information processing technology. *ATAS Bulletin*, N° 3, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Baark, E. (1986): Global trends and implications for developing countries. Constraints and options for the development of new information technologies. *ATAS Bulletin*, N° 3, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Bell, D. (1977): *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Bhala, A. (1987): Assessments of the social effects of new technologies. *ATAS Bulletin*, N° 4, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Buttel, F., M. Kenney y J. Kloppenburg (1985): From Green Revolution to biorevolution: Some observations on the changing technological bases of economic transformation in the Third World. *Economic Development and Cultural Change*, octubre.
- CEPAL (1984): *Tendencias recientes y perspectivas de aplicación de la biotecnología a los problemas del desarrollo de América Latina*. Reunión de expertos sobre las consecuencias para América Latina y el Caribe de los adelantos de la biotecnología, Montevideo, noviembre de 1983. CEPAL, (LC/G. 1315), Santiago, 27 de agosto.
- (1987): *Cambios estructurales en el transporte regular por buques de línea: Perspectivas y consecuencias por la formulación de políticas*, CEPAL, (LC/G. 1463), Santiago, Chile, 15 de julio.
- (1987): *Report of the Seminar/Workshop on Science and Technology Planning in the Caribbean: Methods and Options*, (LC/CAR/G. 232), 15 de setiembre.
- (1988): *Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina y el Caribe*, (LC/G. 1493), 6 de abril.
- Comisión de las Comunidades Europeas y periódico *Futures* (1984): *Eurofutures. The challenge of innovation*, Butterworths.
- Comisión de las Naciones Unidas para Europa (1986): Symposium on the Importance of Biotechnology for Future Economy. *Economic bulletin for Europe*, N° 38, Szeged, marzo.
- Congreso de los Estados Unidos, Office of Technology Assessment (1984): *Commercial biotechnology. An international analysis*, Washington, D.C., enero.
- Correa, C. (1983): Importación de tecnología en América Latina. Algunas ventajas de un decenio de intervención estatal. *Comercio Exterior*, Vol. 33, N° 1, enero.
- Cuadrado, J. (1986): El reto de los cambios tecnológicos. *Papeles de la economía española*, N° 28.
- Chesnais, F. (1986): Science, technology and competitiveness. *STI Review*, N° 1, París, otoño.
- Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (1984): Issues and options for policy makers. A summary and commentary on some of the views expressed by our authors. *ATAS Bulletin*, N° 1, Naciones Unidas, Nueva York.
- (1987): Effects of new technologies on developing countries. Summary. *ATAS Bulletin*, N° 4, Naciones Unidas, Nueva York.
- Dagnino, R. (1987): El "nuevo modelo de desarrollo" de América Latina y el impacto de las nuevas tecnologías, mimeo, UNICAMP, Brasil, diciembre.
- Dembo, D., C. Dias y W. Morehouse (1984): Impact on social relationships. The risk of the privatization of technology. *ATAS Bulletin*, N° 1, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Dorozynski, A. (1984): Newer technologies: Agricultural application in biotechnology scramble. Will Third World Nations Lose Out? CERES, FAO, noviembre-diciembre.
- Emmanuel, A. (1982): *Appropriate or underdeveloped technology*, Wiley and Sons.
- Erber, F. (1987): Política industrial no Brasil —Un quadro analítico e algumas propostas, mimeo.
- Ernst, D. (1985): *Automation, employment and the Third World: the case of electronics industry*. Working paper N° 29, Institute of Social Studies, noviembre.
- (1985): Impact on global industrial restructuring. *ATAS Bulletin*, N° 2, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*. Ed. Nueva Imagen, Ciudad de México.
- (1987): Las economías neindustriales en el sistema centroperiferia de los ochentas, mimeo, CEPAL, abril.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Harvard University Press.
- Gleick, J. (1988): *Chaos, making a new science*, Viking.
- Goldstein, D. (1984): Latin America. Three case studies, *ATAS Bulletin*, N° 1, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Guirri, A. (1981): El progreso técnico y sus frutos. La idea de desarrollo en la obra de Raúl Prebisch. *Comercio exterior*, vol. 31, N° 12, México.
- Herbolzheimer, E. (1987): The effects of new technologies on exports of manufactured goods from developing countries, *ATAS Bulletin*, N° 4, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Horberry, J. (1987): Environmental impact assessment for development. *ATAS Bulletin*, N° 4, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- International Energy Agency (1987): *Renewable sources of energy*.
- Kaplinsky, R. (1985): Electronics-based automation technologies and the onset of systemofacture: Implications for Third World industrialization. *World Development*, Vol. 13, N° 3.
- Katz, J. (1980): Objetivos e instrumentos de la política tecnológica en América Latina. *Implicaciones del programa de prioridades del Informe Brandt para América Latina*, Fundación Ebert. Colombia, Bogotá.
- (1987): La teoría del cambio tecnológico y su adecuación al caso de los países de industrialización tardía, CEPAL, Buenos Aires, mimeo.
- Kenney, M. y F. Buttel (1985): Biotechnology: Prospects and dilemmas for Third World development. *Development and change*, Vol. 16, SAGE, Londres, Beverly Hills y Nueva Delhi.
- King, A. (1987): The global consequences of new technologies. *ATAS Bulletin*, N° 4, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.

- Lahera, E. (1987): Las nuevas tecnologías y su impacto sobre la economía de América Latina. Selección y síntesis temática. CEPAL, División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, mimeo, noviembre.
- Lahera, E. y H. Nochteff (1983): La microelectrónica y el desarrollo latinoamericano. *Revista de la CEPAL*, N° 19, abril.
- Larson, E., M. Ross y R. Williams (1986): Beyond the era of materials. *Scientific American*, junio.
- Leontief, W. (1983): Technological advance, economic growth, and the distribution of income. *Population and Development Review*, 9, N° 3, septiembre.
- Mooney, P. (1984): Impact on the farm. The other side of the laboratory. *ATAS Bulletin*, N° 1, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Moore, F. (1983): Technological change and industrial development. Issues and opportunities. *World Bank Staff Working Papers*, N° 613, Banco Mundial.
- Morris-Suzuki (1984): Robots and capitalism. *New Left Review*, N° 147, septiembre-octubre.
- Murthy, M. y G. Taylor (1987): Substitutions resulting from advances in materials technologies. *ATAS Bulletin*, N° 5, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Naciones Unidas (1985): *Modern management and information systems for public administration in developing countries*, (ST/ESA/SER.E/36).
- Nochteff, H. (1987): Revolución tecnológica, autonomía nacional y democracia. Una aproximación a la experiencia argentina, mimeo, FLACSO, Buenos Aires.
- OCDE (1983): *Assessing the impacts of technology on society*. París.
- Ominami, C., (Comp.) (1986): *El sistema internacional y América Latina. La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, RIAL, Anuario 1986, GEL (Grupo Editor Latinoamericano), Santiago.
- ONUDI (1985): Developing country perspectives. *ATAS Bulletin*, N° 2, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Peled, A., (Comp.) (1987): Next computer revolution. *Scientific American*, N° 257, octubre.
- Pérez, C. (1985): Microelectronics, long waves and world structural change: New perspectives for developing countries. *World Development*, Vol. 13, N° 3, Reino Unido.
- Pinto, A. (1965): Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El trimestre económico*, N° 125, enero-marzo.
- Quinn, J. et al. (1987): Technology in services. *Scientific American*, Vol. 257, N° 6, diciembre.
- Rada, J. (1982): Technology and the North-South division of labour. *Bulletin*, Vol. 13, N° 2, Institute of Development Studies, Sussex.
- Rohatgi, P. (1987): Capacity building for materials science in developing countries. *ATAS Bulletin*, N° 5, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Rosenberg, N. y C. Frischtak (1986): La innovación tecnológica y los ciclos largos. *Papeles de la economía española*, N° 28.
- Ross, I. (1986): Trends in new information technologies. Telecommunications and the new information technologies: Trends and implications. *ATAS Bulletin*, N° 3, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Sagasti, F. (1983): *La política científica y tecnológica en América Latina: un estudio del enfoque de sistemas*. El Colegio de México, México.
- Sagasti, F. y C. Cook (1987): La ciencia y la tecnología en América Latina durante el decenio de los ochenta. *Comercio Exterior*, Vol. 37, N° 12.
- Sasson, A. (1988): *Quelles biotechnologies pour les pays en développement?* UNESCO, Biofutur, París.
- Schumacher, E. (1973): *Small is beautiful*, Bland and Briggs.
- Schware, R. (1987): Software industry development in the Third World: policy guidelines, institutional options and constraints. *World Development*, Vol. 15, N° 10-11.
- Sondahl, M., W. Sharp y D. Evans (1984): Applications for agriculture. The potential for the Third World. *ATAS Bulletin*, N° 1, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Stewart, F. (1985): El cambio técnico en el Norte. Algunas consecuencias para las opciones del Sur. *Comercio Exterior*, Vol. 35, N° 1, México.
- UNCTAD (1984): *Tecnologías nuevas e incipientes: Algunos aspectos económicos, comerciales y de desarrollo*, UNCTAD (TD/B/C.6/120), agosto.
- (1985): Impact on world trade. *ATAS Bulletin*, N° 2, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- (1986): *Consecuencias de las tecnologías nuevas e incipientes para el comercio y el desarrollo: Examen de las conclusiones de las actividades de investigación de la Secretaría de la UNCTAD*. Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de Transferencia de Tecnología, Sexto período de sesiones, Ginebra, 27 de octubre de 1986. UNCTAD (TD/B/C.6/136).
- (1987): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1987*, (UNCTAD/TDR/7) (Vol. III), 26 de junio.
- Vaitsos, C. (1974): *Intercountry income distribution and transnational enterprises*. Oxford University Press.
- Vernon, R. (1983): Technology's effects on international trade: A look ahead. *Exploring the global economy. Emerging issues in trade and development*, Harvard.
- Vickery, G. (1986): International flows of technology —Recent trends and developments. *STI Review*, N° 1, París.
- Wad, A. (1982): Microelectronics: Implications and strategies for the Third World. *Third World Quarterly*, octubre.
- Wright, C. (1985): A trade union view. *ATAS Bulletin*, N° 2, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.
- Zahlan, A. (1984): New technologies and developing countries: Useful lessons from the past. *ATAS Bulletin*, N° 4, Centro de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York.

Notas sobre la automatización microelectrónica en el Brasil

*José Ricardo Tauile**

El objetivo de este trabajo es evaluar los resultados de las principales investigaciones en los últimos años sobre las implicaciones socioeconómicas de la automatización basada en la microelectrónica en el Brasil y, en particular, las investigaciones llevadas a cabo por el propio autor.

Estas investigaciones enfocaron el impacto cuantitativo y cualitativo sobre el trabajo y sobre los patrones de acumulación, de la difusión de equipos automatizados por microelectrónica en el Brasil; la vinculación entre restricciones externas, automatización y empleo; la relación entre automatización microelectrónica y competitividad, y, finalmente, una evaluación de las principales cuestiones socioeconómicas inherentes a la difusión de la base técnica microelectrónica en el Brasil.

Una brevísima sección describe algunas de las condiciones tecnológico-industriales y laborales existentes en el Brasil, previas a la difusión más intensa de la nueva base técnica en el inicio de la década de 1980. La sección siguiente caracteriza esta década como particularmente importante para la economía brasileña, y presenta algunas dimensiones de la crisis, los niveles de difusión de equipos automatizados por microelectrónica, el volumen de empleo relacionado con ellos y las fuentes de competitividad que permitieron una súbita elevación de los niveles de exportación de la industria local. En las tres secciones que siguen se profundiza brevemente el análisis de los complejos textil/vestuario/calzado, metalmecánico y electrónico. En la última sección se plantean dos problemas fundamentales para definir los rumbos del desarrollo de la economía brasileña en las próximas décadas: la actualización de las relaciones capital-trabajo y la integración de las políticas industriales y tecnológicas.

*Profesor de la Universidad de Rio de Janeiro. Este texto es parte del informe *O Mercado de Trabalho Brasileiro - estrutura e conjuntura*, preparado para el Ministerio de Trabajo del Brasil.

Introducción

El Brasil llegó a los años ochenta con un parque industrial de grandes proporciones y con un razonable grado de complementariedad en el encañamiento productivo, desde bienes de consumo de los trabajadores hasta sofisticados bienes de producción usados para producir otros bienes de capital. Durante por lo menos tres décadas, y basada en técnicas esencialmente electromecánicas, la industrialización brasileña se reflejó en altas tasas de crecimiento económico, en promedio cercanas a 7% anual. A lo largo de este período, masas crecientes de trabajadores se incorporaron a la producción capitalista, convirtiéndose en consumidores. A pesar de esto, la distribución del ingreso empeoró, favoreciendo a una clase de la población cada vez menor y más rica.

Las relaciones sociales de producción, en la esfera productiva, siguieron por dos caminos básicos. De un lado, la organización física y los métodos de producción se reflejaban en el fordismo/taylorismo, aunque todavía era necesario hacer muchas adaptaciones debido a las características locales.

De tal manera, las constantes improvisaciones debidas al cambio técnico implicaron una fuerza de trabajo bastante versátil, en condiciones de permitir la coexistencia de una base técnica cuasiartesanal-agrícola preexistente, con una base electromecánica en establecimiento. En estos términos, los trabajadores altamente calificados viabilizaron concretamente la instalación y el funcionamiento de un parque fabril que ya se encuentra entre los ocho mayores del mundo.

Por otro lado, las relaciones capital-trabajo en el Brasil fueron formalizadas por ley, bajo fuerte inspiración corporativista, cuando el país comenzaba a vivir las primeras convulsiones de la sustitución de importaciones de bienes industrializados en la década de 1930. Los cambios en la legislación laboral hasta la presente década tendieron, por lo general, a atender los intereses populistas y/o autoritarios de los gobiernos. En esencia, en estas condiciones, el surgimiento y crecimiento de una fuerza de trabajo industrial no fue acompañado de una asimilación de la problemática laboral relativa al funcionamiento de una economía industrial mínimamente desarrollada. El llamado "sindicalismo blanco" fue la norma y no la excepción y, además de esto, el largo período de continua expansión industrial

ocultó una serie de cuestiones inherentes a la dinámica de una economía capitalista moderna. Un claro ejemplo de lo anterior es la no manifestación de problemas característicos de una eco-

nomía industrial madura, como el desempleo tecnológico, asociado posiblemente al proceso de modernización, debido a las altas tasas de crecimiento de la economía y del empleo.

I

La introducción de equipos automatizados por la microelectrónica (EAME) en Brasil, y la cuestión de la competitividad

La década de 1980 es sobresaliente para la economía brasileña por lo menos debido a tres factores. Al iniciarse la década se desencadenó una severa crisis económica que produjo, por primera vez, altos niveles de desempleo industrial en el país. Un ejemplo típico fue la caída del 30% en la producción de vehículos automotores entre 1980 y 1981, lo que provocó el desempleo del 25% de la fuerza de trabajo de esta industria líder. Otra característica de la evolución de esta crisis fue el alto grado de endeudamiento externo que se configuró, haciendo que la economía se oriente más hacia la exportación a fin de obtener divisas. Ahora bien, la salida vía exportación fue más o menos "natural" también para muchas de las empresas que vieron la utilización de su capacidad productiva declinar súbitamente con la retracción de la demanda interna. En verdad, esta retracción planteó de inmediato la necesidad de aumentar la eficiencia de las empresas. Así, por una mera cuestión de supervivencia, fueron forzadas a reducir el desperdicio de capital fijo, de capital circulante y de personal, aumentar la productividad de estos factores y buscar nuevos mercados de actuación. Muchas lo hicieron a través de exportaciones que, a su vez, exigían un perfeccionamiento de la capacidad competitiva, ya sea por una adecuada estructura de costos, por un patrón de calidad indispensable a determinados mercados, o por la capacidad de entrega a tiempo en el plazo establecido.

Vale decir que si las políticas cambiarias fueron decisivas, por una parte, para hacer competitivos en ciertos momentos una serie de productos manufacturados, esta competitividad deriva también de ventajas comparativas específicas de

los diferentes complejos industriales existentes en la economía brasileña (Erber, F., J.T. Araújo Jr., y J.R. Tauile, 1985). Así, productos siderúrgicos, petroquímicos y celulosa/papel, todos bienes intermedios y cuya producción es organizada básicamente bajo la forma de flujo continuo (estos, poco empleadora) son favorecidos por la "edad tecnológica de la capacidad productiva". Se benefician "especialmente de la modernidad de las instalaciones, hechas en el pasado reciente" (*ibid*) y también de la disponibilidad y bajo precio de insumos locales (y, es claro también, de escalas mínimas de producción ya alcanzadas localmente).

Los productos del complejo textil/vestuario/calzado derivan su competitividad principalmente del costo relativo de los recursos locales. "Se utilizan intensamente recursos naturales relativamente abundantes (por ejemplo, hilos y cueros)" y, en especial, "mano de obra relativamente barata" (*ibid*).

Existe también un conjunto de productos manufacturados (de razonable elaboración tecnológica) dentro del complejo metalmeccánico, como bienes de producción, armamentos y bienes de consumo durables que, además de exigir una suficiente capacitación tecnológica, existente en el país, atiende adecuadamente la demanda de mercados específicos bastante afines o semejantes a las características de los mercados brasileños. En este contexto, una parte sustancial de estas exportaciones se destina a un "comercio entre semejantes" con países de grado de desarrollo próximo o inferior al del Brasil, aunque también se extiende a nichos de mercados de los llamados países desarrollados del norte, como

certifican las exportaciones de aeronaves y de automóviles y autopartes para esos países (*ibid*).

El segundo factor sobresaliente para este análisis se refiere al aumento de los niveles de difusión de los equipos automatizados por la microelectrónica (EAME). De una manera general, una política para el desarrollo local y nacional de capacitación productiva en equipos electrónicos de procesamiento de datos (EPD) comenzó en la década de 1970, a partir de una "alianza" implícita entre segmentos de las Fuerzas Armadas (en especial de la Marina) y elites intelectuales brasileñas de formación tecnológica, con actuación profesional particularmente en informática. La visión que surgía de este movimiento era que se encontraba en juego una cuestión estratégica que envolvía la seguridad nacional, bajo diversos aspectos (militar, económico, social, etc.). Convencido de esta percepción, al final de la década, el gobierno militar creó una Secretaría Especial de Informática (SEI), a nivel de ministerio, para trazar y llevar a cabo políticas para el sector.

En lo que concierne a los EAME, la política de la SEI comenzó a ser llevada a cabo ya en la década de 1980, teniendo como objetivo, sucesivamente, la capacitación tecnológica-industrial para producción de gabinetes de control numérico (CN), controladores lógico-programables (PC), diseño automatizado (CAD) y robots industriales. Esta política se ha apoyado en la compra o licencia inicial de tecnología por parte de empresas brasileñas que luego efectuarían un esfuerzo concentrado para absorberla en un período no muy largo (4 a 5 años) y desarrollarla, creando así capacitación nacional. Todavía no es posible analizar convincentemente los resultados de esta política. De hecho, alguna capacitación está siendo creada, pues por lo menos cerca del 90% de las máquinas herramientas con control numérico (MHCN) y casi todos los PC que entraron en uso en 1985 habían sido fabricados en el país. Con todo, tales equipos son todavía muy caros en relación con los similares extranjeros. Se argumenta que esto se debe a la falta de escala y al alto costo de materiales y componentes, pero la falta de competencia en un mercado protegido puede ser responsable de una parcela significativa de esta diferencia de precio.

Las tasas de difusión de las MHCN y de los PC permanecieron estables en el principio de esta década. Hubo entonces un doble y contradicto-

rio movimiento. De un lado las dificultades financieras inhibían la inversión en nuevos equipos. De otro lado, la búsqueda de mayor productividad la estimulaba. De todos modos, a partir de 1983-1984, con la recuperación del crecimiento, las tasas de difusión aumentaron (incluyendo CAD y robots) y ocasionaron una progresiva e intensa utilización de la capacidad productiva local. El parque instalado de EAME en 1985 era estimado en 1 600 MHCN, 1 600 PC, 70 CAD de gran porte y 20 robots industriales (Tauile, 1986a).

Datos más recientes, obtenidos de la Sociedad Brasileña de Comando Numérico y Automatización Industrial (SOBRACON), muestran que en 1987 los fabricantes nacionales vendieron 1 018 MHCN en el mercado interno (correspondiente a cerca de 200 millones de dólares), con lo cual las existencias de este tipo de equipamiento alcanzaron a 2 928 unidades (*Boletín SOBRACON*, año IV, Nº 37/38, 1988). Esta fuente indica que en 1987 fueron vendidos 71 sistemas de computación gráfica (CAD/CAM) de gran tamaño y 540 de tamaño pequeño, basados en microcomputadoras. Las ventas respectivas alcanzaron aproximadamente a 8.2 millones de dólares y 20.8 millones de dólares, y los parques instalados llegaron en aquel año a 190 unidades grandes y 732 pequeñas. En cuanto a los robots, en 1987 fueron vendidas 18 unidades por valor de 45.1 millones de dólares, con lo que las existencias se elevaron a 87 unidades instaladas. Respecto a los controladores lógico-programables, y pese a la dificultad de registrar una gran diversidad de modelos y aplicaciones, la estimación de la SOBRACON es de que las ventas facturadas han alcanzado a 32 millones de dólares.

Ahora bien, el aumento de los niveles de difusión de los EAME significa también que un mayor número de trabajadores está desempeñando sus actividades en función de la base técnica microelectrónica. En 1985, cerca de 220 000 trabajadores trabajaban profesionalmente con los diversos equipos microelectrónicos de procesamiento de datos (Tauile, 1986a). Ante la aceleración de la difusión de estos equipos desde ese entonces, se puede estimar que la cantidad de trabajadores relacionados ya supera los 300 000. Esto nos lleva al tercer eje fundamental del análisis: es cada vez más urgente que las relaciones capital-trabajo en el Brasil sean perfeccionadas,

con la correspondiente legitimación institucional. La oportunidad es casi única, o en lo mínimo, particularmente propicia para ello, debido al proceso de liberalización y democratización del régimen político y de la presente instalación de una Asamblea Nacional Constituyente. Sin em-

bargo, antes de analizar este aspecto, se trazará un panorama del proceso de difusión de EAME en términos de algunos de los sectores usuarios y de los respectivos factores condicionantes que estimulan o frenan la difusión de estos equipos en el Brasil.

II

La dinámica de la difusión a través de los complejos industriales

1. El complejo textil / vestuario / calzado

En este complejo, la difusión de los EAME todavía es muy poca y no es fundamental, en el corto plazo, para garantizar el actual patrón de competitividad de las empresas, ya sea con relación al mercado interno como al externo. En este último caso, como ya fue dicho, la competitividad deriva de la disponibilidad y bajo costo de los factores, particularmente mano de obra, y por otro lado, la difusión de los EAME en este complejo aún es limitada internacionalmente, sin que se prevean modificaciones estructuralmente relevantes a corto plazo en función de algún avance tecnológico espectacular.

a) Sector textil

En el caso del sector textil, el uso de dispositivos microelectrónicos no altera radicalmente la organización de la producción. Apenas acentúa la tendencia ya preexistente, incluso en la base electromecánica, de asemejarla a un flujo continuo de producción. Debido a la diversidad de la estructura de la demanda, la correspondiente base productiva también es bastante heterogénea, siendo las empresas que atienden el mercado externo, en general, las que concentran equipos más modernos y perfeccionados. Sin embargo, el uso de estos equipos todavía no es considerado para las exportaciones del sector. De hecho, con la crisis del inicio de los años ochenta, y estimuladas básicamente por políticas cambiantes, muchas empresas consiguieron penetrar en el mercado externo haciendo que, en 1985, las exportaciones alcanzaran 1 000 millones de dó-

lares, o sea cerca del 30% de la producción del sector (Tauile, 1986b).

Las principales razones que llevan a los empresarios del sector a automatizar a base de la microelectrónica son: mayor calidad necesaria para competir en los mercados externos, mayor control sobre el proceso de producción y mayor competitividad. Entre los obstáculos están: elevado costo del equipo automatizado, dificultades de importación de equipos, bajos salarios y la capacidad de competir en el mercado interno con equipos menos sofisticados (*ibid.*).

b) Vestuario

Respecto al sector de confecciones/vestuario, del mismo modo, el perfil de la demanda interna es bastante heterogéneo, aunque ésta ha sido atendida por una estructura productiva amplia y que incluye innumerables microempresas y pequeñas empresas. La exportación del sector fue poco menos del 1% del total de productos manufacturados exportados en 1984.

De cualquier modo, incluso en el escenario internacional, la integración entre las diversas etapas del proceso productivo es baja, la utilización de trabajo todavía es intensa y no se vislumbra una rápida difusión de los EAME; éstos tienden a concentrarse en el área de gerencia de la producción y en la optimación del corte (Tauile, 1986c). En el caso brasileño, la economía de mano de obra, la que —como ya se dijo— es muy barata, no constituye un apremio, aunque la economía de materiales puede ser significativa. Vale decir también que los CAD razonablemente sim-

ples utilizados para la optimación del corte pueden perfectamente ser abastecidos por la industria local.

Entre los factores que estimulan la utilización de EAME en el sector, están: simplificación de las tareas iniciales del proceso de producción, economía de materiales, economía de trabajo calificado para preparación, mejor calidad del producto final y mayor flexibilidad para el lanzamiento de nuevos modelos, además, naturalmente, de la búsqueda del aumento de la competitividad y la recuperación de la economía.

Respecto a los factores de desestímulo a la introducción de EAME, además de la reciente crisis económica, que postergó de manera generalizada las inversiones de expansión de la capacidad productiva, cabe mencionar: bajo costo de la mano de obra, alto costo de los EAME, costo de capacitación para operadores y dificultades de mantención (Tauile, 1986b).

Finalmente, los empresarios argumentan que, tanto en el sector de vestuario como en el textil, la ausencia de una política tecnológica definida ha retrasado el proceso de difusión de los EAME.

c) Calzado

La manufactura de calzado también hace uso intensivo de mano de obra (emplea 3.2% de la fuerza de trabajo en la industria de transformación, pero sólo representa 1.5% de su valor agregado). La industria está organizada por una gran mayoría de microempresas y pequeñas empresas, con un total de más de 4 500 firmas. De este total, sin embargo, apenas poco más de 300 son exportadoras, aunque con un peso relativamente grande con respecto a las demás. El mercado externo ha crecido en importancia para el sector, que ya es responsable de más del 7% de la exportación de manufacturas. Más del 25% de la producción se exporta, yendo cerca de 80% a los Estados Unidos. Cabe hacer notar, por otra parte, que los productores no controlan los conductos de exportación (*ibid*).

En términos tecnológicos, vale decir que, en la producción de calzado, "hecho a mano" es sinónimo de calidad, lo que rompe con una de las principales justificaciones para utilizar equipo automatizado. La industria brasileña de calzado incorporó pocas de las más recientes innovaciones tecnológicas basadas en la microelectrónica,

que no son muchas, por lo demás. Incluso con relación al diseño automatizado para modelaje y desarrollo de productos, no hay indicios de difusión significativa en el Brasil. Entre los posibles estímulos a la automatización estarían: precisión, flexibilidad de la línea de producción y reducción de los costos de corte (la flexibilidad es el estímulo más importante en el Brasil en el momento).

En cuanto a los desestímulos, éstos comienzan por la naturaleza irregular del cuero, que todavía hace imprescindible el corte manual. Además de eso, nuevamente el bajo costo de la mano de obra, la pequeña escala de las unidades productoras y la poca especialización son factores importantes que frenan la difusión. Cabe mencionar aquí el poco interés de los empresarios del sector en cuanto a la posible importancia de la automatización sobre la base de la microelectrónica para el éxito de su negocio.

2. El complejo metalmecánico

La difusión de los EAME a través del complejo metalmecánico tiene, tanto internacionalmente como en el Brasil, contornos mejor definidos. Ya alcanza niveles más elevados y es de mucho mayor importancia que en el complejo textil/vestuario/calzados. En los sectores del complejo metalmecánico, los límites a la automatización, tradicionalmente establecidos por la electromecánica, fueron superados por el desarrollo e introducción de los EAME (Tauile, 1986a). Las consecuencias, tanto a nivel del producto (calidad y diversificación), como a nivel de la organización de la producción (perfil y volumen de empleo, control del proceso, etc.) y en el plano de la estructura de costos (economías de conjunto, productividad, etc.), alteraron significativamente los patrones de la competencia, principalmente en el ámbito internacional, donde las nuevas técnicas microelectrónicas ya están más difundidas.

Los sectores siguientes, aunque son del mismo complejo, tienen características muy distintas, tanto por la estructura de la propiedad o de la demanda, como por la escala y organización de la producción.

a) Máquinas-herramienta

El sector productor de máquinas-herra-

mienta ha sido bastante afectado por la difusión de la nueva base técnica. De partida, el sector en sí, además de ser el productor de los EAME, también es uno de sus principales usuarios. En el Brasil, el sector había alcanzado en la década de 1970 una competencia reconocida internacionalmente en función de equipos electromecánicos, siendo la gran mayoría de propiedad del capital privado nacional. En 1975, de las 102 empresas instaladas localmente, 18 eran subsidiarias extranjeras, y de ellas la mitad eran alemanas. Varias se encontraban recién instalándose en función de los estímulos del II Plan Nacional de Desarrollo, que pretendía consolidar la formación de un sector de bienes de capital en el Brasil. Las empresas extranjeras, sin ser las mayores, se especializaban en la producción de equipos más perfeccionados y complejos, hecho que permanece válido hasta hoy. Nueve subsidiarias de empresas alemanas responden de cerca del 60% de la producción de MHCN (Stemmer, 1985), que en 1987 habría alcanzado la marca de 800 unidades producidas anualmente.

A pesar de tener sistemáticamente repleta su cartera de pedidos, lo que permite un fuerte crecimiento y nuevas inversiones en equipos (además, como ya se dijo, el sector es gran usuario de las MHCN), los precios permanecen significativamente altos: son dos a tres veces superiores a los de equipos similares vendidos en el mercado internacional (incluso por las propias sedes matrices de las subsidiarias alemanas). Esto es curioso, pues las razones alegadas de alto costo de materiales y componentes, y pequeña escala de producción, no pueden hacer desaparecer la economía proveniente de la mano de obra barata. Es bueno recordar que se trata de una producción que hace uso intensivo de mano de obra calificada, bastante disponible localmente.

Ante las dificultades de importación, vale decir que los elevados precios de los EAME producidos localmente siguen siendo el mayor obstáculo para su difusión en el Brasil. La rapidez de la difusión, por otro lado, crea una relativa, pero transitoria escasez de mano de obra calificada para operarlos, mantenerlos y programarlos.

Los principales estímulos para que el sector adopte los EAME dicen relación con la garantía de precisión (y de calidad) de las complejas piezas por producir y con las economías de conjunto, esto es, la flexibilidad de los equipos de rápida

reconversión, lo que es muy importante en producciones de pequeña escala.

Las empresas productoras de máquinas-herramienta han usado eficientemente sus EAME, valiéndose a veces incluso de experiencias con tecnologías de grupos, células automatizadas, etc., lo que produce alguna forma de convergencia tecnológica y aprendizaje sobre economías de conjunto (a pesar de que no hay ningún sistema flexible de manufactura completo ya instalado en el Brasil, ni hay planes para eso).

Respecto a este sector, tres hechos todavía son aquí dignos de mención. En primer lugar, hay escasez de oferta de EAME más simples y baratos, que satisfaga la demanda de gran número de pequeñas y medianas empresas y les permita aprovechar, por lo menos parcialmente, las calificaciones de la fuerza de trabajo existente (Tauile, 1984a).

En segundo lugar, la competitividad internacional del sector se ha visto severamente sacudida, ya sea porque los EAME han apartado del mercado las máquina-herramienta convencionales (electromecánicas) y la industria local todavía no ha conseguido reconvertirse en forma eficiente; o porque los principales compradores (también países en desarrollo, como México) fueron muy afectados por la crisis del principio de los años ochenta. De hecho, las exportaciones del sector en la primera mitad de esta década se redujeron a casi la cuarta parte del nivel de 1980, sin señales de recuperación.

Hay, finalmente, una cierta preocupación en el sentido que el cambio de base técnica estimule un proceso de centralización de la industria en favor de las empresas más capaces y sólidas financieramente, y de las que son más dinámicas tecnológicamente. Serían así favorecidas las grandes empresas y las subsidiarias de empresas extranjeras. Problema éste, además, que no es exclusivo del sector productor de máquinas-herramienta, pero que como núcleo de convergencia tecnológica irradia problemas que se presentan de modo similar en el resto de la economía (*ibid*).

b) *La industria automotriz*

La industria automotriz es liderada por cuatro grandes empresas de montaje transnacionales que dominan prácticamente todo el mercado de automóviles en el Brasil. Existen otras tres gran-

des empresas de montaje de origen europeo que se especializan en la producción de vehículos comerciales (omnibuses, camiones, etc.). En el sector de partes para automóviles, la participación del capital privado brasileño es ya mayoritaria, no obstante que entre las mayores empresas, se encuentren subsidiarias de importantes firmas transnacionales.

En 1980 la industria produjo casi 1.2 millones de vehículos, lo que revela un razonable grado de madurez industrial. Sin embargo, tanto los modelos ofrecidos como los métodos utilizados para producirlos aún estaban bastante desfasados de los patrones vigentes internacionalmente. La vertiginosa caída de la producción en el año siguiente forzó a las empresas de montaje a redefinir sus estrategias para garantizar una mejor y más eficiente ocupación de su capacidad productiva. La opción generalizada fue lanzar modelos similares a los producidos en los países desarrollados, que también pudiesen ser exportados, creando así una flexibilidad que permitiera disminuir la subutilización de las instalaciones (Tauile, 1984b).

Se puede decir, que la industria automotriz brasileña entró, a partir de entonces, en una nueva fase de su desarrollo, de mayor integración en la industria internacional. Ya en 1981 las exportaciones se duplicaron, alcanzando cerca del 27% de la producción y después disminuyeron un poco, aunque nunca a menos de 1/5 del total producido. De 1982 a 1983, la GM y la Ford lanzaron sus "automóviles mundiales", en lo que fueron seguidos, en 1984, por la FIAT y por la VW (la cual, por lo demás, no concuerda con la novedad del concepto de "automóvil mundial" y en realidad desde 1980 venía lanzando modelos más actualizados).

Al lanzamiento de los nuevos modelos acompañó la introducción de nuevas líneas de producción y de EAME, tales como: robots, MHCN, sistemas de máquinas de transferencia flexibles, sistemas de soldadura múltiples flexibles, sistemas de transporte por carros magnéticos, sistemas de transporte aéreos, sistemas automatizados de test finales de vehículos, sistemas de control en tiempo real de los flujos de producción y de los stocks intermedios, etc. En verdad, tanto o más importante que la introducción de estos EAME fue el esfuerzo generalizado por hacer más eficiente la producción, evitando el desperdicio y

minimizando la formación de existencias, a través de la adopción de formas adaptadas de los sistemas *just-in-time* (o *kan-ban*). Este movimiento de busca de eficiencia y modernización alcanzó tanto a empresas de montaje como a proveedores de partes para automóviles y, ciertamente, redundó en patrones de producción (calidad, capacidad de entrega en el plazo, costo, etc.) más próximos a los internacionales para esta industria (*ibid*).

A pesar de que todavía no existe una difusión masiva de los EAME, a los niveles de los países desarrollados, ya empieza a ser significativa para los patrones brasileños. Las montadoras fueron pioneras en el uso de robots. Las MHCN son cada vez más usadas en las forjadoras de herramientas de las montadoras y por las productoras de autopartes, principalmente para camiones (escalas menores) y/o para el mercado externo, y los controladores programables están teniendo los más diversos usos en las líneas de producción de ambos sectores (*ibid*).

De cualquier modo, todas las montadoras reconocen que esta es una fase de aprendizaje de la nueva base técnica, de modo que, en las futuras líneas de producción de nuevos modelos, los EAME puedan ser aún más intensa y eficientemente utilizados. Los principales incentivos para su utilización se refieren a la garantía de calidad, mayor control del proceso de producción y más flexibilidad de las líneas. Los principales desestímulos están relacionados con el bajo costo de la mano de obra sustituible por equipos automatizados (robots, por ejemplo), el alto costo de estos equipos, y la productividad de los equipos y de las líneas de producción previamente en funcionamiento.

c) El sector aeronáutico

En la industria aeronáutica, la principal empresa brasileña (estatal), nada tiene que envidiar, en términos de calidad de los productos y actualización de los procesos productivos, a cualquier otra empresa del mundo que actúe en la misma línea de mercado. La EMBRAER es usuaria de MHCN desde la primera mitad de la década de 1970, y del diseño automatizado desde el principio de la década de 1980.

Fundamentalmente, los EAME en esta industria se justifican por la absoluta exigencia de precisión y calidad para quien quiere vender aeroná-

ves (principalmente en el mercado internacional), por las pequeñas escalas de producción y por la flexibilidad requerida de los equipos. Debido a las características de las técnicas de producción necesarias y por ser de propiedad estatal, esta empresa gozó inicialmente de facilidades especiales para importar equipos extranjeros, manteniéndose así próxima a la frontera tecnológica internacional.

Entre otros factores del buen éxito tecnológico de la EMBRAER están: el fuerte apoyo militar (aeronáutico), y la proximidad y apoyo integrado del Instituto de Investigaciones y Desarrollo del Centro Tecnológico de Aeronáutica y la formación de ingenieros por el Instituto Tecnológico de Aeronáutica. Finalmente, vale citar que el mercado fue protegido, prohibiéndose importaciones de aviones semejantes a los producidos por la EMBRAER.

La EMBRAER ha colaborado estrechamente con empresas italianas, obteniendo licencias de tecnología o participando en proyectos conjuntos (como es el caso del AMX). Hasta recientemente, casi toda la aviónica de los aviones era importada. La política de nacionalización de su producción ha estimulado la concesión de licencias por parte de empresas italianas.

3. El complejo electroelectrónico

Los EAME todavía no han sido utilizados de modo significativo en la producción de computadores y de equipos de telecomunicaciones (complejo electrónico), principalmente debido a la falta de escalas.

a) Computadores

En los últimos años, la industria brasileña de computadores creció, se nacionalizó y se desconcentró. Entre 1973 y 1985, las empresas nacionales, que ocupaban 23% del mercado, crecieron a una tasa geométrica media de 59% al año (contra 7% de las multinacionales) hasta poseer más del 50% de un mercado estimado en 2 000 millones de dólares y empleando más de 30 000 trabajadores (de los cuales más de 1/3 son de nivel superior). Las cinco mayores empresas, que en 1974 tenían el 88% del mercado, en 1984 pasaron al 46%.

En términos de actualización tecnológica, los productos no están muy desfasados de los patro-

nes internacionales. En 1984, el desfase de los microcomputadores aquí producidos era de más o menos de un año, pero era mayor para los minicomputadores y los equipos periféricos (Tigre y Perine, 1984). Este desempeño, que en verdad no se mantuvo al mismo nivel, se atribuye a la alta habilidad tecnológica de algunas empresas nacionales y al hecho de que los componentes principales pueden ser adquiridos en el mercado internacional.

En lo que concierne a los procesos de producción, aumenta la distancia en relación con la frontera tecnológica. Los niveles de automatización son bajos; de una manera general, los costos de producción son altos, comparados con los de otros países de industrialización reciente, lo que se refleja en el bajo desempeño de las exportaciones. En 1984, éstas llegaron a 150 millones de dólares, de los cuales la IBM representa cerca del 80% (Tauile, 1986b).

El proceso de sustitución de importaciones, que posibilitó el nacimiento de la industria brasileña de computadores, hizo que se desarrollase la capacidad de proyectar o adaptar computadores, sin que hubiera una preocupación parecida por el proceso de producción. Así, el mercado presentaba una gran diversificación de modelos producidos en escalas relativamente pequeñas; por consiguiente, no susceptibles de automatización. Por otro lado, los elevados costos no representaban un gran problema, pues se traspasaban a los consumidores, ya que el mercado estaba protegido de la competencia extranjera y había una demanda reprimida.

A medida que la industria se desarrolla, este cuadro tiende a modificarse. La competencia crece con la entrada de nuevas firmas que disputan el creciente mercado y aumenta así la preocupación por el proceso de producción, en general, y por el costo, en particular. El aumento de las escalas todavía no se reflejó en los patrones de automatización, principalmente porque la mano de obra es muy barata. En verdad, la prioridad del uso de EAME no se verifica en términos de costo, sino en términos de mejora de la calidad y ante todo en el perfeccionamiento de la capacidad de proyecto. Así es que una reciente investigación comprobó que los EAME están siendo introducidos progresivamente en las áreas de proyecto, control de calidad y montaje (Hewitt, 1986). Frente a la falta de escala, los costos de

introducción de EAME en la producción de computadores en el Brasil se vuelven prohibitivos. Análogamente, su introducción en el momento significa una inversión de alto riesgo, debido a la rápida obsolescencia de la tecnología vigente.

A pesar de las diferencias en cuanto a la historia de su constitución y desarrollo, así como a las características de la estructura industrial actual, la producción de equipos de telecomunicaciones en el Brasil padece de los mismos problemas que la producción de computadores, en lo que respecta a la introducción de EAME.

b) Equipos de telecomunicaciones

La industria de equipos de telecomunicaciones entró en una nueva fase a partir de 1974, cuando el gobierno pasó a estimular el desarrollo de un segmento nacional de la industria y cuando se comenzó a adoptar como patrón la tecnología digital a base de la microelectrónica. El principal instrumento de política fue el poder monopsonico del Estado, principal demandante de equipos de telecomunicaciones, que exigía de sus proveedores que por lo menos el 50% de su capital de giro fuera de propiedad brasileña. Las principales empresas extranjeras del ramo "nacionaliza-

ron" su capital, asociándose a grandes grupos financieros en el Brasil. Un gran número de equipos de telecomunicaciones, digitalizados y/o a base de la microelectrónica fueron desarrollados y producidos desde entonces por la industria, en patrones tecnológicos no muy distantes de los internacionales. El hecho de existir una reserva de mercado para computadores, con los cuales existe también una convergencia tecnológica, facilitó el desarrollo de un segmento genuinamente brasileño de la industria.

A pesar de todo esto, todavía hay una apreciable dependencia tecnológica y tanto en los costos como en la calidad, el desfase de la frontera internacional es considerable. Como ya se dijo anteriormente, los problemas son básicamente los mismos que enfrenta la producción de computadores.

La falta de escalas y el bajo costo de la mano de obra son los principales obstáculos a la automatización a base de la ME, lo que deberá ocurrir progresivamente en las áreas de proyecto, control de calidad (test) y montaje, para que la industria de equipos de telecomunicaciones en el Brasil se vuelva más competitiva internacionalmente (Tauile, 1986b).

III

Observaciones finales

Para concluir, es importante plantear dos puntos. El primero se refiere a la actualización de las relaciones capital-trabajo en el Brasil y el segundo a la integración de las políticas industrial y tecnológica.

El desfase existente entre una economía razonablemente desarrollada que comienza a caminar por la base técnica microelectrónica, y una legislación laboral que se remonta a los orígenes de la sustitución de importaciones en el Brasil, precisa ser disminuido, si no eliminado. En verdad, más que un desfase, es una distorsión provocada por un rápido y continuo crecimiento económico y una sucesión de gobiernos populistas o autoritarios, que inhibieron y reprimieron movimientos sindicales capaces de asimilar au-

ténticamente la nueva base productiva en implantación.

Además de niveles más elevados de productividad del capital, resultantes de la industrialización, también se garantizaron de este modo patrones aun mayores de rentabilidad por la simple desvalorización relativa del trabajo. De hecho, la base técnica electromecánica que fue implantada con la industrialización es incomparablemente más productiva, bajo la óptica capitalista, que la base cuasiartesanal preexistente. Además de eso, una gran parte de los equipos instalados por las empresas multinacionales ya había sido depreciada en sus países de origen, y estaba siendo "resucitada" para un nuevo ciclo de acumulación. Las tasas de lucro relativas a su nueva utili-

zación eran así potencializadas visto que en el numerador el capital constante fijo, referente a los equipos, era reducido a niveles cercanos a cero.

Finalmente, la falta de perfeccionamiento de la legislación laboral, así como el fomento a la corrupción en el movimiento sindical (además de la compresión salarial, etc.), en la práctica representaban una disminución del costo de reproducción social de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, una nueva elevación de la tasa de exploración, que a su vez impulsa aún más las tasas de lucro vigentes con el nuevo patrón productivo.

En los últimos diez años, el movimiento sindical brasileño está redescubriendo su identidad. Inicialmente, la preocupación por los factores tecnológicos era absolutamente inexistente, ante la inmensidad de los otros problemas que afectan a los trabajadores en el Brasil. No obstante, en los últimos cinco años, frente a la difusión más significativa de EAME, los principales sindicatos se pusieron más alertas hacia los efectos indeseables de la nueva onda de automatización. Es interesante notar, sin embargo, que en ningún momento se colocaron contra el proceso de automatización basado en la ME, pero, naturalmente quieren salvaguardar sus derechos y garantizar una participación debida en las respectivas ganancias de productividad.

Los empresarios y gerentes de producción que experimentan equipos de la nueva base técnica, perciben que necesitan contar con una fuerza de trabajo más confiable y, por ende, más estable. Esto indicaría que hay un camino para negociar nuevos patrones de relación capital-trabajo en el Brasil. No está claro cuánto es posible avanzar dentro de este cuadro, principalmente por el hecho de que gran parte de la industria todavía se desenvuelve en forma tradicional y es dirigida por empresarios con mentalidad conservadora y vicios arraigados por el largo período de autoritarismo reciente en el país. Lo que es cierto es la necesidad urgente de fundamentar la evolución tecnológica del aparato productivo en relaciones sociales perfeccionadas más compatibles.

Por lo anterior, sería recomendable que los ideales democráticos expresados por la población brasileña al elegir una Asamblea Constituyente pudiesen materializarse también en un conjunto mínimo de leyes que protejan a los trabajadores de los efectos indeseables del proceso

de modernización tecnológica que, a su vez, para ellos no será indeseable si también se revierte a su favor. Además, nada más justo: si se usan equipos que ya son patrón en los llamados países desarrollados, que las leyes laborales existentes sean también por lo menos parecidas a las vigentes en aquellos países.

El segundo punto de conclusión se refiere a la integración de las políticas industrial y tecnológica, procurando tanto mantener (y, si es posible, perfeccionar) la capacidad competitiva de la industria brasileña, así como también promover una política de efectiva capacitación tecnológica en el país, objetivando el desarrollo económico y social a largo plazo.

El argumento central es que la industria brasileña ya tiene un nivel razonable de desarrollo que, aliado a factores diversos, establece un grado significativo, aunque diferenciado, de competitividad internacional. La necesidad, o mejor dicho, el apremio de perfeccionar esta capacidad competitiva, está vinculada directamente al compromiso de saldar la deuda externa brasileña, pero no siempre está asociada a una modernización tecnológica urgente y que represente un salto de calidad inmediato en relación con los patrones vigentes en el país.

En verdad, los saltos tecnológicos provocados exógenamente a la dinámica de la economía local deben ser evitados en el momento, por lo menos hasta que la legislación laboral se actualice, para no crear distorsiones aún mayores que las mencionadas. Por otro lado, de prevalecer la tendencia de redemocratización del país, es de esperar una valorización social del trabajo local y, en consecuencia, una elevación progresiva de los salarios reales. Las empresas probablemente se esforzarán todavía con más ahínco por hacer sus procesos productivos más eficientes y modernos. Esto quiere decir que habrá un impulso continuo a la difusión de los EAME, pues es mediante el aumento de productividad que las empresas podrán esencialmente mantener su rentabilidad.

Este continuo aumento de la demanda podrá ser atendido en gran medida por la estructura productiva local, siempre que sea debidamente incentivada a realizar las respectivas inversiones en investigación y desarrollo, en aumento de la capacidad productiva y a la larga hasta en importación de bienes de producción o producciones particularmente estratégicos para el desarrollo

ordenado de la industria. Lo que no debe ocurrir es que sectores industriales incentivados (principalmente empresas de origen extranjero), disfruten de beneficios de oligopolio debido a que la protección del mercado no alcanza sus objetivos. Esto es, después de un período de implantación, los sectores industriales de punta deben estar produciendo, si bien no con la perfección de la frontera tecnológica internacional, por lo menos dentro de costos compatibles con los prevalecientes internacionalmente. En el caso de los EAME, no se justifica que no lo sean.

Se evitaría de este modo la aceleración excesiva e innecesaria de la capacidad competitiva de la industria brasileña y se buscaría la preservación necesaria de la capacidad de producir y proyectar los equipos de la nueva base técnica. En especial teniendo en cuenta el largo plazo, cuando estos bienes dejen de ser la frontera y

pasen a ser el patrón tecnológico existente. Y, más que eso, cuando los bienes de producción de hoy se conviertan en los bienes de consumo durables de mañana. Lo que se estaría haciendo sería formar una cultura profesional adecuada a un país contemporáneo, democrático y de bienestar social. La estrategia es preservar en Brasil las formas de trabajo de mayor valor agregado relacionadas con la incorporación de la nueva base técnica, pues así no solamente se dejaría de exportar empleo caro, sino que se estaría creando en el país, por lo menos en este ámbito, una estructura de ingreso mejor distribuida que revertiría, dinámicamente, en el mercado interno. En última instancia, se estará también preparando y formando, desde ahora, una fuerza de trabajo capaz de ocuparse (produciendo, concibiendo, programando u operando) de las formas futuras de producción material.

Bibliografía

- Abramo, Laís Wender (1986): *A subjetividade do trabalhador frente a automação*. Centro de Estudios de Cultura Contemporânea (CEDEC), São Paulo.
- Erber, F.; J.T. Araújo Jr., y J.R. Tauile (1985): *Restrições externas, tecnologia e emprego: uma análise do caso brasileiro*. Organización Internacional del Trabajo/PNUD, Relatorio de Investigación, Rio de Janeiro.
- Feldmann, Paulo Roberto (entrev.) (1985): *Automação comercial cresce no Brasil e garante lucratividade nos negócios; economista denuncia que comércio pode desempregar 1.5 milhão*. *O Globo*, 17, junio.
- Hewit, T. (1986): *Internalizing the social benefits of electronics; the case studies in the Brazilian informatics and consumer electronics industries*. OIT/CNRH/PNUD, Brasilia, mimeo.
- MCT/CNPq (1986): *Trabalhador, ciência e tecnologia*. Brasilia, MCT/CNPq.
- Neder, Ricardo Toledo (1985): *Movimiento sindical e novas tecnologias no Brasil*; notas de investigación sobre la actuación de comisiones de fábrica y sindicatos metalúrgicos en São Paulo, CEDEC.
- Revista Nacional de Telemática*, 7, (79), noviembre 1985.
- SEI (1984a): Comisión de Estudios de la Automatización Bancaria. *Aspectos sociais, económicos e trabalhistas da automação bancária*. S.I., Secretaria Especial de Informática, enero.
- (1984b): Comisión Especial de Automatización Bancaria. *Aspectos sociais, económicos e trabalhistas da automação bancária*. S.I., Secretaria Especial de Informática, mayo.
- Sindicato de los Ingenieros-RJ/Union Confédérale des Ingénieurs et Cadres/Central Unica dos Trabalhadores (1985). *Relatório Final*; Seminario sobre Movimiento Sindical e as Novas Tecnologias, Rio de Janeiro, Sindicato de los Ingenieros-RJ.
- Stemmer, E.C. (1985): *Panorama de la automatización industrial en el Brasil*, en *Anais do 5º Seminário de Comando Numérico no Brasil*, São Paulo, SOBRACON.
- Tauile, J.R. (1984a): *Microelectronics, automation and economic development; the case of numerically controlled machine-tools in Brazil* (tesis de doctorado en filosofía), New School for Social Research, Nueva York.
- (1984b): *Employment effects of microelectronics equipment in the Brazilian automobile industry*. Research Report, Oficina Internacional del Trabajo, Rio de Janeiro.
- (1986a): *Aspectos sociales de la automatización en el Brasil*, en *Organização, trabalho e tecnologia*, L. Bruno y C. Saccardo (Comps.), Editora Atlas, São Paulo.
- (1986b): *Automação e competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil*. OIT/CNRH/PNUD, Relatorio de Investigación, Rio de Janeiro.
- (1986c): *The diffusion of microelectronics automated equipment in Brazil; economic and social implications*. The United Nations University, Maastricht, mimeo.
- (1987): *Microelectronics and the internalization of the Brazilian automobile industry*, in Watanabe, S., (Comp.), *Microelectronics, automation and employment in the automobile industry*, John Wiley and Sons, Reino Unido.
- Tigre, P.B. y L. Perine (1984): *Competitividade dos microcomputadores nacionais*, IEI/UFRJ, Texto para Discussão, N° 60, Rio de Janeiro.

Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986

*Daniel Azpiazu
Bernardo Kosacoff**

El objetivo de este artículo es analizar el comportamiento económico de las exportaciones manufactureras en tanto una de las modalidades que asume el proceso de industrialización de la Argentina en el período 1973-1986. En tal sentido, se analiza la apertura exportadora de la industria; la presencia de manufacturas en las corrientes exportadoras; la participación de las distintas empresas y actividades; las modificaciones en la composición sectorial; los cambios en la trayectoria real de las ventas externas; y, esencialmente, la asociación entre desarrollo industrial y exportaciones de manufacturas.

El estudio de la trayectoria y composición de las exportaciones de manufacturas durante el período permite inferir una serie de elementos de juicio útiles. En su conjunto, éstos coadyuvan a una mejor caracterización del perfil de las ventas externas, de sus principales pautas de comportamiento, de las consiguientes modificaciones en su composición y, en síntesis, de aquellos aspectos que han de ser interpretados como paso previo e imprescindible para el diseño y formulación de políticas que incidan sobre su futura dinámica.

*Funcionarios de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

El presente trabajo es una síntesis de algunos de los principales resultados de un programa de investigación sobre Exportaciones industriales que se está llevando a cabo en el Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Introducción

La economía argentina se ha caracterizado por su comportamiento cíclico. Las necesidades crecientes de importaciones, propias de la fase expansiva de la producción, tropezaban con la escasa disponibilidad de divisas, lo que imponía un límite al crecimiento continuo de la economía. El fenómeno se manifestaba en las frecuentes crisis de balance de pagos y en la consiguiente necesidad de ajustar el tipo de cambio para restablecer las cuentas externas.

Este comportamiento cíclico y los efectos recesivos y distributivos que —a despecho de los postulados de la teoría económica— acompañaban a las devaluaciones, motivaron en las décadas de 1960 y 1970 una serie de trabajos sobre la economía argentina¹. En ellos se conceptualizaba el funcionamiento macroeconómico del país en términos de la diferencia de comportamiento en la evolución de “dos sectores”: el agropecuario pampeano y el de las actividades industriales.

En lo que concierne a su vinculación con el exterior, las asimetrías de ambos sectores eran un aspecto central de dichos modelos. El sector agropecuario se caracterizaba por poseer ventajas comparativas a escala internacional, que le permitían exportar y, a la vez, prácticamente no requerir insumos importados, estando sus precios vinculados al tipo de cambio. Por otro lado, las actividades industriales se desenvolvían en una atmósfera de protección y subsidios, con escasa competitividad internacional y con una fuerte dependencia de insumos, bienes de capital y tecnologías internacionales y prácticamente ajenas a la corriente exportadora².

La escasez de divisas para financiar el desarrollo sostenido del país y la particular posición deficitaria del sector industrial en el balance de pagos, fueron dos de los elementos que determinaron la búsqueda de desarrollos alternativos que superasen estas restricciones. Además de otras variables —como puede ser el incremento de la estancada producción primaria—, la búsqueda de una mayor competitividad del sector industrial ocupaba un lugar central. Los éxitos logrados durante la ocupación de los mercados

¹Entre ellos destacan Braun y Joy (1968); Díaz-Alejandro (1965); y Canitrot (1975).

²Esta visión simplificada y estática del sector industrial ha sido replanteada en Katz y Kosacoff (1988).

en el modelo sustitutivo mostraban, por un lado, signos de agotamiento y, por otro, su insuficiencia para superar la escasez de divisas. En este sentido, entre 1978 y 1981 entran en la escena argentina las políticas de fomento de las exportaciones y la política de apertura monetarista.

Las políticas de promoción de exportaciones se inician en la década de 1960, momento a partir del cual se va articulando un conjunto de beneficios financieros, de exenciones tributarias y de incentivos que tiene como objetivo incrementar las ventas externas de las denominadas industrias exportadoras "no tradicionales", manufacturas cuya base de sustentación no reside en la industrialización de insumos agropecuarios. Intentando disminuir el balance negativo de divisas, de superar las restricciones que imponen los límites del reducido tamaño del mercado interno y de generar una atmósfera de mayor competitividad, las políticas de promoción de exportaciones se basaron en el aprovechamiento de la trayectoria madurativa de una gran variedad de empresas y actividades con éxito en la industrialización sustitutiva, y en el otorgamiento de fuertes incentivos que permitiesen a las firmas operar en el exterior. Los resultados fueron auspiciosos. Mientras que a principios de los años sesenta estas industrias "no tradicionales" prácticamente no incidían en las exportaciones, una década después sus ventas al exterior superaban los 1 000 millones de dólares, esto es, la cuarta parte de las exportaciones. Además, comenzaban a ser habituales las exportaciones de tecnología, servicios de consultoría, obras de ingeniería e, incluso, inversiones directas de firmas industriales, fundamentalmente en el área latinoamericana³.

Hacia fines de 1978 se aplica un conjunto de instrumentos de política económica basados en el enfoque monetario del balance de pagos. Con un objetivo básico de política antiinflacionaria se articula la apertura de los mercados —real y de capital— de la economía con las reformas del sistema financiero y la fijación preanunciada del tipo de cambio, que finaliza sin éxitos en 1981⁴. Este fracaso interrumpe la anterior trayectoria

evolutiva del sector industrial, generándose el problema del endeudamiento externo y cambios en direcciones contrapuestas en la estructura industrial.

Con posterioridad se recrean condiciones aparentemente similares a las del anterior modelo semicerrado de la economía argentina. Sin embargo, los profundos cambios en el escenario internacional —los efectos de la "tercera revolución tecnológica", el incremento del proteccionismo, los subsidios agrícolas, etc.— se conjugan con los registrados en el escenario local —la deuda externa, la pérdida de las fuentes de financiamiento del gobierno, etc.—, de forma que la problemática de las exportaciones industriales queda aún más jerarquizada.

El objetivo de este trabajo es cuantificar las exportaciones industriales en el período 1973-1986 y analizar su comportamiento económico. El fenómeno exportador no es más que una manifestación de las potencialidades y limitaciones de la estructura industrial. En consecuencia, el comportamiento de las exportaciones será evaluado en el contexto que ha asumido el reciente proceso de industrialización en la Argentina. El período que se analiza parte de los primeros éxitos de las políticas de promoción de exportaciones, basados en las ventajas adquiridas en el proceso sustitutivo, y abarca los cambios suscitados en la estructura industrial durante la política monetarista. El estudio de las profundas modificaciones de la corriente exportadora permitirá evaluar las nuevas condiciones en que se desenvuelve la industrialización argentina y analizar más adecuadamente los estilos que puede asumir este proceso en el futuro.

En el marco de este programa se ha efectuado una encuesta a 341 empresas, que representan casi el 80% de las exportaciones industriales de 1984; se han reprocesado los datos de las exportaciones según los criterios de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) para la serie 1973-1986; y se ha elaborado una serie de documentos básicos relacionados con aspectos centrales de esta problemática (evaluación y análisis del costo de los regímenes promocionales, importancia de los aspectos tecnológicos, análisis del destino de las exportaciones, desempeño de la industria aceitera, etc.)⁵.

³Al respecto, ver, entre otros, Katz y Ablin (1977) y CEPAL/EUDEBA (1985).

⁴Para un análisis del período, ver, entre otros, Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli (1985); Kosacoff (1984); Khavisse y Azpiazu (1983) y Schvarzer (1976).

⁵Entre las principales publicaciones se destacan: CEPAL,

I

Importancia del mercado externo como destino de la producción nacional

En 1986 el coeficiente de exportación de la economía argentina, o sea, el cociente entre el valor de las exportaciones y el valor bruto de la producción, alcanzó al 5%, nivel que resulta ligeramente superior al promedio del período 1973-1986 (4.89%). Esta serie presenta sus coeficientes más bajos en los años 1975 y 1980 (3%) y su valor máximo en 1983⁶, en que alcanzó a 6.56%.

Al descomponer este coeficiente por sectores de actividad económica se verifica en primera instancia que, salvo los sectores agropecuario e industrial⁷, el resto de las actividades económicas están orientadas exclusivamente hacia el mercado interno. Sólo la explotación de minas y canteras revela una cierta presencia exportadora que, de todas maneras, como promedio del período 1973-1986, no llega a representar el 1% de su producción.

Al centrar el análisis en los sectores agropecuarios e industrial se comprueba, desde el ángulo de la importancia del mercado interno como destino de la producción, la presencia de un com-

ponente estructural determinante del modelo de desarrollo y del funcionamiento de la economía argentina.

Mientras que el sector agropecuario exportó en el período 1973-1986 poco más del 20% de su producción, el sector industrial sólo comercializó al exterior el 8% de la producción sectorial. En estos niveles tan disímiles, subyace otra diferencia no menos significativa. En el primer caso, a favor del impulso brindado por el subsector agrícola, se verifica un particular dinamismo exportador del sector agropecuario y, con ello, una creciente gravitación de los mercados externos. Por el contrario, el sector industrial se caracteriza por no haber alterado mayormente su vocación exportadora durante el período estudiado. Sin pretender profundizar el tema de la vocación exportadora del sector agrícola, cabría señalar que el factor determinante de ese dinamismo está dado por la ruptura de más de 40 años de estancamiento de la oferta, lo que, frente al mantenimiento de los niveles ya abastecidos de la demanda interna, permitió incrementar sustancialmente los saldos exportables. El surgimiento de nuevos cultivos —en particular los oleaginosos, muchos de ellos rotativos—, las mejoras tecnológicas en la mecanización e híbridos, y los lentos pero significativos avances en la utilización de agroquímicos, así como la expansión de la frontera agrícola a partir del desplazamiento de las áreas ganaderas hacia zonas de menor productividad de la tierra, son algunos de los elementos determinantes del incremento de la producción y, por consiguiente, de la exportación de granos⁸. Esta situación muestra con claridad la importancia decisiva de los cambios en la estructura productiva como determinantes de una nueva inserción en los mercados internacionales (cuadro 1).

Oficina en Buenos Aires, *Desarrollo industrial y exportaciones de manufacturas*, Documento de Trabajo N° 22, 1986; INDEC/CEPAL, *Exportaciones industriales. Perfil y comportamiento de las empresas exportadoras de manufacturas*, Estudio N° 6, Buenos Aires, 1987; CEPAL, Oficina en Buenos Aires, *Industrialización y exportación de manufacturas en la Argentina. Evolución estructural y apertura exportadora (1973-1986)*, por publicarse en Boletín Techint.

⁶Se excluye el valor estadístico resultante para el año 1985 (12.3%), por cuanto no se lo considera representativo, atento a las distorsiones derivadas de la conjunción de una multiplicidad de factores que afectaron seriamente las estimaciones del valor bruto de la producción a precios corrientes.

⁷Se adopta la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, CIU, Rev. 2. Por su parte, los datos de comercio exterior que compila el INDEC fueron reprocesados y reagrupados a partir de la compatibilización de la clasificación sobre la que se estructura la información concerniente a las exportaciones (NADE) con la correspondiente a los datos de producción (CIU). Ver Cavanna y otros (1986).

⁸Al respecto pueden consultarse, entre otros, Obschatko y Piñeiro (1986).

Cuadro 1
COEFICIENTES DE EXPORTACION^a SEGUN SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1973-1986
(Porcentajes)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ^b	1986	Pro- medio, excluido 1985
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	13.41	16.12	16.57	23.64	26.94	25.23	18.79	15.71	24.80	21.03	31.27	23.83	43.84	22.20	21.5
Explotación de minas y canteras	0.72	1.15	0.50	0.64	0.65	0.77	0.40	0.57	0.50	0.38	0.39	0.28	2.43	0.76	0.59
Industrias manufactureras	8.46	6.85	4.55	8.01	9.36	8.91	6.92	5.72	7.38	9.89	9.39	9.37	13.11	9.42	8.02
Electricidad, gas y agua	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.15	—	0.01	0.37	—	0.01
Construcción y servicios	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
<i>Total</i>	<i>4.95</i>	<i>4.37</i>	<i>3.05</i>	<i>5.38</i>	<i>6.03</i>	<i>5.39</i>	<i>4.10</i>	<i>3.06</i>	<i>4.22</i>	<i>5.61</i>	<i>6.56</i>	<i>5.64</i>	<i>12.33</i>	<i>5.27</i>	<i>4.89</i>

^a Valor de las exportaciones en moneda argentina sobre el valor bruto de producción.

^b Ver nota 6.

1. Apertura exportadora de la industria manufacturera

El coeficiente de exportación del sector industrial fue de 9.4% en 1986, nivel ligeramente superior al promedio del período 1973-1986.

Este indicador global oculta grandes diferencias intrasectoriales. En efecto, la importancia del mercado externo como destino de la producción de las industrias cuyos insumos básicos provienen del sector agropecuario (Manufacturas de Origen Agropecuario, MOA) difiere sustancialmente de la correspondiente a las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), al punto que el coeficiente de exportación de las primeras (18.7%) equivale a 3.8 veces el de las segundas (4.9%).

A su vez, dentro de estas dos grandes agrupaciones se verifican marcadas divergencias entre los distintos grupos industriales en ellas incluidas (4 dígitos de la CIU⁹). Respecto de las actividades MOA, compuestas por 23 grupos de manufacturas, sólo en 7 casos se registran coeficientes de exportación superiores al 10% (cuadro 2) al tiempo que en idéntica cantidad de actividades no se alcanza el 1%.

En cuanto a los grupos MOI —52 en total—, se verifica que 9 de ellos tienen un coeficiente superior al 10%, mientras que 15 ramas industriales exportan menos del 1% de su producción.

Estos resultados muestran con claridad la

⁹La configuración de los subconjuntos de MOA y MOI se define en CEPAL (1986 a).

Cuadro 2

COEFICIENTES DE EXPORTACION SOBRE EL VALOR BRUTO DE EXPORTACION, 1986 (Cantidad de grupos industriales por rangos de coeficientes)

Grupos industriales	Coeficientes de exportación (%)				Total
	-1	1 a 5	5 a 10	+ 10	
MOA	7	5	4	7	23
MOI	15	21	7	9	52
Total	22	26	11	16	75

Fuente: Datos elaborados por el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

orientación exportadora del espectro industrial local. El sector manufacturero argentino ha desarrollado sólo 16 grupos industriales en los que el mercado externo absorbe más del 10% de su producción, mientras que cerca de las dos terceras partes de las actividades industriales están orientadas, casi exclusivamente, hacia el mercado doméstico, como que exportan menos del 5% de su producción.

Una perspectiva adicional, mucho más ilustrativa, surge al integrar al análisis la producción y la exportación generadas en cada uno de los distintos grupos industriales. Si se ordena el conjunto de las ramas industriales según su respectivo coeficiente de exportación, se obtiene, entonces, su incidencia relativa en el total de la producción sectorial y en las exportaciones industriales (cuadro 3).

Cuadro 3

CONCENTRACION DE LA PRODUCCION Y LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES SEGUN RANGOS DE LOS COEFICIENTES DE EXPORTACION, 1986

(Cantidad de grupos industriales y porcentajes)

Rango del coeficiente de exportación	Cantidad de grupos industriales	Participación relativa en la	
		Producción	Exportación
Más de 50.1	5	4.0	47.0
Entre 30.1 y 50	3	0.8	3.0
Entre 10.1 y 30	8	14.3	23.4
Entre 5.1 y 10	11	15.8	14.3
Menos de 5.0	48	65.1	12.3
Total	75	100.0	100.0

Fuente: Datos elaborados por el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Indudablemente, las conclusiones resultan mucho más significativas que las observadas en relación al simple número de grupos industriales. Dos tercios de la producción industrial de la Argentina se generan en grupos que destinan menos del 5% de su producción a los mercados externos. En contraposición, aquellos grupos industriales que comercializan en el exterior más del 10% de la producción no alcanzan a representar un quinto de la oferta productiva local.

Por su parte, desde la perspectiva de la concentración de las exportaciones según los rangos de los coeficientes de exportación de cada grupo industrial se manifiesta una distribución muy diferente que la que se refleja en términos del aporte relativo a la producción sectorial. Los grupos industriales con mayor coeficiente de exportación poseen un peso significativo en el total de las exportaciones industriales, aun cuando su gravitación en la producción es relativamente escasa. Por su parte, aquellos grupos industriales cuyos coeficientes de exportación son inferiores al 10%, que concentran el 80% de la producción industrial, sólo aportan la cuarta parte de las exportaciones de manufacturas. Ello implica que el 73.4% de las exportaciones industriales proviene de grupos con coeficientes superiores al 10% y más de la mitad de ese porcentaje (47%) es generado por actividades con una marcada orientación hacia el mercado externo (aquellas en las que el coeficiente de exportación supera al 50% del valor bruto de producción).

2. La heterogeneidad estructural

Los comentarios precedentes permiten formular algunas importantes reflexiones globales. Por un lado, la heterogeneidad de los distintos grupos de industrias en lo tocante a su orientación hacia el mercado externo. Si bien se aprecia una mayor importancia de las exportaciones en el valor de producción en las actividades incluidas entre las MOA que en los grupos de MOI, se verifica también la existencia, en ambas agrupaciones, de un gran número de grupos industriales orientados casi exclusivamente hacia el mercado interno. Por otro lado, se manifiesta una relación asimétrica vinculada a la existencia de una reducida cantidad de grupos industriales que tienen una importancia menor en términos de su participación en la producción industrial, pero que, exhibien-

do altos coeficientes de exportación, aportan una parte significativa del total de las exportaciones de manufacturas.

Este último subconjunto, integrado por apenas 16 grupos industriales, brinda un adecuado marco analítico para complementar y profundizar las reflexiones precedentes. A tal fin, el cuadro 4 presenta, para cada uno de esos 16 grupos, la información correspondiente al tipo de manufactura implicado y a la consiguiente participación relativa en las exportaciones industriales, ordenada según el respectivo coeficiente de exportación de los distintos grupos.

A pesar de la similitud entre la cantidad de grupos de MOI⁹ y de MOA⁷ que integran este subconjunto de sectores con mayor orientación hacia los mercados externos, el peso relativo de uno y otro en las exportaciones difiere sustancialmente. En efecto, los siete grupos de MOA explican, por sí solos, más de la mitad del total de las exportaciones (57.7%) y cerca del 80% de las correspondientes a este subconjunto.

Las siete actividades incluidas entre las MOA responden a un esquema de industrialización de materias primas que en la mayoría de los casos revela ventajas comparativas a escala internacional que, como tales, se reproducen en sus primeras fases de procesamiento y, por ende, explican esa conducta exportadora. En dicho marco se destacan, por ejemplo, la industria aceitera y la de cueros, las cuales, aparte de mostrar elevados coeficientes, asumen un papel protagónico en cuanto a su contribución al valor total de las exportaciones.

En el párrafo anterior, la marcada orientación exportadora de algunos grupos MOA fue asociada a la ventaja comparativa que emerge de su materia prima principal. Sin embargo, ésta parece ser una condición necesaria, pero no suficiente, ya que la producción en ciertas actividades que, aparentemente, cuentan con similares condiciones, está dirigida casi exclusivamente al mercado interno. Es el caso de la industria láctea, que sólo exportó el 2.1% de su producción, o de la vitivinícola, que apenas exportó el 0.9%. En el complejo de los productos vinculados al cuero se verifica este mismo fenómeno, el cual, por otro lado, tiende a acentuarse a medida que se incrementa el valor agregado que supone cada fase productiva. En efecto, mientras que las curtiembres exportaron la casi totalidad de la produc-

Cuadro 4
ORDENAMIENTO DE LOS GRUPOS INDUSTRIALES
SEGUN SU COEFICIENTE DE EXPORTACION, 1986
(Porcentajes)

Grupo CIU	Denominación	Origen	Coefficiente de exportación	Participación en las exportaciones ^a
3115	Aceites y grasas	MOA	89.8 ^b	30.9
3841	Construcciones navales	MOI	70.9	1.8
3825	Máquinas cálculo y contabilidad	MOI	67.6	2.5
3231	Curtiduría y acabado	MOA	61.4 ^b	8.0
3824	Resto de maquinaria industrial	MOI	45.0	1.0
3113	Frutas y legumbres	MOA	32.3	1.9
3233	Marroquinería	MOA	30.6	0.1
3720	Ind. básicas metales no ferrosos	MOI	25.2	2.9
3511	Sust. químicas industr. básicas	MOI	21.2	4.5
3851	Equipo profesional y científico	MOI	18.8	0.3
3829	Maquinaria no eléctrica n.c.p.	MOI	16.3	1.4
3116	Molinería	MOA	15.2	2.0
3822	Maquinaria agrícola	MOI	15.2	0.6
3529	Productos químicos n.c.p.	MOI	14.1	1.2
3111	Frigoríficos	MOA	10.3	10.9
3114	Pesca	MOA	^c	3.9

Fuente: Datos elaborados por el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

^a Participación calculada sobre el total de exportaciones industriales valuadas en australes.

^b El coeficiente de estas actividades se refiere al año 1984, debido a que la información de 1985 y 1986 no es suficientemente coherente.

^c El coeficiente de esta actividad no pudo ser estimado, por problemas de la información básica, pero, igualmente, su valor supera con holgura el 10%.

ción, la industria del calzado sólo hizo lo propio con el 5.9%.

En lo referido a las actividades MOI, cabe incorporar una primera advertencia vinculada al hecho de que el nivel de agregación de la información en términos de grupos industriales comprende varios submercados que, en muchos casos, tienen una orientación exportadora muy distinta. A sólo título ilustrativo, el grupo de las industrias básicas del hierro y del acero comprende tanto la producción de hierro redondo para la construcción como la fabricación de tubos de acero sin costura, teniendo ambos productos una muy distinta orientación hacia los mercados internacionales. Asimismo, dentro de cada submercado están incluidas empresas cuya conducta y posibilidades exportadoras son claramente diferenciales.

Esta última referencia asume un papel protagónico en la explicación de algunos de los más elevados coeficientes de exportación, donde la conducta de una o un reducido número de fir-

mas con una sólida base exportadora determina la existencia de tal coeficiente. Ello sugiere que, si se pretende interpretar el comportamiento exportador, habría en muchos casos que estudiar la conducta de esas empresas, más que la actividad industrial en las que están incluidas. Situaciones típicas de esta clase se manifiestan en la fabricación de impresoras para computadores, en el aluminio, en los tubos de acero sin costura —como parte de la siderurgia—, en algunos productos petroquímicos, etc.

Por último, también destaca la existencia de coeficientes de exportación relativamente elevados en algunos sectores metalmeccánicos, actividades en las cuales la Argentina maduró un conjunto de ventajas comparativas, en particular en la fabricación en series cortas y flexibles con alto contenido de mano de obra calificada. Entre estas actividades cabría resaltar algunos tipos de maquinarias y aparatos industriales, tanto mecánicos como eléctricos, los equipos profesionales y científicos, etc. (cuadro 5).

Cuadro 5
EMPRESAS EXPORTADORAS DE MANUFACTURAS DE ORIGEN INDUSTRIAL POR UN VALOR SUPERIOR
A LOS 10 MILLONES DE DOLARES, 1984

Coeficiente de exportación	Rama de actividad	Principal producto exportado
1. Inferior al 25%		
Y.P.F.	Refinería de petróleo	Fuel oil
Petroquímica Bahía Blanca	Elabor. de prod. diversos de petróleo y carbón	Etileno
Esso	Refinería de petróleo	Coke
Saab Scania	Fabricación y armado de automotores	Camiones
Ford Motor	Fabricación y armado de automotores	Automotores
Sevel	Fabricación y armado de automotores	Automotores
Renault	Fabricación y armado de automotores	Automotores
Fiat	Fabricación y armado de automotores	Camiones
Acindar	Industrias básicas del hierro y el acero	Alambrón
Aluar	Industrias básicas de metales no ferrosos	Aluminio
D.G.F.M.	Fabricación de armas y otras	Latón - perfiles
Hughes Tool	Const. y rep. de máquinas y equipo p/industria	Trepanos
2. Superior al 25%		
Petroquímica General Mosconi	Sustancias químicas industriales	Benceno
Polisur	Elaboración derivados del petróleo y carbón	Polietileno baja densidad
Pasa Petroquímica Argentina S.A.	Elaboración derivados del petróleo y carbón	Caucho S.B.R.
Unitan	Fabricación de curtiembres de todo tipo	Extracto de quebracho
F.I.F.A.	Fabricación de productos químicos n.c.p.	Placas radiográficas
Lepetit	Fabricación medicamentos y prod. farmacéuticos	Productos medicinales
Copetro	Elabor. product. divers. deriv. petróleo y carbón	Carbón calcinado
Destilerías Argentinas de Petróleo	Refinerías de petróleo	Fuel oil
Boroquímica	Fabricación sustancias químicas básicas	Bórax
Indunor	Fabricación de curtiembres de todo tipo	Extracto de quebracho
I.B.M. Argentina	Constr. máquinas oficina, cálculo y contabil.	Impresoras
Dalmine Siderca	Industrias básicas del hierro y el acero	Tubos sin costura
Propulsora Siderúrgica	Industrias básicas del hierro y el acero	Chapas de acero
Refinerías de Metales Uboldi	Industrias básicas de metales no ferrosos	Chapas de aluminio
Alto Paraná S.A.	Fábrica de pasta para papel	Pasta para papel
Astilleros Alianza	Construcciones navales y reparación barcos	Barcos

Fuente: Datos elaborados por el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

II

La composición de las exportaciones industriales en 1986

Una primera visión sobre el marco global en el que se inscribe la trayectoria y composición sectorial de las exportaciones manufactureras, la brinda su incidencia en el total de las ventas externas del país. A tal fin, en el cuadro 6 se presenta la evolución de las exportaciones argentinas, en dólares corrientes, desagregadas según los princi-

pales grandes sectores de actividad que las generaron. El mismo permite comprobar que a pesar de la persistente recuperación verificada durante el último trienio, la gravitación de las exportaciones industriales en el total en el año 1986 (66%) se ubica por debajo de la que les corresponde en 1973 (67.2%) (cuadro 6).

Cuadro 6
COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES SEGUN SECTORES DE ACTIVIDAD
1973-1986
(Porcentajes y millones de US\$ corrientes)

Años	Agricultura, caza y pesca	Industrias manufacture- ras	Minas y canteras	Resto	Total	
					%	Millones US\$
1973	32.04	67.20	0.20	0.56	100	3 266.0
1974	39.54	59.10	0.39	0.47	100	3 930.7
1975	44.25	54.95	0.31	0.48	100	2 961.3
1976	38.37	60.28	0.20	1.35	100	3 916.0
1977	37.34	60.40	0.16	2.04	100	5 651.8
1978	35.99	61.09	0.32	2.60	100	6 399.5
1979	36.40	61.23	0.24	2.13	100	7 809.9
1980	34.69	63.27	0.42	1.62	100	8 021.4
1981	43.41	55.09	0.30	1.15	100	9 143.0
1982	37.81	63.16	0.20	1.19	100	7 624.9
1983	46.26	53.37	0.24	0.13	100	7 835.0
1984	43.18	56.20	0.18	0.25	100	8 107.0
1985	40.09	58.46	1.03	0.42	100	8 396.0
1986	33.47	65.99	0.52	0.02	100	6 852.2

Fuente: Datos elaborados por el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Una de las características esenciales del perfil de las exportaciones manufactureras es la marcada especialización de las mismas y la existencia de un núcleo reducido de actividades que explican la casi totalidad de las ventas al exterior. Al mayor nivel de desagregación —subgrupo in-

dustrial, cinco dígitos de la CIU Rev. 2— este fenómeno adquiere una intensidad aún más notoria. En efecto, apenas once actividades, sobre un total de 172 subgrupos industriales, concentran más de las tres cuartas partes de las exportaciones industriales del año 1986 (cuadro 7).

Cuadro 7
PRINCIPALES SUBGRUPOS INDUSTRIALES DE ORIGEN
DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1986

CIU	Subgrupo industrial	Millones US\$	%
31151	Elab. y ref. aceites y grasas vegetales	1 406.5	31.1
31111	Matanza ganado, prepar. y cons. carnes	485.2	10.7
32312	Curtiembres	334.1	7.4
37100	Industrias básicas hierro y acero	324.0	7.2
31140	Elab. pescad., moluscos, crustác., y otros	172.3	3.8
35119	Sust. químicas industr. básicas n.c.p.	155.3	3.4
35300	Refinerías de petróleo	127.5	2.8
37200	Industrias básic. metales n/ferrosos	108.4	2.4
38251	Constr. maq. oficina, cálc. y contabil.	106.1	2.3
38410	Construc. navales y reparac. barcos	88.6	2.0
31132	Elab. y env. fruta, hort. y legumbres	85.0	1.9
	Subtotal once subgrupos	3 393.1	75.0
	Resto subgrupos industriales (161)	1 128.7	25.0
	<i>Total</i>	<i>4 521.9</i>	<i>100</i>

Fuente: Datos elaborados por el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

La diferenciación de las manufacturas exportadas según sea su origen sectorial resulta particularmente importante, no sólo por cuanto permite acceder a una mejor caracterización del perfil de las mismas, sino también por sus implicancias desde el punto de vista de los eslabonamientos productivos implícitos, el consiguiente efecto sobre el empleo, la captación y transferencia de las ventas vinculadas al comercio internacional, el nivel de dependencia de los insumos importados y de la producción primaria, etc.

A partir de la clasificación de la totalidad de los grupos industriales en MOA o MOI, según sea el tipo de manufactura predominante, se puede constatar (cuadro 8) que las primeras representan cerca de las dos terceras partes del valor exportado en 1986. La participación de las MOA casi duplica la correspondiente a las MOI, a pesar de que en lo tocante a la cantidad de grupos industriales se manifiesta la relación inversa.

Un primer análisis de los distintos grupos productores y exportadores de MOA deja de manifiesto —lo mismo que a nivel global— un muy elevado grado de concentración de las exportaciones. Basta con señalar que los cinco subgrupos industriales más importantes aportan sobre el 85% de las exportaciones de MOA, con una nítida preponderancia del rubro aceites y grasas, el cual explica por sí solo casi la mitad de dicho total. Este pronunciado nivel de concentración se da pues en unos pocos rubros cuyos procesos productivos conllevan, en general, una escasa incorporación de valor agregado y un efecto difusor

(empleo, encadenamientos productivos) limitado, aun cuando, a la vez, suponen un balance de divisas altamente positivo, dada la escasa incidencia de los insumos importados.

En el caso de los MOI, los cinco subgrupos de mayor relevancia aportan en conjunto poco más del 50% del total —en las MOA tal participación ascendía al 85%— y recién, con la consideración de las exportaciones provenientes de nueve subgrupos industriales, se alcanza a superar las dos terceras partes del total.

Del análisis de los nueve subgrupos productores de MOI más destacados por su aporte a las exportaciones, surge, en primer lugar, el papel protagónico que asumen algunas industrias productoras de insumos intermedios, como son las industrias básicas (ferrosas y no ferrosas), la de sustancias químicas industriales, las refinerías de petróleo y algunas otras industrias químicas. En dicho marco, cinco de los nueve principales subgrupos exportadores producen y comercializan en el exterior bienes intermedios, alcanzando a representar, en conjunto, cerca del 50% del total de las exportaciones de MOI.

En segundo lugar, se observa la presencia decisiva de algunos subgrupos cuyas exportaciones pueden ser caracterizadas como coyunturales o simplemente circunstanciales, en tanto surgen como resultante de la contracción del mercado interno (la mayoría de los señalados precedentemente) o como producto de acuerdos bilaterales de naturaleza puntual (caso construcciones navales).

Cuadro 8
COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES SEGUN TIPOS DE MANUFACTURAS, 1986
(Valores absolutos, millones de dólares y porcentajes)

Grupos	Cantidad de grupos industriales	Exportaciones	
		Millones US\$	%
Manufacturas de origen agropecuario (MOA)	24	2 924.3	66.67
Manufacturas de origen industrial (MOI)	57	1 597.6	33.33
<i>Total</i>	<i>81</i>	<i>4 521.9</i>	<i>100.00</i>

Fuente: Datos elaborados por el Área de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

En tercer lugar, queda de manifiesto la importancia que asume el comercio "negociado" como parte de acuerdos bilaterales o multilaterales, así como también el que se realiza en el marco cautivo de algunas empresas transnacionales en función del proceso de integración y/o complementación productiva a escala mundial o de la distribución de áreas de mercado entre sus distintas filiales (máquinas de oficina y contabilidad y vehículos automotores).

Otra particularidad de las exportaciones de

MOI, que se manifiesta, por lo menos en lo que hace a la mayoría de los principales subgrupos industriales que las generan, consiste en su pronunciada polarización en un núcleo muy reducido de empresas. Ello, obviamente, no está dissociado de la propia conformación de la estructura productiva de estas ramas, las cuales presentan como rasgo común, un elevado nivel de oligopolización, que incluso se acrecienta en lo referido a las ventas al exterior.

III

Cambios en la composición sectorial de las exportaciones industriales

En el período que se analiza se han verificado una serie de importantes modificaciones en la composición sectorial de las exportaciones industriales argentinas. Sin embargo, los cambios ocurridos no han alterado una de las características definitorias de las exportaciones de manufacturas, como es su alta especialización en un reducido número de grupos industriales, que de hecho determinan la magnitud de este flujo comercial. En efecto, en el año 1973, sólo 16 de los 81 grupos industriales aportaron más del 1% del total de exportaciones, concentrando de conjunto el 87% de las mismas. En 1986, los grupos que superaron esta pequeña participación fueron 17 y alcanzaron a exportar el 88.4% del total.

En el marco de esa escasa diversificación de las exportaciones se registró, de todas maneras, un conjunto de cambios significativos en la composición de las mismas. La desagregación del total exportado en las nueve divisiones industriales que la componen permite obtener una caracterización inicial de su estructura sectorial.

En primer lugar, la industrialización de los alimentos, bebidas y tabaco surge como la agrupación más significativa: durante el período 1973-1986 contribuye con el 52.5% de las exportaciones industriales.

Por otro lado, tres de las divisiones no superan en ninguno de los años el 1% de participación en las exportaciones industriales. Estas divisiones son las industrias de la madera y muebles,

la producción de minerales no metálicos y las industrias diversas.

Algunas industrias productoras de bienes intermedios, como la química y, con menor intensidad, las industrias metálicas básicas muestran una participación creciente en las exportaciones industriales. En contraposición, a pesar del ligero repunte verificado en el último trienio, la producción metalmecánica ha perdido posiciones, al punto que habiendo alcanzado en 1975 un pico de participación del 27.5%, en los últimos años representa apenas poco más del 10% del total. Por último, la división textiles, confecciones y cuero aporta durante el período algo más del 10% de las exportaciones del sector industrial.

La presentación agregada de los datos proporciona una visión interpretativa muy global, en tanto no permite apreciar con exactitud las modificaciones verificadas durante el período. De allí la necesidad de una mayor desagregación (cuadro 9).

1. *Las industrias tradicionales*

Ya se mencionó que la división alimentos, bebidas y tabaco se destacaba por su alta participación en el total de exportaciones industriales. En realidad su aporte se encuentra íntimamente asociado a las industrias de aceites vegetales y a los frigoríficos, que concentran más de las tres cuartas partes de las ventas de alimentos al exterior.

Cuadro 9
PARTICIPACION DE GRUPOS REPRESENTATIVOS EN EL TOTAL DE EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1973-1986
(Porcentajes)

Grupo	Denominación	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
3	INDUSTRIA MANUFACTURERA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
311	Alimentos	61.70	54.09	48.69	51.73	53.22	48.65	53.68	49.30	45.04	44.04	56.01	55.87	44.80	51.05
3111	Frigoríficos	39.45	20.43	18.93	24.01	20.69	23.11	28.48	21.67	20.90	17.71	15.38	9.87	8.16	10.74
3115	Aceites y grasas	10.76	11.06	10.57	11.85	17.30	14.96	15.84	15.16	12.54	15.72	25.40	33.95	29.54	31.26
321	Textiles	4.71	3.40	6.00	7.06	7.40	8.53	4.61	5.94	4.31	4.43	3.29	4.41	4.94	3.66
3211	Hilado, tejido y acabado	4.56	3.26	5.89	6.87	7.10	8.20	4.52	5.89	4.23	4.31	3.17	4.29	4.78	3.36
323	Cuero	4.98	4.12	4.10	6.32	6.32	7.44	10.30	7.70	7.62	6.50	6.48	6.51	6.20	8.00
3231	Curtiduría y acabado	4.67	3.73	3.81	5.63	5.43	6.40	8.90	6.11	6.70	5.92	6.13	6.38	5.96	7.63
3232	Preparación y teñido de pieles	0.05	0.11	0.10	0.38	0.57	0.60	0.98	1.26	0.81	0.53	0.30	0.10	0.21	0.32
3233	Marroquinería	0.26	0.28	0.18	0.29	0.31	0.43	0.41	0.32	0.10	0.04	0.04	0.03	0.03	0.05
3240	Calzado	0.97	1.25	0.32	0.29	0.66	0.55	0.19	0.05	0.05	0.13	0.12	0.05	0.05	0.19
351	Sustancias químicas industriales	2.92	4.39	4.19	4.10	3.66	3.50	3.47	4.40	4.75	5.48	6.28	5.58	6.72	6.09
3511	Sustancias químicas industr. básicas	2.00	3.01	3.77	3.75	3.08	3.03	2.99	3.93	4.24	4.54	4.67	4.05	5.23	4.50
3513	Plásticos, resinas y fibras artific.	0.85	1.31	0.35	0.30	0.49	0.40	0.40	0.40	0.46	0.90	1.56	1.47	1.39	1.41
3529	Productos químicos n.c.p.	0.67	0.82	0.94	0.72	0.71	0.81	0.98	1.66	1.24	0.81	1.39	1.19	0.80	1.15
3530	Refinerías de petróleo	0.12	0.21	0.10	0.44	0.42	0.74	0.67	5.22	12.18	10.86	7.25	6.82	10.76	2.82
3710	Industrias básicas de hierro y acero	5.08	5.69	1.36	3.77	2.37	5.60	4.14	2.84	5.41	6.91	4.54	4.02	6.95	7.17
3720	Industrias básic. metal. no ferrosos	0.25	0.27	0.03	0.19	0.21	0.52	1.21	2.76	2.63	2.17	1.99	1.99	2.60	2.40
382	Maquinaria no eléctrica	6.19	8.28	13.47	7.86	6.54	6.80	5.94	6.26	5.62	7.52	4.11	4.04	4.95	5.49
3821	Motores y turbinas	0.38	0.54	0.70	0.32	0.28	0.62	0.20	0.52	0.21	0.23	0.22	0.06	0.07	0.10
3822	Maquinaria agrícola	1.00	1.72	2.53	1.18	0.71	0.92	0.90	0.34	0.27	0.75	0.04	0.09	0.15	0.61
3825	Maq. oficina, cálculo y contabilidad	1.50	1.81	3.32	1.82	1.32	1.11	1.07	1.25	1.96	2.04	1.82	1.85	2.38	2.36
383	Maquinarias y aparatos eléctricos	1.42	1.92	2.15	1.47	1.22	1.54	1.45	1.28	1.01	0.88	0.68	0.72	1.14	1.07
3832	Art. de radio, T.V. y comunicaciones	0.66	0.72	0.62	0.53	0.29	0.42	0.63	0.30	0.24	0.18	0.19	0.22	0.05	0.15
384	Material de transporte	4.36	5.86	9.11	7.97	6.29	4.80	3.16	3.25	2.39	3.16	2.19	3.85	4.11	4.56
3841	Construcciones navales	0.05	0.04	0.69	0.83	0.17	0.24	0.15	0.46	0.93	0.27	0.55	1.60	1.94	1.96
3842	Equipo ferroviario	—	0.07	0.54	0.95	1.39	0.62	0.18	0.13	0.01	—	0.01	0.05	0.02	0.02
3843	Vehículos automotores	4.29	5.72	7.85	6.15	4.69	3.92	2.73	2.58	1.34	1.91	1.61	2.18	2.11	2.57

Fuente: Datos elaborados por el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del INDEC.

La trayectoria de las mismas muestra un importante cambio en el aporte exportador de cada una de estas actividades. La participación de los frigoríficos y los aceites tiene en tal sentido un comportamiento "cruzado", que de alguna forma resulta complementario, no por su funcionalidad, pero sí en cuanto a la generación de divisas. En el período 1973-1979 la industria frigorífica representa en promedio el 25% de las exportaciones industriales, tasa que llega a un máximo de casi el 40% en 1973 y que en el quinquenio 1982-1986 desciende al 12.4% (cuadro 9). La situación de la demanda internacional, influenciada fuertemente por la política de la Comunidad Económica Europea, en materia tanto de restricciones a las importaciones como de subsidios a la exportación de productos primarios, asume un papel decisivo en esa pérdida de gravitación de las exportaciones cárneas. A pesar de mantenerse los niveles de consumo interno, la industria frigorífica exhibe en la actualidad una considerable capacidad ociosa, el cierre de diversas plantas, crecientes endeudamientos, fuerte contracción ocupacional y un deterioro generalizado en la producción¹⁰.

Por su parte, la industria aceitera muestra una dinámica absolutamente opuesta, tanto en el plano productivo como en el exportador. Entre 1973 y 1976 genera el 11% del valor de las exportaciones industriales, participación que entre 1977 y 1982 sube al 15% y que sigue creciendo con gran dinamismo, al punto que entre 1983 y 1986 sobrepasa el 30% del total. Mientras en 1973 se exportaron 234 millones de dólares de aceites, en 1986 los registros superaron los 1 400 millones, lo que corresponde a casi un tercio de las exportaciones de productos industriales. El incremento de la producción argentina de granos oleaginosos, materia prima vital para su proceso, sirvió de base para este dinamismo exportador. En complemento con este desarrollo agrícola, se consolidó la producción industrial local, en la que se advierte una fuerte presencia de empresarios nacionales, quienes a su turno complementan el reducido número de empresas transnacionales vinculadas a la comercialización internacional de granos (Feldman, 1985). Asimismo,

en la última década se verifica un importante proceso de inversiones, que ha permitido la modernización, ampliación y apertura de plantas industriales con tecnología en la frontera técnica internacional, localizadas en su mayoría en las proximidades de las áreas de producción y de los puertos de salida para su comercialización internacional. Igualmente, se ha traducido en obras de infraestructura para el almacenaje y transporte de las materias primas y productos elaborados (INDEC-CEPAL, 1987).

Además del comportamiento "cruzado" de los sectores aceiteros y frigoríficos, las diversas agrupaciones de alimentos, bebidas y tabaco exhiben trayectorias bastante disímiles. Así, la participación de los productos elaborados por la industria pesquera aumenta desde menos del 1% en el período 1973-1981 a 3.4% en el quinquenio 1982-1986. Entretanto, la participación de la industria láctea, que entre 1973 y 1978 fue de 1.7% —llegando a un máximo de 2.8% en 1976—, cae a 0.7, promedio, en 1979-1986. También hay rubros que exhiben estabilidad, como son los casos del café, té, mate (1 a 1.5%) y los productos de molinería (2 a 3%).

Las exportaciones de la industria azucarera acusan fuertes altibajos, derivados de las cambiantes condiciones del mercado internacional y de modificaciones en las cuotas otorgadas. Esta actividad generó en promedio el 4% de las exportaciones, cifra que oculta fluctuaciones tan intensas, que van desde 12.6% en 1974 a menos de 0.6% en el último bienio.

Por último, llama la atención la escasa o nula participación en las ventas al exterior de un considerable grupo de actividades. En ningún año de la serie de 8 grupos industriales restantes del complejo alimenticio superaron el 1% de las exportaciones industriales (tabaco, bebidas alcohólicas; bebidas no alcohólicas; cerveza y malta; vinos y sidra; alimentos balanceados; cacao y productos confitados y productos de panadería).

En cuanto a la agrupación "textiles, confección y cuero", sus exportaciones provienen en un 90% de los grupos "hilado, tejido y acabado" (fundamentalmente hilados y lanas lavadas) y "curtiduría de cueros". La exportación de hilados y tejido —con un promedio de participación próxima al 5% del total entre 1973 y 1986— ha tenido un comportamiento cíclico similar al de la agrupación y explica en apreciable medida el

¹⁰Al respecto, puede verse, entre otros, Cavadini y Sarachu (1986).

desempeño global del sector textil. En cambio, en el sector "cueros" se observa un comportamiento interno más heterogéneo. Las exportaciones de productos con mayor grado de elaboración tienden a perder importancia frente a las de los productos de las curtiembres. En efecto, las exportaciones de zapatos, que durante el sexenio 1973-1978 representaban el 0.7% del total, habiendo llegado a un máximo de 1.3% en 1974, muestran un nítido decrecimiento, al punto que en 1979-1986 significan en promedio apenas el 0.1%. Por otra parte, la importancia de las exportaciones de cueros semiterminados, que en el trienio 1973-1975 llegó al 4% de las exportaciones, subió a poco más del 10% en 1979, para estabilizarse luego en torno al 6-7%. Las cifras en valores absolutos son elocuentes. En 1986 se exportaron cueros por un valor cercano a los 350 millones de dólares, mientras que la industria del calzado apenas exportó 8.8 millones de dólares.

2. Las industrias de insumos

Ya fue mencionado el particular y dinámico comportamiento del complejo químico. En efecto, la industria química incrementó su participación del 6.8% en el total de exportación de manufacturas en el período 1973-1979 al 16.8% en el lapso 1980-1986. Este dinamismo es explicado exclusivamente por las plantas petroquímicas y por la refinación de combustibles derivados del petróleo. Las plantas petroquímicas duplican en los últimos años su participación en las exportaciones industriales, en tanto que las refinerías, que hasta el año 1979 no alcanzaban a representar el 0.5% de las ventas externas, incrementan su participación al 8.8% en el sexenio 1980-1985, para decaer en el último año a 2.8%.

La explicación de este crecimiento remite al análisis de dos aspectos cruciales: la situación del mercado interno y la maduración de algunos proyectos de inversión en el sector industrial. Así, el dinamismo exportador de la industria química está basado en buena medida en la crítica evolución del mercado interno argentino, que se ha caracterizado por permanentes caídas en los niveles de actividad. En el caso de las industrias de procesos continuos, el mercado externo emerge como una alternativa anticíclica, en tanto permite colocar los saldos de producción no realizados en el mercado doméstico. A su vez, hacia fines de la década de los setenta comenzaron a

ingresar en su fase operativa una serie de grandes plantas productoras de insumos de uso difundido, que habían sido planeadas al inicio de la década pasada bajo el supuesto de la mantención de las tasas de crecimiento de la demanda observadas en los años sesenta. Esta extensión del proceso de sustitución de importaciones hacia varias actividades productoras de bienes intermedios se enfrentó, al momento de la puesta en funcionamiento de las plantas, con un mercado local mucho más reducido que el proyectado originalmente, a lo que se agregaron serios desfases en la articulación temporal entre varios proyectos conexos. Asimismo, la producción de combustibles, que tenía como meta el autoabastecimiento, se encontró con una menor demanda doméstica, con lo que no sólo quedó satisfecho ese objetivo inicial, sino que se generaron considerables saldos para la exportación (CEPAL, 1986 b).

Las industrias metálicas básicas también han incrementado sustancialmente su participación en la exportación industrial. Tal proceso se manifiesta, muy especialmente, a partir de 1978. Hasta allí cabría reconocer dos subperíodos claramente diferenciados: el bienio 1973-1974, en que tales industrias aportaron más del 5% de las exportaciones industriales, y el trienio 1975-1977, en que las restricciones gubernamentales a la venta externa de insumos siderúrgicos coadyuvaban a explicar el decrecimiento de tal incidencia a una cifra del orden de 2.6%. Las exportaciones de la rama pasan a significar casi el 6% del total industrial en el trienio 1978-1980, casi el 8% entre 1981 y 1984, y cerca del 10% en el bienio 1985-1986. La explicación de esta creciente importancia no difiere mayormente de la señalada para el sector petroquímico. La puesta en marcha de nuevas plantas, en especial para la fabricación de aluminio, fruto de la reestructuración de la industria siderúrgica, y el bajo nivel de la demanda local llevaron a exportar bienes intermedios con escaso grado de elaboración, comercializados prácticamente como "commodities" en un mercado internacional competitivo, donde prevalecían niveles de precios muy inferiores a los vigentes en el mercado local.

3. Las industrias metalmeccánicas

Muy diferente es el comportamiento de la producción de productos metálicos, maquinaria y

equipo. Tras continuas pérdidas de importancia en la composición de las exportaciones industriales, muestra una ligera recuperación en el último trienio. Mientras que en el período 1973-1978 su participación fue del 18.2%, con un máximo de 27.5% en 1975, entre 1979 y 1986 ella llega tan sólo a 10.9%, no obstante el sistemático repunte observado en el último cuatrienio (7.7% en 1983; 12.1% en 1986). El fenómeno es común a casi todos los grupos que componen esta agrupación. Las exportaciones puntuales y negociadas de la industria naval y el dinámico comportamiento exportador de unas pocas empresas (IBM, Hughes Tool, Saab Scania, Volkswagen, Ford Motor, etc.), aparecen como excepciones —y morigeradores— al decrecimiento del complejo metalmecánico¹¹.

Esta pérdida de participación del sector metalmecánico emerge como una resultante lógica del proceso de desindustrialización que caracterizó el desempeño de la industria argentina. Los subsidios y reembolsos a las exportaciones del sector, que permitieron que asumiera el liderazgo en las ventas externas, no estuvieron asociados a una transformación y modernización de su base productiva. Por el contrario, como producto de la implementación de políticas que desincentivaron la actividad industrial, la inversión resultó

insignificante, se desmontaron los equipos de investigación y desarrollo y el país quedó ajeno a la revolución tecnológica internacional en materia de organización industrial de estas producciones (Katz, 1988; Nochteff, 1984).

En síntesis, en el período 1973-1986 se ha operado un conjunto de cambios en la composición sectorial de las exportaciones industriales. A nivel de la producción de alimentos, que es la actividad de mayor peso relativo, destaca el retroceso de la industria frigorífica y, en forma opuesta, el dinamismo de la industria aceitera. Asimismo, en los últimos años han adquirido mayor peso relativo las exportaciones originadas en las industrias de bienes intermedios, en donde el mercado externo opera generalmente como salida anticíclica a los bajos niveles de la demanda interna. En contraposición, buena parte de las limitaciones del modelo reciente de industrialización argentino quedan evidenciadas en la pérdida de posiciones del complejo metalmecánico y de las industrias con mayor capacidad de generación de valor agregado. Estos cambios se han verificado en un contexto permanente de escasa diversificación sectorial de las exportaciones industriales, las cuales, por lo demás, son generadas básicamente por un reducido número de empresas.

IV

La evolución real de las exportaciones de manufacturas

El análisis riguroso del comportamiento de las exportaciones industriales a lo largo de más de un decenio exige, en primer lugar, establecer la verdadera trayectoria que ellas han seguido, para lo cual es preciso someter las cifras a ajustes que las corrijan de los efectos de cambios en los precios internacionales.

El deflactor o indicador de precios que se utilice para estos efectos es función del fenómeno que se quiera jerarquizar. De allí entonces que en este trabajo se optó por considerar dos facto-

res distintos de conversión a unidades homogéneas: i) El Índice de Precios Mayoristas de los Estados Unidos, considerado como indicador "representativo" de la inflación internacional y que tendería a reflejar el "poder adquisitivo" de las exportaciones industriales de la Argentina; y ii) El Índice de Valor Unitario en dólares (base, 1970 = 100) de las exportaciones argentinas, elaborado por la CEPAL para una amplia gama de bienes industriales¹². En este último caso, los resultados obtenidos tienden a denotar la evolu-

¹¹Las exportaciones de estas firmas se enmarcan en estrategias de división internacional del trabajo al interior de las grandes corporaciones a las cuales se hallan integradas.

¹²Índice elaborado por la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, en el marco del programa sobre "Información y análisis de corto plazo de la economía argentina". Se trata de

ción sectorial del volumen físico de la producción que se orienta hacia los mercados externos.

Los resultados diferirán sustancialmente según cual sea el indicador que se utilice. Ello reviste aun mayor validez en la última década, dado que en ella se operan profundos cambios y reajustes en la estructura de precios relativos imperantes en los mercados internacionales. Estos fenómenos provocan alteraciones más o menos significativas y de muy diversa índole en el valor real de las ventas externas de los países exportadores de manufacturas, cambios cuya envergadura y sentido dependerán de la composición de las ventas al exterior y de la trayectoria de sus respectivos valores unitarios.

Las cifras del cuadro 10, que consignan la evolución anual de las exportaciones de manufacturas argentinas, expresadas en dólares corrientes, comprueban los disímiles efectos derivados del indicador que se utilice para homogeneizarlas. Mientras que el "poder adquisitivo" real de las exportaciones industriales se contrajo 6.4% al cabo de casi un decenio y medio, el "volumen físico" exportado aparece incrementándose más de 80%.

La brecha en el comportamiento de ambas series adquiere particular amplitud durante la presente década. Así, en el subperíodo 1973-1980 el "poder adquisitivo" real de las exportaciones industriales se incrementa 17.1%, al tiem-

Cuadro 10
EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES A VALORES
CORRIENTES Y CONSTANTES, 1973-1986
(Millones de US\$ corrientes; Índice, base 1973 = 100)

Años	Valores corrientes	Valores constantes			
		1973 ^a		1984 ^b	
		Millones US\$	Índice	Millones US\$	Índice
1973	2 171.7	2 171.7	100.0	5 002.2	100.0
1974	2 342.9	1 935.8	89.1	4 536.4	90.7
1975	1 627.9	1 563.5	72.0	2 883.7	57.6
1976	2 360.6	2 480.5	114.2	4 000.3	80.0
1977	3 417.4	3 217.7	148.2	5 454.6	109.8
1978	3 909.8	3 662.6	168.7	5 791.9	115.8
1979	4 782.7	3 187.2	146.8	6 300.5	126.0
1980	5 075.4	2 692.7	124.0	5 857.1	117.1
1981	5 037.4	2 614.7	120.4	5 328.3	106.5
1982	4 816.4	3 050.1	140.5	4 993.8	99.8
1983	4 182.0	3 180.4	146.5	4 282.2	85.6
1984	4 571.8	3 219.5	148.3	4 571.8	91.4
1985	4 908.0	3 815.4	175.7	4 929.2	98.5
1986	4 521.9	3 931.1	181.0	4 680.0	93.6
Tasa anual acumulada (%)	5.8	4.7		-0.5	

Fuente: Datos elaborados por el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, sobre la base de datos del INDEC y del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

^a En dólares de 1973, deflactados según índice de valor unitario de las exportaciones según tipo de bienes, elaborado por la CEPAL.

^b En dólares de 1984, según Índice de Precios Mayoristas de los Estados Unidos.

índices obtenidos según la fórmula de Paasche, es decir, con ponderaciones variables. En contraposición, el Índice de Pre-

cios Mayoristas de los Estados Unidos tiene una composición fija de bienes (fórmula de Laspeyres).

po que el "volumen físico" lo hace en 24%. Entre 1980 y 1986, en cambio, mientras el volumen exportado aumenta poco más de 45%, el poder adquisitivo de las exportaciones disminuye 20%. En otras palabras, para que en el período 1980-1986 se hubiera preservado el "poder adquisitivo" que tenían las exportaciones industriales en el año inicial, hubiera sido necesario que el "volumen físico" de las mismas —con idéntica composición estructural— aumentara en casi 83%.

1. "Esfuerzo exportador" y "poder adquisitivo"
según sectores de origen

El análisis comparado de la trayectoria del "poder adquisitivo" y del "esfuerzo exportador" desplegado por las distintas actividades industriales que conforman el espectro productivo sectorial permite identificar las industrias donde se advierten los contrastes más intensos o, en otras palabras, que experimentan los mayores desajustes en sus precios relativos en el plano internacional. El cuadro 11 refleja las formas que adopta entre 1973 y 1986 la evolución de las exportaciones de las nueve divisiones industriales.

La industria alimenticia aparece como la única división industrial en que se verifica un com-

portamiento cruzado entre el volumen físico exportado (aumento de casi 77%) y el poder adquisitivo resultante (caída del orden de 22%). En las demás actividades la divergencia sólo se manifiesta en términos de las intensidades relativas. Así, en cinco divisiones el mejoramiento en el "poder adquisitivo" de las exportaciones va asociado al despliegue de un esfuerzo exportador de mucho mayor envergadura. Por su parte, en dos divisiones industriales (productos metálicos, maquinarias y equipos y otras manufacturas), la contracción del volumen físico exportado deriva en un deterioro de mayor intensidad en el poder adquisitivo. Por último, sólo en una división industrial —la papelera—, que apenas aporta del orden del 1% de las exportaciones totales, la caída en el volumen físico alcanza mayor intensidad que la registrada en el poder adquisitivo.

En síntesis, en todas las divisiones industriales, con una sola excepción, el ritmo de crecimiento (decrecimiento) del esfuerzo exportador es siempre superior (inferior) a su resultante en términos del poder adquisitivo implícito. En otras palabras, sea cual fuere la división industrial que se considere, la trayectoria de los precios unitarios de exportación se ubica por debajo de la correspondiente a los mayoristas estadounidenses.

Cuadro 11
INDICES DE PODER ADQUISITIVO Y ESFUERZO EXPORTADOR
IMPLICITO EN LAS VENTAS EXTERNAS,
SEGUN DIVISION INDUSTRIAL DE ORIGEN, 1986
(Base, 1973 = 100)

	I Poder adquisitivo 1973 = 100	II Esfuerzo exportador 1973 = 100	III = II/I
Alimentos, bebidas y tabaco	78.2	176.6	2.26
Textiles, confecciones y cuero	104.0	206.1	1.98
Madera y muebles	457.3	675.4	1.48
Papel, imprenta y editoriales	61.5	54.1	0.88
Industrias químicas	209.6	373.6	1.78
Minerales no metálicos	107.1	158.4	1.48
Industrias metálicas básicas	167.5	268.8	1.60
Prod. metálicos, maquinaria y equipo	85.5	88.2	1.03
Otras industrias manufactureras	40.3	59.6	1.48
<i>Total industrias</i>	<i>93.6</i>	<i>181.8</i>	<i>1.94</i>

Fuente: Datos elaborados por el Area de Desarrollo Industrial de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Este fenómeno de deterioro generalizado de los precios unitarios de exportación se manifiesta bajo muy diversas formas en las distintas actividades industriales. En tal sentido, la relación entre el crecimiento (decrecimiento) del esfuerzo exportador y el correspondiente en términos del poder adquisitivo no hace más que traducir la intensidad que asume tal fenómeno en las diferentes industrias.

Sobre dicha base analítica, las únicas dos divisiones que revelan una divergencia —deterioro en sus precios relativos— superior a la resultante a nivel global son, precisamente, las industrias más importantes en términos de su contribución relativa al total de las exportaciones manufactureras: la industria de alimentos, bebidas y tabaco, y la de textiles, confecciones y cuero.

Es en ellas donde se manifiesta con mayor nitidez que no existe necesariamente correspondencia entre la intensidad del esfuerzo exportador y los resultados. Así, una dinámica exportadora de significación, como que supuso un incremento acumulativo anual superior a 5% en promedio, resultó insuficiente para compensar el deterioro que experimentaron sus precios internacionales.

Por sus implicancias y por la magnitud de los valores comprometidos, cabe poner de relieve el caso de la industria de alimentos. Esta expande en casi 80% el volumen físico de sus exportaciones, lo que implica poco más de 1 000 millones de dólares, a precios de 1973. Sin embargo, el “poder adquisitivo” de estas ventas al exterior disminuyó en aproximadamente 700 millones de dólares de 1984. Queda así en evidencia que las alteraciones operadas en la estructura de precios relativos de la economía mundial han afectado con especial fuerza a los productos alimenticios y, por ende, a aquellos países que los tienen como principal rubro de exportación, que es el caso de Argentina.

Incluso, la industria aceitera, que ha pasado a liderar holgadamente el perfil exportador del país, se ve afectada por esta dicotomía. En efecto, entre 1973 y 1986 el volumen físico de sus exportaciones aumentó 7.2 veces, al tiempo que el poder adquisitivo de las mismas no alcanzó siquiera a triplicarse.

Aun cuando la magnitud de los valores comprometidos dista mucho del ejemplo anterior, idénticas consideraciones cabe realizar en el caso

de las industrias textiles. El incremento en el volumen físico exportado implica un ritmo promedio de 5.7% anual, el cual se traduce en un insignificante mejoramiento en términos del poder adquisitivo implícito. En este caso, la duplicación del volumen físico exportado (106.1% de crecimiento) permitió mantener prácticamente constante (4.0%) el poder adquisitivo derivado de las mismas.

De allí que el considerable esfuerzo exportador que desplegaron la mayoría de los grupos comprendidos en las industrias alimenticia¹³ y textil (17 de los 22 grupos incrementaron el volumen físico de sus exportaciones) tuvo como resultado una caída en el poder adquisitivo implícito (7 grupos) o un crecimiento mucho menos intenso que aquél (9 grupos). Los precios relativos internacionales de la actividad industrial que falta, la pesca, así como de las industrias lácteas, la única de las cinco en que se verifica una contracción tanto en el volumen físico exportado como en el poder adquisitivo implícito, exhiben cierta recuperación entre 1973 y 1986.

Aparte de los ejemplos referidos a las industrias que más gravitan en el perfil exportador, existen una serie de agrupaciones y ramas industriales en las que también se verifican claras divergencias entre la evolución del volumen físico y la trayectoria del “poder adquisitivo” de sus exportaciones. Merecen resaltarse los casos de: i)

¹³Una de las características más destacadas del comercio internacional en lo que va de los años ochenta consiste en el persistente deterioro de los precios de la mayoría de los productos básicos, especialmente de aquellos que en forma directa o indirecta, vía su procesamiento industrial local, asumen un papel protagónico en el perfil exportador de la Argentina. A simple título ilustrativo, y sobre la base de la información publicada por la UNCTAD en su *Boletín Mensual de Precios de los Productos Básicos*, señalemos la evolución de algunos de ellos.

Años	Carne vacuna ctvs./libr.	Maíz US\$/ton.	Trigo US\$/ton.	Azúcar ctvs./libr.	Soya US\$/ton.
1980	125.87	210.3	206	28.86	296
1981	112.15	181.0	191	16.89	288
1982	108.39	137.4	167	8.41	245
1983	110.72	162.4	140	8.46	282
1984	102.57	167.3	136	5.20	282
1985	97.40	135.1	111	3.79	228
1986	95.00	111.1	89	6.05	208

las sustancias químicas básicas, cuyas exportaciones físicas casi se quintuplicaron, pero cuyo poder adquisitivo implícito apenas se duplicó; ii) la industria siderúrgica, cuyo esfuerzo exportador se incrementó a una tasa media acumulativa de 6.5% anual, mientras que su "poder adquisitivo" aumentó a un promedio apenas superior al 2% anual; iii) la industria de material de transporte, donde un virtual estancamiento en el volumen físico exportado (crece apenas 0.8%) se corresponde con una caída equivalente al 0.2% anual

en el "poder adquisitivo" implícito. Estos resultados se sustentan, en rigor, en dos comportamientos contrapuestos. De un lado está la industria de construcciones navales, cuyas exportaciones se incrementan a un ritmo medio superior al 30% anual, en lo que coinciden ambos indicadores. Y, del otro, la industria automotriz, que acusa una contracción media anual algo superior a 4% en el volumen físico de sus exportaciones, mientras que su "poder adquisitivo" cae a un ritmo levemente superior (4.3% acumulativo anual).

V

Algunas consideraciones finales

El estudio de la trayectoria y composición de las exportaciones de manufacturas durante el período comprendido entre 1973 y 1986 permite inferir una serie de útiles elementos de juicio. En su conjunto, éstos coadyuvan a una mejor caracterización del perfil de las ventas externas, de sus principales pautas de comportamiento, de las consiguientes modificaciones en su composición y, en síntesis, de aquellos aspectos que han de ser interpretados como paso previo e imprescindible para el diseño y formulación de políticas que incidan sobre su futura dinámica.

Los antecedentes cuantitativos corroboran la privilegiada orientación de la producción industrial argentina hacia el mercado interno. Su apertura exportadora no se ha alterado sustancialmente en los últimos años, a diferencia de lo sucedido con el sector agropecuario, que, además de ejercer mayor gravitación en los mercados externos, ha mostrado mayor dinamismo, gracias a su subsector agrícola.

En cambio, la industria presenta una conformación heterogénea en cuanto a su participación exportadora. Por un lado, destaca la mayor importancia de las actividades MOA respecto de las MOI. Por otro, sólo un reducido grupo de actividades alcanzan gravitación significativa en los mercados externos, en un contexto de actividades industriales dedicadas a atender casi exclusivamente la demanda doméstica. Este último hecho quedó en evidencia al cuantificarse el elevado porcentaje de la producción industrial que se

genera en las actividades con reducida apertura exportadora; y, en forma asimétrica, la alta concentración de las exportaciones en pocos grupos industriales que muestran coeficientes de exportación elevados.

Asimismo, pese a que durante los últimos años no ha variado sustancialmente la orientación exportadora del sector industrial, se han suscitado modificaciones importantes en la estructura de sus ventas al exterior. Al interior de los grupos MOA destaca el dinamismo exportador de la actividad aceitera, en contraposición con la fuerte pérdida de mercados externos que sufre la industria frigorífica. Mientras que en los grupos MOI se observa una caída del complejo metal-mecánico, los mercados externos adquieren creciente importancia para algunas industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido. Estas se instalaron en los últimos años sobre la base de previsiones de mercado más optimistas que las que se dieron en definitiva en la realidad, por lo que han comenzado a exportar como respuesta al estancamiento de la demanda doméstica. Asimismo, llama la atención la fuerte incidencia de algunas firmas, que son determinantes en la conducta exportadora de varios grupos industriales y en el valor total de las exportaciones.

El contexto recesivo en el que se desenvuelve la economía mundial desde mediados de los años setenta y la creciente proliferación de prácticas comerciales restrictivas constituyen dos de los elementos centrales que presenta el escenario

internacional en el período analizado. En dicho marco se inscribe la desaceleración del flujo internacional de bienes, que afectó sobremedida a las corrientes de manufacturas provenientes de algunos de los países de industrialización tardía. Ello también se reproduce en el ejemplo argentino, en el cual esta pérdida de dinamismo es de tal magnitud, que el crecimiento operado en las exportaciones a valores corrientes entre 1973 y 1986 (5.4% anual) resulta insuficiente para compensar la inflación internacional. Así, valuadas en dólares de 1984, las exportaciones de manufacturas se *contraen* a un ritmo medio de 0.4% acumulativo anual.

Este decrecimiento en el "poder adquisitivo" que suponen las ventas externas de bienes industriales contrasta fuertemente con la trayectoria de las exportaciones físicas, las cuales se incrementan más de 80% entre 1973 y 1986. El fenómeno adquiere particular intensidad en la década de 1980 y refleja las profundas modificaciones suscitadas en la estructura de precios relativos prevalecientes en el comercio mundial.

La interacción entre el deterioro relativo de los precios internacionales de los productos primarios y la influencia determinante que las respectivas industrias elaboradoras ejercen en el perfil sectorial de las exportaciones industriales del país, resulta clave. En efecto, explica por qué un incremento superior al 80% en el volumen físico fue insuficiente para preservar el "poder adquisitivo" de las exportaciones de manufacturas¹⁴.

Hay que considerar también las alteraciones operadas en la estructura de las exportaciones industriales: en el campo de las MOA, el ascenso de los aceites y la caída de los frigoríficos; y en el de las MOI, las reducciones de la metalmecánica de alto valor agregado y su creciente reemplazo por insumos industriales de uso difundido. Estos fenómenos suscitaron alteraciones de importancia en el destino de las ventas externas argentinas. Así, se advierte una pérdida significativa en la participación de los países de América Latina (tanto para MOA como para MOI), y una creciente

¹⁴Este profundo deterioro de los precios de exportación asociado al creciente endeudamiento externo del país se ha convertido en la presente década en una restricción muy adversa para el crecimiento de la economía argentina.

incidencia de los mercados estadounidense (esencialmente MOI), asiático y soviético¹⁵.

No puede ignorarse que al cabo de la última década y media se han verificado profundas alteraciones en el perfil de las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, ellas no alcanzan la magnitud e intensidad suficientes como para modificar una de las características esenciales de ese perfil: su escasa diversificación o, en otras palabras, su elevado grado de concentración en un número muy reducido de actividades industriales.

Lo propio acontece de su configuración en términos de empresas, donde también se manifiesta una significativa concentración de las exportaciones en un muy pequeño número de firmas¹⁶. Un aspecto estructural lo constituye la escasa participación de las empresas transnacionales en la corriente exportadora argentina, esto es del orden de un quinto del total, valor inferior al que corresponde a su gravitación en el producto industrial¹⁷. Sus exportaciones responden principalmente a ventas efectuadas a firmas asociadas radicadas en otros países, tales como los casos de las exportaciones de máquinas de cálculo y oficina, partes y piezas de automotores, equipos petroleros, etc. (CEPAL, 1985; INDEC-CEPAL, 1987).

El debate actual sobre las posibilidades de expansión de la economía argentina considera que el incremento de las exportaciones industriales constituye un imperativo apremiante para la

¹⁵En muchos de estos casos supone pasar de una posición de ventas "rentables" a una situación de tomadores de precios. Véase CEPAL, Oficina en Buenos Aires, *Destino de las exportaciones argentinas de manufacturas, 1973-1983*, Área de Desarrollo Industrial, julio, 1986 b (mimeo.).

¹⁶Alrededor de cuatro quintos de las exportaciones industriales son generados por unas 200 firmas. Si el análisis se circunscribe a la información recabada en una encuesta a las principales empresas exportadoras —que en conjunto concentraron el 76.9% de las ventas externas industriales en 1984—, se comprueba que 29 de ellas generan más de la mitad del valor total de las exportaciones (INDEC-CEPAL, 1987).

¹⁷En el momento en que ellas se instalaron en el país se adujo, como una de sus ventajas, que promoverían la difusión del progreso técnico en la esfera local. Sin embargo, su orientación preferencial hacia el mercado interno y su "rezago" tecnológico en el escenario internacional explican lo escaso de su presencia en los mercados mundiales.

superación de las restricciones que impone el desequilibrio externo, así como para la recuperación del nivel de actividad y del empleo e, incluso, para la modernización del aparato productivo.

En este plano, las coincidencias son muy amplias. Sin embargo, prácticamente no existe ninguna cuantificación de las potencialidades que presenta la actual estructura industrial para dinamizar su comportamiento exportador. En un estudio reciente (CEPAL, 1986 a) se estima que la reedición de los mejores desempeños alcanzados en algún año del período 1973-1986 en cada una de las actividades supondría una duplicación de las exportaciones de 1986.

Sin embargo, históricamente los valores máximos de exportación alcanzados en numerosas ramas industriales han tendido a coincidir con las fases de más decidido apoyo a las exportaciones de manufacturas. Por lo tanto, es probable que la reedición de tales logros exija como requisito necesario, aunque no suficiente, la aplicación de los distintos mecanismos de transferencia de ingresos (Bisang, 1986) hacia las empresas exportadoras, a través ya sea del tipo de cambio, los reembolsos, los subsidios financieros o la elevación de los precios internos, de forma de compensar la ecuación de rentabilidad de las firmas (INDEC-CEPAL, 1987, especialmente sección 6). El uso de cada uno de estos mecanismos encara, por cierto, restricciones fiscales; asimismo, las posibles divisas adicionales tienen un costo social. Por

otro lado, debe tenerse en cuenta que varios de los grupos que en algunos años hicieron aportes decisivos a las ventas al exterior presentan actualmente serias limitaciones, sea por cambios en la demanda internacional o por desarticulaciones de la oferta interna. Es el caso de los frigoríficos, la industria azucarera, varias ramas metalmeccánicas, etc.

Las reflexiones precedentes ponen una nota de cautela respecto de la validez de aquellos planteos que jerarquizan la aplicación de mecanismos de promoción comercial disociados de los evidentes cambios que se han operado en las condiciones de la oferta productiva.

Tales cambios dejan en evidencia el imperativo de precisar aquellas actividades en las cuales el país está en condiciones de incrementar en forma sostenida su corriente exportadora. La definición de un nuevo perfil industrial y el diseño de una política sectorial que oriente en tal sentido las inversiones privadas, configuran el marco en el que la promoción de exportaciones puede generar las condiciones necesarias para superar las actuales insuficiencias.

Habida cuenta de la restricción presupuestaria imperante, la elección de las actividades en las que sea factible adquirir ventajas y asignar más eficientemente los recursos, redefiniendo la inserción del país en el comercio mundial de manufacturas, constituye uno de los grandes desafíos actuales de la sociedad argentina.

Bibliografía

- Bisang, R. (1986): *Costos de la promoción a las exportaciones. Una primera aproximación*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires (mimeo.).
- Brown, O. y L. Joy (1968): A model of economic stagnation. A case study of Argentine economy. *Economic journal*, diciembre.
- Canitrot, A. (1975): La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo económico*, N° 59, Vol. 15.
- Cavadini, E. y R. Sarachu (1986): El mercado internacional de carnes. *Revista Trading*, Buenos Aires, enero-febrero.
- Cavanna, M. y otros (1986). Tabla de compatibilización entre la NADE y la CIU, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires (mimeo.), enero.
- CEPAL (1985): *Internacionalización de empresas y tecnologías de origen argentino*, Buenos Aires. EUDEBA.
- CEPAL, Oficina en Buenos Aires (1985): *Las empresas transnacionales en la Argentina*, Serie Estudios, N° 16.
- _____ (1986 a): *Desarrollo industrial y exportaciones de manufacturas*. Documento de trabajo N° 22.
- _____ (1986 b): *Destino de las exportaciones argentinas de manufacturas, 1973-1983*, (mimeo.), julio.
- _____ (1988 a): *Industrialización y exportación de manufacturas en la Argentina. Evolución estructural y apertura exportadora*.
- _____ (1988 b): *La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987*. Serie Estudios, N° 27.
- Díaz-Alejandro, C. (1965): *Exchange-rate devaluation in a semi-industrialized country: the experience of Argentine 1955-61*, MIT Press.
- Feldman, S. (1985): *La industria de aceites vegetales. Su expansión y su dinamismo exportador*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- INDEC-CEPAL (1987): *Exportaciones industriales. Perfil y comportamiento de las empresas exportadoras de manufacturas*. Estudio N° 6, Buenos Aires.

- Katz, J. (1986): *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana*, IDES, Buenos Aires.
- Katz, J. y B. Kosacoff (1988): *El sector manufacturero argentino: maduración, retroceso y prospectiva* (mimeo.), Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- _____ y F. Ablin (1977): Tecnología y exportaciones industriales: un análisis macroeconómico de la experiencia reciente. *Desarrollo económico*, N° 65, abril-junio.
- Khavisse y D. Azpiazu (1983): *La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina, 1976-1981*, CET, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (1984): *El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-1983*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Nochteff, H. (1984): *Desindustrialización y retroceso tecnológico en la Argentina, 1976-1982*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Obschatko, S. y M. Piñero (1986): *Agricultura pampeana: cambio tecnológico y sector privado*. CISEA, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1976): *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*. CISEA, Buenos Aires.
- Sourrouille, B., B. Kosacoff y J. Lucangeli (1985): *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, CEAL, Buenos Aires.

Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido

*John Durston**

En este artículo se examina la dinámica detectada en el último tiempo en los ámbitos social, demográfico y ocupacional del mundo rural, la que al sumarse a los problemas seculares del sector, presagia severos desequilibrios en el contexto de las nuevas modalidades de funcionamiento de las economías latinoamericanas que surjan de la actual crisis. Se plantea que en la mayoría de nuestros países la solución del problema del campesinado y el logro de un mayor grado de equidad en la sociedad rural, así como entre ésta y la urbana, constituyen imperativos ineludibles para cualquier estrategia de desarrollo nacional que pretenda tener viabilidad en los años noventa.

El autor esboza los rasgos esenciales de una estrategia de crecimiento con equidad rural y analiza algunas líneas alternativas de política social para el sector. Especial importancia atribuye a la materialización del potencial productivo de la economía campesina mediante el suministro adecuado de insumos, la introducción de reformas estructurales y la capacitación tanto de carácter técnico como para la participación en la toma de decisiones. Finalmente, subraya la importancia del papel del campesinado en la expansión del mercado interno y en una estrategia viable de desarrollo nacional.

*Funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Santiago de Chile.

Introducción

Los profundos trastornos económicos de los últimos años parecen haber cambiado radicalmente —quizás para siempre— la dinámica social que prevaleció por décadas en el medio rural. Ello exige modificar las reglas del juego que presiden el diseño de la política social para el sector.

En la mayoría de los países se percibe que el modelo de desarrollo seguido en la región antes de la crisis adolece de una insuficiencia esencial. Hasta fines de los años setenta parecía que continuaría indefinidamente el elevado ritmo de creación de nuevas ocupaciones productivas en actividades no agrícolas, que había hecho posible la movilidad social ascendente desde los estratos rurales pobres. Hoy en día, recuperar ese dinamismo parece difícil; y, en algunos países, poco menos que imposible (CEPAL, 1986 a).

Los procesos de transición económica, demográfica y cultural que se operaban en el mundo rural —con las modificaciones consiguientes en la articulación de éste con la sociedad y la economía urbanas— configuraban un eslabón clave de ese círculo supuestamente virtuoso del desarrollo previo a la crisis. Del mismo modo, una profunda redefinición del papel de la economía y la sociedad rurales en el desarrollo nacional parece constituir un elemento clave para la creación de estilos viables de desarrollo para la mayoría de los países latinoamericanos en las postrimerías del siglo xx.

En un documento que resume el pensamiento diagnóstico y propositivo de la CEPAL se señala que la transformación de la estructura agraria es el punto de partida para el logro de “un umbral mínimo de equidad” en un contexto social que permita la modernización productiva y una genuina competitividad internacional (CEPAL, 1988, p. 45).

En este artículo se postula que la incapacidad histórica para superar el problema de la pobreza y la inequidad rurales constituye un factor limitante de primer orden para el desarrollo de muchos países de la región. Por ende, cualquier estrategia alternativa que pretenda recuperar las tasas históricas de crecimiento debe encarar el desafío que plantea la pobreza rural. Tal imperativo resulta tanto más evidente si esa estrategia pretende aprovechar el potencial productivo no materializado de los estratos populares y las perspectivas que ofrece la ampliación del mercado interno.

I

El desafío de los próximos años

En casi todos los países latinoamericanos los procesos de tecnificación, capitalización e integración de las economías rurales que se dieron antes de la crisis, transformaron y modernizaron las estructuras y mecanismos de extracción y exclusión de que habían sido objeto tradicionalmente los estratos campesinos (Durston, 1982). Sin embargo, ello no se tradujo en avances significativos en la distribución del ingreso y de los activos dentro de la población rural, ni entre esta última y la urbana.

Con la crisis económica de los años ochenta, "se vuelve dudosa la viabilidad de una dinámica que supuestamente habría de reducir la población activa en la agricultura mediante la capacitación y absorción en empleos productivos en otros sectores" (CEPAL, 1988, p. 56). Contra el resurgimiento de esta dinámica conspiran la persistencia de problemas de antigua data y la aparición de dificultades inéditas, asociadas a la coyuntura de la crisis y el ajuste, a lo que se agregan restricciones de largo alcance, vinculadas a las perspectivas de creación de empleos a futuro.

1. *Problemas seculares no resueltos*

El desarrollo agrícola basado en una capitalización que se concentra en el sector empresarial agravó el rezago de la población campesina, conformada por pequeños propietarios que explotaban minifundios crecientemente fragmentados, y de los obreros agrícolas sin tierra. La supervivencia de unos y otros dependía cada vez más de

las oportunidades de trabajo asalariado estacional en la agricultura empresarial; y su progreso, del éxodo a la ciudad y del dinamismo de los mercados de trabajo urbanos. En este contexto estructural, el ritmo de crecimiento vegetativo de la población rural pobre, que aún hoy sigue siendo mucho más alto que el de la urbana, disminuía con lentitud.

El sesgo en la política agrícola a favor del sector de agricultura capitalista y el desamparo del campesinado frente a los mecanismos de extracción perpetuaban en la mayoría de los países el círculo vicioso de reproducción social de la pobreza en los medios rurales. En la medida que se negaba a los campesinos acceso a la tierra y a otras formas de capital, el único recurso productivo sobre el que ellos podían ejercer algún control continuaba siendo la fuerza de trabajo de sus hijos.

Por otra parte, ni el conjunto de pequeños predios familiares ni la agricultura capitalista fuertemente mecanizada pudieron absorber las cohortes cada vez más numerosas de jóvenes que llegaban a la edad activa en el medio rural. Entre 1950 y 1980 la tasa media anual de crecimiento de la población ocupada en la agricultura no llegó ni siquiera al 1% (cuadro 1). Además, este ritmo era decreciente, acercándose progresivamente a cero, y en algunos países la población agrícola disminuyó en cifras absolutas.

Si la situación social rural no se tornó aún más crítica en el período 1950-1980 fue en parte

Cuadro 1

AMERICA LATINA: TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACION OCUPADA EN LA AGRICULTURA Y DEL PRODUCTO AGRICOLA

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1987
1. Población ocupada en la agricultura	0.8	0.7	0.3	1.7 ^a
2. Producto agrícola	3.7	3.5	3.7	2.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Estimaciones preliminares de PREALC, sobre la base de informaciones oficiales de siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela).

porque efectivamente los empleos en sectores de mayor productividad —industria, comercio y servicios— aumentaron a tasas altas y crecientes, hasta superar el 5% anual promedio en los años setenta. Esto se tradujo en cierta movilidad social ascendente para gran parte de la fuerza de trabajo excedentaria en el medio rural.

La vigorosa creación de empleos en el sector urbano demandaba fuertes inversiones y un ritmo alto y estable de crecimiento del producto. En términos de promedios quinquenales, este último se mantuvo por encima del 5% anual a través de todo el período 1950-1980. Sin embargo, hacia fines de los años setenta ya muchos países habían completado la “fase fácil” del desarrollo, apreciándose claros síntomas de agotamiento de las fuentes que habían alimentado el mencionado proceso de transformación ocupacional.

En todo caso, entre 1950 y 1980 varias decenas de millones de personas de origen rural lograron insertarse en empleos no-agrícolas. Es cierto que gran parte de estos ex campesinos e hijos de campesinos continuaron sumidos en condiciones de explotación y pobreza, en el sector formal de asalariados manuales o en el informal urbano. Sin embargo, es probable que en general sus protagonistas hayan percibido este cambio como un progreso, al cotejar su nueva realidad con la que habrían debido seguir soportando en el minifundio o en la condición de jornaleros agrícolas.

Al ser incapaz de liquidar las causas de la pobreza campesina, el modelo tradicional dependía de estos altos ritmos de creación de nuevos empleos en el sector no-agrícola moderno para ir absorbiendo una población rural pobre en vertiginoso aumento. La posterior pérdida de dinamismo productivo y el estallido de la crisis del empleo urbano bloquean esta movilidad, frustrando abruptamente las expectativas de las nuevas generaciones rurales. Cobra renovada urgencia así el imperativo de procurar, en el propio medio rural, la solución del conjunto de carencias de sus estratos populares.

2. *La agudización reciente del déficit social rural*

Con el colapso de los mercados laborales urbanos durante los primeros años de la crisis, el crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo rural y el flujo de retorno al campo de migrantes urba-

nos cesantes debieron ser absorbidos por el sector ocupacional “residual” —el campesino— o por la agricultura empresarial. En varios países de la región el empleo agrícola se expandió más rápidamente que el no-agrícola en este período (PREALC, 1986). En consecuencia, según datos de PREALC, la población ocupada en agricultura creció casi 13% en siete años (1980-1987), mientras que en los 10 años precedentes había aumentado en menos de un 3%.

Hacia mediados de los años ochenta, la agricultura de exportación y, en menor grado, la de alimentos de consumo nacional se expandían rápidamente, aunque este efecto positivo resultó algo amortiguado por el debilitamiento de la demanda, tanto doméstica como externa, y por el encarecimiento del crédito (CEPAL-FAO, 1987). El crecimiento de la oferta de mano de obra rural en la mayoría de los países provocó, empero, una baja del salario agrícola (PREALC, 1986) y del ingreso por activo en los minifundios (CEPAL, 1987a, p. 16). El aumento del producto agrícola parece haber beneficiado principalmente a los empresarios, agudizándose así la inequidad imperante en el campo.

Por otra parte, la restricción del gasto fiscal se traduce en un deterioro de la oferta de servicios de salud, educación y vivienda, así como en una merma de las inversiones en infraestructura, fomento del desarrollo y otras modalidades de redistribución social del ingreso. Ello agrava el déficit que padece la mayoría de los habitantes de las áreas rurales. Este doble rezago del ingreso monetario y social de las mayorías rurales (y urbanas) acentúa la contracción de la demanda interna y se transforma en fuente de tensión que plantea exigencias adicionales al diseño de un proyecto nacional de desarrollo que concite un apoyo ampliamente mayoritario.

3. *Nuevos parámetros económicos y demográficos del cambio social rural*

Los pronósticos de los expertos coinciden en que en el mediano plazo las tasas de incremento de la demanda mundial de productos agrícolas de exportación, de la generación de puestos de trabajo en el sector “moderno” no agrícola y, por último, de la oferta de capital y crédito para la agricultura serán muy inferiores a las históricas. En contraste, la tasa de crecimiento de la población ocupada en la agricultura está aumentando, lo que

revierte una tendencia de décadas (cuadro 1). Ello anticipa para el corto plazo una merma en el ingreso por habitante rural y una mayor concentración sectorial del ingreso a favor de los poseedores de activos. Como, de otra parte, es improbable que se produzca una caída acelerada en el crecimiento vegetativo de los estratos pobres en los medios rurales, también puede afirmarse que persistirá la presión sobre los servicios sociales, en especial de atención materno-infantil y de enseñanza básica.

La gravedad de la situación actual y del pronóstico para el mediano plazo varía según el estadio de la transición demográfica y ocupacional en que se encuentre cada país (cuadro 2). Este doble proceso, que casi siempre acompaña al desarrollo económico, involucra una etapa central en cuyo transcurso las sociedades predominantemente agrarias, que exhiben elevadas tasas de

natalidad y de mortalidad, se transforman en sociedades urbano-industriales y de servicios, con tasas de natalidad y de mortalidad relativamente bajas y estables. La mayoría de los países latinoamericanos vivió aceleradamente esta etapa durante las tres décadas previas al estallido de la crisis (CEPAL, 1986 a).

Las implicancias de esta transición para el crecimiento actual de la mano de obra varían de manera considerable entre distintos tipos de países. En los integrantes del Grupo 1 (cuadro 2), en donde la mortalidad y la natalidad se estabilizaron hace ya tiempo en niveles relativamente bajos, la presión sobre el mercado laboral aumenta hoy en día en forma moderada. Pero en aquéllos en los que el ritmo de crecimiento demográfico alcanzó su apogeo en la última década (Grupo II), la población en edad de trabajar continúa todavía expandiéndose a una tasa vertigi-

Cuadro 2
CAMBIOS EN EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION
EN EDAD ACTIVA^a

	Periodo de crecimiento máximo y tasa alcanzada	Tasa (%) media anual 1980-85
I. Países de transición demográfica avanzada		
Uruguay	pre-1950 (...)	0.7
Argentina	pre-1950 (...)	1.2
Chile	1975-80 (2.6)	2.3
II. Países de transición reciente		
Brasil	1965-80 (3.1)	2.6
Colombia	1965-70 (3.4)	2.9
Panamá	1975-80 (3.7)	3.1
Perú	1975-80 (3.2)	3.1
Costa Rica	1975-80 (4.3)	3.2
República Dominicana	1975-80 (3.6)	3.3
Venezuela	1970-75 (4.4)	3.4
Ecuador	1980-85 (3.5)	3.5
México	1980-85 (3.6)	3.6
III. Países de transición incipiente		
Honduras	1980-85 (4.0)	4.0
Paraguay	1975-80 (4.1)	3.7
Nicaragua	futuro (...)	3.6
Guatemala	futuro (...)	2.8
Bolivia	futuro (...)	2.6
Haití	futuro (...)	2.2

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico*, 1987.

^a Población entre 15 y 64 años de edad.

nosa (del orden del 3% anual), superior a la de la población total. Más aún, en varios de los países en que la transición demográfica es todavía incipiente (Grupo III), ese ritmo continuará intensificándose por un buen tiempo. Esto se debe a que el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar responde no sólo a los nacimientos en los años anteriores, sino también a variaciones en la tasa de mortalidad, la cual es todavía alta en los países de ese grupo, siendo probable que durante varios lustros siga descendiendo en forma sostenida. En consecuencia, según proyecciones del CELADE, en 1990 la población económicamente activa habrá aumentado 9% en Uruguay y 15% en Argentina, comparada con la de 1980. La PEA de los países de transición reciente o incipiente experimentará, en cambio, aumentos de entre 30 y 45%.

En la abrumadora mayoría de los países latinoamericanos el producto nacional bruto por habitante se contrajo en el período 1980-1987 (CEPAL, 1987 b). En los países de transición demográfica y ocupacional incipiente, la caída fue de 18% en promedio. Como el ritmo de crecimiento de su población en edad activa no sólo es alto, sino que en varios de estos países seguirá aumentando, se hace difícil, en ausencia de transformaciones de fondo en el estilo de desarrollo impe-

rante, imaginar un alivio en el déficit de empleos productivos.

La consecuencia más devastadora para millones de hogares campesinos será el entierro de las esperanzas de que sus hijos protagonicen una movilidad social ascendente. La permanencia obligada en la agricultura, como refugio de última instancia, representa para la mano de obra afectada una pérdida subjetiva, además de objetiva, ya que involucra el abandono de anhelos muy arraigados, a menos que se introduzcan reformas que mejoren sustancialmente los ingresos de las personas activas en la agricultura.

Estos nuevos parámetros plantean a numerosos países latinoamericanos un gran desafío en materia de reformulación de las políticas sociales y de empleo para los años noventa. Es imperioso incrementar fuertemente, sobre todo en el medio rural, la tasa de generación de empleos productivos, y mejorar las condiciones de vida y la oferta de servicios sociales, con el objeto de potenciar recursos humanos actualmente mal aprovechados. Sólo atacando en sus raíces los problemas y desequilibrios sociales que por tanto tiempo han afectado a la mayoría de los habitantes de las zonas rurales, desajustes que de otra manera tenderán a agudizarse en el futuro, surgirán estilos de desarrollo viables en el mediano y largo plazo.

II

Esencia de una estrategia de equidad rural

1. *Desarrollo rural y estrategia global*

Los problemas y los procesos sociales urbanos y rurales están estrechamente interconectados. Cualquier política de desarrollo rural tendrá entonces que enmarcarse en una estrategia global, que cuente con apoyo mayoritario, para el país en su conjunto. Ahora bien, en la mayoría de las naciones latinoamericanas la crisis social involucra dos carencias fundamentales: déficit de ocupaciones adecuadamente productivas, causa principal de la insuficiencia de ingresos para cubrir las necesidades básicas, y escasa participación de los estratos populares en un proyecto

colectivo de desarrollo nacional. En los estratos populares rurales ambas carencias encuentran sus expresiones más agudas (CEPAL, 1985). Por eso, en las propuestas cepalinas para encarar la crisis ocupan un lugar privilegiado el fortalecimiento y la ampliación del mercado nacional y el logro de un amplio consenso político en favor de un proyecto nacional de desarrollo, centrado en el aumento de la capacidad productiva y de demanda de amplios sectores de la sociedad hasta ahora marginados (CEPAL, 1988, pp. 25, 28 y 41).

En cuanto a la crisis de creación de empleo productivo, el análisis de las tendencias sugiere que en la próxima década la mano de obra re-

dundante será absorbida no sólo por los servicios de baja productividad, sino también en la agricultura, en su carácter de sector "residual" o "de refugio". Hay evidencia asimismo, aparte de la que fluye de la inflexión en las tasas de crecimiento del empleo agrícola en los años de la crisis, de que la migración desde el campo a las ciudades es sensible a los cambios en la diferencia de salarios urbano/rurales. El éxodo se intensifica cuando la brecha aumenta, y disminuye cuando la diferencia es menor (Commander y Peek, 1983).

Las manifestaciones de la crisis de empleo productivo que se observan en las áreas rurales constituyen parte de un problema más amplio y apremiante. Es preciso, por ende, arbitrar medidas de emergencia, que apunten tanto a la creación masiva de ocupaciones temporales como a la prestación de servicios sociales —atención médica, nutrición, enseñanza básica— que complementen los ingresos de las familias pobres.

Más allá de la coyuntura, la persistencia de un sector popular rural que alberga sobre un tercio de la PEA total, con niveles muy bajos de productividad, puede vislumbrarse como una gran oportunidad, ya que hace viable una fase inicial "fácil" de aumento de productividad en actividades que exhiben muy baja densidad de capital. En principio, es económicamente más eficiente —y más eficaz, en términos de la materialización de un proyecto nacional de desarrollo sociopolítico— elevar la productividad de muchos trabajadores ya ocupados (o subocupados) en la agricultura campesina, que generar con el mismo capital unas pocas vacantes laborales en sectores de alta productividad, con altos costos en términos de capital y de años de capacitación por puesto de trabajo creado. Los campesinos disponen de activos en forma de conocimiento y experiencia, aun cuando carezcan de capital y tecnología adecuados.

Las alternativas de propuestas de políticas de desarrollo rural presentadas aquí parten de la convicción de que un aumento marginal de los ingresos de los sectores populares urbanos y, especialmente, de los asalariados agrícolas y campesinos expandiría la actualmente deprimida demanda de productos alimenticios, ya que la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos es mayor mientras más bajo sea el nivel del ingreso. Por lo demás, la redistribución del consumo y de

los activos a favor de los sectores populares rurales contribuiría a un proceso de desarrollo nacional más equilibrado y viable en el largo plazo. Los esfuerzos por aumentar la capacidad de exportar, en fin, deben ser acompañados por otros orientados a expandir la capacidad efectiva de demanda en el mercado interno, entre otros, de productos agropecuarios.

2. *¿Receta o menú?: diversidad y complejidad de las sociedades rurales*

Las propuestas de acción resumidas aquí configuran una síntesis de apreciaciones sobre la realidad rural latinoamericana, las cuales, si bien no concitan aceptación universal, se apoyan en múltiples evidencias empíricas. No pretenden ser una "receta de cocina" para planificadores, sino un simple "menú" de medidas de diverso tipo, de corto, mediano y largo plazo, seleccionadas y articuladas aquí a la luz de los escenarios más previsibles. Por otra parte, el tamaño relativo que dentro de cada país exhiba, por ejemplo, una pujante agricultura empresarial con asalariados permanentes, un estrato de medianos agricultores modernos, un sector de minifundistas pauperizados y semiproletarizados, o cualquier combinación de estos sectores, hará más o menos viables diferentes combinaciones de las políticas mencionadas.

Las sociedades rurales latinoamericanas son por lo menos tan complejas como las urbanas, pero mucho menos conocidas (Lacroix, 1985). Cabría añadir que son mucho más disímiles entre sí que las urbanas, tanto de un país a otro como cuando se consideran regiones subnacionales. Las categorías de grandes ganaderos; dueños de plantaciones de cultivos tropicales o templados, anuales o permanentes; *farmers* capitalizados; campesinos ("viables" o "de supervivencia"); arrendatarios y medieros grandes y pequeños; asignatarios de reforma agraria; comunidades indígenas; asalariados permanentes, jornaleros temporales locales, migrantes o de residencia urbana, etc., son sólo una parte del cuadro. Datos censales de los años ochenta revelan que una fracción alta y creciente de la PEA rural —21% en Brasil, 24 en Honduras, 36 en Ecuador, 40 en Argentina y hasta un 43% en Panamá— se inserta en actividades no agrícolas (CEPAL, 1986 a, cuadro 25). Las ocupaciones de carácter popular

más comunes son obrero manual (especialmente artesano, carpintero, albañil y jornalero de construcción) comerciante de diversos tipos, empleado doméstico, cargador y conductor en transporte. Pero también hay un creciente estrato medio rural no agricultor, conformado por profesionales y semiprofesionales (agrónomos, maestros de escuela, etc.), comerciantes mayoristas o representantes de empresas de insumos agrícolas, funcionarios y empleados de entidades financieras y comerciales, etc.

Evidentemente, las políticas sociales rurales han de tomar en cuenta las necesidades específicas de por lo menos los grupos más numerosos y desfavorecidos. Esto se ve complicado por la acelerada transformación que han experimentado las relaciones productivas en el campo, asociada al ocaso de la hacienda tradicional, donde los grandes propietarios imponían vínculos de dominación y paternalistas sobre peones y minifundistas de los alrededores, todo lo cual experimenta un vuelco con el reemplazo de trabajadores asalariados por temporales. Esta transformación involucra también el surgimiento de empresarios modernos de tamaño mediano, algunos de los cuales se hallan muy ligados al mundo urbano, quienes están integrando avanzadas tecnologías y prácticas crediticias y de manejo financiero a la gestión agrícola. Por otra parte, es preciso advertir que la "ocupación principal" declarada al encuestador censal dista de constituir la única que desempeñan los habitantes rurales. Un elevado porcentaje de estos hogares sigue estrategias multiocupacionales, manteniendo a nivel de familia extendida cierta identidad de "campesinado semiproletarizado". Así, por ejemplo, aun cuando los asalariados agrícolas esgriman demandas específicas, comparten la cultura campesina y sus redes de solidaridad de parentesco y comunidad, tendiendo a identificarse con sus intereses (Llambi, 1979). De hecho, parte importante de los migrantes a las ciudades no se desvinculan de la economía campesina, sino que destinan sus ahorros precisamente a la capitalización de sus predios (Durston y Crivelli, 1984). Por lo tanto, una mejoría en la dotación de recursos o en las condiciones de intercambio del campesinado beneficiará también a estos trabajadores o los inducirá a reintegrarse a la empresa familiar.

Estas son las razones que hacen aconsejable transformar la materialización del potencial pro-

ductivo del campesinado, centrada en la familia rural popular y la comunidad local, en la pieza clave de una estrategia de empleo productivo rural. En los países de transición ocupacional reciente o incipiente el campesinado sigue representando el grueso de la PEA agrícola y mantiene estrechas relaciones de interdependencia económica con sectores de asalariados en la agricultura comercial y de trabajadores manuales no agrícolas. Las propuestas de política orientadas a estos dos últimos sectores serán, en consecuencia, analizadas en íntima relación con las estrategias de desarrollo de la economía campesina.

3. *Los servicios sociales en una política social rural*

La reorientación de los servicios sociales en el campo debe procurar el doble objetivo de redistribuir tanto el consumo como los activos. En el corto plazo, a tales servicios les compete asumir la clásica función asistencial de amortiguar y compensar las carencias más graves y las inequidades más agudas en la distribución del ingreso monetario. Para el mediano plazo, en cambio, están llamados a "dar los primeros pasos en una estrategia... para aumentar el control de recursos productivos por parte de sectores populares" (CEPAL, 1988). Esto apunta a incrementar la dotación de capacidad productiva que representan el conocimiento y las destrezas, la nutrición, la salud, etc., de los sectores populares rurales en particular. Los desequilibrios existentes en la distribución espacial del gasto social tornan imperativa su reorientación en favor de los estratos rurales pobres, así como la transferencia de recursos desde los sectores urbanos en situación más ventajosa, hasta que se alcance "el umbral mínimo de equidad", condición necesaria para el logro de un desarrollo sostenido.

La educación es el servicio social que más se ha expandido en las zonas rurales durante las últimas décadas. En términos generales, la población campesina tiene algún acceso a la enseñanza básica formal, aunque a menudo ésta se encuentra limitada a tres o cuatro años. En cambio, la educación secundaria, clave para la movilidad ocupacional en la economía moderna, sigue siendo casi inaccesible para la mayoría de los jóvenes rurales. A pesar de los avances conseguidos, en la

mayoría de los países persiste la enorme brecha que siempre ha existido entre el nivel educacional medio de los habitantes rurales y el de las zonas urbanas (CEPAL, 1986 a, p. 90). Aún más, a causa del frecuente sesgo antirrural que exhibe el gasto público, la enseñanza primaria es deficiente, lo que le resta utilidad práctica en cuanto instrumento para que los educandos lleguen a comprender la nueva tecnología agrícola o se capaciten para el desempeño en otros sectores o para la participación ciudadana. El hecho de que los campesinos jóvenes que vuelven al campo tras completar el ciclo de la educación media no encuentren en la agricultura campesina ninguna aplicación práctica para un "capital humano" adquirido con tanto sacrificio, envuelve una cruel ironía. Al negarles el acceso a la tecnología avanzada y al crédito, se les priva de las posibilidades de utilizar la educación como canal de movilidad ocupacional sin abandonar la agricultura. Parece evidente que se requiere introducir simultáneamente tecnología y educación. En vista del dilema señalado, posiblemente el vehículo más apropiado para ello sea la readecuación de la enseñanza secundaria a las exigencias de modernización del medio. Sus egresados podrían transformarse en eficientes promotores del avance tecnológico, ya que ellos mismos tienen intereses en el éxito de este proceso.

4. Políticas para la materialización del potencial productivo campesino

Diversas propuestas de desarrollo rural concuerdan en que la pequeña agricultura familiar campesina encierra un potencial de productividad ecológicamente sostenible, el cual ha permanecido hasta ahora sofocado por las estructuras y relaciones sociales existentes. En numerosos países el campesinado genera el grueso de la oferta de granos básicos que consumen los estratos populares. Experiencias puntuales indican que podría llegar a constituir la base productiva de políticas de seguridad alimentaria y de satisfacción de necesidades nutricionales de toda la población (CEPAL-FAO, 1985; Schejtman, 1987a; y Durston, 1983a).

Extensa es la gama de medidas a la que es posible recurrir si se quiere que la política económica rural brinde decisivo apoyo al empeño de aumentar la producción y la productividad de la

tierra¹ en el campesinado. La selección que se haga en cada caso dependerá del conjunto de necesidades y de la prioridad que se les otorgue, y de las posibilidades y limitaciones (del medio, de los actores y del gobierno). Si bien las necesidades pueden ser identificadas técnicamente, las posibilidades y limitaciones tienen más que ver con la competencia por recursos fiscales escasos. La participación popular se erige así en elemento clave del éxito de la meta política de lograr equidad y erradicar la pobreza extrema en el campo.

Invariablemente, las propuestas de estrategias de desarrollo terminan con un breve reconocimiento de la importancia de la participación popular. En el caso del desarrollo social rural, los análisis de experiencias concretas llegan a una conclusión casi unánime. Y es que el grado de participación popular en el diseño, administración, realización y toma de decisiones en los proyectos cuyos beneficiarios son los campesinos, constituye el factor más determinante del éxito o el fracaso de estos esfuerzos por elevar el nivel de vida de los sectores rurales postergados (Lacroix, 1985; CEPAL-FAO, 1985; Durston, 1983a; Thiesenhusen, 1987; y Longhurst, 1987).

Para la mayoría de los planificadores nacionales e internacionales la sociedad rural es una especie de caja negra, una realidad desconocida por ellos en sus vidas personales, generalmente circunscritas a la sociedad urbana. Por ende, la contribución de los mismos beneficiarios al diseño y a la identificación de actividades, proyectos y programas puede ser esencial. En igual sentido, las especificidades locales en términos de recursos, sistemas ecológicos y necesidades, hacen imposible anticipar desde el centro del país cuáles serán los elementos cruciales para el éxito de las políticas en cualquier contexto local específico. La participación popular en comunidades o microrregiones es esencial para la adaptación de

¹Los integrantes de la familia campesina son al mismo tiempo "trabajadores", "dueños" y "empresarios". No les interesa, entonces, tener menos trabajadores con mayor productividad por persona, sino conseguir un incremento de la rentabilidad del predio familiar. Por eso, el acento debe colocarse en la introducción de tecnologías que eleven la productividad de la tierra y no en las que ahorran mano de obra. La capacitación, antes que la maquinaria, debiera ser el elemento clave para inducir el mejoramiento de la productividad de la mano de obra.

programas de cobertura nacional a las realidades específicas de cada localidad.

Por otra parte, las instituciones informales, comunitarias y de parentesco, lo mismo que las redes de ayuda mutua subyacentes, constituyen un recurso valioso, en cuanto instancias de participación popular. Este puede ser aprovechado para incentivar la movilización y articulación de las familias campesinas en pos de un esfuerzo común.

El aprovechamiento del potencial de la cultura y las instituciones rurales informales plantea, sin embargo, uno de los mayores desafíos a la aplicación de los principios de la participación popular. En términos generales, los especialistas han superado el añejo prejuicio de que la cultura campesina no sería más que un obstáculo al desarrollo (en circunstancias de que ella está, en realidad, readecuándose en forma permanente a un medio en transformación acelerada). Pero no es menos cierto, también, que esa cultura contiene algunos elementos disfuncionales a los objetivos contemplados aquí, como son los típicos faccionalismos y personalismos, que asumen la forma de conflictos clientelistas. No es fácil, en este contexto, fomentar el crecimiento de los mecanismos existentes de ayuda y coordinación solidaria. Sin embargo, numerosas experiencias a través de la región indican que la tarea es posible, dados un diagnóstico sociocultural correcto y una metodología cuidadosamente adaptada a la realidad inmediata.

La dispersión espacial de los habitantes rurales dificulta la puesta en vigencia de programas de desarrollo en este medio. El establecimiento de una instancia de coordinación de y por los beneficiarios a nivel supralocal puede contribuir decisivamente a ligar comunidades mediante la participación en un esfuerzo de interés común. El relativo aislamiento y la autonomía histórica de las microrregiones rurales que se hallan sumidas en una pobreza aguda han permitido la supervivencia de estructuras de poder propias, con formas de dominación, de explotación y caciquismo político que constituyen unas de las principales trabas a los programas de desarrollo rural. El fomento de la participación popular tanto en la toma de decisiones como en el manejo de los programas son condiciones insoslayables si se quiere evitar el bloqueo de las iniciativas o la

filtración de fondos hacia fines que poco tienen que ver con el desarrollo campesino.

La participación popular constituye, asimismo, parte de la solución del problema que surge de la inercia de las burocracias institucionalizadas sea en los servicios sociales o en los ministerios del área productiva. Como éstas tienden a defender sus estructuras y *modus operandi*, los programas nacionales nuevos que se diseñan especialmente para promover un desarrollo rural innovativo, suelen tener mayores probabilidades de éxito si logran combinar la participación popular con una dependencia directa sólo de la máxima instancia de poder político; un control independiente sobre un fondo de gastos fijos, salarios e inversión; y facultades supervisoras sobre los organismos gubernamentales que es preciso reorientar (Lacroix, 1985).

La organización de la fuerza participativa y de presión de los sectores populares rurales es indispensable para viabilizar las propuestas de reforma estructural, sobre todo porque los campesinos suelen ser los "socios débiles" de cualquier concertación aglutinadora alrededor de un proyecto nacional. Si la estrategia global debe descansar significativamente en la creación de una "capacidad de acción colectiva organizada" (CEPAL, 1988), superar la laguna que existe hoy en día en este campo ha de constituir un desafío prioritario.

Una urgencia semejante tiene la meta de liquidar la falsa percepción de que el progreso rural está en pugna con el bienestar popular urbano. Sólo si la participación permite al campesinado aumentar su capacidad de negociación y de proyectar sus propias propuestas y alianzas, la sociedad podrá descubrir que la equidad en el medio rural es funcional al desarrollo productivo del país en su conjunto. En la mayoría de los países la población rural es minoritaria y en ninguno posee la fuerza suficiente para imponer sus reivindicaciones, de manera que carece de realismo propiciar una simple reasignación del consumo a favor de la población rural. Más bien, los recursos que se destinen a este sector han de considerarse una inversión, de la cual se beneficiará el conjunto del país, ya que, previsiblemente, ella permitirá expandir la capacidad productiva de los grupos más desprovistos de capital e incrementar la demanda de los bienes y servicios generados por otros sectores.

Existe ya una nutrida literatura y una amplia práctica experimental en lo tocante a tecnologías capaces de aumentar la productividad de la empresa familiar campesina. Una de ellas la constituye el conocimiento de variedades de cultivo, microclimas locales y prácticas que forman parte de la cultura campesina tradicional (Durston, 1983b). Es importante, en este contexto, desembarazarse del todo de la mencionada concepción de que esa cultura constituiría un obstáculo para el cambio. "La tradición no es estática; se crea diariamente, se reconstruye cada hora, y se negocia socialmente dentro del hogar y entre el hogar y la comunidad a la cual éste pertenece" (Wilk, 1987).

Otro conjunto corresponde a las "tecnologías apropiadas", creadas muchas veces por la ciencia agrícola moderna, pero con énfasis en los bajos costos y en el uso de insumos locales para la fabricación de maquinaria sencilla, la solución de dificultades de cultivo (falta de agua, tierras pobres y de ladera), y viabilidad ecológica a largo plazo (Altieri, 1987). Una tercera categoría tecnológica procampesina está representada por la aplicación de técnicas y descubrimientos en la frontera misma de la biotecnología, con énfasis en la creación de líneas de investigación que responden a necesidades de los pequeños productores (Wulf, 1986; Schejtman, 1987b).

Todas estas vertientes tienen una validez ampliamente comprobada en la práctica o en el análisis científico. La cuestión no reside, entonces, en si la tecnología puede o no aumentar en forma apreciable la productividad de la agricultura campesina, sino, como siempre, en si existe o no la capacidad política para canalizar los recursos suficientes para este propósito. Si ella existe, será preciso operacionalizar el *corpus* de tecnología apropiada, diseñando metodologías para integrarlo con las prácticas campesinas de cada medio local, entrenando cuadros y montando sistemas institucionales para llevarlo a la práctica.

Otro promisorio campo de acción es el del apoyo estatal al abastecimiento de insumos productivos y bienes de consumo básicos para los campesinos. En las experiencias que han logrado éxito en este terreno, el Estado o un organismo no gubernamental apoya la creación de cooperativas u organizaciones comunitarias campesinas y provee el financiamiento inicial recuperable para fondos rotatorios de crédito. Esta estrategia apunta a superar las limitaciones imperantes en

el acceso a insumos a precios adecuados, las cuales obedecen a la ausencia de canales institucionales, de economías de escala y de conocimientos contables y administrativos (Barril, 1987).

Dado que los problemas y carencias del campesinado son multifacéticos, se requiere adicionalmente la aplicación de un enfoque que integre y coordine los diversos esfuerzos específicos. Los programas de desarrollo rural integral (DRI) se multiplicaron en la región durante la década de 1970. Su auge obedeció en gran medida al impulso dado a este tipo de enfoque por el Banco Mundial. A partir del escaso éxito de los programas tradicionales de fomento de la producción agropecuaria, se tomó conciencia de que la asistencia técnica productiva no es suficiente por sí sola para promover el desarrollo rural; menos, todavía, para avanzar hacia la equidad y conseguir la erradicación de la pobreza. Se descubrió, entonces, que el logro de estos objetivos exige la adopción de medidas especiales de tipo social, en combinación con proyectos de infraestructura y de producción, coordinadas a nivel regional de modo de configurar un todo orgánico y coherente.

Ahora bien, el escaso éxito que muestran también los programas DRI lleva en el último tiempo a una profunda reevaluación de este enfoque. De hecho, desde el estallido de la crisis de la década en curso el Banco Mundial no ha iniciado ningún nuevo programa DRI de gran envergadura. Se aduce que su alto costo y lo extenso de su cobertura hace que estos programas resulten inapropiados en una coyuntura de estrechez financiera y fiscal. Sin embargo, los principios esenciales del enfoque integral, entre los que destaca la complementariedad de las políticas económicas y sociales con el objeto de romper el círculo vicioso de reproducción de la pobreza, mantienen validez. El modelo fundamental del DRI puede ser viable incluso en situaciones de escasez de recursos de capital, si en su reemplazo parcial se logra la adecuada incorporación de la fuerza de trabajo calificada que en la actualidad se encuentra subutilizada y si se consigue una auténtica participación popular.

Los proyectos DRI han tenido mayor éxito entre campesinos que son económicamente "viables", dado que ellos poseían desde antes suficiente tierra productiva y operaban en un medio que les aseguraba un mínimo de autonomía

económica. Sin embargo, una fracción elevada del campesinado no goza de estas dos ventajas; en consecuencia, a veces sucede que los beneficiarios de proyectos DRI se convierten en dominadores de los campesinos más débiles, incrementándose así la desigualdad rural (Dunham, 1983).

5. Política social en contextos de agricultura empresarial comercial

Muchos proyectos de promoción de la empresa familiar campesina parecen haber sido diseñados como si ésta fuese autónoma de las estructuras de poder rural. En la mayoría de los casos, empero, el campesino se halla expuesto a una combinación de mecanismos y estrategias de las elites regionales. En las zonas de mayor modernización productiva, se han modernizado también los mecanismos sociales de extracción tradicionales, lo que se ha traducido en alteraciones en los términos de intercambio que enfrenta el estrato campesino productor de granos básicos, en un mayor endeudamiento, en contratos desventajosos con la agroindustria y en trabajo asalariado mal remunerado (Durston, 1982). Especialmente funcional para los agricultores comerciales resulta el limitado acceso a la tierra que tienen los campesinos "sin potencial de autosustentación alimentaria" (Schejtman, 1987b), ya que ello constituye una fuente de fuerza de trabajo asalariada ocasional, disponible a bajo costo cuando se la necesita. El minifundio absorbe parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda y un porcentaje de la alimentación), con el ahorro consiguiente para el empleador. Para remover este tipo de obstáculo, es evidente que se necesita algo más que el simple apoyo a la agricultura campesina.

En principio, la complementariedad cíclica laboral entre campesinado y sector empresarial puede ser modificada y reglamentada de manera que contribuya al avance hacia la equidad y a la erradicación de la pobreza rural. Para tal efecto, es necesario, en primer lugar, que el Estado introduzca cambios en las estructuras de relaciones económicas para liquidar los mecanismos de exclusión y extracción, de modo que la agricultura campesina familiar (individualmente o agrupada en organizaciones colectivas) pueda materializar su potencial. Segundo, si se establecen regulaciones a la agricultura empresarial y se promueve la

sindicalización rural, puede asegurarse la vigencia de relaciones laborales más justas y estables.

Tres tipos de medidas parecen fundamentales para el logro de estos objetivos destinados a elevar la capacidad de producción y de demanda de los semiproletarios agrícolas y de los agricultores campesinos propiamente tales. El primer tipo de medidas apunta al mejoramiento del salario o jornal agrícola en el sector empresarial, cuyo monto suele ser muy inferior al que perciben los trabajadores urbanos (por ejemplo, en la construcción). La diferencia obedece en cierta medida a que parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo rural es absorbida por el sector minifundista; a que la mayor parte del tiempo hay mano de obra redundante; y a que los asalariados disponen de escaso poder de negociación para exigir mejores remuneraciones, máxime cuando en la actualidad los empleadores muestran clara preferencia por los contratos temporales. Todas estas causas son a su vez resultados de las estructuras económicas y de poder vigentes en muchas zonas rurales.

La movilización sindical de jornaleros, en particular, requiere el apoyo (o por lo menos la protección) del Estado para que cristalice en una negociación colectiva justa en materias salariales. Por esta vía parece bastante factible conseguir un incremento de las remuneraciones en las actividades más dinámicas de la agricultura de cultivos industriales o de exportación, cuyos márgenes de ganancia suelen ser más amplios y en las que la mano de obra tiene escasa incidencia en el costo final del producto. Las mismas consideraciones parecen válidas para las actividades de procesamiento y embalaje; en todos estos casos, la participación popular reviste una importancia tan crucial (aunque en diferentes formas) como en el campesinado.

El segundo tipo de medidas se propone moderar los efectos del carácter fuertemente cíclico de la demanda de mano de obra por parte de la agricultura empresarial. Este se ha agudizado con la modernización de las grandes explotaciones, las cuales han reducido sustancialmente la planta de trabajadores permanentes y aumentado sus requerimientos estacionales para la cosecha y plantación. En el síndrome de pobreza del campesinado semiproletario, al bajo salario se añade la insuficiencia de su propia producción

durante los largos períodos en que no hay trabajo en la gran explotación moderna.

Esta situación podría mejorar si se estabilizara la demanda de mano de obra agrícola a lo largo del ciclo anual: por ejemplo, dando preferencia, en el otorgamiento del crédito, a cultivos que requieren atención más constante o a los empresarios que adopten técnicas de uso más intensivo de mano de obra. También las propuestas tendientes a aumentar la productividad predial campesina ayudarán al semiproletariado a mantenerse por encima de la pobreza cíclica en los meses en que no hay demanda de trabajo asalariado. A su turno, la absorción de mano de obra en el trabajo predial campesino reducirá la sobreoferta de jornaleros, lo cual podría forzar un aumento de sueldos, y, en última instancia, un incremento de la eficiencia genuina en el sector empresarial, en contraste con la "eficiencia espúrea", basada en el empobrecimiento de la mano de obra.

En la medida en que el ciclo de cultivo campesino coincide con el de la agricultura empresarial, tal aumento del empleo contribuiría, sin duda, a elevar el nivel de vida del semiproletario rural, pero tal vez dificulte la operación empresarial en sus momentos de máxima demanda. Se requiere arbitrar, entonces, medidas que generen una mayor complementariedad entre los ciclos anuales de tareas en la economía campesina, por un lado, y la demanda de mano de obra temporal en la agricultura empresarial, por el otro. En cada contexto microrregional existe una gama de alternativas de cultivos con diferentes ciclos anuales, cuya elección y fomento por el Estado deberán quedar supeditados en parte al aporte que hagan a la complementariedad en el uso de la fuerza de trabajo.

No se trata de crear condiciones que tornen insostenible la agricultura empresarial comercial eficiente. Esta ha tenido y debe seguir desempeñando un papel determinante en el aumento del producto agrícola. Es preciso, sin embargo, eliminar el sesgo que la favorece en muchos países y que impregna las políticas laborales, de precios y subsidios; la tributación, el gasto en infraestructura, las actividades de investigación y extensión, el otorgamiento de crédito, etc. Tal trato preferencial entraña una discriminación inaceptable en contra del campesinado y del proletariado agrícola. En efecto, en algunos casos una fracción

de los recursos utilizados para financiar estas subvenciones directas e indirectas a la agricultura empresarial habría sido suficiente para impulsar la agricultura campesina (Hewitt, 1976; Estévez, 1980; Palau, 1987). Por otro lado, es imprescindible arbitrar reformas tributarias que graven las ganancias netas generadas por la agricultura empresarial, en lugar de seguir exigiendo el tradicional aporte al seguro social por número de personas empleadas, que desincentiva la contratación de mano de obra. La aplicación rigurosa de las normas tributarias vigentes bastaría para incrementar en forma apreciable la recaudación fiscal. Los fondos adicionales podrían destinarse a fomentar la elevación de la productividad y expandir la capacidad de demanda de los estratos rurales de menores ingresos.

6. *Reforma agraria, política predial y desarrollo social*

El ejemplo más radical entre las políticas destinadas a corregir distorsiones en la relación entre la agricultura empresarial y la campesina consiste en la expropiación y transferencia de la propiedad de la tierra. Su aplicación tiene lugar en situaciones caracterizadas ya sea por un uso ineficiente de grandes extensiones de suelos productivos o de extrema concentración de la tierra y del agua, con severo perjuicio del bien común social.

En los últimos años, el tema de la reforma agraria parece estar recobrando vigencia, después de que durante una década fue prácticamente tabú en muchos países. Algunos estudios e informes recientes de organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, 1986; Lacroix, 1985; Longhurst, 1987) consideran que en determinadas circunstancias es una medida legítima e incluso necesaria. "La reforma agraria... es una cuestión importante en varios países. Esto es lo que debe ocurrir cuando hay grandes desigualdades en la distribución del ingreso y de la tierra, cuando grandes superficies de tierra cultivable se someten a uso extensivo, y cuando las perspectivas de empleo en otros sectores económicos no son favorables" (BID, 1986, p. 155).

En realidad, el tema nunca fue considerado obsoleto por los expertos en desarrollo rural. Pero el modelo de modernización productiva y las teorías ortodoxas y neoliberales tan en boga en los años setenta y principios de la década en curso chocaban con este concepto de interven-

ción estatal. Sea como fuere, la sucesión de reformas agrarias incompletas, simbólicas o revertidas en diversos países de la región dejaron intacto el problema de fondo, vale decir, la extrema concentración del capital fijo y financiero, del conocimiento, la tecnología y la infraestructura y de las redes de comercialización.

Los efectos negativos de la concentración de la tierra se hacen sentir no sólo en situaciones en que persisten modalidades tradicionales, aunque en alguna medida readecuadas, de producción agropecuaria, como la hacienda tradicional. Es cierto que en las zonas en que ha surgido una agricultura moderna, capitalizada y altamente competitiva, el tema de la reforma agraria se vuelve más conflictivo y difícil de justificar como medida de apropiación y distribución (Lacroix, 1985). Sin embargo, la dicotomía simple entre agricultura de hacienda y agricultura moderna ignora el hecho histórico de la alianza en diversas coyunturas entre sectores tradicionales hacendatarios y grupos empresarios modernos. Más todavía, parte importante de la modernización agrícola ha tenido lugar precisamente en aquellas haciendas que fueron consideradas de carácter precapitalista, pero que en el hecho fueron modernizadas por sus dueños.

Asimismo, la imagen de eficientes y altamente productivos que se esfuerzan por proyectar muchos grandes agricultores distorsiona una realidad compleja, en la que a menudo el empleo de influencias políticas se tradujo en la obtención más o menos encubierta de cuantiosos subsidios y privilegios estatales. En medida variable según el país y la época, los precios fijados y los créditos subvencionados, aparte de otras formas indirectas de subvención —como la investigación agropecuaria estatal en cultivos comerciales— significan que los niveles de productividad del sector moderno son en la práctica inferiores a lo informado, ya que esconden costos que han debido ser asumidos por la sociedad nacional en su conjunto.

Habitualmente la reforma agraria no es considerada entre las "políticas sociales". Sin embargo, se trata, obviamente, de la política redistributiva por excelencia. Constituye, asimismo, un instrumento potencialmente muy eficaz para conseguir la equidad, erradicar la extrema pobreza rural y aliviar las presiones migratorias sobre los mercados de trabajo y los servicios sociales urba-

nos. En aquellos países en los que la extrema concentración de la tierra se da junto con la existencia de una población minifundista pauperizada y un campesinado semiproletario sin tierra, y en donde estas dos categorías conforman un porcentaje significativo de la población nacional, la reforma de la estructura de tenencia de la tierra —incluido el suministro de apoyo técnico y crédito para el incremento de la productividad de los beneficiarios— surge como una medida ineludible a mediano plazo.

A fin de cuentas, más allá de si en un país determinado debe o no aplicarse la reforma agraria en términos de un proceso de expropiación y redistribución de la tierra, parece apropiado sugerir que todo Estado defina una política permanente de tenencia y uso predial. Esta ha de estipular metas explícitas en cuanto a combinaciones óptimas de la configuración nacional de predios por tamaño, en relación con diferentes tipos de uso. Tales metas serían fruto de un esfuerzo deliberado por conciliar objetivos económicos y sociales, tomando en cuenta la relación entre posibles reformas prediales y el suministro de diversos insumos a la agricultura campesina, por un lado, y la aplicación de políticas salariales en el sector de agricultura empresarial, por otro.

Esta política de tenencia y uso predial, llamada a insertarse en un proyecto nacional global de desarrollo sostenido y equitativo, sería objeto de periódicas revisiones, con el fin de adecuarla a la evolución de las condiciones económicas y sociales y a eventuales cambios en las metas mismas, como consecuencia de modificaciones en la correlación de fuerzas políticas. Su principal ventaja sería proporcionar una visión global más coherente del complejo problema de la tenencia, facilitando, entre otras decisiones, la de si en una coyuntura determinada conviene o no aplicar una reforma agraria².

7. La creación de empleo rural no agrícola

Sea cual fuere el horizonte de tiempo que se adopte, es claro que la creación de nuevos empleos productivos fuera de la agricultura constituye

²Para profundizar en el debate reciente sobre la reforma agraria, véase, por ejemplo, Warman (1977), revista *Coyuntura agropecuaria* (1987) y Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria de la República de Nicaragua (1986).

pieza clave de cualquier estrategia de desarrollo rural con equidad. A corto plazo, representa una alternativa para encarar la emergencia provocada por la crisis, toda vez que el deterioro del ingreso de los trabajadores puede atenuarse mediante el empleo creado por el incremento de las inversiones en infraestructura. Los programas masivos de empleo para la construcción de acueductos, alcantarillado, electrificación y vivienda tienen la virtud de mejorar las condiciones básicas de vida rural y de reducir los estímulos a la migración hacia las ciudades. Destaca en este sentido la capacidad de algunas actividades de carácter temporal —construcción de caminos vehiculares y de sistemas de riego— para generar también empleo permanente (Klein y Wurgaft, 1985). La construcción de microsistemas de riego local puede generar aumentos particularmente significativos en la producción y el empleo, en la medida en que la estrategia rural se centre en la materialización del potencial productivo latente del sector campesino.

En el mediano plazo, el mejoramiento del empleo rural no agrícola es imprescindible. Ya es indiscutible que este subsector crece más rápidamente que la ocupación agrícola: entre 1960 y 1980 aumentó del 12.5 al 21% de la población económicamente activa rural total en Brasil; del 19 al 36% en Ecuador; y del 19 al 43% en Panamá (CEPAL, 1988, cuadro 29).

La construcción, la artesanía y el comercio son actividades ya tradicionales en casi cualquier cultura campesina, por lo que ofrecen de partida ventajas comparativas para la creación de empleo productivo rural. La artesanía y el comercio muestran fuerte presencia de mano de obra femenina, en tanto que la construcción ofrece un interesante potencial de expansión para absorber empleo masculino, en combinación con programas de autoconstrucción y de remuneración en alimentos. Este potencial puede orientarse al mejoramiento del parque actual de viviendas, en la medida en que se expanda la capacidad efectiva de demanda rural, pero puede alcanzar también a la infraestructura de carácter social: centros de salud, escuelas, salas comunales, locales comerciales, oficinas estatales, graneros y bodegas, etcétera.

La promoción del empleo no agrícola, desde una perspectiva de mediano plazo, exige, igualmente, complementar esta política con el ciclo

anual de cultivos campesinos de granos básicos y otros. En general, las actividades no agrícolas que surgen en el campo tienen sus propios ciclos, como sucede con la agroindustria, la elaboración de insumos para la agricultura, la construcción, el turismo y algunos rubros comerciales y de manufacturas, pero muchos de éstos son complementarios de los del campesinado. El Estado puede promover la creación de estos empleos temporales, tanto mediante proyectos de infraestructura como el apoyo a microempresas cooperativas o comunales.

A más largo plazo, el empleo no agrícola rural adquiere una importancia crucial. La capacidad de absorción de mano de obra por parte de la agricultura es limitada, sobre todo si se pretende ir elevando la productividad y el ingreso de las personas ocupadas en este sector. Pasada una primera etapa en que se apoya a la economía campesina y se promueven medidas para la agricultura comercial que redundan en incremento de los requerimientos de mano de obra, es probable que la tasa de expansión del empleo agrícola vuelva a disminuir, sea cual fuere la estrategia que se adopte. Es previsible, asimismo, que en el largo plazo las nuevas ocupaciones no agrícolas demanden una mano de obra más calificada, sea en la agroindustria, por la ruralización de industrias de bienes duraderos o en los servicios sociales.

8. *El fomento de la demanda*

En numerosos programas de desarrollo de la agricultura campesina ha sido más fácil aumentar inicialmente la producción que mantenerla en su nuevo nivel. A menudo los pequeños productores han pasado en breve plazo de la euforia a la decepción, al saturar una buena cosecha el mercado y hacer que los precios se derrumben, precipitando a la ruina a los campesinos que se habían endeudado para realizar inversiones. Un buen servicio público de acopio y regulación del mercado de granos y otros cultivos puede evitar catástrofes de este tipo en el corto plazo, pero será incapaz de impedir la sobreoferta crónica que derive de un "éxito desmesurado" en el fomento de la producción campesina.

Obviamente, los aumentos de la oferta deben ir acompañados de una baja de los costos de producción y de comercialización, así como, sobre todo, de un incremento del poder adquisitivo

de los amplios estratos de consumidores que perciben bajos ingresos. En varios países se promueve la construcción de silos y graneros familiares y comunales, a fin de asegurar el abastecimiento y la conservación de alimentos para los productores mismos. Igualmente, se apoya la entrega directa de hortalizas frescas a consumidores urbanos. Aunque se tiende a exagerar la magnitud de las ganancias y la ineficiencia de los pequeños y medianos intermediarios, no cabe duda de que la ayuda estatal en cuestiones logísticas, legales y de asesoría suele abaratar y agilizar los flujos de estos productos, en beneficio de productores y consumidores (Monge, 1987; Iturriaga, 1987; CIERA, 1987).

El mejoramiento del poder adquisitivo de la población urbana es un tema que excede el ámbito de este trabajo. Sin embargo, merece recordar que, a diferencia de lo que sucede con los hogares de estratos medios y altos, las familias urbanas más pobres aumentan en forma más que proporcional sus gastos en alimentos en la medida en que mejora su ingreso por persona.

Ahora bien, el éxito de las políticas de generación de empleo y de mejoramiento de los ingresos en favor de los estratos populares suscitara, previsiblemente, cambios en la composición de la canasta familiar de alimentos. En la fase siguiente, entonces, sería indispensable que el sector campesino complementara el cultivo de granos básicos, diversificando cada vez más su oferta, de modo de cubrir también productos de actividades tales como ganadería intensiva, piscicultura y lácteos, frutas y verduras, etcétera.

Por último, como en muchos países latinoamericanos la desnutrición se concentra en el ámbito rural y, más precisamente, en el campesinado minifundista, puede anticiparse que los incrementos de producción y ventas en los rubros a los que ellos se dedican de preferencia tendrán un impacto directo de considerable significación sobre la demanda de tales bienes, sea vía autoconsumo o mediante el intercambio horizontal entre zonas de especialización agrícola. A su turno, este fenómeno abrirá nuevos mercados a los bienes manufacturados de consumo masivo (BID, 1986).

III

Reflexiones finales

1. Cambio social rural y desarrollo global a largo plazo

Se vuelve así al tema inicial de este trabajo, vale decir, el imperativo de realizar el potencial de la oferta y de la demanda de los estratos pobres del medio rural para expandir el mercado interno, así como el papel que compete a la política social rural dentro de un desarrollo global sostenido, a la luz de las restricciones que enfrenta actualmente América Latina.

En el largo plazo, el tipo de estrategia que se ha propuesto aquí sólo tendrá éxito si consigue que el campesinado —en lugar de generar excedentes cada vez mayores de mano de obra, que presionan en el mercado de trabajo no calificado urbano— se convierte en generador de empleo productivo y dinamizador del mercado interno. Para tal efecto es imprescindible ofrecer mejores oportunidades ocupacionales y expectativas de vida a las nuevas generaciones de jóvenes campesinos, de modo de empezar a reducir la brecha de

bienestar que separa las zonas rurales del mundo urbano. Es necesario, igualmente, que las familias campesinas puedan efectivamente mantener a sus hijos en estudios de tiempo completo hasta el nivel secundario, renunciando al uso de su fuerza de trabajo. Esto implica una inversión de largo plazo y un mejoramiento de la calidad de vida de cada hijo. La reducción de la diferencia de fecundidad entre éste y otros grupos sociales³ se verá acelerada también si se amplían las oportunidades educacionales, que favorecen la movilidad desde el campesinado hacia ocupaciones de alta calificación y productividad en otros sectores.

A corto o largo plazo, entonces, la creación de empleo rural tiene que ir mucho más allá del logro de la mera supervivencia, siendo impres-

³La tasa de fecundidad global de las mujeres en familias campesinas es alrededor del doble de la que se observa entre las de clase media (CELADE, 1987).

cindible que favorezca también la movilidad ocupacional ascendente en las propias zonas rurales, sea en la agricultura o en otras actividades.

Para la materialización de esta meta y la del retiro paulatino de los hijos desde las faenas de explotación del predio familiar se requiere que los estratos populares —campesinos o asalariados— acrecienten significativamente el control que ejercen sobre diversos recursos productivos. A su vez, ello exige superar el enfoque con que tradicionalmente se ha encarado el desarrollo rural. Supone, también, que los estratos populares de las áreas rurales asuman el papel que les compete en el quehacer democrático de la sociedad civil.

2. La puesta en práctica de las buenas ideas

Las secuelas de la crisis obligan a reorientar drásticamente las políticas socioeconómicas rurales. Para combatir la extrema pobreza y la inequidad rurales, se dispone desde ya de una extensa gama de buenas ideas, técnicas apropiadas y políticas eficaces. Es posible imaginar, asimismo, más de una línea estratégica viable para la década de 1990, mediante la combinación de diversas políticas como aquellas mencionadas.

La cuestión de éxito o fracaso pasa a depender entonces de cómo se financiarán estas reformas y cómo se logrará la fuerza política para llevarlas a cabo, dos interrogantes de índole netamente práctico. En las páginas precedentes se ha intentado enfrentar ambas preguntas, aunque necesariamente en forma abstracta y escueta. En cuanto al financiamiento, más allá de la atenuación de las extremas desigualdades imperantes en el medio rural, se requiere transferir a éste recursos provenientes desde la sociedad urbana. Aquí se ha sostenido que tal proceso resultaría beneficioso para el país en su conjunto. En lo concerniente a la viabilidad política, hemos suge-

rido que el punto de partida sería la operacionalización del principio abstracto de la participación popular.

Varios países latinoamericanos han desplegado esfuerzos en el último tiempo para poner en práctica estrategias del tipo general como las propiciadas en este trabajo. La creciente inquietud ante la evolución que sigue la pobreza rural ha inspirado acciones concretas de intervención en diferentes contextos nacionales. En estos casos, se observa la presencia simultánea de tres elementos estratégicos: i) la asignación, garantizada por ley, de un porcentaje del presupuesto federal o de la recaudación del IVA (impuesto al valor agregado) o de los aranceles sobre las importaciones, de modo de proveer financiamiento masivo y permanente a las zonas de mayor pobreza; ii) la modernización de los gobiernos municipales, los cuales se transforman en ejecutores descentralizados de la planificación del desarrollo; y iii) la creación de consejos de elección popular, a nivel local, municipal y provincial, dotados de poderes decisorios para la selección y administración de proyectos locales de desarrollo (Bustamante, 1987; República de Colombia, 1987; República de Guatemala, 1987).

El futuro próximo será la prueba de fuego de estas estrategias. El gran interrogante es si las alianzas y movilizaciones tendrán la suficiente fuerza para llevar las disposiciones legales a la práctica, frente a la tenaz resistencia y contraofensiva de los intereses creados y los circuitos de poder locales y regionales. Si tales estrategias fracasan en el empeño, las medidas de financiamiento y movilización participativa, concebidas precisamente para materializar las buenas ideas disponibles para el desarrollo social rural, serán recordadas, también, como otras de las tantas buenas ideas que se estrellaron contra las inamovibles estructuras del privilegio.

Bibliografía

- Altieri, M. (1987): *Bases ecológicas para el desarrollo de sistemas agrícolas alternativos para campesinos de Latinoamérica*. Reunión CEPAL-FAO sobre Estrategias de Desarrollo Agrorural con Participación Campesina, Santiago de Chile, noviembre.
- Barril, A. (1987): *Cooperativas y organización campesina: estudio*

- de las tiendas campesinas en la VI Región de Nicaragua, Managua.*
- BID (1986): *Progreso económico y social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bustamante, S. (1987): *Los gobiernos locales y el desarrollo rural: notas sobre el caso colombiano*. Reunión CEPAL-FAO sobre

- Estrategias de Desarrollo Agrorural con Participación Campesina, Santiago de Chile, noviembre.
- CELADE (1987): *Boletín demográfico*, N° 39, enero.
- CEPAL (1985): *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*. Estudios e informes de la CEPAL, N° 54.
- _____ (1986 a): *Transición estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983* (LC/R. 547).
- _____ (1986 b): *Balance preliminar de la economía latinoamericana*.
- _____ (1987 a): *La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades* (LC/L. 413).
- _____ (1987 b): *Anuario estadístico*.
- _____ (1988): *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (LC/G. 1488 (SES 22/3)/Rev. 1), 8 febrero.
- CEPAL-FAO (1985): *Agricultura campesina en América Latina y el Caribe*.
- _____ (1987): *Crisis, proceso de ajuste y efectos sobre la agricultura en América Latina*.
- CIERA (1987): *Abastecimiento campesino, 1987-1988*, Managua.
- Commander, C. y P. Peek (1983): *Oil exports, agrarian change and the rural labour process*. OIT, WEP 10-6/wp 63, Ginebra.
- Dunham, D. (1983): Historia y economía política de las políticas relacionadas a los pequeños agricultores. *Revista de la CEPAL*, N° 18.
- Durston, J. (1982): Clase y cultura en la transformación del campesinado. *Revista de la CEPAL*, N° 16.
- _____ (1983 a): *El sistema alimentario mexicano: ¿un nuevo estilo de desarrollo social rural?* CEPAL (E/CEPAL/SEM/R. 13).
- _____ (1983 b): Comunidad andina, gestión de recursos y diferenciación social. *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, CEPAL-PNUMA, vol. 1, Santiago de Chile.
- _____ y A. Crivelli (1984): Diferenciación campesina en la sierra ecuatoriana. *Estrategias de supervivencia en la comunidad andina*. M. Chiriboga et al., CAAP, Quito.
- Estévez, G. (1980): Qué hay detrás de la crisis rural. *Comercio Exterior*, julio.
- Hewitt, C. (1976): *Modernizing Mexican agriculture*, UNRISD, Ginebra.
- Iturriaga, J. (1987): *Programas sociales masivos de CONASUPO*. Coloquio Internacional sobre Comercio en Programas Sociales Masivos. Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, Buenos Aires.
- Klein, E. y J. Wurgaft (1985): *La creación del empleo en períodos de crisis*, PREALC.
- Lacroix, R. (1985): Integrated rural development in Latin America. *World Bank Working Paper* 716, Washington D.C.
- Longhurst, R. (1987): Policy approaches toward small farmers. *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*, G. Cornea y otros., UNICEF.
- Llambi, L. (1979): El mercado de trabajo en la agricultura empresarial venezolana. *Estudios rurales latinoamericanos*, Vol. 2, N° 3.
- Monge, C. (1987): *Las ferias del agricultor en Costa Rica*. Reunión CEPAL-FAO sobre Estrategias de Desarrollo Agrorural con Participación Campesina, Santiago de Chile, noviembre.
- Palau, T. (1987): *Redestinación de los subsidios estatales hacia el sector campesino*. Reunión CEPAL-FAO sobre Estrategias de Desarrollo Agrorural con Participación Campesina, Santiago de Chile, noviembre.
- PREALC (1986): *La creación del empleo productivo: una tarea impostergable*.
- República de Colombia (1987): *Fundamentos del Plan Nacional de Rehabilitación*. Presidencia de la República.
- República de Guatemala (1987): *Decreto Ley 52-87 de los Consejos de Desarrollo Rural y Urbano*. Congreso Nacional.
- República de Nicaragua (1986): *Evaluación de siete años de la reforma agraria y el desarrollo agropecuario*. Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria.
- Revista Coyuntura Agropecuaria (1987): *Reforma agraria: elementos para el debate*. Suplemento especial N° 1, Colombia.
- Schejtman, A. (1987 a): Campesinado y seguridad alimentaria *Estudios rurales latinoamericanos*, vol. 10, N° 3.
- _____ (1987 b): *Biocología y campesinado: notas para una reflexión*. Reunión CEPAL-FAO sobre Estrategias de Desarrollo Agrorural con Participación Campesina, Santiago de Chile, noviembre.
- Thiesenhusen, W. (1987): Rural development questions in Latin America. *Latin American Research Review*, xxii.
- Warman, A. (1977): *La colectivización en el campo: una crítica*. Cuadernos políticos, México.
- Wilk, R. (1987): The search for tradition in southern Belize. *América indígena*, vol. XLVII, N° 1.
- Wulf, E. (1986): Beyond the Green Revolution: new approaches for Third World agriculture. *Worldwatch Papers* 73, Washington D.C.

Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía

*Juan M.F. Martín**

Los países de América Latina enfrentan el desafío de encarar una reestructuración de sus economías a partir de condiciones adversas impuestas por la crisis. Ni el Estado neoliberal ni el intervencionismo tradicional podrán cumplir las exigentes funciones que la situación de crisis y la necesidad de transformación demandan. Por el contrario, se requiere una concertación de esfuerzos de los sectores sociales y productivos que parta del supuesto de que la competencia no es sólo interna sino también internacional.

Como lo muestra la experiencia exitosa de algunos países del mundo en desarrollo, el papel del Estado es crucial en esta perspectiva pero es necesario cambiar su libreto tradicional: menos regulación y más promoción del desarrollo. Una mayor descentralización de las decisiones permitiría ampliar la capacidad de innovación. Así, cabría combinar —con criterios de racionalidad social— planificación y mercado en vez de insistir en su oposición. En efecto, se requiere ir conformando una nueva articulación de intereses públicos, estatales y privados, que sea más funcional a la instauración de un círculo virtuoso de relacionamiento. La razón es simple pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad, sino por sus interacciones y articulaciones y por las modalidades de funcionamiento de la economía en su conjunto. Tampoco se trata de dismantelar irreflexivamente el sistema vigente de regulaciones y el aparato productivo estatal; más bien es necesario racionalizarlo —de manera progresiva y transparente— para promover una mayor eficiencia global de la economía, en sus sectores público y privado.

En este contexto, la política de empresas públicas debe renovarse apuntando, en lo macro, a la concentración en actividades estratégicas y prioritarias y, en lo micro, a la modernización de su estructura y recuperación del espíritu empresarial.

*Coordinador del Área de Programación del Sector Público del ILPES.

Introducción

La expansión del sector de empresas públicas (SEP), sobre todo en las dos últimas décadas, ha sido un fenómeno generalizado en las economías mixtas, no sólo en los países del mundo en desarrollo sino también en los países desarrollados.

Una de las características básicas del SEP en el ámbito de los países latinoamericanos es su marcada heterogeneidad, tanto desde el punto de vista de las formas de organización jurídica, de la estructura patrimonial de las empresas, de la naturaleza de los bienes y servicios que presta, como por los distintos mercados y necesidades sociales hacia los cuales se orienta, e incluso desde la propia historia de la creación o incorporación de cada empresa al sector público. En realidad, existen varias historias paralelas en la conformación del SEP, que obedecen a diferentes racionalidades. Por este motivo, carece de sentido diagnosticar los problemas del sector sin hacer referencia a su heterogeneidad, o establecer políticas uniformes sobre una realidad tan compleja y diversa.

El SEP ha desempeñado un papel deliberado y decisivo en la consolidación de los estados nacionales independientes de la región y en su proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, algunos análisis nacionales coinciden en señalar un crecimiento no necesariamente planeado del SEP durante los últimos años; éste ha sido más el resultado de soluciones *ad hoc* a problemas de política económica (por ejemplo, la incorporación de empresas privadas en situación de falencia), que la consecuencia de una orientación de largo plazo hacia una creciente estatización de la economía.

Cuando este resultado se aprecia en su conjunto el SEP constituye un conglomerado técnico, económico y financiero complejo y diversificado, que impone demandas muy elevadas para su gestión y control efectivos, entre ellas: las dificultades conocidas para administrar conglomerados de gran dimensión (públicos o privados); la demanda excesiva sobre aparatos públicos desarticulados; y la diferencia entre propiedad estatal y capacidad de dirección pública efectiva.

Asimismo, estos conglomerados operan en el contexto de economías que presentan signos visibles de ineficiencia global, tanto en el sector pú-

blico como en el privado, en un círculo de interacción perverso. Por consiguiente, apuntar sólo a la falta de eficiencia en el SEP no parece la aproximación más adecuada; resulta más apropiado poner el acento en la necesidad de incrementar la eficiencia global (pública y privada) de la economía, para mejorar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno.

La discrepancia entre opiniones y realidades y las dificultades para comprender qué ocurre con la intervención estatal en América Latina, se deben en parte a la carencia de una teoría que explique el funcionamiento real de una economía mixta y que pueda fundamentar el diseño de políticas y otras medidas de acción concreta. La diversidad de facetas que ofrece el tema da paso a numerosos intentos de interpretación, general-

mente contradictorios entre sí, y requiere métodos empíricos de análisis. En buena medida, la comprensión de la intervención estatal debe buscarse, todavía, en la práctica social y económica, antes de que se perfeccionen las teorías correspondientes.

En este contexto destacan tres temas principales, con claras vinculaciones entre sí. En la sección I se analizan los modos de interacción de los sectores público y privado en el contexto de las economías mixtas de la región. Luego se revisan algunos elementos básicos para la reforma del SEP (sección II) y se examinan las características centrales de los programas de privatización (sección III). En las consideraciones finales, se formulan algunos interrogantes como base para el debate.

I

Interacción de los sectores público y privado

En su esencia, una economía mixta puede caracterizarse por la coexistencia de dos principios organizativos básicos: i) el de la economía privada, basado en relaciones de intercambio y con la tasa de ganancia como orientador principal en la asignación de recursos; y ii) el de la economía pública, donde prevalece como principio organizativo la asignación de recursos mediante disposiciones administrativas o procedimientos de naturaleza política.

Se trata, en síntesis, de dos lógicas distintas de asignación: por el mercado, una, y fuera del mercado, la otra.

Estas dos lógicas interaccionan tanto a nivel microeconómico como macroeconómico. El primer tipo de interacción corresponde a las empresas de propiedad mixta, en las cuales mediante una gama relativamente amplia de modalidades diferentes se articulan, a nivel microeconómico, capitales privados y públicos. A nivel macroeconómico, por su parte, ambas lógicas interactúan por medio de un conjunto, en parte demandado y en parte impuesto, de numerosas medidas de política económica. A su vez, estas medidas pueden dividirse en políticas contra el mercado (las regulaciones de todo tipo) y a favor del mercado

(diversas medidas de fomento a la actividad privada).

En el caso latinoamericano, la intervención estatal —y en particular la producción pública— se apoyó en dos tipos de consideraciones, vinculadas ambas a la asignación de recursos, pero desde perspectivas diferentes. La primera, de carácter más académico y de enfoque microeconómico y estático, estuvo centrada en la corrección de las denominadas fallas del mercado; la segunda, más pragmática y con un enfoque macroeconómico y dinámico, giró en torno al papel del Estado en el proceso de acumulación de capital.

La aproximación teórica tradicional al análisis económico de la producción pública se encuadra en las proposiciones de la “economía del bienestar”. Como es sabido, dada una determinada distribución de los factores de producción, las fuerzas competitivas en una economía de mercado generarán una asignación de recursos eficiente en el sentido de Pareto. Hay múltiples razones por las cuales el sistema de precios de mercado no da las señales adecuadas para la asignación eficiente de recursos. En el contexto de esta discusión, cabe destacar dos: i) cuando existen ren-

dimientos crecientes a escala en la producción, por ejemplo, en la distribución de electricidad, y ii) en la presencia de externalidades, como es el caso de la congestión en el tránsito urbano. La respuesta generalizada en las economías de América Latina a esta situación ha sido la producción pública.

Por consiguiente, uno de los fundamentos teóricos para la producción pública se basa en consideraciones de eficiencia asignativa; es decir, apunta a lograr una asignación eficiente de recursos en el conjunto de la economía. En contraste con lo anterior, el argumento en favor de la iniciativa privada descansa en el papel de los incentivos y restricciones que impone la competencia para alcanzar la eficiencia productiva (o técnica) de la empresa (maximización de ganancias, o minimización de costos para un nivel dado de producción).

El enfoque normativo de la economía de la empresa pública supone, implícitamente, la existencia de eficiencia productiva. La relevancia empírica de este supuesto es importante, por cuanto la eficiencia productiva es condición necesaria para la eficiencia asignativa (Rees, 1984) que, como se señaló, fundamenta la producción pública. La heterogeneidad del sector de empresas públicas en los países de la región no permite una respuesta taxativa, ni mucho menos única, en el sentido de si dicho supuesto es válido o no. El peligro para la eficiencia productiva de una posible discrepancia entre las modalidades efectivas de gestión y su visión normativa fue tempranamente planteado (Little, 1952). El argumento central señalaba las complicaciones de un contexto que impedía definir con claridad los objetivos de la empresa y, concomitantemente, las dificultades para evaluar su gestión por resultados.

La empresa pública debe responder a una triple lógica: i) la de entidad empresarial; ii) la de instrumento de política gubernamental; iii) la de unidad de producción sujeta a evaluación pública (Martín, 1986). La frecuente falta de congruencia entre las dos primeras lógicas (maximización de ganancias frente a eficacia en el logro de objetivos gubernamentales), contribuye a crear una imagen de ineficiencia de la empresa pública que se fundamenta en su déficit financiero o, alternativamente, en su necesidad de recursos fiscales compensatorios. Paralelamente, la presión para reducir sus gastos redundará en un

deterioro de los niveles de servicio, perjudicando así su valoración en el ámbito de la tercera lógica (entidad de producción sujeta a evaluación pública).

En teoría, la empresa privada se guía por una lógica más simple, la maximización de la tasa de ganancia, y un indicador claro de su desempeño es el valor de sus acciones en el mercado. Además, la competencia en los mercados de productos castiga con la quiebra a las empresas ineficientes, mientras que la competencia en los mercados de capitales posibilita el desplazamiento de sus directivos antes de que la empresa alcance un punto crítico en su gestión.

La realidad de las economías de la región contrasta, sin embargo, con este modelo de disciplina impuesto por el mercado. La falta de competencia en los mercados de productos, el mínimo número de empresas que cotizan en la bolsa, su poco abierta estructura de capital y el escaso desarrollo de los mercados de capitales, o su misma perversión especulativa, reducen —muy sensiblemente— la presión sobre las empresas privadas para que alcancen eficiencia productiva y asignativa.

Esta oposición entre incentivos supuestos y reales, tanto en la gestión de las empresas públicas como privadas, es un claro indicador de las deficiencias en el funcionamiento global de la economía; su explicación debe buscarse en la segunda perspectiva antes señalada: el papel del Estado en el proceso de acumulación de capital.

La magnitud y el ritmo de la intervención estatal en el caso de las economías latinoamericanas a partir de la segunda posguerra —y en algunos países desde algunos años antes—, se apoyó en un consenso bastante generalizado acerca del papel que debe cumplir el Estado en la dinamización del proceso de desarrollo económico. Este modelo se basó, por un lado, en la capacidad del Estado para financiar su propio gasto y reasignar los flujos de ahorro de la economía y, por otro, en un amplio y consistente sistema de regulaciones.

Esta combinación coherente de producción mixta y regulaciones configuró un cuadro de crecimiento en que destacaron, por su dinamismo, dos agentes económicos: el monopolio estatal —natural y protegido— y los monopolios y oligopolios privados protegidos. En ambos casos, la falta de competencia restringió severamente

los incentivos para lograr eficiencia en la producción y en la asignación de recursos; asimismo, condujo —a los dos agentes— hacia una pugna permanente por la apropiación de cuasirrentas originadas en mercados reservados y no desafiables.

En este contexto, la lógica de la producción pública y la de la privada han interactuado en una modalidad crecientemente conflictiva, sobre todo a partir de la crisis del modelo a comienzos de la década pasada. i) En relación con los empresarios, se percibe una doble actitud frente al intervencionismo estatal: su propensión a adherir a un discurso ideológico que achaca a la ingerencia estatal la mayoría de sus males y, por otro lado, su presión sobre los recursos públicos para compensar su falta de competitividad, incrementar sus ganancias o resarcirse de pérdidas por decisiones equivocadas. ii) Por el lado de los funcionarios públicos también se perciben dos tipos de actitudes: el intento de trasladar mecánicamente las modalidades de gestión privada a la esfera pública, ignorando las diferencias de objetivos y procedimientos que derivan de la lógica particular de la asignación de los recursos en cada sector; y la insistencia en aumentar las regulaciones por considerar al sector privado como estructural y permanentemente débil para ejercer la función empresarial, o inevitablemente perverso en su modalidad de funcionamiento.

Es indiscutible que la experiencia puede avalar cualquiera de estas posiciones: es posible argumentar sobre "el fracaso de la estatización" como también es válido hablar de "la estatización del fracaso". El punto, sin embargo, es que si no se supera esta situación de conflicto y desconfianza mutua, las tareas del desarrollo y de la convivencia democrática tienen menores posibilidades de éxito. En suma, deben construirse los puentes que permitan salvar las discontinuidades que una y otra posición se empeñan en establecer (ILPES, 1985). En este sentido, conviene recordar que las relaciones entre los participantes de ambos sectores se han vuelto cada vez menos anónimas en la economía moderna; en consecuencia, ha aumentado la importancia de la negociación.

Es probable que sea hora de un *nuevo tratado de límites* entre lo público y lo privado, pero es indudable que se requieren urgentes *acuerdos de integración fronteriza* (prioritariamente, entre ellos, uno sobre innovación tecnológica y otro

sobre flujos de financiamiento recíproco). La razón es simple: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad sino, principalmente, por sus interacciones y articulaciones y por las modalidades de funcionamiento de la economía en su conjunto. En un marco democrático, tanto el eventual nuevo tratado como los acuerdos mencionados deberían recibir una discusión amplia y caracterizarse por su transparencia.

Los desafíos inéditos impuestos por la crisis exigen hoy soluciones distintas y, en particular, es preciso alcanzar una mayor eficiencia global y flexibilizar la estructura productiva para maximizar su capacidad de adaptación permanente a los cambios desfavorables y ante las oportunidades que un marco externo volátil y turbulento también ofrece. Así, la tarea del desarrollo necesita encarar la asociación entre empresariado y gobierno como un sutil desafío a su labor de concertación social. Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede liderar los cambios que modernicen el aparato productivo; sólo la conducción gubernamental, con una visión de largo plazo, puede discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos, mediante una política de desarrollo legitimada por el conjunto de la sociedad (ILPES, 1987).

En este sentido, los países de la región enfrentan el desafío de una ofensiva, esgrimida con notoria insistencia por los organismos financieros internacionales y otros observadores externos, que pone el acento en la necesidad de privatización (Aylen, 1987). Esta propuesta de cambio direccional ha penetrado el ámbito de la discusión interna en varios países de la región, encontrando eco en algunos actores nacionales. Otros han cuestionado ya sea los fundamentos, la magnitud o la velocidad del cambio de dirección propuesto.

Aunque la aplicación dogmática e indiscriminada de esa posición tiene que ser confrontada, hay dos buenas razones por las cuales el problema debería ser cuidadosamente analizado en el contexto de cada situación nacional: una, de carácter político consiste en que la consideración de que todo debe provenir o tener solución por la iniciativa estatal, es contradictoria con el concepto mismo de economía mixta; genera comportamientos sociales pasivos y dependien-

tes, poco comprometidos con la realidad y con indeseables reducciones en la creatividad, iniciativa y responsabilidad de los distintos actores nacionales; la otra, de carácter técnico, estriba en que el conjunto de funciones desempeñadas por el sector gubernamental constituye un conglomerado productivo, económico y financiero muy complejo y diversificado y que presenta, además, articulaciones perversas con el sector privado, e impone demandas al gobierno que están por encima de su disponibilidad real de recursos creativos, negociadores, de organización y financieros.

Hay también una razón más pragmática: en los países del área, sus gobiernos han adoptado o están considerando acciones para redefinir la relación público-privado, dentro de un marco de

aguda controversia o incertidumbre acerca de sus posibles resultados. Indudablemente, es necesario un serio esfuerzo de imaginación e iniciativa para encontrar soluciones aceptables y viables. En la sección III se examinan los argumentos y la experiencia reciente de programas de privatización.

Cabe destacar, también, que incluso si se alcanzan éxitos importantes en el proceso de privatización, transferencia de administración o descentralización, parece realista pensar que subsistirá un sector público amplio, lo cual obliga, al mismo tiempo, a continuar y acrecentar el esfuerzo de modernización y mejora del desempeño económico y social del sector público, tema de la próxima sección.

II

La reforma del sector de empresas públicas

En la experiencia latinoamericana, con variantes nacionales, el SEP se encuadró predominantemente en el denominado régimen de supervisión ministerial. Esta estructura tenía como finalidad, alcanzar los objetivos fijados en el acto de constitución de cada empresa; armonizar su gestión con la política y con la programación establecida por el gobierno para el respectivo sector de actuación; y otorgar la autonomía administrativa, operacional y financiera necesaria para una gestión eficiente.

Por añadidura, la integración de los ministerios sectoriales en un Sistema Nacional de Planificación buscaba compatibilizar las actividades de cada ministerio, incluyendo sus entidades vinculadas, con los objetivos más generales de la política de desarrollo.

Este diseño formal, sin embargo, dejaba de lado una cuestión fundamental en el análisis de los problemas de organización y gestión del sector público: la ubicación de las empresas públicas en el espacio político de los intereses vinculados con una determinada política gubernamental.

Esta omisión estuvo basada en una concepción del Estado y de la sociedad viciada de formalismo, e inconsecuente con la complejidad de la realidad. Presuponia una visión monolítica del

aparato estatal, desvirtuando tanto sus relaciones reales con la sociedad civil como las características del proceso de formación de las políticas públicas en el interior de la burocracia estatal.

El aparato estatal no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo, mecánicamente, a un diseño planificado y coherente. En la medida en que sus varios centros de decisión dividen su lealtad en torno de propuestas, intereses y proyectos diversos, se compromete la homogeneidad de las políticas, la coherencia global y la coordinación de las decisiones, así como la capacidad para planificar y decidir sobre cuestiones de largo plazo. Es decir, la naturaleza del aparato productivo público, y su propia organización administrativa, resultan afectadas por las vicisitudes de una lucha permanente en el interior de la burocracia que a su vez expresa otros enfrentamientos sociales.

El escaso éxito de aquellas formas de supervisión y control encuentra sus causas en un variado número de factores. Casi todos ellos se relacionan, de alguna manera, con el mayor poder técnico y político de las empresas en comparación con los órganos encargados de su supervisión y control. Así, ante la incapacidad de evaluar el

mérito de la actuación de la empresa, las tareas hacen hincapié, a menudo exclusivo, en los aspectos formales. Por lo tanto, el foco del control se disloca hacia el plano jurídico-formal que caracteriza el control presupuestario de la administración pública y permanece centrado en una esfera puramente burocrática.

Generalmente, diferentes aspectos de la supervisión y control que afectan un área particular de la empresa (personal, precios, recursos financieros, etc.) son ejercidos por distintos entes, derivando en el denominado problema de propietarios múltiples. Cuando supervisión y control —funciones asignadas a múltiples órganos del gobierno central— carecen de la coordinación necesaria para tener en cuenta sus interacciones y dar congruencia a su desarrollo temporal, pueden derivar en situaciones inmanejables desde el punto de vista de la lógica unitaria de la empresa pública.

Las dificultades para el funcionamiento de este modelo de relación entre el SEP y el gobierno central se vieron agravadas en años recientes por dos hechos: el aludido proceso de crecimiento vertiginoso del SEP en casi todos los países de la región; y la situación de crisis económica en que se sumergen los países latinoamericanos a partir de 1981-1982 y que encuentra su manifestación más evidente en el problema de la deuda externa.

La crisis económica afectó, de manera significativa, las relaciones entre el SEP y el gobierno central. Con menor o mayor grado de alteración en la organización formal de esa relación, se impusieron sobre las empresas públicas fuertes controles financieros, centralizados en las autoridades responsables de la política macroeconómica del gobierno. La implantación de estos controles, cuya racionalidad se fundamenta en el logro del ajuste externo y de la estabilización interna, ya sea mediante procesos simultáneos o escalonados en el tiempo, tuvo serias consecuencias en el nivel de desempeño de las empresas públicas, comprometiendo, en algunos casos incluso los gastos de operación y mantenimiento de su capacidad instalada¹.

¹En este sentido, cabría recordar que, si bien no puede ignorarse la necesidad de elevar el nivel de desempeño de los gobiernos y de adoptar una práctica austera en la gestión pública, el eventual gigantismo de los déficit públicos se debe,

Operativamente, la tendencia básica apuntó a la programación y al seguimiento del flujo financiero anual de las empresas. Específicamente, en lo referente a los gastos se fijaron límites para inversión, otros gastos de capital, servicio de la deuda (amortización y carga financiera) y también para los gastos de personal. Por el lado de los ingresos, se buscó controlar el uso de los recursos propios de las empresas, los provenientes de transferencias fiscales y las operaciones de crédito, interno y externo.

Algunos de los problemas con este tipo de control de las empresas públicas merecen identificarse: i) El carácter financiero del control predomina sobre el concepto económico; así, por ejemplo, habitualmente no se examinan criterios de rentabilidad social o macroeconómica de las inversiones; ii) el enfoque del sistema de control es básicamente anual, hecho que se opone a la realidad física de los proyectos de inversión y, por otro lado, a una programación ordenada de sus operaciones; iii) los procedimientos de control del gasto tienden a aplicarse uniformemente ya sea a través de recortes presupuestarios indiscriminados, o mediante un racionamiento trimestral o mensual de los desembolsos financieros; iv) si el proceso presupuestario no está integrado (presupuesto del SEP, fiscal, cambiario y monetario) y sólo alguno de ellos están sometidos a la aprobación legislativa, el logro de los objetivos macroeconómicos resulta en altos costos para los presupuestos menos flexibles; y, v) el sistema de control centralizado en los organismos responsables de la política macroeconómica configura, desde la perspectiva de la organización institucional, un cuadro de conflicto de intereses con los ministerios sectoriales de los cuales dependen, funcionalmente, las empresas públicas.

En la medida en que este tipo de controles se impone de manera abrupta y sin una estrategia global —pero también particularizada— para la reestructuración del SEP, se termina cerrando el círculo vicioso que afecta el desempeño de la empresa pública (Ayub y Hegstad, 1987).

La experiencia de los años recientes ha evidenciado también una reducción en el grado de

en buena medida, a un impacto retransmitido hacia adentro desde el frente de la deuda externa que no se resuelve, por lo tanto, sólo con restricciones heroicas del gasto fiscal (Costa Filho, 1987).

autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas, afectándose así la capacidad de acción colectiva organizada de las sociedades nacionales (CEPAL, 1988). Es fundamental que la vulnerabilidad producida por la crisis no distraiga la atención de los países respecto del futuro; ello requiere una significativa renovación conceptual y técnica de la planificación (ILPES, 1987).

En lo relativo al SEP es necesario tanto cambiar el foco de atención, como también resolver un importante problema. En el pasado reciente, el esfuerzo se ha concentrado en cómo controlar, restringir y utilizar a las empresas públicas. Hoy, el foco prioritario debería ser otro: cómo recuperar el desdibujado espíritu empresarial. En el gobierno central, ello implica desarrollar una mayor capacidad estratégica para administrar un complejo de producción industrial y de prestación de servicios de considerable magnitud. En las empresas, ello requiere enfatizar la eficiencia y mantener la presión sobre los costos.

Pero también se requiere resolver un problema: el sistema de relacionamiento entre las empresas y el gobierno central. Las fallas de eficiencia en algunas empresas públicas no se deben, con exclusividad, a factores internos; buena parte de ellas está relacionada con la estructura institucional y legal, así como con las prácticas informales del sistema que enmarca y condiciona el accionar de las empresas.

La ya destacada heterogeneidad del SEP desalienta cualquier intento por plantear una estrategia general para inducir los cambios necesarios; más todavía, cuando se considera la variedad de situaciones que, también en este aspecto, presentan las economías de la región. Sin embargo, se han identificado tres componentes que posiblemente las integren (Boneo, 1986) y que se consideran de interés.

En primer lugar, el proceso de reforma debería estar basado en la negociación y concertación, en vez de apoyarse en principios jerárquicos formales y distribución nominal de autoridad. Una condición necesaria para ello es una mayor transparencia en el funcionamiento del sistema que, entre otras cosas, requiere asignar prioridad a los sistemas de información, sustituyendo cantidad e irrelevancia, por calidad y utilidad. Un procedimiento útil para iniciar aquella práctica social e institucional, es una versión simplificada del acuerdo-programa. A par-

tir de unos pocos acuerdos básicos, el procedimiento podría ir evolucionando hacia una concertación más global, plurianual y pública. Conforme a esta modalidad, los responsables de cada empresa incrementarían su capacidad de previsión y flexibilidad en lo relativo a las políticas de producción, empleo, precios e inversión. El gobierno central, por su parte, aseguraría una mayor eficacia en el logro de sus objetivos y también evaluaría el desempeño de los directivos de la empresa sobre la base de indicadores de resultados, como contrapartida de la mayor autonomía empresarial.

En segundo lugar, los procedimientos de negociación deben ser reforzados por un sistema claro y explícito de incentivos y sanciones, vinculado con el cumplimiento de las metas acordadas. Por este motivo, al acuerdo-programa entre la empresa y el gobierno central debería acompañar un plan estratégico para la empresa, incluida su reestructuración si fuese necesaria; el plan debería permitir desagregar las metas globales y asignar responsabilidades internas, posibilitando así sanciones graduadas en el nivel responsable en caso de incumplimiento no justificado de las metas acordadas. Asimismo, debería introducirse un sistema de incentivos vinculado con los incrementos en la productividad y otros indicadores del desempeño de la empresa.

En tercer lugar, en la mayoría de los países de la región se ha establecido algún tipo de agencia gubernamental para supervisar el conjunto o grupos de empresas públicas. En el contexto de las proposiciones anteriores, estas agencias deberían convertirse en el punto focal de las negociaciones gobierno-empresa y adquirir, así, influencia sobre ambos. Su tarea básica sería liderar y dar consistencia a los procesos de negociación, verificar el cumplimiento de los acuerdos y supervisar el sistema de incentivos.

Finalmente, cabe destacar que una estrategia global —pero también particularizada— para la racionalización del SEP puede incluir, entre sus componentes, la decisión de concentrar el esfuerzo gubernamental en áreas consideradas prioritarias. Así, no es infrecuente el anuncio, y en algunos casos la ejecución de programas de desestatización con diferente amplitud y profundidad. El componente más polémico de estos programas, la privatización, es analizado en la sección siguiente.

III

Características básicas de los programas de privatización

La privatización es un tema candente, y como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulada o atacada, que entendida. Sin embargo, hay un creciente volumen de investigaciones analíticas y empíricas que analizan la privatización desde una perspectiva más objetiva y que permiten identificar algunos de los impactos económicos del proceso. Aunque la discusión estuvo centrada, inicialmente, en el intercambio de activos entre los sectores público y privado, el análisis de su práctica ha ampliado el conjunto de temas en discusión para aproximarse al cambiante patrón de relacionamiento entre ambos sectores.

Las razones de la preocupación generalizada por el tema son claras y aunque varían de un país a otro, algunas cuestiones básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres: i) El desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones del pasado reciente y por el continuo incremento de las demandas y costos; ii) la inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y iii) la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno.

En esta perspectiva, una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación. No obstante, cabe advertir que, en este enfoque, las deficiencias del sector público son percibidas con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado; esto es, se contrasta una imagen concreta del sector público con una visión, más bien idealizada, del sector privado.

Las modalidades básicas de privatización que

se revisan a continuación presentan rasgos razonablemente definidos, pero su aplicación —en diferentes contextos nacionales— está destinada a ser variada y concitar, de manera creciente, atención y preocupación por sus efectos. Difícilmente podría ser de otro modo, ya que no está involucrada otra cosa que la gestión del balance entre los polos público y privado de las economías mixtas.

1. *Objetivos*

En torno al tema de la privatización se ha ido conformando por agregación una significativa lista de objetivos. Entre ellos destacan: a) mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa; b) dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas; c) generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales; d) promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular; y e) atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burocratas y sindicatos).

Todos estos objetivos han sido adjudicados a programas de privatización, especialmente en aquellos países donde se ha verificado un progreso más efectivo (véanse para el Reino Unido, Walters (1987) y para Chile, CORFO (1985)). Conviene destacar, sin embargo, que esta multiplicidad de objetivos no es indicador inequívoco de que la política de privatización, tal como se ejecuta en la práctica, obedece a una racionalidad muy sofisticada; por el contrario, esa multiplicidad revela la carencia de un análisis claro y sólido de sus propósitos y efectos. Como bien señalan Kay y Thompson (1986), en su análisis de la experiencia británica, se trata más bien de una política en busca de su racionalidad.

Tres razones avalan esta caracterización: una, el crecimiento por agregación indicaría que

cualquier objetivo adicional que aparece como deseable o realizable es incorporado a la lista; dos, la falta de un análisis explícito de las transacciones entre objetivos, real o potencialmente conflictivos; y, tres, el hecho de que la práctica privatizadora muestra claramente la subordinación del objetivo de eficiencia económica a los de generación de recursos fiscales² y redistribución patrimonial³ pero, sobre todo, a concretar la decisión de privatización cuando ésta ha sido anunciada. Al respecto, es ilustrativo el análisis de la experiencia de privatización de varias grandes empresas en distintos países desarrollados, presentado en Cointreau (1986).

2. Instrumentos

Como ya se mencionó, el tema de la privatización estuvo centrado, inicialmente, en el intercambio de activos entre los sectores público y privado. Progresivamente, el tema ha sido ampliado para dar cuenta del cambiante patrón de relacionamiento entre ambos sectores. En correspondencia con esta mayor amplitud del concepto de privatización se ha incrementado también el número y tipo de instrumentos considerados, los que pueden ser organizados en tres grupos.

- a) *Venta de activos*: intercambio de activos financieros privados por activos productivos públicos.
- b) *Desregulación*: conjunto de medidas para introducir mayor competencia en mercados configurados como monopolios legales, o en aquéllos que constituyen monopolios técnicos.
- c) *Contratos de concesión*: acciones destinadas a introducir una competencia por el mercado en situaciones en que no existe competencia en el mercado.

La privatización de determinadas empresas puede también apoyarse, como se verá, en combinaciones de estos instrumentos básicos.

a) *Venta de activos*. Ha sido el instrumento más utilizado en los programas de privatización en marcha. Esta venta se materializa mediante

tres tipos de procedimientos: oferta de acciones a un precio fijo, generalmente en una secuencia de operaciones parciales en la bolsa de valores; apertura de una licitación para la compra de paquetes sucesivos de acciones; y negociación directa entre las autoridades públicas y grupos inversionistas, principalmente extranjeros.

El primer procedimiento requiere la fijación de un precio, tarea que no es sencilla debido a que, con frecuencia, las acciones en oferta corresponden a empresas que producen bienes sin equivalente privado obvio, o también a que no existe un patrón de referencia comúnmente aceptado. Si bien el principio económico que debería orientar la fijación del precio es simple (valor presente de las ganancias prospectivas del activo), su aplicación encuentra serias dificultades en la práctica. Por este motivo, en el análisis de la experiencia reciente en transferencias de activos, se destaca la relación entre el precio al que han sido adquiridas las acciones y distintos indicadores de su probable valor⁴.

Sin ignorar la controversia que genera la elección de un patrón de referencia para este tipo de comparaciones, existe casi completa unanimidad entre los analistas en que se verifica una definida tendencia a la subvaluación, en particular cuando las ventas se realizan en períodos de recesión económica. La discrepancia surge, sin embargo, en torno al hecho de si ello es inevitable o incluso conveniente. En todo caso, también es evidente que los gobiernos consideran otros aspectos cuando fijan los precios para la venta de acciones (Vernon, 1987). Una de estas consideraciones consiste en asegurar que las acciones puestas a la venta sean efectivamente colocadas en el mercado, razón por la cual se tiende en general a fijar precios bajos en relación con posibles criterios objetivos. Las motivaciones para este proceder son complejas: en parte, se intenta evitar así las repercusiones negativas de una oferta fallida,

²Para una evaluación crítica de los efectos fiscales de la privatización, véase Mansoor, 1987.

³En este aspecto cabe distinguir entre los efectos en la distribución de activos y otros impactos sobre la distribución del ingreso (Vernon, 1988).

⁴En el caso de Chile se ha comparado el precio de venta con el valor-libro de las acciones y otros métodos de valoración de activos (véanse los cuadros 3 y 4 en Errázuriz y Weinstein, 1986) y para el caso del Reino Unido se ha utilizado como patrón de referencia el valor registrado en operaciones bursátiles una vez permitida la cotización de las acciones en mercado abierto (véase el cuadro 3 en Kay y Thompson, 1986). En ambos casos se comprueban descuentos muy importantes.

pero también se apunta a consolidar gradualmente una demanda para ofertas posteriores. En cualquier caso, se puede concluir que la subvaluación del patrimonio público genera beneficios extraordinarios para quienes están en condiciones de adquirir las acciones.

Un procedimiento alternativo a la venta a precio fijo es la licitación pública, con precio mínimo, a fin de generar ofertas para la adquisición de paquetes de acciones. En realidad, en aquellos casos en donde existe una mayor transparencia en los procedimientos de transferencia de activos, la licitación ha sido una forma de reacción de los gobiernos a las críticas por los bajos precios de venta de los activos⁵.

La necesidad de nuevos aportes de capital que evidencian muchas empresas públicas —incrementada como consecuencia de las restricciones fiscales impuestas por la crisis externa de los años ochenta— junto con el reducido tamaño y desarrollo de los mercados de capital de largo plazo locales, fundamentan un tercer procedimiento consistente en la negociación directa con grupos inversionistas externos, públicos y privados. Como es sabido, las perspectivas de un incremento de la inversión externa directa en la región son sombrías, aun a partir de sus bajos niveles actuales; de ahí la utilidad de incentivos eficaces para atraerla. Como principio general sería conveniente que las operaciones realizadas según esta modalidad se enmarcaran dentro de una política nacional para la inversión extranjera.

Las bases del reciente acuerdo entre Aerolíneas Argentinas y Scandinavian Airlines System parecen apuntar en esta dirección. La probable transferencia del 40% de los activos de la empresa argentina se inscribe en una negociación más amplia que incluye aportes de capital, renovación de equipos, modernización de la gestión de la empresa y acceso a nuevos mercados.

Una situación diferente corresponde a las operaciones realizadas al amparo del régimen de conversión de la deuda externa en participación

accionaria, de creciente difusión en los países de la región, aunque con características diversas (Lahera, 1987). En el caso de que la conversión se canalice hacia activos públicos existentes, situación posible en algunos países de la región pero no en otros, el resultado puede ser inconveniente para los intereses del país. En algunas de estas operaciones, los socios externos no aportan recursos de capital fresco, ni nueva tecnología, ni nuevos mercados para la generación de divisas. En el hecho, sólo se transfieren activos existentes, a precios bajos y fuertemente subsidiados.

Por último, cabe destacar un caso particular de venta, a precio cero, cual es la donación de una parte del capital accionario estatal a grupos sociales amplios y de bajos ingresos. Esta propuesta (Gerchunoff y Guadagni, 1987) busca conciliar la democratización de la propiedad con la eficiencia económica en los programas de desestatización, apoyándose en una combinación de gestión privada (inversionistas de riesgo privados y minoritarios, pero con control de la gestión) y propiedad pública no estatal (difusión de la propiedad accionaria mayoritaria para asegurar que el grupo capitalista de control apunte a la maximización de dividendos y no sólo a su propio beneficio).

b) *Desregulación.* Una revisión reciente y muy sistemática de la evidencia internacional del desempeño comparativo de las empresas públicas y privadas (Domberger y Piggott, 1986), concluye que la competencia cumple un papel más importante que la propiedad en la promoción de la eficiencia productiva. Así, las eventuales diferencias de desempeño están directamente relacionadas con las restricciones y oportunidades que ofrece un marco competitivo en los mercados de productos y de capital. En esta perspectiva, la competencia en el mercado de productos es concebida como un mecanismo que permite revelar la ineficiencia (quiebra) y la competencia en el mercado de capitales permite restaurar la eficiencia perdida. Para que ambos mecanismos funcionen, el esfuerzo de privatización debe estar precedido, o como mínimo acompañado, de programas de desregulación; en caso contrario, la transferencia de activos del sector público al privado no redundará, necesariamente, en una mayor eficiencia productiva. Esta posición, por cierto, contrasta con la visión de quienes sostienen que el proceso privatizador, por sí sólo y

⁵En el caso británico, la utilización de este procedimiento redundó en descuentos mucho menores, aunque también, en algunos casos, las autoridades no han recibido ofertas suficientes para adquirir la totalidad del paquete accionario licitado (véase cuadro 4 en Kay y Thompson, 1986).

automáticamente, conducirá a una mayor liberalización y flexibilidad de la economía.

La discusión reciente sobre desregulación destaca la importancia de remover las barreras a la entrada, como requisito previo para aumentar la competencia real o potencial en los mercados. La política de regulación se apoyó en el pasado en la teoría económica de organización de mercados, que pone el acento en las condiciones internas; esta teoría da cuenta de los distintos grados de competencia entre empresas que ya existen en el respectivo mercado. En estas condiciones internas concurren tanto componentes de estructura como también aspectos derivados del comportamiento de las empresas: estructura del mercado, diferenciación de productos, discriminación de precios, diferencias de costo, brechas de información, planificación estratégica, etc.

Este debate se ha enriquecido recientemente con la propuesta teórica de los mercados desafiables (Baumol y otros, 1982). Esta propuesta destaca la importancia de las condiciones externas como fuente potencial de competencia; es decir, subraya la influencia que puede tener en las empresas ya instaladas la posibilidad de que nuevas empresas ingresen al mercado. En ausencia de costos hundidos —valor de las inversiones que no puede ser recuperado al cesar la producción—, la remoción de barreras a la entrada asegurará comportamientos cuasicompetitivos, incluso en algunos casos de monopolio natural, ya que si el monopolista genera oportunidades de rentabilidad excesiva, su posición se tornará vulnerable a la entrada de potenciales competidores.

Aunque los supuestos en que se basa la propuesta de los mercados desafiables ha dado origen a un amplio debate (véase Shepherd, 1984), sugiere nuevas orientaciones posibles para la política de regulación. Así, el criterio relevante no sería ya el número de empresas y sus respectivas cuotas de mercado, sino la facilidad con que los oferentes puedan entrar y salir del mercado.

Sin embargo, más allá de las posibilidades teóricas, el entramado de intereses creados en torno a una determinada configuración del sistema regulatorio constituye un formidable obstáculo para incrementar la eficiencia productiva mediante una mayor competencia o desafiability de los mercados. Como bien se ha señalado (Gerchunoff y Guadagni, 1987), en las economías modernas existe un verdadero mercado

que enfrenta la demanda y oferta de regulaciones, y en torno al cual se articulan intereses tanto privados como públicos.

Por cierto, no se trata de dismantelar irreflexivamente el sistema de regulaciones, sino más bien de ir racionalizándolo, progresivamente y con la mayor transparencia posible, para promover una mayor eficiencia global de la economía. Tampoco se debería enfrentar esta tarea con una concepción ingenua que pretenda ignorar la existencia y posibles realineamientos de los grupos de intereses creados, pero sí es necesario conformar una articulación de intereses más funcional para la instauración de un círculo virtuoso en el relacionamiento estatal-público-privado.

c) *Contratos de concesión.* El tercer tipo de instrumentos consiste en la concesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios en situaciones de mercado caracterizadas por la ausencia de competencia, como es el caso por ejemplo de los monopolios naturales. Como ya se señaló, este instrumento ha sido ideado para inducir una competencia por el mercado cuando no existe competencia en el mercado. Aunque originalmente enunciado en el siglo pasado, este instrumento fue postulado más recientemente (Demsetz, 1968) como una alternativa posible ya sea a la producción pública, o a la regulación estatal de productores privados. Desde el punto de vista de su aplicación, se puede distinguir entre dos criterios para solicitar ofertas, en licitación competitiva para la concesión: i) menor precio unitario para la producción o distribución del bien o servicio, y ii) mayor suma fija por la concesión.

En el primer caso, subasta tipo Demsetz, la competencia entre los oferentes, en la medida en que no haya colusiones, reducirá la tasa de beneficio a su nivel competitivo, al acercar los precios de oferta a los costos marginales de producción. En otras palabras, la adopción de este criterio evitaría la ineficiencia asignativa del monopolio natural, siempre y cuando la subasta fuera realmente competitiva.

El segundo criterio otorgaría la concesión al productor que ofreciera la mayor suma fija. Como la adjudicación otorga derechos de monopolio, las ofertas se acercarían en este caso al valor presente del flujo de beneficios netos obtenibles durante el período del contrato más los activos

Cuadro 1^a

	Incremento de la eficiencia		Ingresos fiscales	Control gubernamental	Distribución ingreso		Grupos de presión
	asignativa	productiva			Activos	Pr y Rem	
A.1 Venta de activos (Empr. monopólicas)	no	sí	sí	Marco regulatorio necesario	Depende procedimiento venta	Depende marco regulatorio	no
A.2 Venta de activos (Empr. competitivas)	sí	sí	sí	no	Depende procedimiento venta	no	—
B.1 Desregulación (c/venta activos)	sí cuando mercado es competitivo o desafiante	sí	sí pero menor que en A.1	no	Depende procedimiento venta	sí	sí
B.2 Desregulación (s/venta activos)	sí cuando mercado es competitivo o desafiante	sí cuando pérdidas no son asumidas por el Fisco	no	no	no	sí	sí
C.1 Concesiones (Subasta Demsetz)	sí cuando sistema licitación es competitivo	sí dependiendo incentivos contrato	no	autoridad seguimiento y control contrato	no	sí	sí
C.2 Concesiones (Subasta renta monopólica)	no	sí	sí	marco regulatorio contrato	no	Depende marco regulatorio	no

^aAmpliado a partir del cuadro 3 en Domberger y Piggott, 1986.

recuperables a su finalización. Por lo tanto, la aplicación de este criterio aumentaría los ingresos fiscales (un mercado configurado como monopolio es más valioso que uno competitivo), pero a expensas de la eficiencia en la asignación de recursos.

El sistema de contratos de concesión es más apropiado en circunstancias en que las autoridades gubernamentales quieren controlar las características del servicio o del bien que se van a producir, y también en aquellos casos en que se contemplan subsidios públicos explícitos en su financiamiento. La concesión de servicios de transporte terrestre (Reino Unido) y aéreos (Australia) constituyen ejemplos recientes de aplicación de este instrumento.

Sin embargo, la conveniencia de su práctica —desde la óptica gubernamental— depende de varios factores (Domberger, 1986), entre los que cabe destacar los siguientes: i) Las licitaciones deben ser competitivas y las posibilidades de colusión cuidadosamente vigiladas; ii) los contratos deben especificar con precisión y sin ambigüedades las características de la oferta; iii) la duración óptima del contrato debe conciliar intereses conflictivos entre las autoridades y el concesionario; iv) la adopción de un marco regulatorio debe permitir el seguimiento y evaluación del desempeño del contratista para impedir, oportunamente, el deterioro de la calidad del servicio o producto; y v) los criterios para la transferencia de activos al término de la concesión deben quedar claramente establecidos.

3. Interacción entre objetivos e instrumentos

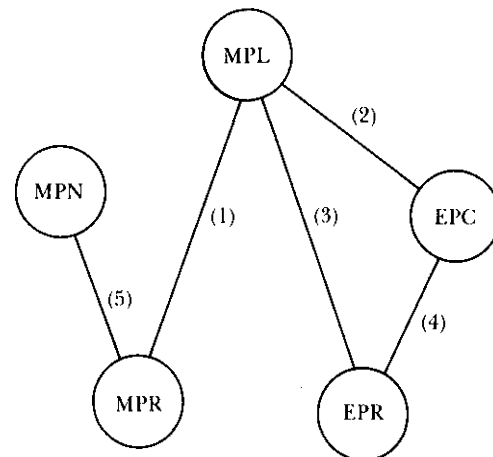
A modo de síntesis, se presentan en el cuadro 1 los efectos probables de cada uno de los instrumentos en los distintos objetivos atribuibles a programas de privatización, en el sentido más amplio antes indicado.

A partir de los efectos identificados en el cuadro 1, se pueden establecer trayectorias alternativas (Gerchunoff y Guadagni, 1987) para los programas de privatización que, al menos en parte, permiten atender la heterogeneidad del sector de empresas públicas en los países de América Latina.

En este sentido cabría distinguir tres situaciones básicas en el interior del SEP: i) monopolios públicos naturales (MPN), ii) monopolios públicos legales (MPL) y empresas públicas en mercados

competitivos (EPC). En el caso del sector privado se puede hacer una distinción entre monopolios privados (MPR), generalmente de carácter técnico por reducida dimensión de mercados protegidos, y empresas privadas competitivas (EPR). En el gráfico 1 se indican trayectorias alternativas en la búsqueda de una mayor eficiencia global de la economía.

Gráfico 1



La trayectoria (1) corresponde a la situación menos deseable, pero una de las más frecuentes en los programas de privatización recientes (Kay y Thompson, 1986). Ella involucra la transferencia de activos productivos públicos al sector privado y, con ello, de su renta monopólica. El atractivo para los gobiernos es la generación de recursos fiscales iniciales, aunque ello tiene evidentes conflictos con el flujo de recursos públicos en el mediano y largo plazos y con objetivos distributivos en la propiedad de los activos. Esta modalidad exige que el sector público organice un marco regulatorio; al respecto, cabe recordar que en la gran mayoría de los casos, la producción pública se ha fundamentado en las dificultades para ejercer una efectiva función de regulación (Borneo, 1985). En teoría, la transferencia debería traducirse en una mayor eficiencia productiva, pero la evidencia empírica internacional no es concluyente en este sentido (Shirley, 1983). Los efectos en los precios y remuneraciones depen-

den de la medida en que los posibles incrementos de la eficiencia productiva sean trasladables a menores precios y las ganancias de productividad, a remuneraciones más elevadas.

La trayectoria (2) implica, básicamente, la desregulación de monopolios públicos legales y obliga a las empresas públicas a operar en mercados más competitivos o desafiables. En la medida en que el gobierno no cubra eventuales pérdidas operacionales de las empresas, se incentivará el incremento de la eficiencia productiva, además de la mayor eficiencia esperable en la asignación de recursos.

La trayectoria (3) consiste, igualmente, en la desregulación de monopolios públicos legales, pero acompañada, en este caso, de la transferencia de activos productivos públicos al sector privado. De hecho es conveniente concebir esta trayectoria como una segunda etapa de la anterior (Brittan, 1986).

La trayectoria (4) corresponde a la privatización de empresas públicas que operan en mercados competitivos o desafiables. Las empresas privadas que fueron estatizadas debido a condiciones económicas o financieras precarias, son candidatas obvias a una reprivatización según esta

trayectoria. Cabe advertir, sin embargo, que en algunos casos la permanencia de empresas públicas en mercados competitivos con participación de empresas privadas puede ser indispensable para preservar esa estructura de mercado (Ayub y Hegstad, 1987). Por otra parte hay casos, como el de Brasil, en que las empresas públicas en mercados competitivos operan con elevados niveles de eficiencia tanto productiva como asignativa (Oliveira, 1985) y, por lo tanto, no se justifica su privatización por razones de eficiencia. Es importante, eso sí, que la empresa preserve la autonomía necesaria para alcanzar sus objetivos comerciales.

Finalmente, la trayectoria (5) consiste en la concesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios como alternativa a la producción pública en situación de monopolio natural y cuyos fundamentos han sido revisados recientemente (Roth, 1987). En esta modalidad, el punto crítico parece residir en la viabilidad del establecimiento de contratos detallados y precisos para la operación de la concesión y en la capacidad efectiva para su seguimiento y control por parte de las autoridades gubernamentales y los usuarios.

IV

Consideraciones finales

A modo de conclusión y como base para un debate cabría presentar las siguientes reflexiones:

1. Las economías latinoamericanas presentan signos visibles de ineficiencia global, tanto en el sector público como en el privado. En este contexto: a) la ineficiencia de la empresa pública no debe ser considerada un axioma; cuando existe ella es, en buena medida, el resultado de estructuras inadecuadas y, por lo tanto, susceptibles de corrección; b) el supuesto de la mayor eficiencia de la empresa privada tampoco tiene validez universal, al menos en las situaciones reales de los países de la región; y c) indudablemente se pueden adjudicar importantes ventajas a ambas, pero el acento debería colocarse en su interacción positiva en el contexto de economías mix-

tas, competitivas hacia el exterior y articuladas internamente.

Por estas razones habría que combinar, con criterios de racionalidad social, operaciones de desregulación y transferencia de activos, y esta última enmarcarse en un amplio y cuidadoso programa de racionalización del SEP.

2. La privatización —en el sentido más amplio aquí utilizado— ha irrumpido en el escenario latinoamericano como una idea-fuerza, cargada de simbolismos ideológicos, pero sobre la que no se ha articulado aún un discurso racional en el contexto concreto de cada país. Cabe insistir en la necesidad de prudencia para concebir y sobre todo para administrar el cambio que ella implica; tanto puede conducir a una amplia ex-

perencia democratizadora como también a un violento movimiento hacia la concentración del poder y la riqueza y al debilitamiento de las fronteras nacionales como barreras a una transnacionalización abierta.

3. Tampoco se puede descuidar que la racionalización del SEP, y las políticas de desestatiza-

ción que puedan acompañarlo, son procesos de largo plazo y además tienen consecuencias en ese mismo horizonte temporal. Por este motivo, es necesario alcanzar un consenso mínimo para asegurar su continuidad en el tiempo. Esto, a su vez, exige un debate amplio, informado y transparente.

Bibliografía

- Aylen, Jonathan (1987): Privatization in developing countries, *Lloyds Bank Review*, N° 163, Londres, enero.
- Ayub, A. y Hegstad, O. (1987): Public industrial enterprises: determinants of performance. *Industry and Finance Series*, Vol. 17, Banco Mundial, Washington.
- Baumol, W., y otros (1982): *Constatable markets and the theory of industry structure*. Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- Boneo, Horacio (1985): Privatización: ideología y praxis, *Privatización: del dicho al hecho*, Boneo Editor, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires.
- _____ (1986): *Relaciones entre gobierno central y empresas públicas: hacia una concepción alternativa*, documento preparado para el Seminario Internacional ILPES-CLAD-OIT sobre "Relaciones Gobierno Central-Empresas Públicas", Montevideo, por publicarse.
- Brittan, S. (1986): Privatization: a comment on Kay and Thompson, *The Economic Journal*, Vol. 96, Cambridge, marzo.
- CEPAL (1988): *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*, LC/G. 1488 (SES 22/3)/Rev. 1, Santiago, febrero.
- Cointreau, Edouard (1986): *Privatización, el arte y los métodos*, Centre d'Observation et de Prospective Sociales, Unión Editorial, Madrid.
- CORFO (1985): *Fundamentos y objetivos de la venta de acciones a las AFP*, Santiago.
- Costa-Filho, Alfredo (1987): Exposición inaugural del Director General del ILPES en el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, *Revista de la CEPAL*, N° 31, Santiago, Chile.
- Demsetz, H. (1968): Why regulate utilities. *Journal of Law and Economics*.
- Domberger, Simon (1986): Economic regulation through franchise contracts, en *Privatization and regulation: the United Kingdom experience*, Oxford University Press, Oxford.
- Domberger, S. y Piggott, J. (1986): Privatization policies and public enterprises: a survey. *The Economic Record*, Londres, junio.
- Errázuriz, E. y Weinstein, J. (1986): Capitalismo popular y privatización de empresas públicas, Programa de Economía del Trabajo, *Documento de Trabajo*, N° 53, Santiago, septiembre.
- Gerchunoff, P. y Guadagni, A. (1987): Elementos para un programa de reformulación económica del Estado, *Desregulación y crecimiento*, V Convención de bancos privados nacionales, Editorial Tesis, Buenos Aires.
- ILPES (1985): *Bases técnicas del temario propuesto*, V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, México, abril.
- _____ (1987): Planificación para una nueva dinámica económica y social. *Revista de la CEPAL*, N° 31, Santiago, Abril.
- Kay, J.A. y Thompson, D.J. (1986): Privatización: a policy in search of a rationale. *The Economic Journal*, Vol. 96, Cambridge, marzo.
- Lahera, Eugenio (1987): La conversión de la deuda externa vista desde América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 32, Santiago, agosto.
- Little, I.M.D. (1952): *A critique of welfare economics*. Oxford University Press, Oxford.
- Mansoor, Ali M. (1987): The budgetary impact of privatization. *IMF Working Paper*, FMT, Washington.
- Martin, Juan (1986): *Algunas consideraciones sobre la gestión de las empresas públicas*. Documento preparado para el Seminario ILPES-CLAD-OIT sobre Relaciones Gobierno Central-Empresas Públicas, Montevideo, por publicarse.
- Oliveira, J. Carlos (1985): *La empresa estatal como instrumento de política económica*. Documentos PE.46, Santiago.
- Rees, Ray (1984): *Public enterprise economics*, Weidenfeld & Nicholson, Londres.
- Roth, Gabriel (1987): *The private provision of public services in developing countries*. EDI series in economic development, Banco Mundial, Oxford University Press.
- Shepherd, William G. (1984): Contestability vs. competition. *The American Economic Review*, Vol. 74, N° 4, septiembre.
- Shirley, Mary M. (1983): Managing state-owned enterprises, *World Bank Staff Working Papers*, N° 577, Washington.
- Vernon, Raymond (1987): *Economic aspects of privatization programs*, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial, marzo.
- _____ (1988): Key conceptual issues in the privatization of state-owned enterprises, *mimeo*, Universidad de Harvard.
- Walters, Alan (1987): Economía política de las privatizaciones, *Desregulación y crecimiento*, op. cit.

El problema de la deuda de Cuba en monedas convertibles

*A.R.M. Ritter**

Durante el decenio de 1980, se ha agravado el problema del endeudamiento de Cuba en monedas convertibles y en el marco de su participación en la economía mundial. Antes de 1985, el problema aparentaba ser manejable, y en realidad no parecía perjudicar gravemente el crecimiento macroeconómico cubano, que fue vigoroso entre 1981 y 1985, mientras en la mayoría de los otros países deudores en desarrollo se producía una profunda contracción económica.

Ya en 1986, no obstante, el problema del endeudamiento en monedas convertibles parecía haber llegado a una nueva etapa. Ese año quedó en claro que Cuba ya no podría evitar la austeridad y la contracción económica, como resultado y como medio de enfrentar el problema del endeudamiento. En retrospectiva, la real gravedad del problema había sido oscurecida y evitada entre 1980 y 1985 por la acción de factores temporales que incidieron favorablemente en la situación del balance de pagos. Al debilitarse la acción de dichos factores en 1986, se hizo evidente la naturaleza genuina del problema.

En el ensayo se examinan, en primer lugar, los orígenes, dimensiones y efectos del problema. Luego se analizan las reprogramaciones, y especialmente las de 1986-1988, en el marco de la situación macroeconómica y externa del momento. Se estudian las medidas tomadas por el país ante la crisis de estos dos últimos años, y finalmente se esboza la situación de 1988, junto con las opciones para la acción.

*Department of Economics and School of International Affairs, Carleton University, Ottawa, Canada.

Introducción

Durante el decenio de 1980, se ha agravado el problema de endeudamiento de Cuba en monedas convertibles y en el marco de su participación en la economía mundial, fuera de la agrupación del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CA-ME). El aumento de la deuda en monedas convertibles, por razones diversas, fue acelerado en los años setenta, pero sólo en los años ochenta creó dificultades serias al país. En la primera mitad del actual decenio, la deuda fue motivo de permanente preocupación y obligó a realizar tres reprogramaciones. Antes de 1985, el problema aparentaba ser manejable y, en realidad no parecía perjudicar gravemente el crecimiento macroeconómico cubano, que fue vigoroso entre 1981 y 1985, mientras en la mayoría de los otros países deudores en desarrollo se producía una profunda contracción económica.

Ya en 1986, no obstante, el problema del endeudamiento en monedas convertibles parecía haber llegado a una nueva etapa. A pesar de las reprogramaciones realizadas, el deterioro de la situación del balance de pagos dificultó en ese año el servicio de la deuda, y Cuba inició una cuarta ronda de reprogramación. El país suspendió los pagos el 1 de julio de 1986, a la espera del buen término de las negociaciones. En ese mismo año quedó en claro además que Cuba ya no podría evitar la austeridad y la contracción económica, como resultado y como medio de enfrentar el problema del endeudamiento. En retrospectiva, la real gravedad del problema había sido oscurecida y evitada entre 1980 y 1985 por la acción de factores temporales, reversibles y relativamente antinaturales, que incidieron favorablemente en la situación del balance de pagos. Al debilitarse la acción de dichos factores en 1986, se hizo evidente la naturaleza genuina del problema. Ya en 1987, la magnitud de la deuda en monedas convertibles alcanzaba aproximadamente 5 600 millones de dólares de los Estados Unidos, de un total de alrededor de 13 800 millones.

El objeto de este ensayo consiste en describir y analizar el problema del endeudamiento cubano en moneda convertible durante los años ochenta, y especialmente en el período 1986-1988. En primer lugar se examinan los orígenes, dimensiones y efectos del problema. Luego se analizan las reprogramaciones y, especialmente

las de 1986-1988, en el marco de la situación macroeconómica y externa del momento. Se estudian las medidas tomadas por el país ante la crisis de estos dos últimos años, y finalmente se esboza la situación de comienzos de 1988, junto con las opciones para la acción.

Antes de proceder a la parte central de este análisis, cabe hacer ciertas observaciones preliminares respecto del carácter dual de la participación de Cuba en la economía internacional, con miras a explicar por qué, en las prácticas de contabilidad del balance de pagos y del endeudamiento, se hace una distinción entre sus relaciones con los países de la agrupación del CAME, cuyas monedas no son convertibles, y las relaciones con el resto del mundo, en monedas convertibles. También se sintetiza en esta introducción la explicación cubana respecto de la aparente paradoja que significa su compromiso de reconocer sus deudas externas, mientras propicia que los otros países latinoamericanos y del Tercer Mundo repudien las suyas.

En Cuba existen dos conjuntos de cuentas de balance de pagos y dos conjuntos de estados de cuenta del endeudamiento. Uno de estos conjuntos está en monedas convertibles y abarca las interacciones comerciales y financieras con los países no pertenecientes al CAME, y asimismo todo el comercio en monedas convertibles con países del CAME. Algunos países socialistas, como China y Yugoslavia, se consideran en gran medida —para fines de la contabilidad— como pertenecientes principal o parcialmente al ámbito de las monedas convertibles, pero en éste se incluyen también las transacciones de comercio compensado con países que, como España, son ajenos al CAME. En 1986, 15.3% del total del comercio cubano se realizaba en monedas convertibles, y 13.8% con las economías de mercado (la correspondencia entre ambos era alta, pero no total). Dichas cifras eran muy bajas en relación con las de 1980-1981, que eran del orden del 24-25% y 22-25%, respectivamente. (Véase más adelante el cuadro 7, y Comité Estatal de Estadísticas, 1986, cuadro XI.7).

La existencia de dos conjunto de cuentas refleja el carácter dual de las relaciones económicas internacionales de Cuba. Las relaciones comerciales y financieras del país con la agrupación del CAME se realizan principalmente en monedas no convertibles, aunque existen mecanismos para

corregir los desequilibrios de pagos entre los países de la agrupación. Los precios de los principales productos básicos y manufacturas que se transan en el ámbito del CAME suelen no basarse en los niveles mundiales de precios ni tener estrecha relación con ellos.

Además, las condiciones del endeudamiento cubano en monedas convertibles son muy diferentes a las del endeudamiento con la Unión Soviética y otros países de Europa oriental. Los préstamos en moneda convertible, en sus diversas formas, se obtuvieron en las condiciones comerciales existentes en las economías desarrolladas de mercado, mientras que las condiciones de endeudamiento con la Unión Soviética fueron especialmente benévolas. Los créditos comerciales de este último país tienen una tasa de interés del 4% y un plazo de doce años de amortización, mientras que las condiciones de los créditos financieros son al 2% de interés y a 25 años. El pago de ambos tipos de créditos puede hacerse en bienes y servicios, y en la práctica ha sido sumamente postergable (Banco Nacional de Cuba, 1982, p. 15; Rodríguez, 1986a, p. 57). De hecho, el pago de los préstamos soviéticos ha sido aplazado en varias ocasiones, y actualmente se considera que se iniciará en 1990. Estas diferencias entre prácticas y condiciones crediticias son una razón más para tratar separadamente la deuda con el CAME y la deuda en monedas convertibles.

Para poder negociar con sus acreedores en monedas convertibles (bancos, gobierno y empresas), Cuba ha hecho pública su situación de endeudamiento en dichas monedas desde comienzos del presente decenio. En cambio, la situación del endeudamiento con la Unión Soviética y otros países del CAME se considera información "clasificada". Cuba arguye que, en todo caso, esta información no interesa al mundo financiero internacional ajeno al CAME, en lo que respecta al análisis y renegociación de su deuda en monedas convertibles. En consecuencia, la situación del endeudamiento cubano en monedas convertibles puede ser objeto de un análisis detallado, sobre la base de información disponible al público. En cambio, la situación del endeudamiento con los países del CAME sólo puede ser en la actualidad objeto de estimaciones y especulaciones, dado el secreto oficial al respecto.

Por último, cabe decir algunas palabras res-

pecto de la aparente contradicción entre propiciar el repudio de la deuda del resto de los países latinoamericanos e insistir en la voluntad de Cuba de pagar su propia deuda. Como se sabe, el Presidente Castro ha hecho frecuentes y clamorosos llamados a los países del Tercer Mundo para que repudien su deuda, especialmente entre 1984 y 1986 (Castro, 1985a; 1985b; 1987). Al mismo tiempo, ha insistido en el compromiso cubano de cumplir con sus obligaciones financieras y pagar su deuda. Al respecto ha dicho que su país es el único en América Latina que quiere pagar la deuda, que tiene la voluntad y la posibilidad de hacerlo (Rodríguez, 1986a, p. 54; véase asimismo Castro, 1987, pp. 144-150; Banco Nacional de Cuba, 1986a, p. 19). Fuera de Cuba, esta paradoja ha sido considerada como una contradicción en las orientaciones, o incluso como una forma de hipocresía oficial. (Véase, por ejemplo, *The Wall Street Journal*, 30 de mayo de 1985; *The New York Times*, 28 de julio de 1985). Sin embargo, los cubanos consideran que la naturaleza de los créditos recibidos por Cuba es distinta a los del resto de América Latina (Castro, 1987, pp. 147-148). Los créditos otorgados a Cuba no provenían de bancos comerciales estadounidenses, sino de bancos que, desde el punto de vista cubano, resistieron las presiones de los Estados Unidos, o bien de otras fuentes de crédito de países en desarrollo. Además, Castro ha insistido en

que los préstamos a Cuba se invirtieron en proyectos productivos de desarrollo o en programas sociales, y no se malgastaron, ni permitieron una fuga de capitales por parte de elites nacionales (Castro, 1987, p. 148). Por las razones indicadas, el Presidente Castro ha afirmado que Cuba siempre se propuso cumplir con sus obligaciones en la medida de lo posible (Castro, 1987, p. 147). Junto con ello, y a pesar de que las condiciones del endeudamiento cubano en monedas convertibles se asemejan a las de otros países deudores de la región, el Presidente Castro asumió como una obligación moral de Cuba el tomar la palabra en favor de otros países deudores latinoamericanos y abogar por la condonación o el repudio de la deuda. Tal obligación existía a raíz de que, al menos hasta 1986, el crecimiento económico cubano era alto, en relación a la situación del resto de la región. (Véase más adelante el cuadro 7). En opinión de Castro, la economía cubana era fuerte debido a su integración en el sistema del CAME, y al favorable ambiente comercial y financiero que proporcionaba el bloque socialista, y que el Presidente caracterizaba como un tipo de nuevo orden económico internacional (Castro 1985a, p. 168). En 1985, habría sido difícil convencer al Presidente Castro de la existencia de dificultades en relación con la deuda en monedas convertibles. Es probable que la situación haya cambiado durante el período 1986-1988.

I

El aumento de la deuda en monedas convertibles durante los años setenta

A comienzos del decenio de 1970, la deuda del país en monedas convertibles era pequeña: en 1969 alcanzaba a 291 millones de pesos cubanos. Entre dicho año y 1979, sin embargo, registró un rápido crecimiento, con un promedio de 27.4% al año, compuesto anualmente; alcanzó un nivel de 3 267.3 millones de pesos cubanos en 1979 (cuadro 1). A pesar de que no se cuenta para ese decenio con informaciones precisas sobre el servicio de la deuda y los ingresos en divisas convertibles (que fueron algo diferentes de los ingresos en divisas provenientes de las economías de mer-

cado), puede decirse que no hubo problemas serios en ese aspecto. El descenso de los precios del azúcar, que fueron altos entre 1974 y 1975 y más bajos entre 1977 y 1979, hizo algo más difícil de sobrellevar el servicio de la deuda. Sin embargo, y a pesar que la situación del endeudamiento atraía entonces cierta atención (véase por ejemplo *Economist Intelligence Unit*, 1977-1979), los bancos extranjeros y las fuentes oficiales de crédito mantuvieron su disposición de aumentar los préstamos.

La rápida expansión de la deuda en monedas

convertibles durante el decenio de 1970 se debió a ciertos factores propios de la particular situación de Cuba y asimismo a otros factores de carácter general, propios del funcionamiento de la economía internacional, y cuyos efectos fueron similares en muchos países en desarrollo. Cabe resumirlos aquí en forma muy breve, puesto que han sido analizados recientemente (Turits, 1987, pp. 164-167).

A comienzos del decenio de 1970, Cuba salió de un período que se había caracterizado por una excesiva centralización de la organización económica, una confianza excesiva o prematura en "incentivos morales", acompañada por una desestimulación contraproducente de los incentivos materiales, y una desmesurada concentración en la producción azucarera, que de hecho sacrificó otros sectores para alcanzar la meta de diez millones de toneladas (Ritter, 1974). Al comenzar los años setenta se hizo un esfuerzo concertado por reorganizar el funcionamiento de la economía sobre la base de criterios económicos más "racionales". Comprensiblemente, mejoró el desempeño económico en términos de crecimiento: el producto interno bruto por habitante, en términos acumulativos, aumentó 64.5% entre 1972 y 1978, mientras que, según las estimaciones de Brundenius (1984, p. 40) pudo haber bajado 9.5%, también en términos acumulativos, entre 1964 y 1972. (Esta rapidez del crecimiento se debió también parcialmente a algunos años de precios muy altos del azúcar en el "mercado libre", en 1974-1976.) Dada la nueva orientación de la economía, en cuanto a organización, estrategia y políticas, y su desempeño en términos de crecimiento, Cuba se transformó en un prestatario con atractivos desde el punto de vista de los bancos comerciales y las fuentes oficiales bilaterales de crédito.

Mientras la solvencia cubana mejoraba en forma espectacular, los bancos comerciales de las economías de mercado, repletos de petrodólares que debían colocar en 1974, hacían activas campañas para promover sus préstamos en países en desarrollo de medianos ingresos. En esta actividad de "reciclaje de los petrodólares", Cuba figuraba como buen prestatario. Las fuentes oficiales bilaterales de crédito también tenían gran interés en ampliar sus préstamos al país, a fin de financiar las importaciones cubanas de maquinarias y equipos, especialmente en los períodos de menor

dinamismo en sus propias industrias nacionales de bienes de capital.

Por su parte, la programación de inversiones en la planificación cubana, se había hecho mucho más ambiciosa tras la rápida recuperación de la economía del país en 1972 y 1973, una vez superados los problemas de fines del decenio anterior. La inversión bruta aumentó de 12.1% del producto social bruto en 1970 a 17.2% en 1974; en términos corrientes, aumentó de 668.5 millones de pesos cubanos en 1970 a 1 644.8 en 1974. Al igual que en muchos países con breves auges en los precios de sus productos básicos, parece haber sido difícil, tras la baja de éstos, limitar con la rapidez necesaria los planes de inversión e importación. Tal vez este hecho corresponda a la expectativa de la estabilización de los precios del producto en niveles más altos, y a un desfase entre las importaciones reales y la decisión de seguir adelante con determinados proyectos de inversión. Más aún, hubo de parte de los cubanos una fuerte inclinación a diversificar, y tal vez mejorar, la importación de tecnología incluida en bienes de capital mediante la importación de estos últimos desde las economías de mercado (Turits, 1987, pp. 165-166).

Puesto que permitió la importación de bienes de capital de las economías de mercado, la expansión de los préstamos en monedas convertibles fue probablemente un factor que contribuyó significativamente al notable crecimiento de la economía cubana durante los años setenta. En 1978 y 1979, la carga del servicio de la deuda había alcanzado un nivel muy alto, alrededor de 58 y 45%, respectivamente, si se incluye dentro del concepto de servicio tanto el interés como la amortización (cuadro 1). Sin embargo, las exportaciones cubanas en moneda convertible se recuperaron y llegaron a niveles sin precedentes al producirse un nuevo auge en el precio del azúcar en el mercado libre durante 1980 y 1981 (28.7 y 17.0 centavos por libra, respectivamente, cotización del Convenio Internacional del Azúcar-ISA, promedio anual). Con ello se produjo una importante reducción en la carga de servicio de la deuda, a pesar de las mayores tasas de interés. Este auge del precio del azúcar, en efecto, excedió y disimuló el deterioro de la situación de endeudamiento en términos de mayores pagos por concepto de intereses y amortización entre 1978 y 1981 (cuadro 1).

Cuadro 1
CUBA: DEUDA TOTAL DESEMBOLSADA EN MONEDAS CONVERTIBLES E INDICADORES DEL PESO DE LA DEUDA, 1969-1987

Año	Deuda total			Deuda total por habitante (en pesos corrientes)	Deuda total como porcentaje del producto social bruto (porcentajes)	Servicio de la deuda ^a	
	Pesos corrientes ^b (millones)	Dólares corrientes (millones)	Cambio anual en pesos corrientes (porcentajes)			Sólo intereses (porcentajes)	Intereses y amortizaciones (porcentajes)
1969	291.0	291	—	34.3	—	...	...
1975	1 338.0	1 632	1969 a 1975 29.0% p.a. 1975 a 1978	142.9	2.1	...	...
1978	2 883.8	3 845	29.2% p.a.	297.7	17.5	19.2	57.7
1979	3 267.3	4 476	13.3	335.0	19.2	19.4	45.3
1980	3 226.8	4 545	-1.2	332.9	18.3	17.7	28.7
1981	3 169.6	4 064	-1.8	325.0	14.3	19.3	35.9
1982	2 668.7	3 140	-16.5	271.0	11.6	21.0	64.7
1983	2 789.7	3 207	4.5	280.5	11.5	20.1	...
1984	2 988.8	3 321	7.1	297.6	11.5	16.5	...
1985	3 621.0	3 936	21.2	356.7	13.5	17.4	41.8
1986	3 870.4	4 663	6.9	379.4	14.1	21.7	67.8
1987 (Sept.)	5 555.1	5 555	43.5	536.7	21.0	...	...

Fuente: Equipo de Investigaciones sobre Economía Cubana, 1985, p. 55, para los totales de la deuda de 1969 y 1975; las otras cifras están tomadas o calculadas a partir de los datos de los cuadros 2 y 3.

^a "Servicio de la deuda" se define como (i) intereses y (ii) intereses más amortización como porcentaje del total de exportaciones de bienes y servicios en el ámbito de las monedas convertibles.

^b Las cifras de la deuda total en pesos cubanos corrientes se convierten en dólares corrientes a los tipos de cambio oficiales presentados en el cuadro 7.

En 1979, la deuda en monedas convertibles se componía principalmente de préstamos de la banca comercial (59.8%) y de créditos oficiales para las exportaciones (31.1%). Los créditos de

proveedores, en condiciones onerosas, y los de asistencia para el desarrollo, en términos más favorables en general, eran relativamente insignificantes.

II

La situación del endeudamiento, 1980-1985: manejo y deterioro

En la primera mitad del decenio de 1980, el problema del endeudamiento de Cuba en monedas convertibles parecía susceptible de controlarse. El valor total de la deuda incluso disminuyó entre 1979 y 1982, y los problemas surgidos entre 1982 y 1985 se superaron mediante reprogramaciones logradas en negociaciones con los acreedores. Entre 1980 y 1985 el crecimiento

económico fue dinámico, con un promedio anual de 7.3% al año (véase más adelante el cuadro 7), a pesar de los problemas creados por el servicio de la deuda en circunstancias difíciles para el balance de pagos en monedas convertibles. Sin embargo, tras todo ello no había un real mejoramiento en la situación del endeudamiento y del balance de pagos.

1. *La evolución de la situación del endeudamiento y del balance de pagos*

En 1980 y 1981, la situación del endeudamiento en relación con el balance de pagos no era muy problemática. La cuenta de capital y la cuenta corriente, consideradas por separado, estaban sorprendentemente equilibradas; los desequilibrios existentes se compensaban uno a otro, de modo que las reservas en monedas convertibles prácticamente no variaron (cuadro 2). En ambos años, el dinamismo de las exportaciones de servicios (principalmente turísticos) y de las exportaciones azucareras contrapesó el gasto en importaciones y pagos por intereses. En la cuenta de capital, los pagos netos del capital de largo plazo alcanzaron montos cercanos al de la afluencia neta de capital de corto plazo. Sin embargo, ya había comenzado el problema de pagos que caracterizó el decenio, por cuanto el equilibrio se lograba gracias a un monto de ingresos por exportaciones que resultaba insostenible, dados los precios anormalmente altos del azúcar en el "mercado libre" durante aquellos años.

El problema del endeudamiento en monedas convertibles y del balance de pagos se hizo más serio en 1982. En dicho año, la causa inmediata de la crisis fue la reducción de préstamos y depósitos de corto plazo, los que disminuyeron en 578 millones de pesos cubanos entre diciembre de 1979 y agosto de 1982 (Banco Nacional de Cuba, 1986c, p. 5). Esta reducción de la liquidez en monedas convertibles se produjo sin razón aparente y sin justificación económica, en opinión del Banco Nacional, por cuanto el país había estado cumpliendo con sus compromisos financieros (*ibid.*). La fuerte salida de capital de corto plazo se tradujo en un gran déficit en la cuenta de capital, que no alcanzó a ser contrarrestado totalmente por el excedente de la cuenta corriente en el mismo año. La salida neta de capitales aparentemente artificial, se hacía sospechosa de tener orígenes políticos; por otra parte, apenas sí cabe duda de que en 1981-1982 hubo otros préstamos obstruidos o anulados debido a acciones de los Estados Unidos, que apretaba el cerco financiero correspondiente al embargo impuesto a Cuba (*Economist Intelligence Unit*, 1981,2; 1981,3). La baja en los ingresos por exportaciones de azúcar (compensada en cierta medida por mayor reexportación de petróleo y por otras exportaciones),

y las muy altas tasas de interés complicaban aún más la situación en 1982.

Principalmente a causa de la reducción de los préstamos y depósitos de corto plazo, Cuba procuró reprogramar su deuda con sus acreedores en monedas convertibles. Entre las proposiciones iniciales del país, que se sintetizan más adelante en el cuadro 6, estaba una reprogramación multianual de todos los vencimientos de las deudas de largo plazo para 1982-1985, tanto de acreedores oficiales como de bancos comerciales. Se proponía un período de pago de diez años, que incluía tres años iniciales de gracia. La reprogramación no contemplaba los préstamos bancarios de corto plazo, por cuanto se suponía que no se retirarían sin aviso previo suficiente. En su propuesta, Cuba ofrecía también adquirir varios otros compromisos:

- Restringir, y en medida necesaria sacrificar, el crecimiento económico general a fin de aumentar las exportaciones que generaban divisas en monedas convertibles y de garantizar el consumo y la atención médica esenciales para la población;
- Dar prioridad a la inversión productiva para sustituir importaciones;
- Continuar diversificando las relaciones económicas del país con los países desarrollados de economía de mercado y con los países de menor desarrollo relativo;
- Fomentar la exportación de servicios como la construcción.

Los acuerdos firmados con acreedores oficiales y bancos comerciales difirían de la propuesta cubana principalmente en un aspecto: abarcaban sólo la deuda de largo plazo con vencimientos programados entre septiembre de 1982 y diciembre de 1983, mientras el país había propuesto incluir los vencimientos de todo el período 1982-1985. Esto significaba que el monto reprogramado era pequeño en comparación con lo solicitado. Significaba asimismo que, de no mejorar los factores externos, sería necesario repetir el proceso. Se previó esta eventualidad, y los acuerdos incluyeron una cláusula de buena voluntad, a fin de facilitar nuevas negociaciones y reprogramaciones.

En 1983 y comienzos del año siguiente, la situación de balance de pagos y de endeudamiento del país siguió sufriendo los efectos de varias circunstancias de la economía internacional. Cu-

Cuadro 2
CUBA: BALANCE DE PAGOS EN MONEDAS CONVERTIBLES, 1978-1987
(Millones de pesos corrientes)

Año	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Cuenta corriente</i>										
<i>Exportaciones</i>										Enero/Sept.
Azúcar	595	680.3	1 247.7	1 405.8	1 353.9	1 233.9	1 135.7	1 244.4	907.3	716.8
Reexportaciones de petróleo	...	...	...	866.3	648.3	263.2	250.0	171.2	209.9	...
Otras	...	...	142.7	151.4	262.1	497.7	484.4	526.9	248.5	...
<i>Importaciones</i>	...	...	...	388.1	445.5	473.0	401.3	546.3	448.9	...
De ellas, de azúcar	-731	-581.4	-881.2	-1 121.5	-750.0	-792.7	-1 063.2	-1 177.4	-1 070.9	-735.0
<i>Balance comercial</i>	...	...	...	...	14.1	33.6	-101	-106.4	-89.6	...
<i>Servicios</i>	-136	98.9	366.5	284.3	605.9	441.2	72.5	67.0	-163.6	-18.2
Exportaciones de servicios	148	227	237	344	266.6	285	314.6	294.0	296.3	...
Importaciones de servicios	-341	-464	-651	-577	-573.0	-464.2	-608.6	-870.9	-531.5	...
De ellos, intereses	-143	-176	-263	-338	-340.6	-248.2	-240	-268.0	-261.6	...
Saldo	-393	-237.8	-412.5	-234.3	-306.5	-179.2	-294.0	-576.9	-235.2	-530.6
<i>Transferencias unilaterales</i>	6	—	2	0.5	-2.4	0.7	9.9	4.1	1.2	-1.2
<i>Saldo en cuenta corriente</i>	-523	-138.9	-46.0	50.5	297.1	262.7	-211.6	-505.8	-397.6	-550.0
<i>Cuenta de capital</i>										
<i>Capital de corto plazo</i>										
Desembolsos	165	173	134	303	118.0	...	...	348.3	325.1	...
Pagos	-67	-126	-58	-139	-521.8	...	...	-154.5	-437.8	...
Neto	98	47	76	164	-403.0	-166.9	-31.8	+193.8	-112.7	-42.4
<i>Capital de largo plazo</i>										
Desembolsos	606	187	80	26	29.4	...	...	580.1	482.9	...
Pagos	-219	-101	-96	-142	-165.7	...	...	-220.0	-116.4	...
Neto	387	86	-16	-116	-136.3	93.3	137.8	+360.1	-366.5	605.6
<i>Saldo en cuenta de capital</i>	484	+133	60	-52.0	-539.3	-73.6	+106.0	553.9	+253.8	563.2
<i>Cambio en las reservas</i>	-39	-5.9	+14	-1.5	-242.2	+189.1	-105.6	+48.1	-143.8	+13.2

Fuente: Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, mayo de 1987, para 1985-1986; Banco Nacional de Cuba/Comité Estatal de Estadísticas, *Cuba: Informe económico trimestral*, La Habana, septiembre de 1987, para 1987; Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, marzo de 1986, para 1984; Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, febrero de 1985; Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, marzo de 1984, para 1982; Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, agosto de 1982; Equipo, 1985; CEPAL, *Notas para el estudio económico de América Latina 1982: Cuba* (E/CEPAL/MEX/1983/L. 22/Rev. 1), México, D.F., octubre de 1983, p. 40, para 1978-1981; Comité Estatal de Estadísticas, República de Cuba, *Anuario estadístico de Cuba, 1985*, La Habana, 1986, Cuadro XI. 15.

ba recurrió entonces a la cláusula de buena voluntad para reprogramar la deuda de largo plazo con vencimientos en 1984. Entre las circunstancias que lo motivaron estuvieron las siguientes:

- Principalmente por factores climáticos, bajó la producción de azúcar, y la venta prioritaria a mercados de monedas no convertibles afectó la disponibilidad del producto para su exportación en monedas convertibles (1.34 millones de toneladas métricas, Banco Nacional de Cuba, 1984b, p. 16). Al no haber variado mayormente los precios del azúcar, los ingresos bajaron 385 millones de pesos cubanos;
- Las tasas de interés continuaron relativamente altas, de modo que no hubo mayor alivio en ese aspecto;
- Los pagos netos por capital de corto plazo fueron de nivel relativamente elevado.

Sin embargo, la situación de pagos parecía relativamente saludable en 1983. Las exportaciones de bienes y servicios en monedas convertibles se mantuvieron en un nivel mejor que el previsible, dados los precios del azúcar, y el excedente en cuenta corriente superó el déficit en cuenta de capital, de modo que las reservas monetarias internacionales aumentaron en 189 millones de pesos cubanos. Cuba también mantuvo una tasa de crecimiento de 4.9% en términos reales durante el año, a pesar de la menor producción de azúcar.

En las negociaciones de 1984, el país pidió y obtuvo cierto mejoramiento en las condiciones del proceso (véase más adelante el cuadro 6), colocándose así a la par con las condiciones de reprogramación en el resto de América Latina (CEPAL, 1985, p. 19).

Nuevamente, en 1985, Cuba procuró reprogramar su deuda acogiéndose a la cláusula de buena voluntad, aunque la situación de balance de pagos en 1984 fue razonable, y el producto social bruto aumentó 7.2% real durante ese año. Si bien los niveles de precios del azúcar bajaron mucho en el "mercado libre" (5.2 centavos por libra, cotización del Convenio Internacional del Azúcar (ISA)), las mayores exportaciones en monedas convertibles contribuyeron a sostener los ingresos en divisas. Se permitió, sin embargo, un aumento aproximado de 34% en las importaciones de mercancías, de modo que el excedente comercial fue inferior al déficit de servicios. Se

originó así un déficit en cuenta corriente, y con ello un déficit global de pagos y una disminución de las reservas. La reprogramación solicitada por Cuba era de carácter razonablemente rutinario (véase más adelante el cuadro 6). Cabe hacer notar, sin embargo, dos peticiones: la primera, reducción de barreras arancelarias y no arancelarias por parte de los principales países acreedores de economía de mercado, a fin de fomentar la diversificación y expansión de las exportaciones no azucareras del país; la segunda, creación de un fondo de sesenta millones de dólares de los Estados Unidos, la mitad aportada por Cuba y la otra mitad por los países acreedores, para financiar 120 estudios sobre la factibilidad de realizar diversas exportaciones no tradicionales a países acreedores, entre ellas artículos deportivos, calderas de vapor, joyas y flores. El acuerdo con los acreedores no tuvo rasgos especialmente notables, y sus condiciones se ubicaron una vez más dentro de la gama obtenida en ese año por otros países de la región (CEPAL, 1985, p. 19). Sin embargo, abarcó sólo una proporción pequeña del endeudamiento total.

Como puede apreciarse en los cuadros 2 y 3, hubo un fuerte deterioro de la situación de balance de pagos y de endeudamiento durante 1985. Las exportaciones, aunque aumentaron un tanto respecto de las del año anterior, permanecieron en niveles bajos, debido al reducidísimo precio del azúcar en el mercado libre, cuyo promedio fue de 4.06 centavos por libra. No obstante, las mayores reexportaciones de petróleo, y una fuerte expansión del resto de las exportaciones, lograron en gran medida contrarrestar los efectos del precio del azúcar. La cuenta corriente tuvo un grave déficit, de más de 500 millones de pesos cubanos, debido al déficit en servicios. Este último se produjo a pesar de la baja generalizada de las tasas de interés en el mundo: lamentablemente, Cuba no pudo aprovecharla, pues al carecer de crédito bancario de corto plazo con interés menor, debió recurrir a créditos de proveedores, de mayor costo. Más importante aún fue la valorización de las monedas en que se expresaba la deuda del país (principalmente el marco alemán, el franco suizo y el yen) en relación con el dólar de los Estados Unidos y con el peso cubano. Según estimaciones del Banco Nacional de Cuba, la valorización del monto real de la deuda cubana, junto con el efecto de la rigidez de las tasas de

Cuadro 3
CUBA: DEUDA EXTERNA EN MONEDAS CONVERTIBLES
(Millones de pesos corrientes)

Año	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
									Sept. 30
<i>Deuda total desembolsada</i>	3 267.3	3 226.8	3 169.6	2 668.7	2 789.7	2 988.8	3 621.0	3 870.4	5 555.1
Bilateral oficial	1 279.9	1 353.6	1 293.7	1 275.8	1 332.5	1 578.7	1 820.4	1 627.8	2 464.8
Préstamos intergubernamentales	236.4	278.7	221.4	198.7	191.7	174.3	135.9	112.8	145.7
Créditos de asistencia para el desarrollo	21.4	28.3	27.2	28.2	27.4	27.1	32.2	41.2	60.0
Créditos para exportación con garantía gubernamental	1 022.1	1 046.4	1 045.1	1 048.9	1 113.3	1 377.3	1 652.3	1 473.9	2 259.1
Multilateral oficial	—	7.9	15.2	18.2	25.0	17.2	21.5	18.0	22.3
Créditos de proveedores	33.2	27.0	33.4	46.8	96.7	228.5	433.2	861.7	1 184.7
Instituciones financieras	1 952.6	1 837.1	1 826.4	1 327.3	1 334.9	1 164.2	1 345.7	1 362.8	1 883.1
Préstamos y depósitos bancarios	1 927.7	1 800.8	1 787.2	1 277.0	1 284.5	1 076.5	1 237.9	1 199.2	1 643.0
— De mediano y largo plazo	658.6	562.9	505.3	416.8	495.2	453.6	495.5	457.0	615.0
— Depósitos de corto plazo	1 269.1	1 237.9	1 281.9	860.2	789.3	622.9	742.4	742.2	1 028.0
Créditos para importaciones corrientes	24.9	36.3	39.2	50.3	50.4	87.7	107.8	163.6	240.1
Otros créditos	1.6	1.2	0.9	0.7	0.7	0.2	0.2	0.1	0.2

Fuente: Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, marzo de 1986, anexo N° 6, para 1979-1984; Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, mayo de 1987, p. 43, para 1985-1986; Banco Nacional de Cuba/Comité Estatal de Estadísticas, *Cuba: Informe económico trimestral*, La Habana, septiembre de 1987, para 1987.

interés, tuvo un costo adicional de 582 millones de pesos cubanos en 1985, lo que elevó a niveles sin precedentes el rubro "importación de servicios" en el balance de pagos de 1985. Sorprendentemente, el enorme déficit en cuenta corriente fue contrarrestado con creces por el incremento en la afluencia neta de capital de corto y de largo plazo. En consecuencia, en 1985 el endeudamiento total aumentó muchísimo (21%). Su composición se había deteriorado (los créditos de proveedores eran 16 veces superiores a los de 1980; los créditos de exportación con garantía gubernamental habían crecido 58% desde ese mismo año) y los depósitos bancarios de corto plazo, más los créditos para las importaciones corrientes, alzaron su nivel en relación al 1984.

Una significativa proporción de la deuda desembolsada correspondía en este período a acreedores de países en desarrollo. En 1983, por ejemplo, un 33.8% de su monto se adeudaba a países de la OPEP y otros de menor desarrollo relativo. Argentina era uno de los grandes acreedores, con 7.5% de la deuda total. De la deuda no desembolsada, 26.3% estaba comprometida entre Cuba y otros países en desarrollo (Banco Nacional de Cuba, 1984b, pp. 14-15). Entre las economías de mercado desarrolladas, los principales acreedores eran en 1983 España (13.3% del total de la deuda desembolsada), Francia (12.1%), Japón (11.3%) y el Reino Unido (7.5%). Entre los países no árabes del Tercer Mundo, Cuba se encuentra seguramente en una situación muy particular, por cuanto alrededor de un tercio de su deuda corresponde a otros países en desarrollo.

2. Fuerzas y flaquezas del balance de pagos en monedas convertibles

Durante todo el período 1980-1985, la evolución de algunos componentes del balance de pagos en monedas convertibles mostró a la vez signos de fortaleza y de debilidad. Estos últimos finalmente se impusieron en 1985-1986. Entre los signos positivos en el balance de pagos se encontraba la expansión del rubro "otras exportaciones" (excepto en 1984, en que la sequía y la persistencia de enfermedades vegetales redujeron la producción de café y de tabaco). Esta se produjo a pesar de que se mantuvieron las barreras arancelarias y

no arancelarias en la mayor parte de los mercados con monedas convertibles; de que se agravó en agosto de 1983 el problema de la comercialización del níquel, por la intensificación del embargo secundario estadounidense, que prohibía la importación a ese país de todos los productos cubanos, entre ellos este metal, y a pesar de la baja de los mercados de exportación en otros países en desarrollo, cuyos ingresos en divisas, reducidos a causa de la recesión de los años ochenta, se habían destinado al servicio de la deuda. En gran medida por el aumento del turismo, las exportaciones de servicios tuvieron cierto vigor en los años ochenta, al menos en comparación con el decenio anterior. Sin embargo, los incrementos de las exportaciones de servicios en el período 1980-1985 fueron desiguales y nada espectaculares (4.4% al año).

Las exportaciones de azúcar constituyeron el principal problema del balance de pagos de Cuba en monedas convertibles. Los precios del producto en el "mercado libre" mundial, siempre inestables, disminuyeron apreciablemente entre 1980 y 1985. Los ingresos en monedas duras por concepto de exportaciones azucareras se redujeron 80% en este lapso (cuadro 2). El "mercado libre mundial" del azúcar es probablemente el más patológico e incluso pernicioso de los mercados internacionales de productos básicos, y responde mal a los intereses de los exportadores. Las patologías de este mercado provienen de las acciones de grandes bloques de importadores y exportadores de azúcar —la Comunidad Europea y ex colonias en la agrupación de países llamada ACP (Asia, el Caribe y el Pacífico), los Estados Unidos y sus proveedores favorecidos del Caribe, y la Unión Soviética en relación con Cuba. Estos han procurado estabilizar y aislar su propio intercambio comercial de azúcar a precios relativamente altos. Los problemas de falta o excedente de oferta dentro de esos grupos llevan a adquisiciones o ventas netas en el "mercado libre" mundial, que en consecuencia es sumamente inestable. Más aún, los altos precios en los mercados internos de los Estados Unidos y la Comunidad Europea tienden a reducir el consumo (que por estas y otras razones ha bajado), a estimular la producción de otros edulcorantes (artificiales o provenientes del maíz), y a fomentar la producción interna de azúcar, a altos costos. Otras formas de subsidio han estimulado

también la producción interna en la Comunidad Europea. Debido a las políticas de precios y subsidios de la Comunidad, ésta dejó en 1977 de ser uno de los principales importadores netos (sus importaciones fueron en promedio de 2.28 millones de toneladas métricas en 1974 y 1975) y se transformó en importante exportador neto (más de tres millones de toneladas anuales, entre 1981 y 1983). (UNCTAD, 1987, cuadros 2.9.1. a 2.9.6.). Este volumen de exportaciones netas ha contribuido a saturar el "mercado libre" mundial, bajando los precios entre 1982 y 1988. No hay mayores perspectivas de cambio de las políticas de precios y subsidios dentro de los principales bloques de producción y consumo del producto, por lo cual es probable que el "mercado libre" marginal continúe bien abastecido, y los precios no muestren tendencias ascendentes en el futuro de mediano plazo, aunque las malas cosechas y los años excedentarios sigan generando inestabilidades. Los cubanos tienen pleno derecho a pensar que el "mercado libre" mundial no ha favorecido sus intereses, pero cabe indicar también que el aislamiento del intercambio azucarero entre la Unión Soviética y Cuba contribuye a la inestabilidad de este "mercado libre" residual.

Un aspecto de particular interés respecto de las importaciones cubanas entre 1982 y 1985 consiste en la importación de azúcar, adquirida con monedas convertibles al precio del "mercado libre", y luego reexportada para cumplir con contratos de largo plazo con la Unión Soviética (Banco Nacional de Cuba, 1985, p. 35; *Economist Intelligence Unit*, 1983:4). Al adquirir azúcar a precios de mercado libre y venderla a precio fob a Unión Soviética, Cuba obtuvo utilidades de alrededor de 750 a 900 pesos cubanos por tonelada métrica en 1984 y 1985, y una utilidad total de entre 750 y 1 300 millones de pesos cubanos en esos mismos años. En consecuencia, aun cuando en ese lapso el rubro de importación de azúcar representa un factor "debilitante" del balance de comercio de mercancías en monedas convertibles, de hecho permitió grandes ganancias en el balance comercial en monedas no convertibles. (Véase el anexo, que contiene los cálculos que sirven de base a estas estimaciones). Las estimaciones están en pesos nominales al tipo de cambio oficial entre el dólar y el peso cubano, y representan el límite máximo de las utilidades cubanas; probablemente son excesivas, dada la falta de

realidad del tipo de cambio nominal, y dado que los ingresos en rublos deben emplearse en importaciones de la Unión Soviética o de otros países del CAME (muchas veces no competitivas en cuanto a precios y calidades). Algo queda por verse: cuánto tiempo más permitirán generosamente estos países que Cuba siga obteniendo tales utilidades por intermediación.

La reexportación de petróleo fue el componente más dinámico de las exportaciones cubanas en monedas convertibles. Constituyó el 10.8% del total de estas últimas en 1981, y aumentó al 42.3% en 1985. Esta "reexportación" es permitida por la Unión Soviética sobre la base de un acuerdo: si el consumo y la importación de petróleo resultan inferiores a los niveles planificados, debido a medidas conservacionistas y en relación a los niveles de importación de la Unión Soviética, el petróleo así "ahorrado" puede "reexportarse" a precios mundiales y en moneda convertible. Resulta interesante que en 1983 los únicos importadores fueran otros países socialistas, presumiblemente los vecinos europeos de la Unión Soviética (Banco Nacional de Cuba, 1984b, p. 3). Lo dicho no implica que el petróleo fuera transportado materialmente de vuelta a Europa oriental; la transacción era solamente contable, y el petróleo se enviaba directamente al país importador. Cuba logró reducir en forma importante el consumo petrolero, especialmente en las refinerías de azúcar, cuyos sistemas energéticos sustituyeron el consumo de petróleo por el de bagazo. También se hicieron grandes esfuerzos por ahorrar combustible en toda la economía: hubo sistemas de primas salariales para incentivar a las empresas que lograban reducir su consumo, y de sanciones para las que consumían en exceso (*Economist Intelligence Unit*, 1982:1, p. 8), y se hicieron diversas inversiones para optimizar el uso de la energía en actividades que consumen gran cantidad de petróleo, como la minería del níquel y la generación de electricidad térmica. La extracción de petróleo en el país, asimismo, aumentó considerablemente en esos años.

En este esquema de reexportación de petróleo, Cuba logró obtener importantes utilidades, probablemente alrededor de 105 millones de pesos cubanos en 1983 y 20 millones en 1984 (véase el cuadro del anexo). Las utilidades —medidas en pesos, pero pagadas en moneda dura— se encuentran seguramente muy subestimadas, por

cuanto se considera el tipo de cambio oficial del peso cubano en relación con el dólar, que es excesivamente alto.

Es evidente que los ingresos en monedas convertibles percibidos por Cuba de acuerdo con este esquema mejoraron el desempeño de las exportaciones en dichas monedas. Si bien Cuba recibió transferencias de recursos reales por este medio, es peligroso confiar en un mecanismo tan artificial: los precios mundiales del petróleo podrían bajar —cosa que sucedió en 1986— reduciendo o eliminando así tales ganancias, y además el acuerdo podría ser modificado por el país donante.

En 1985, la situación externa de Cuba se resolvió en una paradoja. A pesar del pequeño excedente en el balance de pagos en monedas convertibles, los déficit comerciales, tanto con las economías socialistas como con las de mercado, llegaron a niveles sin precedentes, alcanzando un total de dos mil millones de pesos cubanos (cuadro 7). El incremento de la deuda en monedas convertibles fue de 17%, y su composición se hizo más desventajosa. Aunque el crecimiento económico seguía siendo razonable, y los niveles de inversión alcanzaban también un 15.8% del producto social global, los graves desequilibrios externos no permitían ya sostener un crecimiento económico importante.

III

La agudización del problema de la deuda, 1986-1988

En 1986, las exportaciones en monedas convertibles bajaron bruscamente, la situación del balance de pagos se deterioró, y se agudizó el problema de la deuda. Ante esto, Cuba suspendió el pago de su deuda con fecha 1 de julio, y propuso una gran reprogramación que abarcaba varios años. Aplicó también un conjunto de políticas destinadas a reducir las importaciones mediante la austeridad, fomentar la eficiencia con el programa de "rectificación" y continuar aumentando los ingresos en monedas duras. La escasez de importaciones y las medidas de austeridad llevaron en 1986 y 1987 a una baja general de la actividad económica, a la reducción de los niveles de inversión —puesto que se dio prioridad al mantenimiento de niveles básicos de consumo— y al descenso de la productividad.

1. Dimensiones de la deuda en monedas convertibles

En 1986, la situación cubana en cuanto a la deuda en monedas convertibles tenía ciertos rasgos en común con la del resto de América Latina, aun cuando todavía no era tan apremiante como la de otros grandes deudores, y presentaba también ciertas diferencias de importancia. Algunos de los principales indicadores de la carga de la deuda para el país, en comparación con la de otros

países latinoamericanos, se sintetizan en el cuadro 4. Puede apreciarse que en 1987 la deuda total de Cuba ocupaba el octavo lugar en la región. Considerada por habitante, la deuda cubana en monedas convertibles era inferior a la de los principales deudores; sin embargo, si se tomaba en cuenta el endeudamiento con la Unión Soviética, excedía considerablemente el promedio latinoamericano. En cuanto al servicio de la deuda en monedas convertibles (sólo los intereses), la situación cubana era difícil, pero no tanto como la de la mayoría de los otros países. El total del servicio de la deuda, que incluía un pago nulo de intereses sobre la deuda con la Unión Soviética, era menos oneroso que el de los demás países. Por otra parte, el total de la deuda cubana en moneda dura, como porcentaje de las exportaciones en la misma moneda, era de 322%, cifra superior a la de la mitad de los países latinoamericanos, pero inferior al promedio regional (416%). Cabe hacer una observación final respecto de la situación del endeudamiento cubano en monedas convertibles. Entre 1980 y 1986, las salidas financieras netas en monedas convertibles alcanzaron un total de 1 261 millones de pesos (cuadro 5). Esta cifra es pequeña en comparación con la salida neta de recursos (entradas netas de capital menos pagos netos de intereses y

Cuadro 4
AMERICA LATINA: INDICADORES COMPARATIVOS DEL PESO DE LA DEUDA

	Total desembolsado, 1987 ^a (millones de dólares)	Deuda externa por habitante 1985 (dólares)	Deuda total como porcentaje de exportaciones de bienes y servicios 1986	Pagos de intereses como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	
				1985	1987
<i>América Latina</i>	409 815	988	416	35.2	30.5
<i>Países exportadores de petróleo</i>	167 150	1 203	422	32.2	25.2
Bolivia	4 450	594	647	46.8	40.0
Ecuador	9 600	830	344	27.0	31.1
México	105 600	1 241	457	36.0	27.9
Perú	15 300	738	438	30.0	22.4
Venezuela	32 200	1 956	341	26.2	26.3
<i>Países no exportadores de petróleo</i>	242 665	875	412	37.8	33.0
Argentina	54 500	1 584	636	51.1	56.2
Brasil	116 900	775	454	40.0	34.5
Colombia	15 700	487	232	26.3	25.2
Costa Rica	3 800	1 440	269	27.3	19.3
Chile	20 510	1 686	411	43.5	26.7
El Salvador	2 250	450	247	12.9	13.2
Guatemala	2 720	328	225	14.9	16.3
Haití	740	102	240	7.4	4.6
Honduras	3 145	637	294	16.2	16.5
Nicaragua	6 200	1 496	1 977	13.3	69.9
Panamá	4 900	2 161	131	...	...
Paraguay	2 000	480	233	8.3	14.8
República Dominicana	3 700	577	259	15.4	19.6
Uruguay	5 600	1 630	346	34.3	24.0
Cuba 1. En monedas convertibles	5 555	545 (1987)	322	15.6	(21.7) 1986
2. Con la URSS ^b	8 200	804 (1987)	175	—	(—) 1986
Total ^{cd}	13 755	1 349 (1987)	215	4.3	(4.9) 1986

Fuentes:

1. CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1987* (LC/C.1485), Santiago de Chile, diciembre de 1987, p. 25, para toda la información excepto Cuba.
2. Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, mayo de 1987, para los datos de Cuba.
3. Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Cuba, 1987-1988*, Londres, 1987, p. 25, para la estimación de la deuda con la Unión Soviética.
4. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1987*, Nueva York, Oxford University Press, 1987, pp. 202-203, para las estimaciones sobre población.

^a Los totales de la deuda desembolsada de los países latinoamericanos son estimaciones preliminares de la CEPAL.

^b Las estimaciones de la deuda total de Cuba con la URSS como porcentaje de las "exportaciones de bienes y servicios" sólo incluyen las exportaciones de mercancías, pues no se cuenta con la información sobre el comercio de servicios.

^c Se excluyen las deudas de Cuba con otros países de Europa oriental, por lo que están subestimados los totales de los indicadores de la deuda del país.

^d El tipo de cambio utilizado para convertir a dólares estadounidenses la deuda cubana en pesos es de un peso por 0.73 dólares, es decir, el tipo de cambio oficial promedio para 1987.

utilidades) para el conjunto de la región en el mismo periodo, que sumaba 108 200 millones de dólares (CEPAL, 1987, p. 23). Sin embargo, la situación cubana a este respecto era básicamente similar a la del resto de América Latina.

En síntesis, si bien Cuba no formaba parte del grupo de los deudores principales, como Brasil, México o Argentina, no se encontraba ya en una situación privilegiada, como antes se percibía en el país.

Cuadro 5
CUBA: DEUDA EN MONEDA CONVERTIBLE, 1978-1986:
TRANSFERENCIAS NETAS DE RECURSOS*

Año	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Desembolsos (entradas)	771	360	214	329	151.0	121.0	199	928.4	808.0
Pagos									
Intereses	143	176	263	338	340.6	248.2	241.0	268.0	261.6
Amortización	286	227	154	281	687.5	-1	-1	374.5	554.3
Total	429	403	417	619	1 028.1	248.2	241.0	642.5	815.9
Transferencias netas	+342	-43	-203	-290	-877.1	-127.2	-42	+285.9	-7.9

Fuente: Cuadro 2; Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, marzo de 1986; CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1987* (L/C/G.1485), Santiago de Chile, diciembre de 1987, p. 23.

* Los desembolsos de 1983 y 1984 son "netos", es decir, se han deducido los pagos por amortización.

2. Factores causales

La causa inmediata de las dificultades cubanas durante 1986 fue la reducción del precio mundial del petróleo, que bajó a menos de la mitad en tres meses: de 26.60 dólares en diciembre de 1985 a 13.20 en marzo de 1986. Así, entre 1985 y 1986 disminuyó en casi 280 millones de pesos cubanos (es decir, en más de la mitad) el valor en moneda dura de las reexportaciones de petróleo del país. La situación empeoró debido a la sequía, que afectó la zafra azucarera de 1985-1986, y redujo en este último año las importaciones, por lo cual Cuba no logró capitalizar el mejoramiento de los precios del producto en el "mercado libre". (Estos subieron de cuatro a seis centavos de dólar entre 1985 y 1986, en promedio, según cotizaciones del Convenio Internacional del Azúcar). Más aún, las otras exportaciones del país bajaron cien millones de pesos cubanos debido a factores muy diversos, entre ellos la sequía, el huracán "Kate" y los bajos precios internacionales de los productos básicos. Por todos estos motivos, en 1986 las exportaciones de Cuba en moneda dura se redujeron en 337 millones de pesos cubanos. Se procuró disminuir las importaciones en monedas convertibles para corresponder a las exportaciones; pero la tarea fue difícil, por cuanto ya se habían

limitado a alrededor del 70% de las necesidades estimadas del país, y porque existían contratos por una cierta proporción de ellas (Banco Nacional de Cuba, 1986b, pp. 11-12).

A consecuencia del rápido deterioro de la situación, los funcionarios del Banco Nacional decidieron que las circunstancias exigían reprogramar nuevamente la deuda en monedas convertibles, en un proceso de alcance más amplio que los tres anteriores. Las propuestas cubanas, que se resumen en el cuadro 6, significaban reprogramar prácticamente todo el servicio de la deuda de mediano y largo plazo con acreedores oficiales y bancos comerciales (tanto intereses como amortización) cuyos vencimientos se produjeran en 1986 y 1987. El monto respectivo era de alrededor de 960 millones de pesos (Banco Nacional de Cuba, 1986b, p. 20). Se solicitaba un período de pago de doce años, con seis de gracia, y nuevos fondos por 430 millones de pesos, para prestar apoyo en términos generales al balance de pagos. Tras esta propuesta había un raciocinio: los factores externos, nueve en número y ajenos al control del país, habían generado las pérdidas en moneda dura. Entre ellos se contaban la depresión del precio del azúcar, los bajos precios del petróleo, el proteccionismo constante de los países desarrollados de economía de mer-

Cuadro 6
CUBA: SINTESIS DE LAS RENEGOCIACIONES DE LA DEUDA EN MONEDAS CONVERTIBLES

	Negociaciones 1982-1983		Negociaciones 1984	
	<i>Posición de Cuba</i> (agosto de 1982)	<i>Acuerdo</i> (1 de marzo de 1983)	<i>Posición de Cuba</i> (marzo de 1984)	<i>Acuerdo</i> (19 de julio de 1984)
<i>Acreedores oficiales</i> (Club de París)				
Proporción de vencimientos renegociados (de mediano y largo plazo)	100% (vencimientos de 1982 a 1985)	95% (vencimientos de septiembre de 1982 a diciembre de 1983)	100% (vencimientos de 1984)	95% (vencimientos de 1984)
Período de gracia	3 años	3 años, 10 meses	5 años	5 años, 6 meses
Período de pago	10 años	8 años, 4 meses	10 años, 6 meses	9 años, 6 meses
<i>Acreedores comerciales</i>		(30 de diciembre de 1983)		(13 de diciembre de 1984)
Proporción de vencimientos renegociados (de mediano y largo plazo)	100% (vencimientos de 1982 a 1985)	100% (vencimientos de septiembre de 1982 a diciembre de 1983)	100% (vencimientos de 1984)	100% (vencimientos de 1984)
Período de gracia	3 años	3 años, 4 meses	5 años	5 años, 7 meses
Período de pago	10 años	7 años, 10 meses	10 años, 6 meses	9 años, 6 meses
<i>Cargos financieros</i>				
Tasa de interés	—	LIBOR + 2.25%	Reducción	LIBOR + 1.88%
Comisión	—	1.25%	Reducción	0.88%
<i>Solicitud de nuevos préstamos</i>	0	0	200 millones de pesos cubanos	0
<i>Proporción de la deuda comprendida en la renegociación</i>	36% de la deuda total (1 057.3 millones de pesos cubanos)	53% del servicio de la deuda	11.4% de la deuda total (317 millones de pesos cubanos)	40% del servicio de la deuda
<i>Otras condiciones</i>	Refinanciación de los préstamos bancarios de corto plazo	Renovación hasta septiembre de 1984	Conformación del nivel existente de créditos a corto plazo (800 millones de pesos cubanos) por parte de los bancos	Renovación hasta septiembre de 1985
	Compromiso de fomentar exportaciones, diversificar vínculos comerciales, enfatizar la eficiencia económica	Cláusula de buena voluntad		

Cuadro 6 (conclusión)

	Negociaciones 1985		Negociaciones 1986	
	<i>Posición de Cuba</i> (febrero de 1985)	<i>Acuerdo</i> (18 de julio de 1985)	<i>Posición de Cuba</i> (abril de 1986)	<i>Acuerdo</i> (16 de julio de 1986)
<i>Acreedores oficiales</i> (Club de París)				
Proporción de vencimientos renegociados (de mediano y largo plazo)	100% (vencimientos de 1985)	95% (vencimientos de 1985)	100% (vencimientos de 1986-1987)	100% (capital e intereses 82-83 de la deuda vencida en 1980)
Período de gracia	Promedio latinoamericano	6 años, 6 meses	6 años	6 años
Período de pago	Promedio latinoamericano	10 años, 6 meses	12 años	10 años, 6 meses
<i>Acreedores comerciales</i>				
Proporción de vencimientos renegociados (de mediano y largo plazo)	100% (vencimientos de 1985)	100% (vencimientos de 1985)	100% (vencimientos de 1986-1987)	No hubo acuerdo con los acreedores bancarios
Período de gracia	Promedio latinoamericano	6 años, 8 meses	6 años	
Período de pago	Promedio latinoamericano	10 años, 8 meses	12 años	1 de marzo de 1988
<i>Cargos financieros</i>				
Tasa de interés	Promedio latinoamericano	LIBOR + 1.5%	No se propusieron cambios	
Comisión	Promedio latinoamericano	0.38%	No se propusieron cambios	
<i>Solicitud de nuevos préstamos</i>	0	0	430 millones de pesos cubanos para apoyar el balance de pagos	
<i>Proporción de la deuda comprendida en la renegociación</i>	7.7% de la deuda total	29% del servicio de la deuda	Todo el servicio de la deuda de mediano y largo plazo, 1986-1987: 961 millones de pesos cubanos	
<i>Otras condiciones</i>	Acuerdo de las naciones acreedoras para bajar aranceles y eliminar barreras no arancelarias y fomentar la expansión y diversificación del comercio, Refinanciamiento de los préstamos bancarios de corto plazo otorgados antes del 1 de septiembre de 1982	Renovación hasta septiembre de 1986	Postergar intereses de 1986-1987 hasta 1992 Se suspendió el servicio de la deuda con fecha 1 de julio de 1986, a la espera de un acuerdo	

Fuente: Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, agosto de 1982, marzo de 1984 y febrero de 1985; Banco Nacional de Cuba, *Cuba: deuda externa y su proceso de renegociación*, La Habana, diciembre de 1986; J.L. Rodríguez, "El desarrollo en Cuba en el contexto de la crisis económica latinoamericana de los años 80", *Temas de economía mundial*, Revista del CIEM, N° 17, La Habana, 1987; CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1985* (LC/G. 1383), Santiago de Chile, diciembre de 1985.

cado, el huracán "Kate", la sequía y otros (Banco Nacional de Cuba, 1986b, pp. 16 a 18).

Se llegó a un acuerdo con los acreedores oficiales en el Club de París, el 16 de julio de 1986, pero no sucedió lo mismo con los bancos comerciales. El acuerdo con el Club de París abarcó un volumen de deuda inferior al inicialmente propuesto por Cuba. Sólo incluyó la deuda existente en 1982, o renegociada en 1983, con vencimiento en 1986; no todos los vencimientos de 1986 y 1987. Los acreedores del Club de París aportaron nuevos fondos, pero por alrededor de 75 millones de pesos, monto muy inferior al propuesto (*Economist Intelligence Unit*, 1987:4, p. 11). Las condiciones de pago fueron semejantes a la solicitud inicial. Puesto que no se había logrado reprogramar por varios años, se pidieron nuevas negociaciones para 1987.

La reprogramación de la deuda con los bancos comerciales no fue posible debido a la gran diferencia entre las propuestas de estos últimos y las solicitudes cubanas; no pudo llegarse a ninguna transacción. Los bancos ofrecían fondos nuevos por montos de entre 150 y 170 millones de marcos alemanes, que equivalían a entre 57 y 65 millones de pesos (Banco Nacional de Cuba, 1986c, p. 12), y la solicitud inicial era de 430 millones de pesos. Estos fondos nuevos debían vincularse al pago de intereses, y de hecho eran un esquema de capitalización de éstos. Los bancos proponían reprogramar sólo los vencimientos para 1986 de la deuda vigente en 1982 (por diez años, con seis de gracia); respecto de la deuda renegociada en 1983, ofrecían una reprogramación por dos años de los vencimientos de 1986. Al no poder resolverse las diferencias, Cuba suspendió el pago del capital y de los intereses.

3. Las medidas de respuesta y sus resultados

A comienzos de 1986, quedó en claro que el desequilibrio general del balance de pagos en monedas convertibles no era ni sostenible ni renegociable, y que se hacía necesario aplicar un estricto programa para enfrentar el problema del endeudamiento en esas monedas. Las políticas adoptadas en 1986 podrían rotularse como de "austeridad", "rectificación" y "reestructuración para ahorrar monedas duras".

En diciembre de 1986, se presentó y aprobó en la Asamblea Nacional del Poder Popular un detallado conjunto de medidas de austeridad,

concebido como un complemento del Plan de Desarrollo y del Presupuesto para 1987. El programa de austeridad incluía diversos elementos cuyo propósito era aumentar las exportaciones o disminuir el consumo de algunos productos con alto contenido de importaciones en moneda dura (Banco Nacional de Cuba, 1986c, pp. 15-16):

- Las cuotas mensuales de keroseno (empleadas principalmente para cocinar) se reducían a fin de disminuir las importaciones en monedas convertibles por el equivalente a un total de 35 000 toneladas métricas (o 256 550 barriles);
- Se restaban diez millones de metros cuadrados de textiles al consumo interno, los que se destinaban a la exportación;
- Se rebajaban las cuotas del consumo interno de azúcar a fin de aumentar las exportaciones;
- Se reducía la programación televisiva en 29 horas semanales para ahorrar petróleo (utilizado para la generación de energía eléctrica y térmica) con miras de poder reexportar 130 000 barriles del producto;
- Se aumentaban las tarifas de la energía eléctrica, para disminuir el consumo del petróleo y aumentar la reexportación;
- Se reducían en 20% las asignaciones de gasolina para las actividades administrativas estatales, a fin de permitir una mayor reexportación de petróleo;
- Las cuotas de alimentos se reestudiaban y disminuían, y se eliminaban las asignaciones de alimentos importados a los comedores laborales y a los centros infantiles.

Entre los otros puntos se contaban el incremento de algunos precios al por menor, especialmente en el "mercado paralelo", y el alza de las tarifas de los buses interurbanos. Tal vez lo más importante entre las medidas fuera la propuesta de restringir las importaciones en moneda dura a entre 600 y 700 millones de pesos cubanos (cifra muy inferior a la de 1 300 millones considerada necesaria por el país). La tasa de crecimiento de la economía debía también limitarse a entre 1.5% y 2.0% en 1987 (Banco Nacional de Cuba, 1986c, p. 15). Este conjunto de medidas, adoptado *motu proprio* por Cuba, era tan drástico como las medidas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y procuraba no sólo enfrentar el problema de las monedas convertibles, sino ade-

más mejorar las finanzas internas. A fin de amortiguar sus efectos sobre la distribución del ingreso, se aumentó el salario mínimo mensual de 85 a 100 pesos, y los ingresos más bajos se incrementaron, beneficiando a tal vez 180 000 trabajadores. Se alzaron también las pensiones, a 100 pesos mensuales, medida que alcanzó a alrededor de 350 000 personas (*Economist Intelligence Unit*, 1987: 1, p. 10). Junto con ello, se recortaron los privilegios oficiales, tales como el acceso a vehículos estatales, y se exigió a esas personas adquirir los vehículos y hacerse cargo de sus gastos de funcionamiento. En forma semejante, disminuyeron los viáticos internos y las asignaciones en moneda dura para viajes al exterior. La reconsideración de las normas laborales y de las escalas de sueldos con arreglo al programa de "rectificación" tenía también por objeto reducir desigualdades anómalas e injusticias.

Es probable, asimismo, que el programa de "rectificación" emprendido en el Tercer Congreso del Partido, en febrero de 1986, estuviera inspirado—al menos en parte—por las dificultades propias del problema del endeudamiento y el balance de pagos. Este programa, destinado a "corregir errores" en la administración de la economía socialista, pero no a modificar su orientación básica, ha destacado: i) la racionalización de las normas laborales, las escalas de sueldos y salarios, los esquemas de pagos de bonificaciones y los privilegios; ii) la erradicación de ciertas prácticas corruptas, como la indebida apropiación de materiales de construcción para utilizarlos en viviendas privadas; iii) la eliminación de algunas actividades del sector privado (pero no de todas), especialmente las de los mercados de productos agropecuarios, a fin de limitar la acumulación de ingresos por parte de los intermediarios y de los grandes agricultores, cuyos efectos eran visiblemente desmoralizadores para el resto de los trabajadores; iv) las medidas de austeridad antes reseñadas. Sin embargo, quizás uno de los resultados más importantes del programa de "rectificación" sea la actitud sumamente crítica que parece predominar en la evaluación y autoevaluación de las numerosas "Asambleas del Balance del PCC" (reuniones del partido para evaluar su desempeño), que se realizan en diversos niveles, desde empresas hasta ministerios, así como en otras reuniones de directores ministeriales. (Véase por ejemplo *Granma*, 9 de febrero de

1988, donde se describe una sesión de la reunión anual de los directores del Ministerio de industria básica). Esta reaparición de una actitud crítica puede ser útil para lograr un funcionamiento más eficiente de la actual administración de la economía (aunque no contribuirá a la solución de dificultades de orden sistémico, como la falta de un solo tipo de cambio realista, que permitiría tomar decisiones en materia de exportaciones e importaciones de manera fácil y sobre la base de criterios de racionalidad económica).

Ante el problema del endeudamiento y el balance de pagos en monedas duras, la respuesta cubana tuvo como tercer elemento fomentar las exportaciones de bienes y servicios y acelerar las grandes obras de inversión destinadas a sustituir bienes importados. Un ejemplo de este enfoque es el turismo: durante los años ochenta creció rápidamente, transformándose en una de las principales fuentes de monedas duras. Durante 1986, 91% de su ingreso total de 107 600 millones de pesos cubanos se percibió en monedas convertibles (Banco Nacional de Cuba, 1987, p. 20). Actualmente se mantiene como sector de gran prioridad, y ha sido receptor de importantes inversiones nuevas, así como de mucha atención crítica. En cuanto a la producción de níquel, se han hecho considerables esfuerzos en torno a proyectos para incrementarla, y a pesar de las demoras del actual decenio, los resultados deberían hacerse sentir en breve plazo. Se ha puesto asimismo mucho énfasis en la extracción de petróleo crudo en el país, y la expansión de la actividad ha sido rápida, a razón de 26% anual desde 1980 a 1985. Los niveles recientes de extracción alcanzan a un millón de toneladas métricas (7.33 millones de barriles) por año, es decir, aproximadamente al 15% de los niveles de consumo (*Economist Intelligence Unit*, 1987: 4, pp. 12-13). También se ha procurado aumentar el uso directo del petróleo crudo nacional en la medida de lo posible, por ejemplo para fines térmicos en la generación de energía y para fabricar cemento (*Economist Intelligence Unit*, 1987: 2, p. 13). Sería de inmenso valor para Cuba aumentar la extracción de petróleo en el país, lo que actualmente no parece improbable, dadas las características geológicas de la cuenca del Caribe y los resultados de prospecciones preliminares. La planta nuclear para generación de electricidad ha progresado en forma particularmente lenta; el inicio de sus

actividades se esperaba para 1985, pero aún está lejano. Su funcionamiento debería producir un ahorro de 33% en la importación de petróleo crudo (*Economist Intelligence Unit*, 1984: 4). A comienzos del próximo decenio, la situación del balance de pagos en monedas convertibles debería mejorar, reflejando la prioridad otorgada a la terminación en breve plazo de todos estos grandes proyectos.

No obstante todo lo hecho para mejorar la situación del endeudamiento y del balance de pagos en monedas convertibles durante 1987, los resultados parecen insuficientes, aunque la visión estadística definitiva no está del todo clara todavía. El programa de austeridad, que tenía por propósito mejorar la situación de divisas convertibles, se puso en práctica en forma rápida y eficaz en 1987. Mediante la reducción de importaciones y el incremento de exportaciones y reexportaciones, generó durante el año el equivalente de 33 millones de pesos en monedas duras. Aportó alrededor de 266.3 millones de pesos al presupuesto estatal, y mejoró asimismo el balance de ingresos y gastos (es decir, redujo el ingreso neto mensual y alivió la inflación reprimida) en alrededor de 215 millones de pesos (Banco Nacional de Cuba, 1988c). Lamentablemente, estos resultados son pequeños en relación con el valor total de las importaciones y exportaciones en monedas convertibles, de modo que el programa de austeridad significó sólo un grado escaso de alivio para el problema del endeudamiento.

La inversión se redujo en alrededor de 27% en 1987, con el objeto de limitar las importaciones de bienes de capital provenientes de países con monedas duras (cuadro 7). La inversión total, incluso la variación de las existencias, bajó 46.6% entre 1985 y 1987 (Banco Nacional de Cuba, 1988c, p. 4). Esto se debió en gran medida a que se limitó el inicio de nuevos proyectos, mientras se otorgaba mucha prioridad a la terminación de los ya existentes. La rebaja en los gastos de inversión afectó en forma importante al sector de la construcción, cuyo producto bajó más de 11% en 1987 (Banco Nacional de Cuba/Comité Estatal de Estadísticas, 1987, p. 10).

La escasez de divisas en monedas duras llevó también a menores importaciones de insumos intermedios, partes y piezas, lo que bajó los niveles de producto en varios sectores en 1987. Ade-

más, las perturbaciones climáticas del período 1985-1987 contribuyeron en el último de esos años a reducir el producto agrícola.

Como resultado de todos esos factores —el programa de austeridad, la rebaja de la inversión, la menor cantidad de insumos importados y el clima— el producto social bruto se contrajo 3.5% en 1987, o 4.5%, si es considerado por habitante (Banco Nacional de Cuba, 1988c, p. 3). Junto con ello, en el mismo año se produjo una fuerte declinación de la productividad laboral (-4.7%). Este grado de contracción económica fue mucho mayor que el previsto, puesto que se había pensado en una tasa positiva de crecimiento de 1.5 ó 2.0% para 1987. Aunque se estaba aplicando activamente el programa de “rectificación”, no podía esperarse que diera resultados significativos o mensurables dentro de un plazo de sólo 18 meses.

El balance de pagos en monedas convertibles mostró cierta mejoría en 1987. Según estimaciones preliminares, las exportaciones efectivamente aumentaron a 990 millones de pesos, monto que, si bien excedía el de 1986, era inferior al de 1985 (Banco Nacional de Cuba, 1988a, p. 1). El incremento de 9% en relación con 1986 se produjo debido a cierta recuperación de los precios del azúcar y del petróleo y a un aumento de 9% en las exportaciones no azucareras. Hubo alguna reducción de las importaciones provenientes de países con monedas duras. El déficit en servicios aumentó en forma pronunciada, a pesar de un incremento de 10% en los ingresos en moneda dura por concepto de turismo, y también a pesar de la moratoria aplicada al pago de intereses. La principal razón del fuerte déficit en los servicios, y también en la cuenta corriente, fue una valorización de las monedas de los países acreedores —o un “ajuste del tipo de cambio”— ascendente a 377 millones de pesos, que en el balance de pagos figura como monto negativo en el comercio de servicios. En la cuenta de capital, hubo una fuerte afluencia de capital de largo plazo, que presumiblemente representa desembolsos de préstamos previamente negociados, junto con un monto pequeño por pago de deudas, debido a la moratoria. En conjunto, es probable que el balance de pagos para 1987 haya tenido un pequeño saldo positivo (véase nuevamente el cuadro 2), pero cabe destacar que sólo fue así porque en gran medida habían cesado los

Cuadro 7
CUBA: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 hasta Sept. 30
<i>Producto social global (real)</i>										
Tasa de crecimiento (porcentaje)	7.3	1.5	-0.5	16.0	3.9	4.9	7.2	4.6	1.4	-3.5
Tasa de crecimiento por habitante (porcentaje)	6.3	0.7	-0.6	16.0	3.1	3.8	6.1	3.6	0.3	-4.5
<i>Inversión (real)</i>										
Tasa de crecimiento (porcentaje)	-5.5	-0.6	5.3	20.0	-11.5	+13.8	+17.0	+7.5	-10.0	-26.7
Proporción del producto social global (porcentaje)	14.2	13.9	14.8	15.3	13.0	14.1	15.4	15.8	—	—
<i>Modificación de la productividad^a</i>										
Producto por trabajador (porcentaje)	—	—	—	+17.4	-1.1	+3.5	+5.6	+3.5	-2.5	-4.7
<i>Comercio de mercancías (en millones de pesos cubanos)</i>										
<i>Economías socialistas</i>										
Exportaciones	2 916	2 884	2 786	3 179	4 172	4 765	4 909	5 323	4 699	4 467
Importaciones	2 849	3 053	3 613	4 114	4 908	5 414	6 072	6 718	6 412	4 775
Saldo	67	-169	-827	-935	-736	-649	-1 163	-1 395	-1 713	-308
<i>Economías de mercado</i>										
Exportaciones	524	615	1 181	1 045	761	770	568	660	626	428
Importaciones	724	635	1 014	1 000	623	808	1 155	1 265	1 156	607
Saldo	-200	-20	-167	+45	+138	-38	-587	-605	-530	-179
Monedas convertibles: saldo	-136	+99	+367	+284	+606	+441	+73	+67	-164	-18
<i>Tipos de cambio</i>										
Tipo de cambio oficial (pesos cubanos por dólar)	.75	.73	.71	.78	.85	.87	.90	.92	.83	1.00
América Latina: Tasa de crecimiento del producto interno bruto por habitante (no incluye Cuba) (porcentaje)			2.8	-1.9	-3.7	-4.8	1.4	1.1	1.4	0.5

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas, República de Cuba, *Anuario estadístico de Cuba, 1985*, La Habana, 1986, pp. 100, 161, 193, 381; Banco Nacional de Cuba/Comité Estatal de Estadísticas, *Cuba: Informe económico trimestral*, La Habana, septiembre de 1987, p. 11; Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, mayo de 1987; CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1987* (LC/G. 1485), Santiago de Chile, diciembre de 1987; CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1985* (LC/G. 1383), Santiago de Chile, diciembre de 1985.

^a Cambio en producto bruto por trabajador, a precios constantes de 1981, precios en la empresa, y promedio de trabajadores por año.

pagos de intereses y amortizaciones sobre la deuda.

Por otra parte, empeoró seriamente en 1987 la situación del endeudamiento en monedas convertibles. El valor total en pesos de la deuda aumentó 43.5% entre 1986 y 1987, es decir, en 1 680 millones de pesos. La mayor parte de este incremento se produjo debido a la considerable devaluación del peso cubano que se aplicó, para los efectos de la contabilidad comercial y de la deuda, en relación con todas las principales monedas de las economías desarrolladas de mercado, incluso el dólar, que a su vez estaba desvalorizándose (Banco Nacional de Cuba/Comité Estatal de Estadísticas, 1987, p. 29). Al reducir el tipo de cambio de 83 centavos de dólar a un dólar por peso cubano, se añadieron cerca de 1 100 millones de pesos a la deuda en monedas convertibles. No existen datos que permitan afirmar que se realizaran operaciones análogas antes de 1987; ciertamente éstas no se produjeron en el período 1980-1985, cuando la valorización del dólar habría llevado a un ajuste negativo de la magnitud de la deuda, como puede apreciarse en el cuadro I. Lamentablemente, no se cuenta con información detallada respecto de la metodología y del raciocinio empleados para vincular al valor del dólar el valor de la deuda expresado en pesos.

A comienzos de 1988 se había acumulado, a causa de la moratoria, un gran volumen de deuda en mora, que incluía 2 105 millones de pesos en capital y 356 millones en intereses (Banco Nacional de Cuba, 1988c, p. 3). Con vencimientos para 1988 por 1 212 millones en capital y 505 millones en intereses, el valor total del pago de la deuda teóricamente necesario para este año alcanzaría 4 178 millones de pesos, es decir, alrededor de 400% de los ingresos de divisas en monedas duras de 1987. Se trata evidentemente de una tarea imposible, cualesquiera sean las situaciones previsibles del balance de pagos para 1988. En este contexto, Cuba se dirigió nuevamente al Club de París en enero de 1988. En las reuniones con los acreedores, el Gobierno de Cuba solicitó que prácticamente todos los créditos oficiales bilaterales con vencimiento en 1987 y 1988, así como los intereses devengados pero no pagados antes del 31 de diciembre de 1988, fueran reprogramados por 15 años, con cinco años de gracia.

4. *Perspectivas y opciones*

La situación cubana en materia de deuda y balance de pagos en monedas convertibles será difícil pero no imposible durante los próximos años. En el corto plazo, es urgente una importante reprogramación de la deuda. En un plazo más largo, una solución duradera del problema actual exigiría un ajuste o un programa de reestructuración de carácter más ambicioso que los considerados hasta ahora.

En 1988, se presentan dificultades formidables:

- el comercio internacional se realiza necesariamente con pagos en efectivo, debido a la falta de divisas y al agotamiento de las fuentes de crédito;
- la carga del servicio de la deuda, más los saldos en mora que corresponden al período comprendido entre julio de 1986 y 1988, resulta abrumadora, pues excede el 400% de los ingresos anuales de divisas en monedas convertibles;
- la asfixia de la producción, debida a la escasez de insumos importados y de bienes de capital provenientes de países con moneda dura, seguirá perjudicando las perspectivas de crecimiento;
- los lucrativos planes de reexportación del petróleo y del azúcar dependen de la tolerancia de la Unión Soviética, y de la baja de los precios, en el caso del petróleo;
- los precios del azúcar en el "mercado libre" mundial no tienen probabilidad de mejorar en forma importante durante un período prolongado, salvo que se produzcan cambios decisivos en el proteccionismo de los bloques.

Por otra parte, hay varios factores que deberían tener efectos relativamente favorables sobre la situación de la deuda y del balance de pagos global, así como de la deuda y del balance de pagos en monedas duras. Entre éstos se cuentan los siguientes:

- probables incrementos del turismo;
- mayor producción y exportación de concentrado de níquel, que excederá en alrededor de 30% el actual volumen;
- probable incremento del volumen de la producción azucarera, suponiendo que las condiciones climáticas no sean adversas;
- ciertos proyectos prioritarios de inversión en actividades exportadoras (empacadoras de

- cítricos, elaboración de pescados, refacción de hoteles y producción azucarera), que podrían contribuir a la expansión de las exportaciones en el mediano plazo;
- los incrementos previstos en la extracción y refinación del petróleo, que deberían reducir las importaciones del producto, o bien permitir mayores reexportaciones;
 - la futura instalación de plantas de generación de energía nuclear, que podría contribuir al ahorro de petróleo.

Lamentablemente, estos factores positivos tienen escaso efecto en el corto plazo, y la falta de liquidez afecta a Cuba en forma inmediata. Los beneficios podrían percibirse en el período 1989-1992, pero el país, mientras tanto, necesita divisas en moneda dura para gastos corrientes.

Aparece como inevitable una reprogramación importante de la deuda en moneda dura. Esta permitiría distribuir a lo largo de un lapso prolongado los pagos de los vencimientos programados para 1988 y de los saldos en mora. Aumentaría considerablemente la magnitud de la deuda, por cuanto se "capitalizaría" (es decir, se cubriría mediante mayores préstamos) el interés de 1988 y el de los saldos en mora —alrededor de 861 millones de pesos en total. La "capitalización de intereses" es lamentable, pero probablemente necesaria. También sería útil contar con nuevos recursos para usos inmediatos; convendría, además, obtener una gran consolidación de la deuda en la reprogramación, a fin de poder reemplazar los créditos de proveedores, sumamente onerosos, por otros bancarios de largo plazo, cuyo costo es menor.

El país no está dispuesto a someterse al escrutinio, el examen o la vigilancia del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial (Cuba no pertenece a ninguna de estas instituciones), ni al de ninguna entidad semejante. Por otra parte, los bancos comerciales y las instituciones financieras de carácter público del Club de París exigen alguna seguridad de que Cuba adoptará iniciativas de política interna que le permitan obtener divisas en monedas duras e ir cumpliendo debidamente, a la larga, con el servicio de su deuda. Esto significa que el propio país debe proyectar, llevar a cabo e informar, a satisfacción de sus acreedores, sus propios programas de ajuste; así lo hizo, en forma eficaz, con el programa de austeridad adoptado en diciembre de

1986. Como se ha dicho, el programa se aplicó con acierto, pero sus beneficios fueron pequeños en relación con la magnitud de las necesidades. Se precisa un programa más ambicioso de ajuste estructural.

Cuba ha adoptado ya algunos de los elementos de un programa de ese tipo, entre ellos proyectos de inversión para aumentar las exportaciones y sustituir importaciones, y planes para reducir el consumo directo de bienes importados. Lo que se necesita actualmente es una gran expansión del programa, especialmente en lo relativo a exportaciones y sobre todo a las monedas convertibles. ¿Cómo incrementar los ingresos en moneda dura por concepto de exportaciones, y cómo ahorrar en importaciones? Se trata de una tarea difícil, que ha preocupado a las autoridades cubanas durante algunos años. Es difícil porque exige grandes cantidades de lo que se supone deberá producir: monedas duras. En el mediano plazo, la situación de divisas en monedas duras debería ir mejorando, a medida que comiencen a dar resultados los diversos proyectos de exportación y de sustitución de importaciones, a los que ya se hizo referencia. En un plazo más largo, los ingresos por concepto de exportaciones, especialmente los percibidos en moneda dura, deberán incrementarse más para lograr servir y reducir la deuda en moneda convertible, y para mantener un nivel adecuado de importaciones provenientes de los países desarrollados de economía de mercado y de los países en desarrollo. En esta tarea, la normalización de las relaciones comerciales con los Estados Unidos sería útil para crear un buen mercado para diversas exportaciones no azucareras y no tradicionales, y asimismo una gran fuente de turismo. Lamentablemente, será Washington y no La Habana quien deberá decidir si pone o no fin al embargo estadounidense, y por ahora no se puede predecir cuándo lo hará.

Cuba podría adoptar diversas políticas para fortalecer su participación en el sistema económico internacional ajeno al CAME. Entre ellas, dedicarse sostenidamente a proyectos de inversión capaces de generar o conservar monedas duras; adoptar una nueva política de tipo de cambio, y, mediante un nuevo sistema, vincular más estrechamente las empresas con los productores extranjeros, a fin de obtener productos de diseño y calidad más acordes con los gustos de los compradores foráneos. La reforma del tipo de

cambio probablemente traería consigo una devaluación importante y la unificación de la actual multiplicidad. Las mejores vinculaciones entre las empresas y sus mercados extranjeros implicarían una gran descentralización de las decisiones relativas al diseño de productos, los precios, la adquisición de insumos y la comercialización. En conjunto, estas dos últimas medidas significarían un significativo desplazamiento hacia la descentralización y el mercado. En la actualidad, la probabilidad de tal desplazamiento, aunque no completamente descartable, no puede ser sino motivo de conjeturas.

Mientras tanto, y si no se logra una reprogramación considerable de la deuda en monedas duras con los acreedores oficiales y de los bancos comerciales, el país se encuentra ante algunas decisiones complicadas. Sigue siendo improbable un repudio unilateral, aun cuando han cambiado en parte los hechos que sirvieron de fundamentación al rechazo de esta alternativa por parte del Presidente Castro: Cuba no está ni se considera en este momento en una posición económi-

ca suficientemente favorable como para servir la deuda en monedas duras, salvo que incurriera en costos inaceptables en términos de niveles populares de vida. En estas circunstancias, aparece como atrayente la opción del Presidente Alan García, del Perú, que consiste en acordar unilateralmente servir la deuda, pero a niveles más reducidos. En el caso del Perú, el servicio de la deuda se limita a 10% de los ingresos en divisas. Para Cuba puede resultar apropiada una variante de este enfoque. También pueden ser útiles otros mecanismos para reducir la deuda, entre ellos acuerdos de comercio compensado en los que los bancos acreedores acepten pagos en especie, o bien planes de acuerdo con los bancos acreedores, los que adquirirían más exportaciones cubanas a cambio de monedas duras una vez pagada una parte de la deuda (CEPAL, 1987, p. 9). (Es probable que la conversión de deuda en capital no desempeñe papel alguno en el caso cubano, aunque la existencia en Cuba de legislación sobre inversión extranjera podría indicar que tal conversión no sería del todo imposible).

IV

Síntesis y conclusiones

La deuda cubana en moneda convertible, cuyo aumento fue rápido en los años setenta, pudo manejarse sin grandes dificultades entre 1980 y 1985, si bien con tres reprogramaciones. Sin embargo, en retrospectiva, puede apreciarse que la reexportación de petróleo fortaleció en forma algo artificial el balance de pagos, situación que finalmente se hizo insostenible. El rápido crecimiento económico entre 1981 y 1985 no fue acompañado por un mejoramiento suficiente en los ingresos o en los ahorros en monedas convertibles. A comienzos de 1986, la seriedad del problema se hizo evidente: las exportaciones de petróleo disminuyeron a menos de la mitad (debido a la baja en los precios mundiales del producto) y otras exportaciones no azucareras se redujeron también. Puesto que no podía, salvo a un costo inaceptable, cubrir el servicio de su deuda en monedas duras, el país declaró una moratoria

sobre su deuda con bancos comerciales el día 1 de julio de 1986.

Desde 1986, ha mejorado muy poco la situación básica del endeudamiento y del balance de pagos en moneda dura, a pesar de que el propio país se impuso y aplicó un programa de austeridad, inició el proceso de "rectificación", e hizo importantes intentos de canalizar la inversión hacia proyectos de generación o ahorro de divisas, o bien hacia otros en vías de terminación. Las tasas de crecimiento económico disminuyeron, alcanzando a -3.5% en 1987, año en que la meta de crecimiento había sido fijada entre +1.5 y 2.0%. A comienzos de 1988, la situación era grave: los pagos programados para ese año, más los saldos en mora, alcanzaban alrededor de 400% de los ingresos previstos en moneda dura, y la situación presentaba riesgos de deterioro que podrían anular el efecto de factores más positivos

Anexo
CUBA: REEXPORTACION DE PETROLEO Y AZUCAR: PRECIOS, CANTIDADES Y UTILIDADES ESTIMADAS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Azúcar</i>								
<i>Importaciones:</i>								
Precio en dólares por libra	.287	.170	.084	.085	.052	.041	.060	.066
En pesos cubanos por tonelada métrica	454.	302.	159.	163	103.	83.	110.	146.
Valor total, en millones de pesos cubanos	—	—	14.1	33.6	101.0	106.4	89.6	138.0
Cantidad, en miles de toneladas métricas	—	—	88.8	206.0	975.0	1 419.4	812.8	945.0
<i>Reexportaciones:</i>								
(a URSS)								
Precio en pesos cubanos por tonelada métrica	759.	606.	658.	873.	868.	986.	850.	850.
Cantidad, en miles de toneladas métricas	—	—	88.8	206.	975.0	1 419.4	812.8	945.0
Utilidad por tonelada métrica, en pesos cubanos	...	...	499.	710.	765.	903.	740.	704.
Utilidad total, en millones de pesos cubanos	...	...	44.3	146.3	745.9	1 281.4	601.5	665.2
<i>Petróleo</i>								
<i>Importaciones:</i>								
(desde la URSS)								
Precio en pesos cubanos por tonelada métrica	83.20	102.70	125.80	147.0	174.2	175	175	175
Valor total en millones de pesos cubanos	878.6	1 139.2	1 468.0	1 824.8	2 169.7	...	...	...
Cantidad, miles de toneladas métricas	10 564	11 089	11 668	12 410	12 458	...	...	...
<i>Reexportaciones:</i>								
Precio en dólares por barril	28.50	32.50	33.48	29.30	27.53	26.50	13.54	17.43
En pesos cubanos por tonelada métrica	150.00	191.50	210.80	186.60	181.60	180.00	82.40	127.80
Cantidad, miles de toneladas métricas	...	790.5	1 243.3	2 666.9	2 666.9	2 926.9	3 016.6	3 000.
Valor total, en millones de pesos cubanos	...	151.4	262.1	497.7	484.4	526.9	248.5	383.4
Utilidad por tonelada métrica, en pesos cubanos	...	88.8	85.0	39.6	7.4	5.0	-92.6	-47.2
Utilidad total, en millones de pesos cubanos	...	70.2	105.7	105.6	19.7	14.6	-279.3	-141.6
<i>Tipo de cambio aplicado</i> Pesos cubanos por dólar	.717	.804	.859	.869	.90	.92	.83	1.00

Fuente: Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, La Habana, mayo de 1987, p. 25; Comité Estatal de Estadísticas, República de Cuba, *Anuario estadístico de Cuba, 1985*, La Habana, 1986, p. 409; Economist Intelligence Unit, *Quarterly Economic Review of Cuba, Dominican Republic and Haiti*, N° 4, Londres, 1986, p. 12; Banco Nacional de Cuba/Comité Estatal de Estadísticas, *Cuba: Informe económico trimestral*, La Habana, septiembre de 1987.

Notas

- Factores de conversión: 1 tonelada métrica = 2 204.6 libras; una tonelada métrica de petróleo = 7.33 barriles.
- El tipo de cambio utilizado para la conversión de monedas es el oficial "Contra Certificado de Divisas Indirecto", que se utiliza para propósitos de balance de pagos y de contabilidad de la deuda. La serie indica devaluación en relación con el dólar estadounidense (que se estaba revalorizando) entre 1980 y 1985, y luego una revalorización del peso en 1986. En 1987 hubo una gran devaluación del peso en relación con el dólar, a pesar de que el dólar mismo se devaluó ese año. La continuación del comercio del petróleo habiéndose registrado grandes pérdidas a ese tipo de cambio oficial sólo indica que el tipo de cambio está muy sobrevalorado. Con un tipo de cambio más realista (por ejemplo, dos pesos cubanos por dólar), el precio de importación del azúcar aumentaría, y las utilidades de su reexportación disminuirían; mientras el precio de reexportaciones del petróleo, y por consiguiente las utilidades de su reexportación, aumentarían, en pesos cubanos.

en el corto plazo. Existe urgente necesidad de una amplia reprogramación, pero ésta no se había logrado hasta fines de marzo de ese año. A falta de ella, puede producirse una continuación de la moratoria unilateral de pagos por parte de

Cuba. Sin embargo, parece más probable que Cuba adopte un criterio "de estilo peruano", y se comprometa a pagar la deuda, pero en un nivel de servicio que parezca razonable, en términos de la capacidad de pago del país.

Bibliografía

- Banco Mundial (1987): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1987*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Nacional de Cuba (1982): *Informe económico*. La Habana, agosto.
- (1984a): *Información estadística seleccionada de la economía cubana*. La Habana.
- (1984b): *Informe económico*. La Habana, marzo.
- (1985): *Informe económico*. La Habana, febrero.
- (1986a): *Informe económico*. La Habana, marzo.
- (1986b): *Balance of Payments Highlights for 1986-1987*. La Habana, abril.
- (1986c): *Cuba: Deuda externa y su proceso de renegociación*. La Habana, diciembre.
- (1987): *Informe económico*. La Habana, mayo.
- (1988a): Cuba's economic and financial situation in 1987-1988. La Habana, enero, mimeo.
- (1988b): *Report on the Economic and Financial Situation of Cuba during 1987-1988*. La Habana, enero.
- (1988c): To the creditor countries. La Habana, enero, mimeo.
- Banco Nacional de Cuba/Comité Estatal de Estadísticas (1987): *Cuba: Informe económico trimestral*. La Habana, septiembre.
- Brundenius, C. (1984): *Revolutionary Cuba: The Challenge of Economic Growth with Equity*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Castro, F. (1983): *La crisis económica y social del mundo*. Informe a la Séptima Cumbre de los Países No Alineados. La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- (1985a): *Nada podía detener la marcha de la historia*. (Entrevista concedida a Jeffrey Elliot y Mervin Dymally sobre múltiples temas económicos, políticos e históricos). La Habana: Editora Política.
- (1985b): *La cancelación de la deuda externa y el Nuevo Orden Económico Internacional como única alternativa verdadera. Otros asuntos de interés político e histórico*. Texto completo de la entrevista concedida al periódico Excelsior de México. La Habana: Editora Política.
- (1986): *Informe central. Tercer Congreso del Partido Comunista de Cuba*. La Habana: Editora Política.
- (1987): *Un encuentro con Fidel*. Entrevista realizada por Gianni Miná. La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1983): *Notas para el estudio económico de América Latina 1982: Cuba* (E/CEPAL/MEX/1983/L. 22/Rev. 1). México, D.F., octubre.
- (1985): *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1985* (Lc/G. 1383). Santiago de Chile, diciembre.
- (1987): *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1987* (Lc/G. 1485). Santiago de Chile, diciembre.
- Comité Estatal de Estadísticas (CEE), República de Cuba (1986): *Anuario estadístico de Cuba, 1985*. La Habana.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (1977 a 1987): *Quarterly Economic Review of Cuba, Dominican Republic and Haiti*. Londres, varios números.
- (1987): *Country Profile: Cuba, 1987-1988*. Londres.
- Equipo de Investigaciones sobre Economía Cubana, Área de Ciencias Sociales, Universidad de La Habana (1985): *Aspectos más sobresalientes de la economía Cubana vi*.
- Granma (1984): Entrevista con Raúl León, Ministro-Presidente del Banco Nacional. La Habana, 15 de abril, p. 1.
- (1988): Queremos rectificar los caminos del socialismo y no retroceder por caminos del capitalismo. La Habana, 9 de febrero.
- Granma-Revista Semanal (1982): Why and how Cuba is partially renegotiating its foreign debt (entrevista al Coronel Ismael Morena, Vicepresidente del Banco Nacional de Cuba). La Habana, 19 de septiembre, p. 8.
- (1988): The Cuban foreign debt. La Habana, 21 de febrero, p. 2.
- Kuczynski, Pedro Pablo (1987): The outlook for Latin American debt. *Foreign Affairs*. Otoño.
- Lessard, D.R. y J. Williamson (comps.), *Capital Flight and Third World Debt*. Washington, D.C.: Institute For International Economics.
- Lowenstein, R. (1985): Cuba is in good standing with bankers..., *Wall Street Journal*, 30 de mayo.
- Mesa-Lago, C. (1981): *The Economy of Socialist Cuba: A Two-Decade appraisal*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Partido Comunista de Cuba (1987): *Programa del Partido Comunista de Cuba*. La Habana: Editora Política.
- Pérez-López, J. (1986): The Cuban economy in the 1980s. *Problems of Communism*. Septiembre-octubre.
- Pino Santos, O. y O. Martínez (1979): *Relaciones económicas de Cuba con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)* (E/CEPAL/Proy. 4/R. 6). Santiago de Chile: CEPAL, noviembre.
- República de Cuba (1984): *Programa a largo plazo de desarrollo de la colaboración económica y científico-técnica entre Cuba y la Unión Soviética hasta el año 2000*. La Habana, noviembre.
- Ritter, A.R.M. (1974): *The Economic Development of Revolutio-*

- nary Cuba: Strategy and Performance*. Nueva York: Praeger.
- Ritter, A.R.M. y D. Pollock (1987): La crisis de la deuda latinoamericana: causas, efectos y perspectivas. *Comercio Exterior*, vol. 37, N° 1, enero.
- Rodríguez, J.L. (1986a): La renegociación de la deuda cubana y la crisis de endeudamiento de América Latina. *Cuba Socialista*, N° 19, enero-febrero.
- _____ (1986b): Las relaciones económicas Cuba-URSS, 1960-1985. *Temas de economía mundial, Revista del CIEM*, N° 17. La Habana.
- _____ (1987): El desarrollo de Cuba en el contexto de la crisis económica latinoamericana de los años 80. *Temas de economía mundial, Revista del CIEM*, N° 19. La Habana.
- Treaster, J.B. (1985): Castro marking revolution, talks of debts. *New York Times*, 28 de julio.
- Turits, R. (1987): Trade, debt and the Cuban economy. *World Development*, vol. 15, N° 1, pp. 163 a 180.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1987): *UNCTAD Commodity Yearbook 1986*. Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E. 86. H.D.8.

La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis

*Alexander Schejtman**

El mercado alimentario mundial ha perdido la notable estabilidad que lo caracterizó en los años cincuenta y sesenta. A la "crisis de escasez" de los años 1972-1974 siguió una "crisis de sobreoferta", con efectos fuertemente desestabilizadores en los precios internacionales. La primera dio lugar a una intensa inquietud por la búsqueda de fórmulas que cubrieran la brecha entre la demanda efectiva y la oferta internas, de modo de estabilizar el consumo. La transición hacia un mercado de oferta abundante y con precios a la baja relegó a segundo plano el tema de la seguridad alimentaria, entendida en los términos tradicionales, y permitió conferir prioridad a la persistencia del subconsumo y la desnutrición en vastos sectores poblacionales, aun en países con una disponibilidad agregada suficiente.

La crisis que hoy aflige a los países de la región y el carácter recesivo de las políticas de ajuste obligan a considerar como constitutivos de la inseguridad alimentaria los problemas tanto de disponibilidad nacional como de acceso individual. Junto con proponer un concepto de seguridad alimentaria que englobe ambos tipos de problemas, este artículo intenta evaluar, a la luz de un conjunto de indicadores, el grado de suficiencia, estabilidad, autonomía, sustentabilidad y equidad que ha caracterizado a los sistemas alimentarios en las últimas décadas y durante la crisis misma.

*Funcionario de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. En la parte estadística de este artículo colaboraron Francine Brossard y Tonci Tomić de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y Gerardo Aceituno, Jasmín Chiu y Fernando Stade en las rutinas de computación.

Introducción

Los espectaculares incrementos de los precios agrícolas y el descenso de la relación entre reservas y consumo a niveles inéditos llevaron a calificar el período 1972-1974 como el de una "crisis de escasez". La seguridad alimentaria pasó a ocupar el primer plano de la preocupación internacional. Dado el tipo de fenómenos que se encuentran en el origen de esa inquietud, la seguridad alimentaria se vislumbró como la capacidad de los países deficitarios de alcanzar en forma estable niveles de oferta interna que no fueran significativamente inferiores al nivel tendencial de la demanda efectiva (Valdés, 1981, pág. 1).

En menos de una década, el mercado alimentario mundial pasó de una crisis de escasez a una de sobreoferta¹, con la consiguiente reposición de inventarios y el descenso de los precios reales de los principales alimentos transables. De esta forma, el problema perdió la preeminencia que venía mostrando en los foros internacionales desde mediados de los años setenta. Sin embargo, simultáneamente ha tenido lugar una saludable reconsideración de lo que debe entenderse por seguridad alimentaria. Se toma conciencia de que una oferta agregada, por generosa y estable que sea, no basta para asegurar el *acceso universal* a los alimentos básicos a la población que carece de poder adquisitivo para adquirirlos; y de que ello constituye una de las principales manifestaciones de la inseguridad alimentaria en la mayoría de los países de la región.

El énfasis otorgado a las cuestiones relativas al acceso no implica que los problemas de oferta agregada que emergieron a principios de los años setenta hayan sido superados, ni que el mercado mundial de alimentos haya recuperado la estabilidad que exhibió tradicionalmente hasta el estallido de la "crisis de escasez". Muy por el contrario, pese a la declinación de los precios internacionales, el mercado mundial de los principales granos se ha tornado muy volátil o, si se quiere, en extremo sensible a pequeñas variaciones de la oferta. De otra parte, los países de la región han visto acrecentarse su grado de dependencia y deteriorarse gravemente su capacidad

¹Sobre las causas principales de este cambio, véase CEPAL (1988), pp. 20-32, y G. Miller (1986).

para importar, como consecuencia de la magnitud alcanzada por el servicio de la deuda externa. Resulta justificado, entonces, que los problemas de acceso individual y disponibilidad agregada hayan sido incorporados a las definiciones más recientes de seguridad alimentaria.

Para propósitos analíticos, conviene distinguir cuatro tipos de manifestaciones sustantivas del problema de seguridad alimentaria, dos relativos a la disponibilidad agregada y dos, al acceso alimentario: i) desajustes coyunturales de disponibilidad agregada, que se refieren a la presencia de brechas cíclicas entre los niveles de producción y la demanda alimentaria; ii) desequilibrios estructurales de disponibilidad agregada, que se refieren a la presencia de brechas persistentes y cada vez más frecuentes entre producción y demanda; iii) problemas cíclicos o estacionales de acceso, que se refieren a dificultades ocasionales, regulares o no, que enfrentan determinadas familias para satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos; y iv) restricciones estructurales de acceso, que se refieren a la presencia de una brecha sistemática entre necesidades nutriciona-

les e ingreso disponible para consumo alimentario en determinados sectores sociales (gráfico 1).

Aunque estos problemas pueden exhibir grados variables de interdependencia en cada situación nacional, se hallan en rigor determinados por factores distintos y específicos, de manera que su solución exige adoptar medidas de muy distinta naturaleza.

El examen de los problemas que afectan a la disponibilidad agregada (nacional y/o regional y/o local) debe considerar las siguientes variables: i) el *grado de suficiencia* con que la oferta satisface niveles predeterminados de demanda; ii) la *estabilidad* de la oferta interna y de sus principales componentes; iii) la *autonomía* —o su inverso, dependencia externa— de los sistemas alimentarios; y iv) la *sustentabilidad* de los actuales patrones de oferta y demanda en el largo plazo.

El análisis de los problemas de acceso alimentario familiar —vinculados a la *equidad* de los sistemas alimentarios— supone evaluar el grado en que la distribución de los derechos, o “títulos”, de acceso alimentario se traduce en desnutrición y/o subconsumo².

I

Evolución de la seguridad alimentaria

En lo que sigue, se hace un intento por evaluar lo ocurrido con la seguridad alimentaria desde principios de los años sesenta. Un primer período cubre las tendencias observadas en los decenios anteriores; y, el segundo, lo ocurrido con posterioridad a 1980. Se intenta de esta forma distinguir entre las tendencias estructurales de los sistemas alimentarios y las atribuibles a la crisis actual.

1. Los niveles de suficiencia

Se considera suficiente el sistema alimentario que, vía producción interna e importaciones netas, genera una oferta agregada suficiente para atender la demanda efectiva existente, así como las necesidades alimentarias básicas de los estratos de bajos ingresos, que no llegan a manifestarse en el mercado. El logro de esta condición no debe afectar la sustentabilidad a largo plazo, los

grados de autonomía deseables ni las condiciones mínimas de equidad en el acceso.

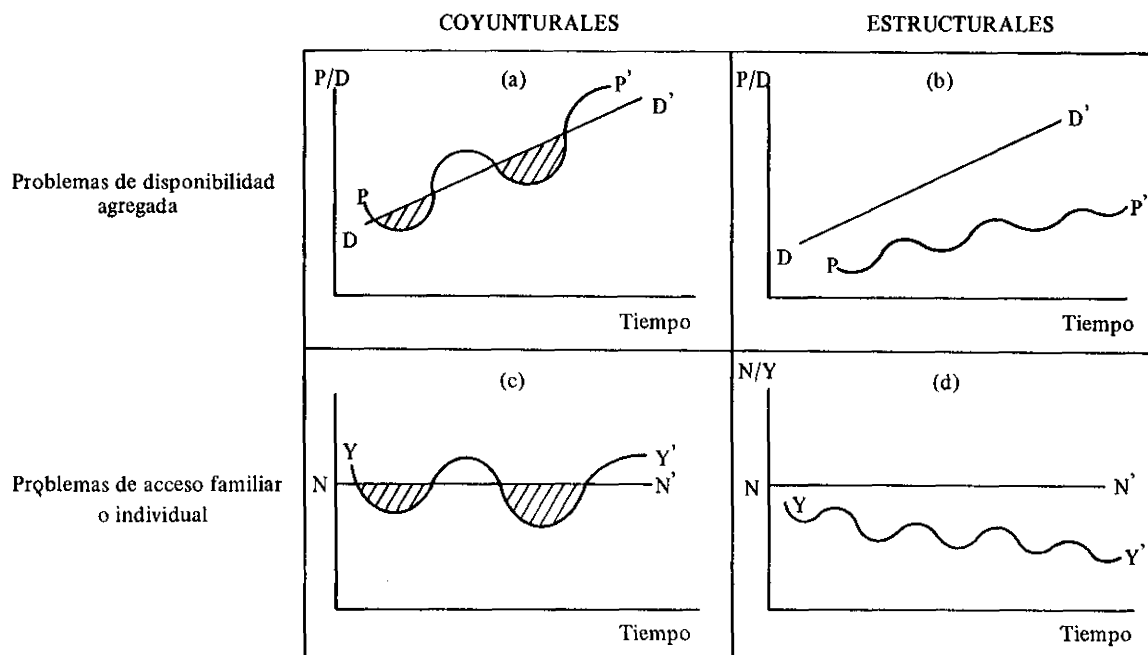
La magnitud de los requerimientos para cubrir el nivel de suficiencia será mayor mientras más aguda sea, *ceteris paribus*, la desigualdad en la distribución del ingreso. Cada vez que un segmento de la población quede por debajo del nivel normativo adoptado —sea éste cual fuere—, las disponibilidades tendrán que ser en alguna medida superiores a la ingesta media si se quiere generalizar la satisfacción de los requerimientos calóricos.

Una forma simple de evaluar los niveles de suficiencia consiste en cotejar el suministro per cápita de energía alimentaria disponible para

²Sen (1982) hace una sugerente conceptualización de la temática relativa a la naturaleza y las fuentes de los derechos de acceso alimentario (*food entitlements*).

Gráfico 1

TIPOS DE PROBLEMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA



DD' : Demanda efectiva.
 PP' : Producción.
 NN' : Necesidades alimentarias.
 YY' : Ingreso disponible para la compra de alimentos.

consumo humano (SEA) —lo que supone considerarlo representativo de la demanda efectiva— con alguna estimación de los requerimientos.

Para efectos de las estimaciones que aquí se presentan, se ha tomado como disponibilidad (SEA, medida en Kcal/per cápita/día) la publicada por la FAO en las Hojas de Balance Alimentario³; y como requerimientos normativos, los elabo-

borados por la División de Estadística de la CEPAL para actualizar las estimaciones de las denominadas líneas de pobreza⁴. Abreviando, la que hemos denominado norma base (NB) estipula el nivel de calorías requeridas por una persona cuyo peso, estatura y actividad son representativos del conjunto de la población.

³En esas hojas se estima, respecto de casi la totalidad de los alimentos, que el suministro de energía alimentaria para consumo humano (SEA) = Producción interna + Importaciones - Pérdidas + Variación de inventarios - Destino industrial - Piensos - Exportaciones. Se presentan los promedios trianuales de las variables indicadas, expresados en Kcal/per cápita/día.

⁴Para tal efecto se utilizaron las nuevas recomendaciones sobre requerimientos energéticos elaboradas por un comité mixto de expertos de FAO/OMS/UNU (1985); los antecedentes censales y ocupacionales más recientes —destinados a determinar requerimientos según sexo, edad y tipo de actividad—, distinguiendo entre áreas urbanas y rurales; y, por último, la distribución de ingresos y la composición del gasto, con el objeto de incorporar los patrones de consumo de la población de menores ingresos véase CEPAL (1988).

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: NIVEL Y TENDENCIA EN LAS
DISPONIBILIDADES ALIMENTARIAS, 1960-1980

Disponibilidad	Niveles de suficiencia			
	Insuficiencia crítica	Insuficiencia	Suficiencia precaria	Suficiencia plena
Creciente	Ecuador Bolivia	República Dominicana	Venezuela Colombia	Trinidad y Tabago Cuba Jamaica México Costa Rica Paraguay
Moderadamente creciente	Guatemala	Honduras		Brasil
Constante			Panamá	Chile Argentina
Decreciente	Haití	Perú		Uruguay

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Con estos antecedentes y para propósitos comparativos, configuramos los siguientes niveles o grados de suficiencia y/o insuficiencia.

- i) insuficiencia crítica $SEA < 0.95 NB$
- ii) insuficiencia $0.95 NB < SEA < 1.0 NB$
- iii) suficiencia precaria $1.00 NB < SEA < 1.1 NB$
- iv) suficiencia plena $SEA > 1.1 NB$

La aplicación de estos criterios al promedio del SEA en el período 1960-1980 lleva a concluir que la mitad de los 20 países latinoamericanos considerados en nuestro análisis mostró niveles de suficiencia plena, en tanto que el 20% soportó una situación crítica (cuadro 1). Entre los primeros se sitúan Brasil, Argentina y México, los más grandes de la región. En el otro extremo aparecen Ecuador, Bolivia, Guatemala y Haití. Por otra parte, a lo largo del período los grados de suficiencia acusaron avances en la mayoría de los casos. Sólo en Haití, Perú y Uruguay esa relación se deterioró, en tanto que en Panamá y Chile se mantuvo estancada.

2. Estabilidad

El concepto de estabilidad se refiere a la intensidad de las fluctuaciones a que está sometida la disponibilidad agregada en el transcurso del tiempo. Para su estimación se han medido las desviaciones que muestra el consumo aparente (producción más importaciones menos exportaciones) respecto a sus valores tendenciales en el período 1970-1980, con abstracción del grado de suficiencia o insuficiencia⁵.

Como indicador del grado de estabilidad/inestabilidad se utilizó el coeficiente de variabilidad de consumo aparente, expresado en términos de la desviación estándar de las diferencias

⁵Las variaciones de existencias no fueron consideradas ya que no aparecen en las fuentes empleadas para las demás variables (los *Anuarios de Producción* de la FAO). Si bien existen fuentes alternativas para estimar esta variable, se optó por no emplearlas en aras de la homogeneidad y consistencia. Es probable que ello redunde en una sobreestimación de la inestabilidad.

porcentuales respecto a la tendencia⁶. Idéntico procedimiento se siguió con la variabilidad de la producción, dado que ésta es en la mayoría de los países el componente principal de consumo y permite apreciar, por comparación entre coeficientes, si las importaciones desempeñaron o no el papel estabilizador que les compete.

A fin de visualizar de un modo más directo el grado de inestabilidad, los coeficientes fueron expresados en términos de las probabilidades (P) de que el consumo o la producción de un año determinado sean inferiores al 95% del valor tendencial. Con fines operacionales, se establecieron las siguientes categorías:

i) estables	$P < 15\%$
ii) moderadamente inestables	$15\% < P < 25\%$
iii) inestables	$25\% < P < 33\%$
iv) críticamente inestables	$P > 33\%$

En la década de 1970, vale decir el período precrisis, menos de la tercera parte de los países logró niveles razonables de estabilidad en la producción de alimentos básicos (cereales, leguminosas y tubérculos), proporción que excede de 40 cuando se considera el consumo de dichos bienes (cuadro 2). En la mayoría de los casos los coeficientes relativos al consumo fueron inferiores a los de la producción. El elevado porcentaje de la demanda interna que en países como Venezuela, Cuba, Jamaica y Panamá se satisface con importaciones permite aislar parcialmente el consumo de la inestabilidad que de otro modo le impondrían las grandes fluctuaciones de la producción interna. Esta situación contrasta con la observada durante el período de referencia en Nicaragua y México.

Es posible que la gran variabilidad que acusa la producción de los cultivos básicos obedezca a que se trata de bienes importantes en la canasta popular. Los rigurosos controles que a menudo se imponen sobre sus precios estimulan a quienes los producen a cambiar de rubro apenas disponen de alternativas más rentables. Ilustrativas de este tipo de fenómenos resultan las fluctuaciones

de la producción triguera en Chile; la dinámica entre granos y carnes en Argentina, y la relación sorgo/maíz en México.

En varios países de la región, una cuota significativa de la oferta de estos productos la genera la agricultura campesina, que se concentra en tierras de secano, vale decir, expuestas a las variaciones en los regímenes pluviométricos, circunstancia que bien podría constituir otra fuente de variabilidad. Sin embargo, aquellos países en los que la agricultura campesina exhibe mayor peso no son necesariamente los que exhiben niveles de variabilidad más agudos⁷.

En la medida en que la inestabilidad de la oferta interna pueda ser morigerada con importaciones, cabe esperar una correlación negativa entre producción e importaciones, así como una relativa inelasticidad de estas últimas ante cambios en los precios. El primero de los fenómenos se manifestó con claridad en pocos de los 24 países considerados en nuestro análisis⁸, en tanto que en 11 de ellos se detectó algún grado de inelasticidad en la demanda de importaciones.

La falta de correlación (negativa) entre producción e importaciones y la exigua sensibilidad de la demanda de importaciones ante cambios en los precios parecen explicar el hecho de que las diferencias entre la inestabilidad de la producción y la del consumo no sean sustanciales⁹.

Al agrupar los países por subregiones geográficas y/o acuerdos de integración (Caribe, Centroamérica, Grupo Andino, Cono Sur), se comprueba que los coeficientes de variabilidad

⁷En el caso de México, que exhibe alta inestabilidad, el maíz es el único de los cereales cuya producción es básicamente campesina, mientras que el trigo y el arroz son marcadamente cultivos empresariales véase CEPAL (1982), pp. 84 y 85.

⁸En la mayoría de los casos, las regresiones resultan no significativas estadísticamente; y, en muchos de ellos, positivas. Resultados semejantes obtuvo Valdés (1981), p. 33.

⁹Valdés (1981, p. 37) estimó que en el período 1961-1976 las fluctuaciones en el volumen tuvieron un peso significativamente mayor que las de los precios en la explicación de las variaciones en el gasto en importaciones en cinco de los seis países considerados. Ellos fueron Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, además Perú, la excepción. Aunque la posición relativa de los países es la misma que la encontrada en nuestro estudio, los valores para el período 1961-1976 son superiores a los de 1970-1980. Esta discrepancia es atribuible a la mayor inestabilidad en los precios internacionales en el último de los períodos, así como al descenso de la ayuda alimentaria.

⁶Esta metodología corresponde a la sugerida por Huddleston y otros (1978) y Valdés (1981). (Véase el Apéndice metodológico).

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
NIVEL DE ESTABILIDAD DE LA PRODUCCION
Y DEL CONSUMO DE ALIMENTOS BASICOS. 1970-1980

	Probabilidad, inferior al 95% de la tendencia	
	Producción	Consumo
Estable 0 a 15%	Colombia Nicaragua Brasil	Colombia Brasil
Moderadamente inestable 15 a 25%	Bolivia Surinam México Perú Honduras	Panamá Venezuela Cuba Trinidad y Tabago Honduras Bolivia Jamaica Perú
Inestable 25 a 33%	El Salvador Costa Rica Venezuela Argentina Haití Cuba Trinidad y Tabago	México El Salvador Costa Rica Haití Surinam Nicaragua
Críticamente inestable 33% y más	Guyana Uruguay Guatemala República Dominicana Ecuador Paraguay Chile Jamaica Panamá	Guyana Uruguay Argentina República Dominicana Guatemala Ecuador Chile Paraguay

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

de la producción resultan significativamente inferiores a los de los países miembros. Ello sugiere que tanto el intercambio como el establecimiento de una política de compras común contribuirían a reducir la inestabilidad en los productos considerados.

3. Autonomía

a) Consideraciones preliminares

Un rasgo distintivo de la inserción de América Latina y el Caribe en el comercio alimentario mundial es su carácter fuertemente asimétrico.

Las exportaciones agrícolas de la mayoría de los países de la región están dominadas por un pequeño número de rubros tradicionales, cuya demanda mundial exhibe escaso dinamismo, cuando no va en retroceso, y que constituyen componentes marginales de las canastas básicas tanto de los países exportadores como de los importadores¹⁰. A su turno, las importaciones aparecen

¹⁰No sin cierta razón alguien señalaba que estas exportaciones eran "proveedoras de postres" para las naciones industrializadas.

dominadas por rubros esenciales (cereales, oleaginosas, etc.) y provienen de un universo cada vez menor de países y empresas.

La dinámica de las exportaciones e importaciones alimentarias acusa cambios importantes entre las dos décadas previas a la crisis. Durante los años sesenta, la trayectoria de los valores, volúmenes y precios de las exportaciones no acusa mayores discrepancias respecto de la evolución de las importaciones. En los años setenta, en cambio, estas últimas aumentan 16% y las ventas al exterior, 9%; y el volumen de las exportaciones —manifestación del esfuerzo por ganar mercados— crece poco más de 1%, mientras que el de las importaciones lo hace en alrededor de 11%. Este es el contexto en el que hay que examinar la evolución de los niveles de dependencia alimentaria.

Los indicadores de autonomía —o de su recíproco, la dependencia externa— intentan medir el grado de vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios. Con frecuencia, para el cálculo se recurre al balance alimentario neto (exportaciones menos importaciones) o a estimaciones

acerca del peso que determinados productos de importación (en particular cereales) tienen en el consumo interno. Sin embargo, este tipo de indicadores da cuenta en forma sólo parcial —y en el caso del primero, muy equívoca— de lo que en rigor está sucediendo con la vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios.

Si lo que se desea es medir la vulnerabilidad del conjunto del sistema alimentario, sería necesario incluir los insumos y los medios de producción necesarios tanto para la producción agrícola como para la industria agroalimentaria y, en alguna medida, también para las actividades comerciales.

El examen de la evolución del peso que las importaciones del sistema alimentario tienen respecto de las ventas totales al exterior, deja de manifiesto una gama muy heterogénea de situaciones (cuadro 3). Hay casos en los que el sector agroalimentario no compromete más de un 10 a 15% de los ingresos por exportaciones, hasta países en los que ese coeficiente supera durante varios años el 30%. El peso relativo de estas importaciones alcanza su punto máximo a media-

Cuadro 3

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE INSUMOS Y MEDIOS DE PRODUCCION
PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO^a
(Porcentajes)

	1970	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Argentina	8.3	9.7	8.5	7.6	9.9	5.9	6.2	5.4	8.2	11.3	7.7	5.2
Brasil	17.9	18.8	18.1	25.5	19.3	16.7	12.7	17.0	19.9	16.9	11.6	10.7
Colombia	16.0	13.5	17.5	22.7	15.8	14.8	14.2	14.2	12.9	17.6	22.1	24.6
Costa Rica	22.6	22.9	22.8	31.9	33.9	21.7	18.8	19.4	19.7	22.7	17.3	16.7
Chile	17.5	40.2	30.6	32.9	24.1	22.4	16.3	22.0	17.3	20.7	24.6	16.2
Ecuador	14.9	11.2	10.7	10.0	17.3	11.6	10.6	13.0	9.6	11.2	10.3	13.5
El Salvador	28.2	17.9	19.9	24.2	28.4	17.4	16.6	18.2	18.8	20.0	31.7	28.6
Guatemala	15.9	16.0	14.7	17.5	22.4	13.2	12.0	17.5	18.2	15.7	21.6	16.4
Honduras	23.2	17.6	19.0	21.4	28.2	20.3	19.6	21.3	33.3	23.7	25.8	17.2
México	23.4	21.9	31.5	42.5	44.0	25.7	25.8	23.4	20.0	23.3	20.3	10.8
Nicaragua	16.3	16.3	23.1	21.7	22.4	13.5	17.6	17.4	10.3	47.6	41.9	35.8
Perú	13.9	20.5	25.1	20.3	37.7	26.6	20.9	17.6	11.2	18.5	30.5	22.1
Venezuela	7.9	7.9	7.2	5.5	10.2	10.4	16.8	17.4	10.4	10.4	13.2	12.2
Total	14.5	16.1	16.2	18.1	19.4	15.1	14.9	16.5	15.0	16.5	15.6	12.2

Fuente: Cuadernos de la CEPAL, N° 11 y *Anuario de Comercio Exterior* de la FAO.

a/ Incluye importación de alimentos, medios de producción para la agricultura (fertilizantes, maquinaria agrícola y pesticidas) y máquinas para la industria alimentaria.

dos del decenio de referencia, seguramente a causa del alza de la cotización internacional de los granos¹¹.

b) Dependencia en materia de cereales

Con excepción de los países exportadores netos de trigo, los niveles de dependencia en materia de cereales durante los años setenta son bastante altos, pues las importaciones superan —en algunos casos con creces— el 10% del consumo aparente (cuadro 4). Si, de un modo arbitrario, definimos como dependencia mediana la que está entre un 10 y 20% del consumo, alrededor del 30% de los países queda en esta situación; otro quinto exhibiría un nivel de dependencia alta, al representar sus importaciones entre 20 y 30% del consumo; y el resto (la mitad de los casos), fundamentalmente las naciones caribeñas, afrontaría una dependencia crítica.

Si, además, se considera la tendencia que durante este período sigue la relación entre importaciones y consumo —tasa anual de crecimiento de este cociente—, es posible distinguir: i) una configuración constituida por los países del Caribe, que importa de manera sistemática la casi totalidad de lo que consume; ii) un conjunto formado por Chile, Perú y República Dominicana, con una dependencia elevada y creciente; iii) un reducido grupo en el que la tendencia apunta a la baja; y iv) una gran mayoría de países cuya dependencia es mediana y creciente.

c) Dependencia calórica

Una estimación idéntica a la anterior, pero referida al contenido importado del suministro energético (calorías importadas sobre calorías consumidas), lleva a resultados muy semejantes en cuanto ordenamiento de los países. Aunque los niveles de dependencia disminuyen, varios países siguen en situación crítica. Por otra parte, pocos —entre ellos dos exportadores de granos básicos— son los que exhiben tendencias decrecientes en esta variable (cuadro 5).

¹¹Hasta mediados de los años setenta, seis rubros —entre cereales, lácteos y oleaginosas— representaron el 90% de las importaciones, coeficiente que cayó a 56% en el trienio 1980-1982.

4. Sustentabilidad

Entendemos por sustentabilidad la capacidad de un sistema alimentario de asegurar que el logro a corto plazo de los atributos anteriores y de la equidad (a la que se hace referencia más adelante) no se consiga a costa de un deterioro de tal magnitud de los recursos naturales renovables y no renovables que torne inviable el proceso en el largo plazo.

Interesa destacar a modo ilustrativo tres grandes tipos de pérdidas: de tierras laborales; de variedades fitogenéticas y de eficiencia energética de los sistemas alimentarios.

No existen estimaciones recientes y/o de amplia cobertura sobre los perjuicios que los procesos de erosión, salinización, lateritización, en general, de desertificación, han causado al potencial de recursos agrícolas. Sin embargo, la pérdida de tierra cultivable es muy significativa, a juzgar por los antecedentes de estudios de países y/o regiones. Según éstos, en México, los suelos afectados por erosión acelerada o absoluta representan el 51% de la superficie; en Colombia, el 31; en Centroamérica, la casi totalidad de las tierras altas; en Chile, casi el 25% (Dourojeanni, 1980). Un quinto del territorio de América Latina, en el que viven 24 millones de personas, estaría afectado por la presencia o la inminencia de la desertificación (Gligo, 1981).

Aun cuando se registra también la apertura de nuevos e importantes territorios al cultivo y el potencial de los ya existentes experimenta un sustancial incremento, mediante la introducción del riego y otras prácticas, la tendencia sugiere que las pérdidas son superiores (Gligo, 1981).

De otro lado, entre los procesos que han dado lugar a lo que se suele denominar "erosión genética" destacan aquéllos que afectan a las áreas de pastoreo, en particular de ovino-caprino, los cuales han liquidado especies forrajeras de mayor palatabilidad (Gligo, 1981). La penetración de los trópicos húmedos en ausencia de programas de conservación genética que resguarden la fragilidad ecológica de estos biosistemas está conduciendo a la pérdida acelerada de diversas poblaciones. En el ámbito específico de los sistemas alimentarios, más preocupantes son, sin embargo, las tendencias hacia la acelerada simplificación genética a que ha conducido el desarrollo de semillas modernas de alto rendimiento, las cuales no han ido acompañadas de

Cuadro 4

AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
NIVEL Y TENDENCIA DEL COMPONENTE IMPORTADO DEL CONSUMO DE CEREALES,
1970-1980

Tendencia	Nivel promedio de importaciones			
	Bajo	Medio	Alto	Crítico
Creciente		México Brasil Honduras	Haití Ecuador	República Dominicana Chile
Constante		El Salvador Colombia Guatemala	Nicaragua Bolivia	Cuba Barbados Venezuela Trinidad y Tabago Jamaica
Decreciente	Argentina	Paraguay	Panamá Guyana	Costa Rica

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Cuadro 5

AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
NIVEL Y TENDENCIA DEL COMPONENTE IMPORTADO DEL SUMINISTRO ENERGETICO,
1970-1980

Tendencia	Porcentaje de calorías importadas / Calorías consumidas			
	Bajo	Medio	Alto	Crítico
Creciente	México	Ecuador Haití Jamaica	República Dominicana	
Moderadamente creciente	Colombia Brasil	Honduras	Perú Panamá	Venezuela Chile Trinidad y Tabago
Constante	Guatemala		Costa Rica Bolivia	Cuba
Decreciente	Argentina Uruguay Paraguay			

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

una preocupación equivalente por recolectar y conservar la rica variedad de germoplasma preexistente (Barkin, 1983). En el caso de América Latina se ha logrado coleccionar y mantener variedades de germoplasma a un nivel relativamente aceptable sólo para el maíz y, en el último tiempo, para la papa (Harlan, 1975).

Está, por último, el problema de los subsidios de energía que plantea la satisfacción de un tipo de patrón alimentario como el que caracteriza a los Estados Unidos y que es el modelo dominante en nuestra región. Según estimaciones de Steinhart (1974), la relación entre energía comercial insumida por caloría alimentaria disponible en la mesa del consumidor era de alrededor de 9 a 1. La masificación de dicho patrón al conjunto de América Latina habría exigido, sólo para satisfacer la demanda alimentaria, duplicar el consumo total de petróleo bruto de la región (en 1980)¹². Queda así de manifiesto que la generalización de dicho modelo carece de toda viabilidad.

5. *Equidad: distribución de los derechos de acceso alimentario*

El concepto de equidad es por naturaleza valorativo. Aun cuando pueda existir amplio consenso en torno a la universalidad del derecho a los mínimos nutricionales, los criterios acerca de las "reglas" para su materialización en la sociedad cubren una gama bastante extensa. Formulados de manera esquemática, van desde el que postula que es el funcionamiento irrestricto del mercado —a través del ejercicio del poder de compra de los individuos— el que debe determinar a cuánto accede cada quien, hasta el que establece mecanismos para asegurar un acceso igualitario, es decir, proporcional a las necesidades nutricionales, dadas las disponibilidades nacionales, lo que en general, supone racionamiento. Aunque en la región se han ensayado esquemas cercanos a los representados por estas dos posturas polares,

¹²Incluso estimaciones más modestas hechas por Pimentel y otros (1973) indican que el monto del subsidio energético requerido por el patrón de consumo alimentario norteamericano conduciría en un lapso de 12 años al agotamiento de las reservas de petróleo. Implícitamente, Pimentel supone 1 246.8 kg/habitante/año de equivalente petróleo crudo en el sistema alimentario de los Estados Unidos alrededor de 1975. En 1980 el consumo total de petróleo era de 643 kg/habitante/año (Naciones Unidas, 1982).

ellos han ido acompañados de acciones morigeradoras, a través de políticas de intervención nutricional y de subsidios de empleo, en el primer caso, y de la creciente apertura de espacios de acceso mercantil y de estímulos materiales que permiten algún grado de diferenciación, en el segundo.

Con el objeto de definir un criterio de equidad, asumamos como mínimo común denominador la idea consensual de que la desnutrición y/o el subconsumo constituyen expresiones manifiestas de inequidad en la distribución de los derechos de acceso alimentario. La magnitud de estos fenómenos puede ser considerada, entonces, un indicador adecuado del grado de equidad que exhiben los sistemas alimentarios de la región.

Para los efectos de estimar el porcentaje que representa la población afectada, se tomó como punto de quiebre o "línea de desnutrición" un nivel equivalente a 1.4 veces la tasa de metabolismo basal (TMB). Esta última corresponde al gasto de energía que efectúa una persona "en estado de ayuno y reposo absoluto en un ambiente templado". Los expertos de la Consulta FAO/OMS/UNU estimaron que, mientras no se disponga de antecedentes más precisos, el mencionado coeficiente es una guía útil para estimar la magnitud de la desnutrición. A su turno, para la definición del subconsumo se ha tomado como punto de quiebre o "línea de subconsumo" la denominada "norma base" (NB), empleada anteriormente para el cálculo de la suficiencia.

Cabe tener presente que la estimación de los niveles de desnutrición y de subconsumo a partir de la información agregada nacional conduce necesariamente, cualquiera haya sido la fuente empleada, a aproximaciones muy gruesas de los órdenes de magnitud del fenómeno, incluso en los casos en que se dispone de estudios sobre la estructura y composición del gasto alimentario¹³.

Cabe reconocer, además, que —no obstante los indiscutibles avances conceptuales logrados entre la reunión del Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos en Necesidades de Energía y

¹³En la medida en que las manifestaciones de la desnutrición son de carácter clínico, su medición exigirla llevar a cabo estudios muestrales, basados en indicadores específicos, respecto de las desviaciones significativas de parámetros antropométricos que pudieran dar cuenta de esta situación.

Proteínas, en 1971, y la Reunión Consultiva FAO/OMS/UNU, celebrada diez años después—la determinación misma de los requerimientos nutricionales mínimos está sujeta a una serie de calificaciones. Una ingesta inadecuada no conduce necesariamente a la desnutrición, dado que ésta puede ser soslayada vía adaptación biológica o de comportamiento (reducción del nivel de actividad). Son éstas las limitaciones que es preciso incorporar al análisis cuando se pretende, a partir de informaciones indirectas, evaluar las magnitudes de la desnutrición y del subconsumo.

Con los criterios y las salvedades mencionadas y empleando la metodología propuesta en la V Encuesta Alimentaria Mundial (FAO, 1987), que permite deducir la distribución de la ingesta calórica a partir de la distribución del ingreso y de otros parámetros complementarios (véase el Anexo metodológico), se ha estimado la incidencia de la desnutrición y del subconsumo en los países para los cuales se disponía de antecedentes más o menos recientes.

De los diez países considerados, sólo cuatro muestran índices de desnutrición susceptibles, sobre todo en el caso de Argentina, de ser superados en plazos cortos y con medidas convencionales. En los demás, el peso relativo de la desnutrición y el subconsumo bordea o supera —en muchos casos con creces— el 25%¹⁴, lo que indica que para abordar eficientemente la cuestión alimentaria habría que reconsiderar a fondo el lugar que ésta ocupa en el diseño o en la concepción misma de la estrategia de desarrollo (cuadro 6).

Los índices de subconsumo exhiben, por su parte, niveles extremadamente altos. Argentina es una excepción, ya que exhibe un alto nivel

¹⁴La cifra para Brasil se asemeja a la que el Programa de Ação Governamental 1987-1991 utiliza (400 calorías/día) para identificar a las personas con un déficit alimentario.

Cuadro 6
PAISES SELECCIONADOS:
ESTIMACIONES DE LA DESNUTRICION
Y DE DEMANDA INSATISFECHA,
ALREDEDOR DE 1980
(En porcentajes)

	Ingesta calórica por debajo de	
	1.4 TMB ^a	Norma básica ^b
Argentina (1982)	5.6	17.9
Brasil (1984) ^c	24.2	46.0
Colombia (1982)	24.8	48.0
Chile (1982) ^c	12.5	35.2
Guatemala (1979-1981)	38.7	62.9
Honduras (1982) ^c	41.3	61.4
México (1977)	25.5	43.3
Panamá (1982)	13.1	48.4
Perú (1978)	40.5	61.8
Venezuela (1982)	12.7	37.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso, CEPAL Serie Distribución del Ingreso; para Brasil, República Federativa do Brasil, Programa de Ação Governamental.

^a 1.4 veces Tasa de Metabolismo Basal.

^b J.C. Feres y A. León, "Determinación de las necesidades de energía y proteínas para nueve países de América Latina", CEPAL (fotocopia), Santiago, 1988.

^c Norma básica estimada a partir de la relación entre los valores del estudio citado y los calculados por Altimir (1979) para países con características demográficas semejantes.

medio de ingesta calórica, pese a lo cual casi el 18% de su población se sitúa por debajo de la norma base. El promedio ponderado indica que alrededor del 44% de la población latinoamericana incurre en subconsumo, cifra que coincide con las estimaciones efectuadas por la CEPAL hacia 1980 respecto de la magnitud de la pobreza en la región.

II

El impacto de la crisis en la seguridad alimentaria

No existen antecedentes empíricos que permitan evaluar el impacto de la crisis sobre la disponibilidad agregada y las condiciones de acceso alimentario de la población de bajos ingresos, o distinguir entre los efectos de la crisis propiamente tal y de las políticas de ajuste adoptadas. Sin embargo, a partir de las cifras sobre la trayectoria de la producción, el balance comercial y los precios de los alimentos, así como del análisis de la evolución del empleo y los salarios, es posible formarse una imagen cualitativa bastante aproximada de los efectos de la crisis y el ajuste.

1. *Efectos en la disponibilidad agregada*

Para la estimación de lo ocurrido con la disponibilidad agregada se ha procedido a comparar la tasa de variación media de los indicadores de suficiencia, estabilidad y autonomía de los sistemas alimentarios en 1980-1985, período en que se expresarían los efectos de la crisis, con la observada en cada una de las dos décadas anteriores.

a) *Niveles de suficiencia*

En términos de disponibilidad calórica por habitante, la tasa global de crecimiento experimenta una caída drástica, promedio que encubre situaciones muy disímiles. Mientras en México, Centroamérica y Cuba el dinamismo se mantiene o vigoriza, en el Cono Sur y en los países andinos las disponibilidades medias se deterioran. Particularmente crítica es la suerte de esta última subregión, que ya antes de la crisis estaba afectada por una insuficiencia crónica (cuadro 7).

El aumento, por lo demás modesto —atribuible incluso a problemas de la información básica—, en el suministro de energía alimentaria (SEA) es la resultante de incrementos en el contenido calórico de la producción interna¹⁵. Ello, unido al uso de las existencias acumuladas, per-

mitió compensar la caída de las importaciones y el incremento de las exportaciones alimentarias (cuadro 8).

La merma de las calorías de origen importado y el recurso a las existencias acumuladas constituyeron fenómenos generalizados. Además, la producción interna se contrajo en los Países Andinos, Centroamérica y el Caribe (excluido Cuba), fenómeno probablemente compensado con reducciones en las exportaciones alimentarias. En cambio, la producción y las exportaciones de México, Brasil y las naciones del Cono Sur experimentaron incrementos, que, en el caso de esta última agrupación, condujeron a una caída del SEA por habitante.

En lo referente al destino de la oferta interna, en México, el Cono Sur y Centroamérica, la alimentación para ganado aumenta más que la dirigida a las personas. En el Cono Sur la oferta total se expande, pero la disponibilidad de calorías por habitante disminuye, debido al incremento mucho más rápido de la producción para otros destinos. En las demás subregiones, disminuye el volumen de calorías destinadas a los animales y a otros propósitos, lo que en el caso de los países andinos resulta insuficiente para permitir un incremento de la ingesta calórica de la población.

El uso de las existencias y, en algunos casos, la disminución de las exportaciones, como recursos para sostener los niveles de ingesta, habrían sido probablemente insuficientes, de no mediar cambios en los patrones de consumo, en favor de productos de mayor contenido calórico por unidad de gasto. En efecto, en la mayoría de los países aumenta el consumo de calorías derivadas de granos básicos, al tiempo que disminuyen las provenientes de carnes y/o lácteos. De esta forma, el contenido calórico medio de cada tonelada de alimentos consumidos por la población latinoamericana aumenta poco más de 2% entre 1980-1982 y 1983-1985 (cuadro 9).

En síntesis, en lo tocante a la suficiencia, la crisis se expresa en un quiebre de la tendencia sostenida al crecimiento razonable de la oferta agregada. Es cierto que ésta mantiene sus niveles

¹⁵El volumen o cuántum de producción por habitante sufrió, por el contrario, un ligero descenso durante este período.

Cuadro 7

TASA DE CRECIMIENTO DE LA INGESTA CALORICA
PER CAPITA PARA CONSUMO HUMANO^a,
1960-1985

	1960-1970	1970-1980	1980-1985
Centroamérica	0.8	0.5	0.6
Caribe (excepto Cuba)	0.7	0.5	0.6
Cuba	1.5	1.0	2.1
Países andinos	0.3	0.8	-0.1
Cono sur	0.6	-0.2	-0.4
Brasil	0.7	0.6	0.1
México	0.6	1.2	0.8
América Latina y el Caribe	0.6	0.6	0.2

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, a base de información de la FAO, *Supply-utilization accounts*.

^a Tasas anuales entre los trienios 1961-1963, 1969-1971, 1979-1981 y 1983-1985.

Cuadro 8

CAMBIOS EN EL ORIGEN Y DESTINO DE LAS DISPONIBILIDADES
DE ENERGIA ALIMENTARIA^a
(1980 a 1985)

	Origen			Destino				Total
	Produc- ción	Impor- tación	Varia- ción stock	Expor- tación	Alimen- tación	Piensos	Otros	
América Latina y el Caribe	135	-161	168	-47	18	-5	82	95
México	143	-343	411	6	64	172	-19	217
Brasil	197	-119	50	-13	7	-140	247	115
Centroamérica	-201	-117	124	225	85	13	-67	31
Países andinos	-240	-94	64	195	-22	-26	-27	-74
Cono Sur	581	-175	437	-667	-34	170	40	176
Caribe sin Cuba	-226	-62	64	199	24	-28	-21	-25
Caribe Total	582	-113	-98	-261	291	-125	-56	110

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de FAO, *Supply-utilization accounts* de los años correspondientes.

^a Medidas en calorías diarias por habitante; corresponden a las diferencias entre los valores registrados en 1985 y los correspondientes a 1980.

Nota: Los aumentos de stocks y de exportaciones respecto al período base aparecen con signo negativo, pues reducen la oferta interna.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LAS CALORIAS
POR TONELADA DE ALIMENTOS CONSUMIDOS

Subregiones	Millones de kilocalorías por tonelada métrica	
	1980-1982	1983-1985
México	1 960	2 007
Brasil	1 700	1 717
Centroamérica	2 023	2 546
Países andinos	1 597	1 653
Cono sur	1 407	1 443
Caribe	1 823	1 843
Caribe (excluido Cuba)	1 727	1 733
Cuba	1 983	2 027
Total	1 687	1 723

Fuente: FAO, *Supply-utilization accounts*, enero, 1987.

en algunos casos e incluso exhibe aumentos marginales en otros; pero ello se logra a costa de la desacumulación de existencias, de incrementos en el contenido calórico de los componentes tanto de la oferta como de la demanda, y de una caída en los alimentos para ganado. La situación más crítica la protagonizan los países andinos, donde se agudiza el cuadro de insuficiencia estructural, con el agravamiento consiguiente de la desnutrición y el subconsumo.

b) *El impacto sobre los niveles de estabilidad*

Para efectos de evaluar la incidencia de la crisis sobre los niveles de estabilidad, se compararon los coeficientes de variabilidad correspondientes a la serie 1970-1980 con los de la serie más larga 1970-1985, en el supuesto de que los eventuales cambios serían imputables a la incorporación de los cinco años de la crisis¹⁶.

En teoría, las importaciones alimentarias atenúan los efectos de vaivenes en la producción interna. La caída generalizada de aquéllas debería haber agudizado la inestabilidad de la oferta doméstica. Sin embargo, ello se observa en sólo 13 de 24 países considerados (cuadro 10).

¹⁶Se recurrió al traslape de las dos series, a fin de disponer de los grados de libertad necesarios para el cálculo de los coeficientes de variabilidad.

Cuadro 10

COEFICIENTE DE VARIABILIDAD
DEL CONSUMO DE ALIMENTOS BASICOS
1970-1980 y 1970-1985^a

Países	Coeficiente de variabilidad	
	1970/1980	1970/1985
Argentina	21.4	26.2
Bolivia	5.9	11.8
Brasil	1.9	3.5
Colombia	4.1	8.7
Costa Rica	10.2	9.8
Cuba	6.8	5.2
Chile	13.4	12.7
Ecuador	14.6	12.6
El Salvador	10.6	9.9
Guatemala	15.9	13.8
Guyana	24.8	23.2
Haití	7.9	7.0
Honduras	6.3	8.8
Jamaica	5.7	7.9
México	10.5	12.2
Nicaragua	8.1	11.6
Panamá	7.3	6.6
Paraguay	13.3	11.1
Perú	5.7	6.4
República Dominicana	16.1	15.4
Suriname	8.0	8.9
Trinidad y Tabago	6.5	1.5
Uruguay	19.3	16.4
Venezuela	7.0	8.2

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base *Anuarios de Producción*, FAO.

^a Corresponde a un consumo aparente y no incluye variaciones de stock.

La subregión andina constituye de nuevo un caso especial, dado que es la única en que la inestabilidad se acrecienta en todos los países miembros. Ni el uso de las existencias acumuladas ni el descenso de las exportaciones alimentarias les permitieron compensar la inestabilidad impuesta por las fluctuaciones en la producción, problema que se agregó al de la caída en los niveles de suficiencia y a los altos índices de desnutrición y subconsumo.

c) *El impacto sobre los niveles de autonomía*

Para la región en su conjunto, la disponibilidad de calorías importadas disminuye en algo más de 18% entre 1979-1981 y 1984-1985, con lo

que su significación dentro del suministro interno cae del 12 al 10%. El descenso alcanza a 20% en México y 27% en Brasil (cuadro 11). Idéntica tendencia se observa al examinar la tasa anual de variación del volumen físico de las importaciones por habitante; ella sube en tan sólo tres de los 22 países para los que se hicieron estimaciones.

Sin embargo, el descenso del componente importado del consumo alimentario no puede considerarse equivalente a una mejora en los niveles de autonomía, dado que en buena medida ésta se logró a costa de un virtual estancamiento de los niveles de suficiencia y del uso de existencias acumuladas en períodos anteriores. Sólo en algunos casos la merma del componente importado parece atribuible a una sustitución de importaciones (cuadro 12).

Cuadro 11

AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
VARIACIONES EN EL COMPONENTE IMPORTADO
DE LA INGESTA CALORICA
1980-1985
(Porcentajes)

	1979-1981	1984-1985
América Latina	12.2	10.0
México	15.9	12.7
Brasil	6.6	4.8
Centroamérica	15.3	14.0
Países andinos	16.8	15.7
Cono Sur	6.1	3.0
Caribe	30.1	29.0

Fuente: FAO, *Supply-utilization accounts*, enero de 1987.

Cuadro 12

TASA DE VARIACION DE LA PRODUCCION, LAS IMPORTACIONES Y
LAS EXPORTACIONES DE ALIMENTOS POR HABITANTE
1980-1985

País	Producción	Importaciones	Exportaciones
Bolivia	-2.1	-4.1	-23.3
Brasil	1.0	-7.5	4.3
Colombia	-1.0	-1.0	-4.5
Costa Rica	-1.4	-8.2	-5.3
Cuba	2.5	0.8	1.1
Chile	-0.4	-17.6	8.4
Ecuador	-1.2	-3.4	-7.7
El Salvador	-1.3	-2.8	1.9
Guatemala	-0.6	-8.1	-5.8
Guyana	-4.6	-21.0	-7.8
Haití	-0.8	-1.1	-6.7
Honduras	-4.6	-13.7	-5.5
Jamaica	1.5	0.3	2.2
México	-0.6	-6.9	2.2
Nicaragua	-2.7	-10.5	-13.2
Panamá	0.2	-1.6	-1.8
Paraguay	—	-6.7	17.7
Perú	1.0	-8.7	3.8
República Dominicana	0.8	-6.4	-1.3
Trinidad y Tabago	-1.0	2.6	-7.1
Uruguay	-0.1	-8.4	2.1
Venezuela	-1.5	-4.9	3.5
<i>América Latina</i>	-0.02	-5.8	1.8

Fuente: Base de datos, FAO.

2. El impacto sobre la equidad

La falta de antecedentes acerca de la trayectoria del consumo alimentario, la distribución del ingreso y la situación nutricional de sectores vulnerables impide evaluar en forma directa el impacto de la crisis y de las políticas de ajuste sobre las condiciones de acceso alimentario; menos viabilidad aún tiene el propósito de cuánto del deterioro es consecuencia de la crisis, y cuánto es achacable a las políticas empleadas para conjurarla. Por otra parte, las relaciones causales entre crisis y desnutrición —o, a la inversa, entre crecimiento y alto nivel nutricional— no son ni simples ni directas¹⁷, a lo que se agrega la brecha temporal que existe entre, de un lado, el deterioro de los factores que afectan el nivel y la calidad del consumo y sus manifestaciones nutricionales, del otro.

a) El deterioro de los derechos de acceso alimentario

Sin perjuicio de las calificaciones anteriores, el carácter generalizado y la rapidez del deterioro de los diversos factores que inciden sobre los derechos de acceso alimentario sugieren un severo agravamiento del subconsumo. Entre tales factores destacan:

i) El incremento generalizado de la desocupación abierta y del subempleo, que en 8 de los 16 países para los cuales se dispone de información oficial alcanza niveles sin precedentes en el bienio 1985-1986. El promedio simple del número de desempleados en 17 países acusa un aumento cercano a 50% entre 1980 y 1985. Por otra parte, la desocupación ha afectado con mucho mayor fuerza a las familias de menores ingresos (BID, 1987). Igualmente, dentro del desempleo urbano ha tendido a incrementar el porcentaje de jefes de hogar (PREALC, 1987 b).

ii) El deterioro de los salarios reales, fenómeno

no que alcanza a virtualmente todos los tipos de ocupación, pero que cobra mayor intensidad en las actividades a las que se adscriben de preferencia los grupos pobres, como agricultura y construcción (PREALC, 1986).

iii) La inflación y el alza más que proporcional de los precios de los alimentos o de la "canasta de los pobres". Al eliminarse los mecanismos de indización automática o semiautomática, característicos de las políticas salariales de varios de los países de la región, el recrudecimiento de los procesos inflacionarios condujo —con pocas excepciones (Argentina, Brasil y Colombia)— al deterioro de las remuneraciones reales medias de quienes dependen de sueldos y salarios. Además, los precios de los alimentos suben más que el índice general en los períodos y países donde la inflación muestra mayor virulencia (CEPAL, 1986)¹⁸.

iv) El deterioro de la participación en los ingresos del 40% más pobre de la población, según lo muestra lo sucedido en los pocos países para los cuales se cuenta con antecedentes sistemáticos. Incluso en los casos en que ese 40% experimentó un leve mejoramiento, la participación del decil más pobre desmejoró. (Véase el anexo).

v) La reducción del gasto público, que incide en la alimentación y nutrición. Como parte de las políticas de ajuste, el gasto público total por habitante se contrajo en aproximadamente el 80% de los países. Los desembolsos en salud, que figuran entre los más vinculados al acceso alimentario, caen por doquier, con la sola excepción de Brasil, Paraguay y Trinidad y Tabago, aun cuando en varios se percibe después una tendencia a la recuperación (cuadro 13). Por otra parte, las subvenciones alimentarias aplicadas por diversos países —México, Brasil y Colombia, entre ellos— fueron objeto de drásticos recortes. En contraste, el gasto militar por habitante se redujo en sólo seis países (Arms Control and Disarmament Agency, 1986).

¹⁷Aunque es previsible que el crecimiento económico se traduzca en una merma de la desnutrición, no siempre el incremento del ingreso por habitante se traduce en aumento de los ingresos de los pobres; la mejora de los ingresos de los pobres no siempre se traduce en un mayor gasto en alimentos; los incrementos en los gastos alimentarios no necesariamente llevan a mejoras en la nutrición; y los avances en la nutrición familiar no necesariamente mejoran la condición de los miembros más vulnerables de dichas familias (Berg, 1973, p. 42).

¹⁸En el caso de Chile, donde un organismo no gubernamental hace desde 1984 un seguimiento sistemático de la relación entre el índice de precios de los consumidores de bajos ingresos y el índice general de precios al consumidor, se advierte que el primero fue superior en 1% en 1984 y en 6% en 1985, 1986 y 1987 (PET, 1988).

Cuadro 13
EVOLUCION DEL GASTO EN SALUD POR HABITANTE
EFETUADO POR EL GOBIERNO CENTRAL
(1980 = 100)

	1981	1982	1983	1984	1985 ^a
Argentina	75.2	53.0	72.7	86.1	81.1
Barbados	97.3	76.4	75.2	78.7	73.3
Bolivia	54.0	22.3	31.2 ^b	45.8 ^b	
Brasil	100.8	114.4	126.8 ^b	140.6 ^b	
Costa Rica	62.0	57.5	54.2	83.5	27.7
Chile	105.2	96.0	78.0	76.2	117.4
Ecuador	126.6	115.8	94.2	103.7	60.3
El Salvador	98.4	83.8	71.5	67.6	62.5
Guatemala	69.9	81.6	39.6	41.7	35.9
Guyana	104.5	101.8	73.1	70.2	79.6
Haití	97.0	141.1	110.4		
Honduras	98.9	101.9	103.6	84.8	124.4
Jamaica	100.7	99.2	92.1	81.5	65.0
México	100.0 ^b	73.8	49.2	36.4	57.4
Nicaragua	113.6	96.0	99.9		
Panamá	98.2	104.5	112.7		
Paraguay	135.7	212.4	212.6	170.3	169.4
Perú	119.3	118.5	169.5	160.4	80.3
República Dominicana	105.7	58.5	57.1	53.5	48.2
Trinidad y Tabago	114.6	192.8	196.2	169.3	156.4
Uruguay	87.5	83.8	86.6	103.0 ^b	66.7
Venezuela	108.6 ^b	96.2	88.8	78.0	93.2

Fuente: P. Musgrove, The economic crisis and its impact on health and health care in Latin America and the Caribbean. *International journal of health services*, Vol. 17, N° 3, 1987.

^a BID, *Progreso Económico y Social en América Latina*, 1987, y datos de Cuentas Nacionales según CEPAL.

^b FMI, *Government finance statistics yearbook*.

b) El impacto en los niveles de consumo y nutrición

Se carece de información directa sobre la trayectoria del consumo de los pobres. Sin embargo, el estancamiento de la ingesta media y las modificaciones operadas en los patrones de consumo en favor de alimentos de mayor contenido calórico por unidad de peso y de gasto, constituyen poderosos indicios de un deterioro en los niveles de consumo de los estratos más pobres. Obviamente, es la situación de éstos la que ha determinado en buena medida los cambios observados en los valores medios¹⁹.

Las informaciones sobre el impacto nutricional son no sólo escasas, sino en muchos casos ambiguas, hasta el extremo de que diversos trabajos destinados específicamente a evaluarlas, han debido poner más énfasis en los factores que en los resultados. De entre los pocos casos para los que se dispone de antecedentes, cabe mencionar: la duplicación de la desnutrición severa en Costa Rica entre 1981 y 1982; el incremento, de 34 a 63% en las causas de mortalidad infantil atribuibles a factores nutricionales, en Bolivia (Musgrove, 1987); el aumento, del 5% al 5.5%,

¹⁹ Así lo revelan, por ejemplo, el descenso de las fuentes proteicas, frente a la constancia en el consumo de carbohidratos, observados en Costa Rica (CMA, 1987); y las severas caídas

en el consumo de carne, leche y pescado, en el estrato más pobre de Ciudad de México en 1983 (Banco Mundial, 1986).

de la tasa de mortalidad infantil y de la significación de las muertes infantiles por desnutrición en México, entre 1981 y 1983; la elevación, de 66 al 74%, de la mortalidad infantil en Brasil, entre 1962 y 1984, con subidas significativamente mayores en las ya elevadas tasas preexistentes en las regiones Nordeste (desde 93 a 116 por mil nacidos vivos) y Norte (de 81 a cerca de 99) (Banco Mundial, 1986, p. 21); el aumento, de 28.6 a

31.8%, en la tasa de mortalidad infantil en Uruguay, entre los nacidos en el trienio 1983-1985; y los incrementos, de 38.3 a 40.8% entre 1978 y 1985, de la desnutrición entre los niños de hasta 4 años en Jamaica (Cornia y otros, 1987, p. 29); los incrementos en la significación de los indígenas en Chile, de 12% en 1979 a 23 en 1984, lo mismo que en Venezuela, de 2.5% en 1978 a 7.1 en 1982.

Anexo metodológico

A. Cálculos de los coeficientes de variación (Estabilidad)

El método empleado se tomó de Huddleston (1978) y Valdés (1981).

El coeficiente de variación (c.v.) fue definido como la desviación estándar de las fluctuaciones porcentuales respecto a las tendencias, esto es:

$$\text{STD} \left(\frac{Y_t - \hat{Y}_t}{\hat{Y}_t} \times 100 \right)$$

en que Y_t corresponde a los valores observados de las cuatro variables consideradas: producción y consumo aparente de cereales y básicos.

El consumo aparente se definió como producción + importaciones - exportaciones.

Para el cálculo de la tendencia se ajustó una función semilogarítmica de regresión con el tiempo, del tipo

$$\text{LN}(Y_t) = a_0 + a_1 * t$$

t = 1970 ... 1980
t = 1970 ... 1985

La producción y el consumo de cereales se expresan en unidades físicas en tanto que la producción y el consumo de básicos (cereales + tubérculos + leguminosas) fueron tomados en valores, usando los precios implícitos de las importaciones del país correspondiente en 1980 (valor de las importaciones/volumen de las importaciones de 1980), tomados de los *Anuarios de Producción de la FAO*.

La tasa de variación corresponde al coeficiente (b_1) de la siguiente ecuación de regresión

$$\text{LN}(Z) = b_0 + b_1 \times t$$

en que Z es igual a los valores absolutos de $Y_t - \hat{Y}_t$.

B. Estimación de la incidencia de valores y precios en la variación del gasto en importaciones (basada en Valdés, 1981)

Para la estimación de la contribución relativa de las fluctuaciones de los precios o de los volúmenes en la variabilidad del gasto en importaciones, se expandió la identidad Gasto (G) = Cantidad (Q) × Precio (P) como una serie de Taylor de primer orden, en la que la varianza (v) del gasto sería:

$$V(G) = P^2 \times V(Q) + Q^2 \times V(P) + 2P \times Q \times \text{Cov}(P, Q)$$

y la incidencia de la variación en las cantidades importadas correspondería a:

$$P^2 \times V(Q) / P^2 \times V(Q) + Q^2 \times V(P)$$

C. Estimación de la desnutrición y el subconsumo (suficiencia corregida y equidad)

El fundamento del modelo adoptado y la fuente de los datos empleada para definir las funciones intervinientes aparece con detalle en la V Encuesta Alimentaria Mundial de la FAO. Aquí sólo se reproducen las ecuaciones empleadas para llegar a las estimaciones presentadas.

Se aplicó la metodología de la FAO para deducir, de las distribuciones de ingreso o gasto, la distribución de la ingesta calórica y estimar, a partir de ésta, el porcentaje de la población que está debajo de un cierto nivel $Z=1.4$ TMB o de un NB, tanto de desnutrición como de subconsumo. Para la primera se empleó como punto de quiebre 1.4 veces la TMB; para el segundo, se utilizaron las estimaciones provisionales hechas por CEPAL. (Véase el punto E. de este ANEXO).

Utilizando un log-normal como modelo teórico de ajuste a la ingesta calórica se tiene:

$$1) U = P(X < Z) = 1 - f \left[\frac{\text{LN}(Z) - \mu}{\sigma} \right] \quad [8]^a$$

y

$$2) SC = P(X < NB) = 1 - f \left[\frac{\text{LN}(NB) - \mu}{\sigma} \right]$$

\bar{U} = proporción de la población por debajo del punto de quiebre Z

\bar{SC} = proporción de la población por debajo del punto de quiebre NB, ambas expresadas en kcal/hombre/día.

Los valores de Z son los calculados por la FAO (véase cuadro).

Los valores de NB son los calculados por CEPAL (véase texto).

$$3) \mu = 2\text{LN}(X) - 0.5\text{LN}(\sigma_x^2 + \bar{x}^2) \quad x = \text{calorías medias de la HBA}$$

$$4) \sigma = \text{LN}(\sigma_x^2 + \bar{X}^2) - 2\text{LN}(\bar{X})$$

$$5) \sigma_x = \frac{1}{r} (\bar{X} \times E_x \times \sigma \text{LN}(V)) \quad [14] \text{ LN}(V) = \text{desviación estándar de los log-base de los ingresos.}$$

$$6) r = \sqrt{0.04 + 1.09 \cdot E_x} \quad [16]$$

Corresponde a la estimación del coeficiente de determinación de la regresión entre ingesta calórica e ingreso, cuando se carece de datos que vinculen ingesta a ingreso.

$$7) E_x = K \times E_f \quad [20]$$

$$8) K = 8.4 - 43.98F + 76.98F^2 - 42.17F^3 \quad [19]$$

$$9) F = \text{Gasto alimentario/Gasto total}$$

$$10)a E_f = 0.2339 + 0.0033P + 0.5054 \cdot F^b \quad [21] \text{ para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Venezuela.}$$

^aLos números entre paréntesis de barra corresponden a las ecuaciones del apéndice metodológico de la V Encuesta Alimentaria Mundial.

^bPara países en que sólo se contaba con la distribución de ingresos.

$$10) b E_F = a_1 \text{ en } \text{LN}(G_i) = a_0 + a_1(Y_i)^c$$

para Guatemala,
Honduras, México y
Perú.

en que G_i = gasto en alimentos del estrato i
 Y_i = ingresos medios del estrato i

D. Calorías para alcanzar el nivel de 1.4 tasa de metabolismo basal

<i>Países</i>	<i>Calorías por habitante/día</i>
Argentina	1783
Brasil	1683
Chile	1720
Colombia	1586
Guatemala	1576
Honduras	1573
México	1663
Panamá	1608
Perú	1577
Venezuela	1635

Suficiencia corregida por distribución de ingresos

El tipo de función empleado para la deducción de la ingesta calórica, a partir de las distribuciones de ingresos (Log-normal), tiene el inconveniente de no establecer en los extremos inferior y superior límites a los niveles de ingesta, sobreestimando la magnitud del déficit de los sectores de muy bajos ingresos y sobreestimando el excedente de los sectores de ingresos muy altos. Para reducir el efecto de esta característica en las estimaciones del sobreconsumo y del subconsumo, se establecieron como límite diario inferior las 1 300 calorías, y superior, las 4 300 calorías por persona.

Con los valores de X , σ de μ obtenidos de las ecuaciones 1 a 10, se estimaron los déficit y superávit calóricos de la población en la log-normal ajustada en

- 1) $\log(D_1) = \sigma \times P(X < 1.4 \text{ TMB}) + \mu$
- 2) $\log(D_2) = \sigma \times P(X < \text{NB}) + \mu$
- 3) $\log(S) = \sigma \times P(X > 1.1 \text{ NB}) + \mu$

D_1 = déficit para un $Z = 1.4 \text{ TMB}$

D_2 = déficit para norma básica = 1

S = superávit para 1.1 (NB)

$P(x)$ valores de la tabla normal asociados a distintas probabilidades.

E. Estimaciones de la norma básica

La ingesta calórica diaria por habitante utilizada como norma básica en las estimaciones de subconsumo y en la definición de las metas para el año 2000 corresponde a la del Proyecto CEPAL/PNUD sobre "La dimensión y características de la pobreza en América Latina alrededor de 1985".

^cPara países en que se contaba con la distribución de ingresos y del gasto alimentario correspondiente.

Se trata de un conjunto de estimaciones nuevas respecto al empleado por Altimir (1979), basadas en las recomendaciones de la Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos efectuada en 1981.

Se emplearon para las estimaciones los últimos censos demográficos, considerando la estructura sociodemográfica urbana y rural por separado. Para la estimación de los requerimientos de energía y proteínas, se supuso una talla promedio, específica para cada uno de los países, empleando las medianas de peso corporal para ambos sexos de acuerdo con los procedimientos indicados en el Informe FAO/OMS/UNU.

Los autores procedieron a una serie de ejercicios de simulación, adoptando luego el más aproximado al conjunto de información complementaria indirecta disponible.

F. Índices de eslabonamiento

Se adoptó el método propuesto por la Secretaría de Programación y Presupuesto de México en *Bases informáticas para la utilización del modelo de insumo-producto*, tomo III, pp. 35-48 y 81-118.

Las matrices de insumo-producto disponibles fueron reducidas a cinco sectores: agricultura, industria agroalimentaria (CIUU 310 y 311), comercio, combustibles y lubricantes y resto.

Para la estimación de los "eslabonamientos", se calculó la matriz inversa del modelo estático abierto de insumo-producto para cinco actividades, utilizando los elementos de la matriz inversa:

s_{ij} ($i, j=1...5$), se definen

$$S_j = \sum_{i=1}^5 s_{ij} \quad (j=1...5)$$

donde S_j es la suma de los elementos de la columna j , cuyos elementos miden el impacto directo e indirecto, en términos de producción bruta, del incremento de una unidad de demanda final para la rama correspondiente. S_j correspondería a la producción bruta de toda la economía generada por el incremento unitario en la demanda final de la rama j .

Los valores estimados corresponden a la expresión

$$E_j = \frac{1}{n} S_j / \frac{1}{n^2} \sum s_{ij}$$

El denominador correspondería al promedio de todos los elementos de la matriz inversa, por lo que un valor de $E_j > 1$ indica efectos hacia atrás mayores que el promedio de las demás ramas.

G. Estimaciones de la relación entre composición del consumo e ingreso por habitante

La información corresponde a un corte transversal de los ingresos en dólares por habitante para 1980 de 15 países de la región, con Haití y Uruguay en los extremos. Los datos provienen del *Anuario Estadístico de la CEPAL*, en tanto que los datos de composición de la ingesta (en calorías por habitante/día) fueron tomados de las *Hojas Balance Alimentario* de 1979-1981. Se hicieron regresiones separadas para cada grupo (aceites, azúcar, productos básicos y cárneos), con una ecuación del tipo:

$$\text{LN}(C_i) = a + b \text{LN}(Y_j)$$

en que i corresponde a las calorías derivadas de los grupos de productos y j a los países.

La suma de calorías de cada uno de los países se hizo igual a 100, dividiéndose proporcionalmente la participación de los rubros.

Bibliografía

- Altimir, O. (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago de Chile.
- Arms Control and Disarmament Agency (1986): *World military expenditures and arms transfer*, Washington D.C.
- Banco Mundial (1986): *Poverty in Latin America, the impact of depression*, Washington, D.C.
- Barkin, D. (1983): *El fin del principio*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Berg, A. (1973): *The nutrition factor. Its role in national development*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- BID (1987): *Progreso económico y social en América Latina*, Tema especial: fuerza de trabajo y empleo, informe.
- CEPAL (1982): *Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano* (CEPAL/MEX/1037), enero.
- (1986): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (LC/G. 1469-P), Santiago de Chile.
- (1988): *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional* (LC/G. 1492), División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y División de Comercio Internacional y Desarrollo, Santiago, abril.
- CMA (1987): *The impact of economic adjustment on people's food security and nutritional levels in developing countries*. Documento preparado por P. Pinstrup-Andersen, WFC/1987/2, Roma, 20 de mayo.
- Cornia, G., R. Jolly y F. Stewart (1987): *Ajuste con rostro humano: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Editorial Siglo XXI, Madrid.
- Dourojeanni, M. (1980): *Recursos naturales renovables de América Latina y el Caribe: situación y tendencias*, World Wildlife Fund-U.S., Washington, D.C.
- FAO: *Anuarios de Producción*, varios años.
- (1987): *Quinta encuesta alimentaria mundial*, Roma.
- FAO/OMS/UNU (1985): *Necesidad de energía y proteínas*. Informe de la Reunión Consultiva Conjunta, 1981; OMS, *Serie Informe teórico*, N° 724, Ginebra.
- Feres, J.C. y A. León (1988): *Determinación de las necesidades de energía y proteínas para nueve países de América Latina*, CEPAL (fotocopia), Santiago de Chile.
- Gligo, N. (1981): *Estilos de desarrollo, modernización y medioambiente en la agricultura latinoamericana*. Estudios e informes de la CEPAL, N° 4, Santiago de Chile.
- Harlan, J.R. (1975): "Agricultural origins: centers and not centers". *Science* N° 174, AAAS, Estados Unidos.
- Huddleston, B., P. Konnadreas y V. Ramangkura (1978): *Food security: an insurance approach*. *Research Report 4*, International Food Policy Research Institute, septiembre.
- Miller, G. (1986): *The political economy of international agricultural policy reform*, Department of Primary Industry, Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Musgrove, Ph. (1987): *The economic crisis and its impact on health and health care in Latin America and the Caribbean*. *International Journal of Health Services*, Vol. 17, N° 3.
- Naciones Unidas (1982): *Energy statistics yearbook*, Nueva York.
- PET (1988): *Indicadores económico-sociales*. Programa de Economía del Trabajo N° 55, Santiago de Chile, febrero.
- Pimentel, D. y otros (1973): *Food production and the energy crisis*. *Science* N° 182, AAAS, Estados Unidos.
- PREALC (1986): *Creación de empleo productivo: una tarea imposterizable*, PREALC/280, Santiago de Chile, septiembre.
- (1987a): *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, PREALC/309, Santiago de Chile, octubre.
- (1987b): *El ajuste frente a la crisis y sus efectos sobre el empleo en América Latina*, PREALC/290, Santiago de Chile, febrero.
- República Federal do Brasil (1987): *Programa de ação governamental: 1987-1991*, Brasilia, agosto.
- Sen, A. (1982): *Poverty and famine: an essay on entitlement and deprivation*, Oxford University Press.
- Steinhart, J.S. y C. Steinhart (1974): *Energy use in the american food system*. *Science*, Vol. 185, N° 4134.
- Valdés, A. (1981): *Food security for developing countries*, Westview Press/Boulder, Colorado.

Economías de viabilidad difícil: una opción por examinar

*Arturo Núñez del Prado**

Los análisis de la economía regional están fuertemente influidos por lo que sucede en los países grandes y medianos de la América Latina. Sin embargo, existe una categoría de países cuyas realidades no han merecido la atención ni la interpretación debidas.

Es ineludible estudiar e interpretar tales realidades, porque tanto en lo referente a las estructuras de producción, distribución y acumulación como al manejo de la coyuntura, se encuentran en esos países especificidades que justifican enfoques también especiales. Los indicadores clásicos del desempeño económico no alcanzan a tipificar adecuadamente las realidades de estos países. Cuando parte importante de su población depende de actividades informales, y hasta ilegales, los criterios habituales de medición conllevan un apreciable grado de distorsión. En varias de estas economías la población indígena alcanza proporciones apreciables y sus pautas de comportamiento, particularmente en lo que se refiere a producción y consumo, educación y salud, se inscriben en patrones culturales particulares. Los conceptos generales sobre la calidad de la vida merecen profundas adecuaciones cuando se piensa en estas sociedades.

Buena parte de estos países verá comprometida su viabilidad económica si se insiste en las modalidades de desarrollo que tuvieron vigencia hasta antes de la crisis. En este trabajo se plantea que la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades básicas y a absorber empleo constituye el núcleo central y dinámico del proceso de expansión.

Estas reflexiones y propuestas se refieren principalmente a Bolivia, en el entendido que puede considerarse como un país prototipo desde el punto de vista de las dificultades por vencer para garantizar la viabilidad de su desarrollo.

*Director Adjunto del ILPES.

El autor deja especial constancia que varias de las reflexiones que se vierten en este trabajo han sido discutidas con Iván Finot y se han beneficiado de su análisis y comentarios.

I Diversidad y subperiferia

Cualquier intento por indagar acontecimientos futuros que tendrían gravitación sobre las economías de la región, configura un panorama, cuando menos, inquietante. Aunque se seleccionen las hipótesis más optimistas respecto de la evolución de las economías centrales, los efectos benéficos de tales desempeños no menguan significativamente los problemas que la región enfrenta. Téngase presente que durante estos años de crisis se acumularon problemas que no se han encarado y que han devenido en muy severos déficit de producción y de empleo, sin contar otros elevados costos sociales que ha debido soportar una parte importante de la población de la región. Por lo tanto, no sólo se trata de recuperar el ritmo histórico. Se trata de un desafío mayor: encarar los abultados déficit acumulados y garantizar a futuro un desempeño dinámico de la actividad socioeconómica.

Si para la región en su conjunto se advierte un futuro difícil, particularmente en lo que se refiere a exportaciones y financiamiento externo, para los países menos desarrollados y de menor dimensión económica el porvenir se insinúa mucho más comprometido y, en algunos casos, surgen dudas respecto de su viabilidad económica si se insistiera en modalidades de crecimiento convencionales y en estilos de desarrollo que repetirían itinerarios del pasado. Si, además, se planteara como objetivo el afianzamiento de sus regímenes democráticos, aflorarían evidentes contradicciones que pondrían en tela de juicio tanto la viabilidad económica como la política. En verdad, hay que tener presente que en los primeros períodos del advenimiento de la democracia, el disfrute de libertades pospone reivindicaciones económicas más que justificadas. Los grupos hasta entonces postergados y reprimidos sobrellevan, por un tiempo, las escaseces inherentes a la debilidad de la estructura productiva, ejercitando los derechos logrados. Después de un tiempo, libertades y derechos se transforman en parte normal de la vida ciudadana y afloran exigencias perentorias de realizaciones económicas. Las demandas y la capacidad para satisfacerlas son incompatibles en el corto plazo, dando lugar a serias fisuras en el proceso político. Tales desajustes debilitan aún más la capacidad de conducción política, entorpecen la gestión de gobier-

no y perturban el logro de los consensos indispensables.

Así, las distancias entre los países más avanzados de la región y aquéllos de menor desarrollo relativo tienden a magnificarse. Se corre el riesgo de que se consolide una subperiferia dentro de la periferia y se reproduzcan las traslaciones de sus escasos excedentes no sólo hacia los centros industrializados sino que también hacia las economías con mayor peso dentro de la región. Aún es útil advertir, sobre la base de extrapolaciones cuantitativas, que las tendencias que hoy se avizoran pueden concretarse en desniveles que ciertamente profundizarán las heterogeneidades regionales¹.

Cabe advertir que las corrientes neoliberales que se esparcen en estas economías, y principalmente su componente aperturista a ultranza, constituyen una condición innecesaria y más que suficiente para profundizar una suerte de segregacionismo de las economías más debilitadas.

Si se pretende modificar esas tendencias y transitar por un rumbo en el que la viabilidad económica y la compactación democrática no sean utópicas, necesariamente tendrá que pensarse en nuevas modalidades de crecimiento y en otros estilos de desarrollo, cuando menos para las economías cuyo desempeño económico parece trunco.

II

Las economías de viabilidad difícil

En esta categoría se pretende agrupar a economías que, además de caracterizarse por su dimensión menor en cuanto a población y mercado, muestran graves problemas en el funcionamiento de sus sistemas socioeconómicos. Desde luego, exhiben índices de productividad sumamente bajos, los que se traducen en niveles de ingreso por habitante también muy deprimidos. Sobrellevan problemas muy agudos de heterogeneidad estructural, no sólo en lo que se refiere a ramas o actividades económicas sino que también en su distribución espacial y en la composición de sus poblaciones. Adolecen de deficiente articulación económica y de muy limitada infraestructura física. Su desempeño económico ha estado generalmente explicado por el comportamiento de su sector externo: exportadoras de bienes básicos, altamente dependientes de importaciones y por lo tanto sumamente vulnerables y decisivamente sometidas al financiamiento externo. Sus indicadores sociales reflejan agudas deficiencias

en materia de nutrición, educación, salud, seguridad social, vivienda y empleo, que se traducen en elevados índices de mortalidad infantil y en esperanzas de vida bastante distantes de las que predominan en los países más avanzados de la región. Reducidos grupos privilegiados que coexisten con mayorías postergadas, necesidades satisfechas espléndidamente en aquéllos y graves falencias en éstas, configuran sociedades altamente inequitativas.

Cabe advertir que estas caracterizaciones no sólo tienen validez para determinados países; existen espacios o regiones, aun dentro de los mayores y más avanzados de la región, cuya sinergia se asemeja a la de las economías de viabilidad difícil. Aunque, ciertamente, no responden con exactitud a la modalidad de funcionamiento de una economía-nación, reproducen problemas y obstáculos comparables y sus opciones futuras pueden no ser muy diferentes.

En general, las economías que son motivo de preocupación en este trabajo han logrado cierto tipo de expansión económica al amparo de inyecciones financieras desde el exterior o de favorables coyunturas en los precios de sus exportaciones. Como ya se advirtió, es muy poco probable que el capital internacional, sea como inversión directa o por la vía de préstamos, pueda sentirse

¹CEPAL, *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (L.C/G.1488/Rev.1), documento presentado al vigesimosegundo período de sesiones, Río de Janeiro, 20 al 27 de abril de 1988. Obsérvense especialmente los cuadros de las proyecciones por grupos de países en la Parte II del documento.

atraído en el futuro próximo. Parece más realista suponer que contarán con exiguas cuotas de financiamiento foráneo y con limitada capacidad exportadora, dado su bajo nivel, en general, de competitividad internacional. Si así fuera, su desarrollo futuro en términos convencionales no parecería garantizado. Se enfrentan a una encrucijada sumamente difícil; serios obstáculos al crecimiento, por una parte y, por otra, urgentes necesidades que satisfacer en materia de empleo y de producción de bienes esenciales.

Por añadidura, el comportamiento de sus consumidores, no sólo de los más pudientes, muestra proclividad muy marcada al consumo de bienes importados que no son precisamente vitales, o de bienes y servicios producidos internamente, cuyos estudios de mercado identifican como sus naturales destinatarios a los grupos con mayor capacidad de compra. El efecto-demonstración y la natural tendencia a asimilar pautas de consumo que pueden implicar mayor "bienestar", determinan un nivel y configuran una estructura de demanda que no se condice con la oferta productiva ni con las posibilidades de importación y menos aún con el nivel de los salarios de porciones importantes de la población.

En estas economías, en general, el proceso de sustitución de importaciones se encuentra en sus etapas primarias y su grado de industrialización es bastante incipiente. Las corrientes "aperturistas" en materia de comercio limitan aún más sus posibilidades de lograr una mayor y mejor articulación económica.

Por otra parte, la necesidad de insertarse mejor en la economía internacional, que se propicia y propaga como objetivo central de una nueva dinámica económica, tropieza con obstáculos muy difíciles de vencer en los plazos que

exige la consolidación de las democracias. En efecto, la pugna por mercados externos se ha tornado mucho más reñida y deben llenarse requisitos de competitividad por demás exigentes en precios y calidades, que las economías de baja productividad no pueden cumplir sino después de algún tiempo de esfuerzos persistentes. Tales esfuerzos no sólo deben desplegarse para colocar bienes y servicios en mercados externos, sino también para enfrentar los agudos problemas de funcionamiento de ese tipo de economías. En un contexto de justos reclamos reivindicatorios de vastos sectores sociales, una estrategia de exportaciones, por agresiva que fuera, difícilmente puede plasmarse en un núcleo dinamizador que disemine productividad a la par que propicie la satisfacción de necesidades que las comunidades demandan con urgencia.

El factor escasez, principalmente en lo que se refiere a recursos para inversión, emerge como una limitación difícil de remover. El crecimiento de estas economías ha estado explicado en el pasado por cuantías de inversión equivalentes al 15 ó 20% de su producto, que en su mayor parte se financiaba con ingreso de capital foráneo o con endeudamiento externo. En el futuro previsible la afluencia de ahorro externo es más bien remota y en todo caso en magnitudes mucho menores que las de antaño. La necesidad de expansión económica y la factibilidad de lograrla no van de la mano, por cierto, en la modalidad tradicional de funcionamiento de ese tipo de economías. Por ello se plantea aquí que se enfrentan a una encrucijada difícil, con una muy limitada capacidad de maniobra en el frente externo, con una acumulación de déficit en alimentación, vivienda, salud, educación y con masas de desocupados y subocupados que no resistirán más postergaciones.

III

Los problemas de crecimiento convencional

El reducido poder de compra de los mercados internos de estas economías, que se explica principalmente por su bajo nivel de ingreso y a veces también por su menor población, ha constituido

un factor limitativo de sus procesos de industrialización. Las escalas de producción compatibles con la dimensión de sus mercados entran en contradicción con la absorción de tecnologías mo-

dernas. Es frecuente verificar la existencia de industrias con tecnologías arcaicas de muy baja productividad, y en aquellos casos en los que se comprueba un esfuerzo de modernización, la utilización efectiva de la capacidad instalada dista mucho de lo que podría ser una razonable intensidad de uso del recurso escaso. Son pocas las actividades industriales que trabajan más de un turno diario y muy contadas las que superan los dos turnos. Hay que añadir que estas actividades, por lo general, dependen de suministros importados, tanto en lo que se refiere al mantenimiento de sus equipos como a los insumos de sus procesos productivos. De allí que los encadenamientos industriales sean sumamente débiles y la irradiación del proceso tecnológico se circunscriba a núcleos por demás reducidos.

Los análisis que se desarrollan sobre la calidad de sus productos y sobre todo respecto de la vida útil de los bienes industriales, en general, arrojan resultados poco satisfactorios: elevados precios para productos cuya calidad no alcanza a los estándares internacionales y que se mantienen al amparo de desmedidas políticas proteccionistas.

La deficiente infraestructura física, particularmente en lo que se refiere a vías de comunicación, determina que los costos de transporte encarezcan más allá de lo razonable el precio al consumidor de los bienes producidos. Un factor de carestía que ha sido muy poco examinado es el que se refiere a la merma y desperdicio que se verifica en la distribución de los productos, particularmente en los perecibles. Los estudios de casos reflejan alarmantes disminuciones entre la cuantía producida y la que llega a los centros de abastecimiento. Los órdenes de magnitud no dejan dudas sobre la importancia de este factor que está por cierto más allá de la gestión empresarial.

Las políticas de excesivo y prolongado proteccionismo, que tuvieron como propósito defender la actividad industrial de la competencia foránea, han logrado perpetuar un nivel de productividad que castiga a los consumidores internos mediante precios elevados y calidades que a veces dejan mucho que desear, propiciando por otra parte el contrabando, que agrava aún más la precariedad industrial. En ese contexto las iniciativas empresariales se han dirigido principalmente a la producción de bienes con destino a los

grupos de alto ingreso, capaces de absorber los elevados precios, generando una diversidad en el perfil industrial que redunde en escalas reducidas con su conocida secuela en los niveles de productividad.

Los consumidores de estos países han desarrollado pautas de conformismo y de baja exigencia en los mercados que consolidan comportamientos industriales no compatibles con la necesidad de elevar la productividad. En efecto, en esas economías no se observa competencia por ganar mercados; el monopolio y el oligopolio son figuras dominantes en la actividad industrial. El consumidor difícilmente puede ejercer sanciones con sus preferencias, por carencia de opciones, y más bien lo caracteriza una suerte de indolencia ante el traspaso de la ineficiencia empresarial que sobre él recae. Se puede decir que las sociedades se han acostumbrado a sobrellevar con su sacrificio un funcionamiento del sistema que lleva el sello de la improductividad económica y la injusticia social. Los márgenes de utilidades y los niveles de los salarios son, por lo general, indicadores elocuentes de las violentas contradicciones inherentes a las economías de viabilidad difícil.

La estructura económica que se ha plasmado responde a ese funcionamiento y reproduce una modalidad espasmódica de crecimiento, estancamiento y depresión, concentradora de ingresos, vulnerable e incapaz de autosustentar su desarrollo. Pese a que el subdesarrollo de la región en su conjunto tiene las características mencionadas, cabe destacar que en las economías a las que se refiere este trabajo, estos rasgos se presentan en forma mucho más pronunciada y hasta dramática, al extremo de reclamar por otro desarrollo, por un rumbo distinto que supere los vicios del desarrollo convencional.

En lo que se refiere a los agentes económicos, sea que se piense en la empresa pública o en la privada, cabe señalar que no escapan, con excepciones por cierto, a la tónica general respecto de la ineficiencia. Varios de estos países están en proceso de consolidación de sus Estados nacionales, proceso que la propia modalidad de crecimiento ha demorado, principalmente por su carácter excluyente y no participativo. Las empresas públicas y el aparato administrativo generalmente han sido presa de conductas corporativistas y de "clientelismo" político que han lesionado

la productividad y la capacidad de generación de excedentes. La política tarifaria ha menoscabado la rentabilidad de las empresas y las ha tornado, en general, en entidades muy débiles con significativos déficit financieros que presionan por crédito fiscal. La gestión pública, la mayor parte de las veces, no es más que la administración de las postergaciones y el manejo de soluciones parciales y efímeras frente a los problemas que las aquejan.

El empresario privado no es ajeno, en general, a evaluaciones similares respecto de sus niveles de eficiencia y responde al patrón general de subdesarrollo. El cálculo empresarial tiene un horizonte incierto y normalmente de corto plazo, que favorece las actividades de intermediación comercial y financiera en desmedro de las vinculadas a la producción. Al magnificarse los riesgos que supone la producción de bienes y servicios en los sectores primario y secundario, las actividades terciarias se expanden más allá de lo deseable y muy por encima de lo que la producción básica justificaría. Se ha verificado en ciertos casos que hay productos que pasan por cinco o seis manos antes de llegar al consumidor final, con el consiguiente perjuicio para éste y desde luego para el productor.

Las dificultades de estas economías para sustentar un crecimiento más sólido propician el crecimiento desmesurado de los intermediarios, lo que actúa como válvula de escape para el desempleo. La fuerza de trabajo crece a ritmos más rápidos en estas economías, no sólo debido al incremento de su población sino además porque el bajo nivel de ingreso familiar obliga a la búsqueda de sustento a los jóvenes en temprana edad. La acelerada expansión de estas actividades configura un cuadro en el que la especulación se manifiesta al margen de controles tributarios, de seguridad social y de supervisiones sanitarias cuando es del caso. Se consolida de ese modo una estructura económica en extremo débil y un funcionamiento bastante distorsionado del sistema socioeconómico.

Lo reducido de sus mercados no constituye suficiente atractivo para el capital transnacional y es muy raro encontrar inversión extranjera directa en actividades que no sean enclaves de explotación de recursos naturales e instituciones financieras y agencias de comercialización. Como es conocido, el accionar de estas unidades

económicas no propicia la irradiación del progreso técnico ni la elevación de la productividad en el resto de la economía. Si bien unas pueden favorecer el acopio de divisas, las otras suelen promover la fuga del escaso capital mediante sobre y subfacturaciones de importaciones y exportaciones o de francas transferencias de ingresos al exterior. Los patrimonios empresariales de los nacionales, muchas veces favorecidos con créditos de fomento, no siempre son concordantes con sus depósitos en el exterior ni con sus patrimonios personales. La denominada fuga de capitales ha pasado a constituir un problema mayor en estas economías. Hay que reconocer que esas conductas se acentúan cuando la incertidumbre y la ausencia de estrategias viables copan las inquietudes de los empresarios. Desde el punto de vista de la lógica de la iniciativa privada no se puede exigir que se asuman riesgos desproporcionados cuando la economía marcha por un derrotero cuya salida no se esclarece.

La permanente escasez en la que se debaten estas sociedades, la enorme extensión de la pobreza extrema, la incapacidad de absorber empleo productivo, condicionan comportamientos sociales no siempre solidarios. La pugna por la subsistencia se hace más enconada y las contradicciones e inconsecuencias lesionan la cohesión social y distancian el logro de consensos con respecto a proyectos políticos generales.

No es extraño en estos países que se sucedan sin éxito diversas opciones estratégicas en forma pendular. La mayor parte de tales opciones privilegian las diferencias políticas y no siempre significan propuestas de fondo en términos de transformaciones de la estructura económica como base de sociedades más equitativas. Los planteos políticos se inscriben más bien en la superficie y se pronuncian en forma voluntarista y eminentemente declaratoria, con la consecuente frustración que su abandono provoca.

No cuesta mucho imaginar cuánto más deteriorada está la situación de estas economías y cuánto más incierto es su futuro económico, una vez que sobreviene la crisis en la región. Sobre estas economías, tal fenómeno se ha descargado no sólo con violencia sino además afectando a casi toda la actividad productiva, distributiva y de acumulación. La pobreza extrema se extiende sobre una elevada proporción de sus poblacio-

nes. La satisfacción de necesidades vitales se ve mucho más comprometida que antes, el desempleo abierto y encubierto se expande y en algunas de ellas en cuantías alarmantes, el nivel de los salarios sufre deterioros difíciles de sobrellevar y se agudizan los desniveles entre las mayorías postergadas y las minorías privilegiadas.

El crecimiento económico en estas economías ha resultado muy caro en términos de inversión, aun en períodos de relativa normalidad. Piénsese cuánto más costoso resulta en tiempos de crisis, de escasez de financiamiento externo, de deterioro de los términos de intercambio y de gran incertidumbre para las actividades productivas. Si bien la magnitud de sus deudas externas no alcanza niveles cuyo incumplimiento pudiera afectar al sistema financiero internacional, su servicio alcanza a una elevada proporción de sus exportaciones. De hecho, varias de estas economías no están cumpliendo con ese compromiso y no han sido objeto de represalias por parte de los acreedores, más allá de limitar su riesgo en ellas. Con todo, el problema de la deuda no tiene en estos países, las connotaciones que tiene en los

países mayores y medianos de la región. Los problemas que afectan a las economías de viabilidad difícil están más en la base de su sistema productivo y en la esfera de su comercio con el exterior.

Insistir en la modalidad de crecimiento del pasado, significaría optar por un camino sin destino. Como ya se dijo, no podrá esperarse que el financiamiento externo fluya en las cuantías necesarias, dinamice la actividad económica y vuelva a encubrir las deficiencias del aparato productivo. Tampoco parece prudente esperar que los precios de sus exportaciones experimenten alzas espectaculares y generen los excedentes que estas economías requieren. Pareciera más realista admitir que el frente externo será sumamente mezquino y concebir, bajo ese supuesto, nuevas modalidades de expansión económica. Tendrá que admitirse también que los déficit más acuciantes en estas economías se refieren a la producción de bienes y servicios vitales que no llegan más que a fracciones menores de sus poblaciones y a la incapacidad de absorber productivamente a la fuerza de trabajo que deviene en niveles alarmantes de desempleo.

IV

Los principios de un desarrollo distinto

Una vez identificadas las particularidades y principales restricciones de estas economías, y jerarquizados sus mayores problemas, donde el desempleo y la insatisfacción de necesidades básicas ocupan lugares prioritarios, es posible esbozar los lineamientos de un nuevo desarrollo. En efecto, los principios rectores de este planteo serían los siguientes:

a) *Selectividad*. Es absolutamente imperiosa una muy rigurosa selección de las actividades que merecerán el apoyo de las políticas de gobierno. Está claro que no se pueden repetir los intentos de expandir la heterogénea producción global, de la que forman parte actividades que generan bienes y servicios suntuarios, o que no siendo de consumo conspicuo son ciertamente prescindibles y aún otros que siendo esenciales no tienen el carácter de imprescindibles que la crítica situación impone. En verdad, cuando se plantea una

rigurosa selección, se están considerando las restricciones existentes sin variables de holgura; es decir, con un irrestricto respeto al concepto de escasez de financiamiento y de disponibilidad de divisas. Estas limitaciones obligarán a discriminar entre lo necesario y lo absolutamente imprescindible y no habrá más remedio que postergar aquello que es esencial, pero cuya ausencia no compromete la subsistencia. A ese extremo debería llegar el principio de selectividad si se pretende que los productos y servicios absolutamente vitales lleguen a la población en su conjunto y en plazos que no pueden ser dilatados.

b) *Austeridad*. En directa relación con el anterior principio está la necesidad de abaratar los costos de producción en los rubros que registran excesos. La dimensión de los equipos, la adecuación tecnológica, el uso intensivo del recurso capital, el mantenimiento y prolongación de su vi-

da útil son, entre otros, los requisitos que deben cumplir el proceso productivo y la inversión del excedente. Lo superfluo no sólo se circunscribe a la esfera del consumo, también existe en el ámbito de la producción y la acumulación.

c) *Eficiencia*. La necesidad de elevar la productividad requiere, sobre todo del recurso humano, la mayor responsabilidad. Aunque existen serios problemas de educación y calificación de la mano de obra que reclaman esfuerzos de largo aliento, hay un espacio para un salto cualitativo que puede verificarse al influjo de adecuadas políticas de administración y manejo de personal, de una programación empresarial más sólida, de mecanismos adecuados de coordinación, de sistemas de información que den cuenta oportuna de las principales intenciones y acciones en materias de interés nacional, sectorial y regional, etc. Los incumplimientos, las demoras, las rectificaciones, las interminables idas y venidas y hasta los errores de gestión, tanto en el sector público como en el privado, son tan repetidos, que cualquier intento por mejorar la productividad debiera encararlos al inicio y con decisión. También en este terreno la censura social es inoperante, sea por desinformación o por frustración e indolencia ante la persistente ocurrencia de esos vicios.

d) *Equidad*. Así como los sacrificios debieran ser compartidos en relación directa con los niveles de ingreso, los incrementos del producto debieran distribuirse siguiendo una relación inversa. Lo masivo de la pobreza extrema proporciona de inmediato un conjunto de prioridades con relación al principio de la selectividad, y señala a las claras quiénes debieran ser los principales beneficiarios de los frutos del progreso. Una sociedad más equitativa en estos países, difícilmente puede ser el resultado de políticas asistenciales o de los llamados fondos de emergencia que sólo

atenúan efímera y muy focalmente los recargados sacrificios de los pobres. Una solución de fondo está necesariamente en la esfera productiva. Dependerá de lo que se produzca, de cómo se produzca, y para quién se produzca, ni más ni menos de lo que rezan los textos básicos de economía.

e) *Concertación*. Un cambio de significación en la modalidad de crecimiento requiere un amplio consenso en la comunidad sobre la necesidad de enmendar rumbos, y luego un acuerdo generalizado respecto de la dirección de un cambio, en el que la producción de bienes y servicios que satisfagan necesidades básicas y absorban fuerza de trabajo se reconozca como el objetivo central de la política de desarrollo. La enconada "pugna distributiva" en estas sociedades debiera dar paso a una concertación solidaria respecto de un reparto equitativo de beneficios y sacrificios. El carácter mixto de estas economías requiere de las iniciativas pública y privada, comportamientos concordantes donde la discusión y negociación de los grupos sociales y políticos, así como de los agentes económicos, sea el mecanismo de asignación de responsabilidades en la formación y reparto del excedente. Como se verá más adelante, una nueva concepción de la planificación puede dar el sustento técnico necesario a la concertación y constituirse en centro de convergencias de las conductas de los agentes. En estos países, cada vez hay mayor conciencia de la necesidad de un acuerdo político de los actores sociales en pos de una salida viable que garantice el fortalecimiento de la democracia. Se ha hecho claro que las posturas intransigentes carecen de destino y comprometen los logros políticos que están en proceso de consolidación. La crisis, a pesar de los infortunios que ocasiona, propicia madurez y amplía el terreno para la convergencia de intereses.

V

Una nueva modalidad de crecimiento

La característica central de la nueva modalidad de crecimiento es la concentración prioritaria de la producción en un número muy limitado de

bienes y servicios destinados a satisfacer las principales necesidades básicas. Las evaluaciones sobre la viabilidad económica, particularmente en

lo que se refiere a disponibilidad de recursos para inversión e importación, determinan una variedad muy limitada de productos y servicios a ser incorporados en este núcleo de la economía que se denominará el área esencial. En otros términos, el área esencial estará conformada por una muy rigurosa selección de rubros que satisfacen necesidades vitales de alimentación y vestuario, educación, salud y vivienda. Los principios de selectividad y austeridad exigen una jerarquización rigurosa de lo realmente indispensable.

Cuando se está definiendo esta "canasta básica", exponente final del área esencial, la tendencia natural es conformarla con una variedad de bienes y servicios que siempre resulta ambiciosa². Los primeros cálculos sobre los recursos para la inversión e importación necesarias obligan a recortes que en un principio resultan frustrantes. Aún sin tomar en cuenta estas restricciones, una estimación de los plazos en los que la producción de esa canasta alcanzaría el nivel propicio para satisfacer las necesidades de toda la población, rápidamente aconseja una más estricta selección. De esa forma, por aproximaciones sucesivas, se llegará a definir, por ejemplo, una canasta alimenticia que en un principio no tendrá más de 15 ó 20 bienes, de modo que la suficiente expansión de su producción resulte viable en un plazo relativamente corto. Desde luego que esta selección debería ser compatible con los requisitos vitamínicos, calóricos, proteicos y de fibras que las normas de nutrición y alimentación establecen como mínimos, así como con la idiosincrasia y cultura de las respectivas comunidades. En la mayor parte de las economías de viabilidad difícil, el grueso de la actividad de esta área estará relacionado con la producción agraria y agroindustrial, la que satisface necesidades básicas, absorbe empleo y además radica población campesina en las áreas rurales.

Con procedimientos similares se definirán los rubros vestuario, educación, salud y vivienda. En los sectores de servicios, desde luego, surgen otras complicaciones muy fáciles de anticipar y se presenta una discusión menos cuantitativa. Como fuere, también por sucesión de aproximacio-

nes se puede llegar a definir la educación básica, la salud indispensable y la vivienda mínima. La consideración del cuánto de acumulación y el cuándo de realización lleva también a que las inquietudes naturales se moderen y las posturas demagógicas no tengan lugar.

El conjunto de actividades que no están identificadas en el área esencial, pero que son indispensables para su crecimiento, conformarán el área complementaria de la economía. La producción e importación de bienes de capital e insumos necesarios para llevar adelante la producción esencial, así como las actividades de exportación, transporte y de infraestructura básica serán los componentes de esta segunda área de la economía. Desde luego, la definición precisa es más difícil, sobre todo cuando se pretende identificar el uso de un determinado bien o servicio. La energía para fabricar pan no puede tener el mismo tratamiento que la utilizada para temperar una piscina. Las políticas tributaria y tarifaria debieran desempeñar un papel determinante en la valoración del uso de este tipo de bienes y servicios, favoreciendo la producción esencial y sus encadenamientos y encareciendo su utilización para lo suntuario y prescindible.

El resto de las actividades constituirá el área subsidiaria de la economía, librada a su propio esfuerzo y a sus recursos. Contemplará por cierto la producción e importación de bienes no esenciales y hasta prescindibles, pero mediante la utilización de recursos generados en esta área.

Se trata en definitiva de que el núcleo dinamizador de la actividad socioeconómica sea la expansión acelerada del área esencial y de las actividades indispensables para tal expansión. El corazón de esta política de desarrollo, como ya se advirtió, es la satisfacción de las necesidades básicas y la absorción productiva de la fuerza de trabajo. Ese es el objetivo al cual se supeditan las decisiones en materia de producción, exportación, distribución, inversión y selección de tecnologías. Opuesto a otros planteamientos en vigencia, en los que la prioridad máxima es el esfuerzo exportador o una combinación de prioridades asignadas a éste y a la necesidad de modernización de la estructura productiva interna, el que aquí se presenta pone el énfasis en la producción esencial y en la absorción de empleo como objetivos fundamentales a partir de los cuales se deducen las otras secuencias y encadenamientos. Así,

²Presidencia de la República, Bolivia. *Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1988*, La Paz, 1984. Véase especialmente el tratamiento del área esencial.

por ejemplo, el logro de esos objetivos fundamentales determinará las importaciones indispensables y éstas condicionarán las exportaciones necesarias. La asignación de recursos para la producción interna y para el incremento de la base exportadora será la consecuencia del cumplimiento de los objetivos fundamentales.

La expansión acelerada del área esencial, si bien implica generación de ingresos e incrementos de demanda, no exime a la política económica de redistribuciones de ingresos que complementen a los inherentes a esta modalidad de crecimiento.

En las áreas esencial y complementaria debiera volcarse todo el apoyo de la política oficial. La participación del capital privado resulta primordial, particularmente en la producción de bienes, y es necesario admitir que su desempeño estará determinado, como es obvio, por la obtención de lucros. Su cuantía puede ser objeto de discusión, consenso y compatibilización con las políticas de salarios y de reinversión; pueden evitarse los excesos, pero su motivación en función de beneficios deberá ser reconocida por la política de precios y tributos. No existe otra forma de concitar su interés y de elevar su productividad. Por lo demás, que obtengan utilidades produciendo bienes y servicios esenciales y absorbiendo empleo, gratifica mucho más a la comunidad que si lo hicieran mediante la fabricación de artículos suntuarios y la fuga de capitales. La legitimidad de la participación de la iniciativa privada hace que este planteo conlleve la idea fundamental de la concertación, a diferencia de otros en los que en determinadas áreas prioritarias se excluye esta participación.

A medida que gradualmente se vayan cumpliendo los objetivos de poner la "canasta esencial" al alcance de las mayorías, su amplitud y hasta la cuantía de cada bien o servicio deberían experimentar expansiones. En otros términos, no se trata de establecer una "canasta" rígida e invariable a lo largo del tiempo; por el contrario, dado el rigor de la selección inicial y a la luz de los resultados que se vayan obteniendo, debiera ser natural una mayor cobertura de la canasta, tanto en el número de los bienes y servicios que contiene, en las cantidades respectivas, como también en mejoras de calidad.

Una vez establecida la "canasta esencial" inicial, el primer paso es establecer los déficit exis-

tentes en cada uno de los bienes y servicios que ella contiene, como diferencia entre el cuántum producido o importado y las necesidades reales de la población. Lo ideal sería establecer estos déficit según categorías de ingreso, ya que, por un lado, en los grupos de mayores ingresos seguramente se encontrará superávit y, por otro, las penurias afectarán a más de la mitad de la población. Los excesos no sólo se explican por mayores consumos, sino también por elevados márgenes de desperdicio.

Los ritmos históricos de incremento de la producción de estos bienes y servicios esenciales, el crecimiento de la población y las tendencias en la distribución del ingreso, permitirán proyectar déficit potenciales cuya cuantía, a su vez, reclamará la necesidad de cambiar la modalidad de crecimiento de la economía como opción insoslayable.

El siguiente paso consistirá en identificar y cuantificar las funciones de producción de cada bien y servicio esencial. Al establecerse los insumos y los bienes de capital necesarios, sean nacionales o importados, se comprobará que sólo una parte menor de la actividad económica aparece vinculada a ese tipo de producción, en tanto que absorbe una apreciable porción de la fuerza de trabajo, con niveles de productividad en general muy bajos. Desde luego, las funciones de producción admiten que se simule con tecnologías alternativas; su evaluación en términos de costos y resultados facilitará la modernización de los aparatos productivos y posibilitará la elevación de la productividad. De este modo, la definición del área esencial también permite la selección de tecnologías a la par que determina el sentido de los cambios en la estructura productiva.

Como es obvio, las funciones de producción de los bienes y servicios esenciales, así como sus metas cuantitativas en el tiempo, determinarán los proyectos de inversión que deberán diseñarse y evaluarse contemplando tecnologías alternativas. Cabe advertir que el instrumento adecuado para disponer de un marco de referencia sólido son los modelos de simulación donde debieran aparecer desagregados los productos pertinentes.

De este ejercicio cuantitativo surgirán claros indicios de la viabilidad económica de esta opción. En efecto, las importaciones necesarias de insumos y equipos y la cuantía de la inversión no

suman montos inalcanzables. Ciertas obras de infraestructura para regadío, energía y transporte sí pueden alcanzar niveles de consideración, pero en general, dada su maduración, no exigen desembolsos violentos y se esparcen a lo largo del tiempo. Verificar cuantitativamente que la canasta esencial alimenticia podría llegar a toda la población en un plazo de 6 a 8 años, con una inversión promedio anual que no excederá el 8 ó 10% del producto, y con importaciones que no demandan financiamiento externo, constituye ciertamente una posibilidad digna de una exploración rigurosa. Si, además, se tiene en cuenta que esta modalidad puede ser la que más mano de obra absorba, se concluirá que frente a un crecimiento convencional ahora económicamente inviable, esta opción puede constituir una salida que es, también, políticamente viable. Téngase presente que la consolidación de los regímenes democráticos requiere disminuir drásticamente la pobreza extrema y eso significa simultáneamente producción de ciertos bienes y servicios y crecientes oportunidades de empleo.

Una opción de esta naturaleza también tendría que contemplar alguna redistribución de la población mediante migraciones internas programadas. En aquellos países en los que existen relaciones hombre-tierra muy disímiles que reflejan, por una parte, espacios densamente poblados y, por otra, regiones prácticamente vacías y que además poseen grandes potenciales, la ocupación del territorio no debiera ser el resultado de comportamientos aislados y espontáneos, sino la respuesta a una intención deliberada de la política de desarrollo. En el caso que se analiza, la expansión agrícola y de la agroindustria, obligan a una consideración muy meditada de la distribución espacial de la población.

En lo que se refiere a la adecuación de tecnologías y al posible desarrollo de las autóctonas en estas economías de viabilidad difícil, los esfuer-

zos deberían concentrarse en los procesos componentes de las áreas esencial y complementaria. La diversificación de esfuerzos sólo conduce a constatar insuficiencias y logros que ni siquiera son parciales y muy rápidamente se verifica que fueron intentos fallidos que a lo más dejaron muy menguados saldos. Es también en esta esfera que el principio de selectividad debiera respetarse irrestrictamente, a sabiendas que habrá campos que se dejarán conscientemente de lado y que sólo condiciones mejores en el futuro permitirán encararlos. Nada aconseja, cuando hay insuficiencia de recursos, acompañar un proceso tecnológico altamente diversificado con los resultados ya conocidos. Por el contrario, la concentración en un limitado espectro tecnológico puede dar mejores frutos. En la medida que el proceso de industrialización adquiera vigor, su propia dinámica incitará a modernizaciones encadenadas.

Especial énfasis habrá que otorgar en estas economías a una reevaluación de los procesos de integración. Hay bastante claridad respecto de los factores que han impedido, en el pasado, logros significativos, y parece necesario examinar nuevas modalidades. En efecto, la complementación económica con países vecinos, la identificación de espacios geoeconómicos que posibiliten intercambios compensados y la concepción de proyectos binacionales, podrían generar planteos renovados en este ámbito. No cabe duda que este tema, siendo de vital importancia en la concepción de una modalidad de crecimiento que satisficiera necesidades básicas, merece una investigación a fondo y una evaluación rigurosa de aquellas opciones de complementación económica. La reducida dimensión que, en general, caracteriza a las economías de viabilidad difícil, obliga a indagar nuevas fórmulas de intercambio como un componente central de la dinámica económica.

VI

Adecuación de la planificación

Un cambio de rumbo del desarrollo en la dirección propuesta supone una delicada combina-

ción de la intervención estatal y del mercado, de la propiedad pública y la privada, de la lógica

social y la individual; en suma, de la conciliación de intereses y de los acuerdos nacionales. No obstante, sin que ello signifique coartar la iniciativa particular, hay que reconocer un liderazgo en la actividad pública que oriente las conductas de los agentes. Este planteo tendría que inscribirse en un proyecto político de la sociedad y, como tal, corresponde a una gestión gubernamental apoyada en un consenso mayoritario. En tanto proyecto político, supone reevaluar uno de los mecanismos que es consustancial a este planteo: la planificación.

El penoso tránsito de la mayor parte de las economías de la región, en lo que va corrido de este decenio, suscita algunas reflexiones sobre la substancia conceptual de la planificación y su aplicación. En tanto instrumento de conducción gubernamental del sistema socioeconómico y núcleo de encuentro y convergencia de los comportamientos de los agentes, caben evaluaciones y planteos merecedores de discusiones amplias y rigurosas. En tanto método para el logro de coherencias y "optimaciones", caben adecuaciones insoslayables. Los problemas que la crisis trajo consigo y la llamada revolución tecnológica son condicionantes que cualquier planteo de renovación en materia de planificación debiera considerar.

Ya se ha dicho que en economías mixtas en vías de desarrollo, planificación o mercado es un falso dilema. Se ha planteado que la disyuntiva pertinente está entre planificación e incertidumbre³. En la medida en que los problemas vigentes en la región oscurezcan el horizonte y las políticas coyunturales de ensayo y error se sucedan con monotonía, en esa misma medida se reclamarán planteos renovados que disminuyan la incertidumbre y señalen opciones concretas. Planificar o no, será cada vez menos un debate ideológico al discutir el subdesarrollo y examinar las posibilidades de superarlo. Los antagonismos ideológicos aparecerán en el examen del contenido de las diferentes opciones, y si éstas se presentan con rigor y se atiende a las restricciones existentes, de allí pueden surgir los consensos del caso.

³ Alfredo Costa Filho, *La democracia frente al reto del Estado eficiente*, trabajo presentado al Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación Económica y Gestión Pública, Buenos Aires, 23 al 26 de septiembre de 1987.

No cabe duda que los esfuerzos en materia de planificación desplegados en los decenios anteriores, sin desconocer cierto tipo de logros, no han dado los resultados esperados, menos aún en los tiempos de crisis que vive la región. Si bien la necesidad de planificar no parece estar en discusión, parte de su contenido y metodología no da respuesta a los problemas vigentes. Se debería discutir cómo planificar ahora, a la luz de los problemas vigentes y de las necesidades que apremian la gestión de los gobiernos⁴.

En las economías de viabilidad difícil, la renovación de la planificación también tiene sus especificidades. A continuación se presenta un conjunto de reflexiones que tienen la pretensión de ir conformando una agenda de revisión y discusión de temas acerca de un nuevo rumbo de la planificación, particularmente en las economías que son objeto de preocupación en este trabajo, en el entendido que subyace la idea de modificar la modalidad de crecimiento en la dirección de enfrentar primero lo vital e imprescindible.

1. El organismo planificador

Un fenómeno generalizado en las economías de viabilidad difícil durante el último tiempo ha sido, en general, el debilitamiento persistente del organismo planificador, tanto de su estructura institucional como de su gravitación en el proceso de adopción de decisiones⁵. La gestión gubernamental fue casi totalmente acaparada, salvo excepciones muy puntuales, por las preocupaciones coyunturales y la política económica de corto plazo. La visión de mediano y largo plazo que caracterizaba a estos organismos no era el centro de los problemas que apremiaron a los gobiernos y cada vez más fue asentándose el juicio de que antes de atender horizontes distantes en el tiempo había que poner orden en los desequilibrios monetarios y del balance de pagos. Dis-

⁴ Carlos A. De Mattos, "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 31, (LC/G.1452), abril de 1987.

⁵ ILPES, *Cooperación e integración regional en la reactivación y en el desarrollo: el papel de la planificación*, documento presentado a la VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. La Habana, 23 al 26 de mayo de 1987.

ciplinar las efervescencias inflacionarias, promover una mentalidad exportadora y constreñir las importaciones fueron y aún son objetivos que dominan la atención de la gestión gubernamental. De todos es conocido que la persistencia de estas políticas termina por condicionar, sin proponérselo, la trayectoria de la economía de un país en lapsos de tiempo que van más allá de la coyuntura. Como fuere, a los organismos de planificación no siempre se les reconoció competencia en este plano de la política económica y casi fue natural una suerte de "desjerarquización" de una posición que ya había sufrido algún desmedro previo. Sin embargo, la explicación de esta pérdida relativa de peso específico hay que complementarla con otro factor: la desactualización de los planteos en términos de estrategias y planes que insistían en enfoques convencionales que no daban respuesta directa a los problemas que abatían a estas sociedades. Las propuestas empeñaban por un discurso cualitativo respecto de la dinámica económica, de la vulnerabilidad externa, de la dependencia, de la concentración del ingreso, etc. Las concreciones sólo llegaban a estimar ritmos de crecimiento del producto global, sectorial, regional y cuantías de las brechas y desequilibrios macroeconómicos. En definitiva, se establecía una distancia enorme entre estas proposiciones y los problemas que aquejan a las poblaciones de la región, inhibiendo de ese modo la participación y la aceptación de responsabilidades.

En este proceso de debilitamiento o desnaturalización de los organismos planificadores en cuanto tales, o se ha dado un brusco "cambio de giro" centrandó su preocupación en la coyuntura, o se han transferido sus funcionarios más capaces a organismos directamente vinculados al manejo del corto plazo. De una u otra forma, estos organismos se han desentendido del tema del desarrollo y la planificación propiamente tal.

Si en estas economías de viabilidad difícil se optara por un cambio en la modalidad de crecimiento en la dirección esbozada en páginas anteriores, se hacen ineludibles profundos cambios en las funciones del organismo planificador, que de suyo le conferirían una clara jerarquía dentro del aparato público. Huelga señalar de inicio y como primera tarea la recomposición del aparato planificador, mediante el reclutamiento de las más altas capacidades en materia de planifica-

ción existentes en cada país. Más que de cantidad, se trata de conformar un selecto grupo de profesionales de probada solvencia intelectual, con nítidas capacidades para el diálogo y la discusión, profundamente compenetrados de las realidades que vive cada país y convencidos de que el logro de consensos y acuerdos se ha transformado en requisito básico del éxito de los proyectos políticos nacionales.

La real jerarquía de la entidad planificadora, más que por su ubicación en la pirámide organizativa de un gobierno, está dada por la excelencia de sus componentes y por la trascendencia de las funciones que desempeña. Organos planificadores de reducida dimensión pueden tener una alta capacidad de convocatoria para la discusión de los temas cruciales de la política económica, de una estrategia, o de un plan y constituirse, de ese modo, en un núcleo vital del proceso de adopción de decisiones. La atención simultánea del corto plazo en un esfuerzo permanente por compatibilizar la marcha de la economía con objetivos preestablecidos en el mediano y largo plazos es ineludible en el intento de disminuir las incertidumbres y sobrepasar la crisis.

Las conocidas funciones que habitualmente se enumeran como propias de un organismo planificador tendrían que adaptarse según las circunstancias que atraviesan las economías de viabilidad difícil y las modificaciones que afectarían a su modalidad de crecimiento.

2. La concertación

Los principios rectores de un nuevo desarrollo: selectividad, austeridad, eficiencia, equidad y concertación, generan tareas al organismo planificador que implican la estricta supervisión de su cumplimiento en cada una de las evaluaciones de las propuestas que considera. Tanto al evaluar proyectos como al aquilatar las medidas de política económica, en general habría que enjuiciar el grado en que se respetan los principios y las formas en que pueden ser contravenidos. Decisiones sobre lo esencial y prescindible, la dimensión y las tecnologías alternativas de un proyecto, las relaciones costo-beneficio empresariales y sociales y el grado de consenso o disenso, suponen esclarecidas argumentaciones por parte de la entidad planificadora, las que requieren un riguroso trabajo de cálculo económico y de meditaciones

evaluaciones cualitativas. Solamente sobre esas bases el organismo planificador puede dar adecuado sustento técnico a la concertación, la que en este planteo adquiere una ponderación prioritaria.

Como ya se dijo, la cruda realidad que viven estas economías y la imperiosa necesidad de encontrar una salida han decantado predisposiciones hacia la concertación en los agentes económicos, en los grupos sociales y en los partidos políticos. Entendimientos impensados hace algunos años parecen hoy factibles; los antagonismos estarían dando paso a comprensiones y concesiones. Diálogo y discusión parecen abrirse camino como respuesta a la amenaza de la prolongación del estancamiento o incluso de la declinación económica. No obstante, estas predisposiciones más bien espontáneas no tienen un canal orgánico y sistemático. Es la propia sociedad en estas economías la que está demandando una función de la planificación que puede ser extraordinariamente fértil si alcanzara un carácter permanente: la de centro de discusión, evaluación y convergencias con respecto a la concreción de las políticas de desarrollo.

En el tema de la concertación habría que distinguir al menos dos niveles: el gremial y el político. Por un lado, surge la necesidad de conciliar intereses de empresarios y trabajadores; por otro, la necesidad de acuerdo entre los grupos políticos más representativos. Por cierto que la temática de estos encuentros no podrá ser sólo los ritmos de crecimiento de la economía ni los coeficientes de inversión; será necesario recabar posiciones frente a variables mucho más concretas: salarios, precios, empleo, productividad, utilidades, metas de producción por bien o servicio, proyectos y sus impactos económicos y sociales, financiamiento, etc. En el pasado, en los intentos de generar acuerdos, la discusión ha sido dominada por la pugna política, muchas veces sectaria, donde era fácil anticipar resultados fallidos. Las veces que se han promovido discusiones sobre variables concretas y se han tenido presentes las restricciones de escasez, las posiciones han sido mucho más serias y muy próximas al entendimiento. Las circunstancias han hecho madurar los comportamientos y hay cada vez una mejor interpretación de los problemas económicos y los fenómenos sociales. El cálculo económico y la búsqueda de compatibilizaciones reduce el exce-

so de politización y obliga a posturas responsables.

3. *La generación y evaluación de opciones*

En los países de la región y en mayor grado en aquéllos de menor desarrollo relativo, existe una apreciable cantidad de ideas y perfiles de proyectos, así como una gran variedad de propuestas de política económica. Subsiste, sin embargo, una aguda carencia de proyectos elaborados y de sus respectivas evaluaciones en términos de impactos directos e indirectos sobre las variables socioeconómicas fundamentales. Del mismo modo, la abundancia de propuestas en materia de política económica no pasa de ser una concepción gruesa y por lo tanto carente de evaluación de sus impactos en el sistema socioeconómico.

Una función continua de una nueva planificación parecería ser la de suministrar una metodología por medio de la cual aquellas propuestas preliminares pudieran ser procesadas para discernir, mediante una primera prueba, su viabilidad y consistencia, antes de proseguir en un estudio más acabado. Los mecanismos de preinversión conocidos significan costos altos y no responden cabalmente al principio de la selectividad planteado en este trabajo. El fácil acceso a la moderna tecnología en informática permitiría diseñar mediante modelos de simulación una metodología ágil y barata de asimilación de ideas primero, luego de su evaluación, para finalmente desarrollarlas o descartarlas tras más acuciosos estudios. Un inventario de las inversiones realizadas en estos países deja muy en claro que una parte de ellas no debió ser efectuada o se realizó a destiempo y con dimensiones equivocadas. Por el contrario, proyectos que hoy demandan urgente financiamiento fueron ignorados en el pasado, cuando justamente se llevaban a cabo inversiones que hoy se juzgan erróneas. Una metodología diseñada en la dirección aquí esbozada tendría además la ventaja de la transparencia en la adopción de decisiones, fomentaría una sana censura social y disiparía las presiones ilícitas que con frecuencia suelen perturbar la adopción de decisiones. La evaluación de las opciones tecnológicas asociadas a cada proyecto debería merecer una atención especial.

Algo similar puede concebirse para la evaluación de propuestas en materia de política económica, aunque hay que reconocer que en este

campo, mucho más que en el de los proyectos, no hay modelos únicos de prueba, como no hay interpretaciones únicas del funcionamiento del sistema socioeconómico. Con todo, si se hicieran explícitas y con rigor técnico tales interpretaciones, se esclarecerían los supuestos y la discusión de los antagonistas se centraría en lo sustantivo, otorgándole solidez a la adopción de decisiones.

4. *La planificación de lo prioritario*

En el caso particular de las economías que concentran la atención de estas reflexiones, la planificación —global, sectorial y regional— también debería discriminar entre las áreas esencial y complementaria y lo que corresponde al área subsidiaria. En efecto, el principio de selectividad obliga a que el proceso de planificación sea concordante con lo esencial y prioritario.

En el caso de las áreas esencial y complementaria, cabría pensar en una metodología que combinara la planificación por productos y servicios incluidos en la “canasta” básica con la planificación por unidades económicas empresariales que conforman el área complementaria. La rigurosa selectividad de los bienes y servicios esenciales posibilita una consideración pormenorizada de cada uno de ellos y sus funciones de producción permiten identificar los encadenamientos respectivos dentro de la estructura económica. El acceso a la computación moderna hace posible trabajar en forma tan desagregada como se desee y la recopilación de la información necesaria, dado el reducido número de bienes y servicios por examinar en detalle, no presenta problemas insalvables.

Hay que decirlo enfáticamente: en este tipo de economías, si se desea garantizar mayores niveles de eficiencia y productividad, si se pretenden formas de participación y concertación más efectivas, la desagregación surge como un método de trabajo ineludible. De esa forma, el examen y discusión de temas concretos será parte del debate y del diálogo y hará posible que los diferentes agentes asuman responsabilidades y participen de manera efectiva y no formalmente en la concreción de la política de desarrollo y la ejecución de los planes.

La planificación que identifique productos, servicios específicos y unidades económicas, posibilita obviamente vincular con rigor las esferas real y financiera, es decir, la producción y la

inversión, con el financiamiento, el ingreso y los precios, principalmente. De esa forma puede plasmarse una metodología que haga posible planificar realmente lo prioritario. No se plantea que el resto de la economía no se planifique: la propuesta insiste en una planificación diferente, más desagregada, para las áreas esencial y complementaria. En la misma medida en que, con el paso del tiempo y los logros alcanzados, pueda ampliarse la llamada “canasta” básica, la planificación desagregada cubrirá un mayor número de bienes y servicios, en un proceso gradual de expansión y cobertura. Tras este planteo subyace un concepto parcial de optimación en el que la función “criterio” está fuertemente condicionada por la satisfacción de necesidades básicas y la absorción de empleo. Deliberadamente se propone este concepto parcial de optimación porque la restricción que proviene de la escasez de recursos, la que debiera incorporar también al recurso tiempo para encarar los agudos problemas, impone un requisito de viabilidad y también un objetivo ético de búsqueda de la equidad.

Se trata, por cierto, de una modificación significativa del trabajo convencional de los organismos de planificación. Además de la consideración de sectores, ramas de actividad y regiones, la propuesta de identificar productos, servicios y empresas, como una forma de garantizar el cumplimiento de una política de desarrollo, responde también al propósito de transformar el aparato planificador en un instrumento central del proceso de adopción de decisiones.

5. *La planificación como instrumento de gestión*

Como se manifestó en páginas anteriores, uno de los problemas que tipifican a las economías de viabilidad difícil es la gestión en el aparato público en general y en el gobierno en particular. Es notoria y bastante generalizada en estas economías una muy limitada capacidad organizativa y un funcionamiento ineficiente de la burocracia administrativa. Aunque similares evaluaciones también atañen al sector privado, es en la esfera pública donde la planificación puede cumplir una función más directa como instrumento de gestión.

Amplios consensos políticos que en ocasiones se dieron en estos países tropezaron con graves deficiencias de gestión propiamente dicha. La capacidad de gobernar, que tiene un componen-

te básico en el acuerdo político-social, ha solido sufrir perturbaciones que provinieron justamente de las dificultades de ejecución y puesta en práctica de aquellos acuerdos políticos fundamentales. Dentro de las preocupaciones gubernamentales, este aspecto de la gestión de gobierno ha merecido una suerte de menosprecio y se ha supuesto que el engranaje público iba a acomodarse al imperio de leyes, decretos, reglamentos y ordenanzas, respondiendo como fuere e impulsado por la vitalidad del proyecto político nacional. Los recuentos posteriores de los problemas que enfrentaron tales proyectos consignan las debilidades de gestión como un obstáculo significativo.

La elevación de la capacidad de gestión no es, por cierto, el resultado exclusivo de la voluntad y fortaleza políticas de un gobierno, ni siquiera en los regímenes autoritarios. Es un proceso gradual y difícil que tiene que ver con la formación de recursos humanos, con una organización adecuada del aparato público y con un ejercicio maduro de la censura social. Desde luego, la existencia de un plan constituye en estas economías un requisito insoslayable para desterrar la improvisación, las duplicaciones y contradicciones e incorporar los atributos propios de una administración pública eficaz. No obstante, la planificación convencional en estos países ha sido incapaz de contribuir a la elevación de la capacidad de gestión, principalmente por el alto nivel de abstracción que la ha caracterizado. Cumplido el requisito de concertación en torno a una política de desarrollo, y aceptados una estrategia y un plan viables, resta por garantizar su ejecución. Una planificación que identifique productos, servicios y unidades económicas tiene muchas más posibilidades de atribuir responsabilidades específicas y por lo tanto de reclamar cumplimientos en torno a metas concretas. No cabe duda que si un proceso de planificación se da en el marco de una sólida concertación sociopolítica y de un genuino ejercicio participativo, la ejecución de los distintos tipos de planes dependerá principalmente una vez más del tipo de variables y de su desagregación. Las habituales incoherencias en la gestión de gobierno no son fáciles de identificar y menos enmendar cuando sólo se trabaja en función de macrovariables. Parece, por lo tanto, extremadamente útil que una de las funciones de la planificación sea precisamente la

de elevar la capacidad de gestión, estableciendo metas y responsabilidades concretas y supervisando periódicamente su cumplimiento.

El secular, pero cada vez más actual tema de la descentralización, tiene una importancia capital en estas economías. Más aún, si se hace hincapié en concertación y participación para un nuevo desarrollo, la reforma del Estado y una concepción de la descentralización y de la regionalización son consubstanciales a ese objetivo y a la democratización económica⁶.

El concepto de desagregación no sólo significa discriminar productos, servicios y unidades económicas, sino también establecer unidades temporales que no sean obligatoriamente anuales. Habrá variables para las que la información anual sea la adecuada, pero habrá otras, cuantitativas y cualitativas, que será necesario referirlas a trimestres, meses, semanas y en ciertos casos incluso a días. La ejecución de un plan puede evaluarse en función del cumplimiento de los itinerarios respectivos de las variables que lo componen, lo que en definitiva supone una forma de gestión de gobierno en que la coordinación, la coherencia y la eficiencia se logran en torno a la planificación.

6. La previsión

Se trata, por cierto, de una función tradicional de la planificación. Sin embargo, cuando se tienen en cuenta los particulares problemas de estas economías, el significado de la previsión merece algunas calificaciones. Desde luego, frente a la revolución tecnológica, es necesario anticipar sus efectos sobre estas economías: sustituciones de productos, variaciones en los precios, procesos tecnológicos que pueden ser incorporados, obsolescencias que pueden ser previstas, aparición de nuevos productos, etc. La necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas exige oportunidad y rigor en los estudios e indagaciones sobre los procesos tecnológicos, antes que ingresen a la fase de producción en escala comercial. Está claro que la identificación y construcción de este tipo de ventajas comparativas no se da por generación espontánea, como en buena parte ocurrió

⁶Sergio Boisier, "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 31, (LC/G.1452), abril de 1987. Véase especialmente el capítulo III.

con la dotación de recursos naturales. Ahora requieren no sólo imaginación sino mucho más investigación y concepciones menos pasivas en lo que se refiere al comercio exterior; se trata de construir ventajas sobre la base de recursos reales que aún no han sido explotados y que las nuevas tecnologías podrían hacer rentables. Para citar un ejemplo, piénsese en la extraordinaria potencialidad de las medicinas naturales en los países andinos: el turismo-diversión puede dar paso al turismo-salud. La idea básica es captar la información sobre sucesos futuros que pueden afectar el desempeño económico en estos países. Difícilmente podrá asimilarse con oportunidad el conjunto del desarrollo tecnológico, pero parece prudente un esfuerzo selectivo por examinar aquello que afectaría a las principales exportaciones e importaciones y particularmente a las formas de explotación y aprovechamiento de recursos propios. El ámbito de la agricultura y de la agroindustria ya ha experimentado mutaciones tecnológicas de significación. No obstante, por su importancia en una estrategia de satisfacción de necesidades básicas y por los que se insinúan como portentosos logros de la biotecnología, en especial de la manipulación genética, un examen serio y cuidadoso de sus reales potencialidades en una economía determinada no debería postergarse. El concepto de previsión tendrá que orientarse en este sentido y no sólo en términos de la evolución de la economía internacional.

7. *La comunicación*

Cualquier examen sobre la forma en que se plasman las modalidades de crecimiento y los estilos de desarrollo en las economías de viabilidad difícil consignará la utilización de los medios masivos de comunicación como un mecanismo por demás decisivo. Amparándose en el principio de la libertad de la empresa y del consumidor se moldean los comportamientos en el mercado en una forma que a la postre resulta casi compulsoria. El tema ha sido ampliamente discutido y huelgan mayores comentarios; se ha insinuado ya una economía de la información que aborda su desarrollo y sus implicaciones en el aparato productivo y en las conductas sociales⁷.

⁷Instituto para América Latina (IPAL). *Comunicación y desarrollo*. José Antonio Mayobre y Rosario Elías (comps.), Lima, 1987.

Cualquier intento por modificar el estilo prevaleciente debiera encarar este crucial problema. No cabe duda que se trata de un tema extraordinariamente complejo y altamente polémico. Resulta fácil advertir las resistencias que puede despertar un esfuerzo por disciplinar la manipulación de mercados que sin contrapeso se ejerce en estas economías.

En el pasado se ha insistido en la necesidad de difundir masivamente el contenido de los planes en versiones para no iniciados, como un método de formar conciencia en la población respecto de sus objetivos y a menudo con el propósito de suscitar reacciones que incentiven la participación. En verdad, si hubo algún logro en este aspecto, fue cuando en la difusión se establecían cuantías en las variables de directa incumbencia de afectados y beneficiados. Sin desestimar la conveniencia de estos procedimientos, hay que convenir que resultan insuficientes y hasta ineficaces cuando se pretende cambiar el estilo de desarrollo en la dirección esbozada en este trabajo. Frente a una campaña continua y contundente por jerarquizar consumos "novedosos", casi siempre prescindibles en sociedades donde los pobres son más, aquellos esfuerzos resultan nimios.

Entre las funciones de la planificación en estas economías y para los propósitos repetidamente planteados en estas líneas, la función de establecer normas que regulen los excesos surge como una de las principales. Se han insinuado algunas modalidades dignas de examen más detenido, como aquélla que plantea encarecer significativamente el costo de la publicidad y propaganda de lo prescindible, en beneficio directo de la satisfacción de necesidades básicas. La circunstancia que se trata de economías mixtas, donde la iniciativa privada tiene un papel importante que cumplir, obliga a pensar en regulaciones dotadas de un cierto equilibrio para respetar la creatividad que propicia el mercado y sus mecanismos inherentes y evitar, por otro lado, los desbordes y distorsiones en contra de lo vital y equitativo.

8. *Las otras funciones*

Las adecuaciones de las funciones de la planificación planteadas en líneas anteriores determinan también cambios en las funciones que se relacionan más bien con las metodologías y las técnicas

de la planificación. El cálculo económico, el logro de coherencias espaciales, temporales, sectoriales y de las esferas real y financiera, debieran experimentar alteraciones en la dirección de un trabajo más desagregado en las áreas esencial y complementaria, respetando el principio de la selectividad.

El área subsidiaria, aunque no merecerá la atención prioritaria de la planificación, no podría ser ignorada. No obstante que estaría predominantemente influenciada por las leyes del mercado, es imprescindible tomar en cuenta su evolución, toda vez que gravita muy significativamente en la economía general. Recuérdese que el área esencial está conformada, en un principio, por un muy selectivo conjunto de bienes y servicios y su limitada participación inicial dentro de la economía hace que el área subsidiaria tenga una presencia significativa.

En lo que se refiere al área complementaria, aquellas actividades vinculadas directamente al área esencial merecerán también una atención prioritaria y un tratamiento desagregado de sus variables principales. Téngase presente que esta área genera bienes y servicios tanto para lo esencial como para lo subsidiario; por eso se justifica que en ella se identifiquen las principales unidades económicas para concretar la planificación por empresas.

El seguimiento y control de la ejecución de planes también experimentará algún cambio en los métodos conocidos. De hecho, en la planifica-

ción más convencional, esta función se cumplía generalmente *ex post*, en forma muy parcial y sin que ello significara información útil para propiciar rectificaciones. La distinción de áreas, productos, servicios y unidades económicas empresariales, permite un seguimiento más acucioso de la marcha de tales variables. Aquel divorcio, tantas veces denunciado, entre las intenciones de los planes y las acciones en materia de política económica puede ser percibido con mucha oportunidad, sea para ratificar la intencionalidad del plan, descartando el manejo instrumental propuesto en función de su contravención, sea para rectificar los itinerarios planificados como consecuencia de la adopción de medidas de política económica.

Se trata de identificar los núcleos “neurálgicos” en el cumplimiento del plan y las variables a través de las cuales es posible percatarse de las perturbaciones más decisivas, de manera que la función de supervisión y control tenga un carácter más de anticipación que de constatación.

En el caso especial de las economías de viabilidad difícil y en atención a las debilidades de sus aparatos productivos y de gestión administrativa hay que esperar, en las primeras etapas, rectificaciones sucesivas y ensayos repetidos en un proceso gradual de aprendizaje. Por ello los planes tendrán menos el perfil de textos y más el de cuadros con las informaciones cuantitativas y cualitativas que mejor tipifiquen los objetivos y el grado en que se van cumpliendo.

VII

A manera de colofón

Cuando las ideas básicas contenidas en estas páginas han sido discutidas con otros profesionales preocupados por el desarrollo, ha sido casi unánime la conclusión que, en efecto, se sabía poco de las particularidades de estas economías. Es más, también pareció aceptable que ciertos temas, por su importancia para los países mayores y medianos de la región, suelen dominar las interpretaciones generales sobre el desarrollo, oscureciendo las que corresponderían a las econo-

mías de viabilidad difícil. Situaciones tan determinantes como el incipiente proceso de sustitución de importaciones que en la actualidad caracteriza a la mayoría de estos países, o la etapa que viven en materia de consolidación de su Estado nacional, distan mucho de lo que sucede en las economías más “representativas”. El componente autóctono y mestizo de sus poblaciones, como ya se dijo, incorpora otra dimensión en el análisis económico, social y político, merecedora de tra-

tamientos más particularizados, sobre todo en lo que se refiere al examen de las opciones futuras.

No cabe duda que el diseño de estrategias y planes corresponde a los nacionales de estos países y de hecho se puede verificar que existe inquietud en sus segmentos políticos e intelectuales por esclarecer alternativas. Por cierto que hay un enorme trabajo de concreción de las estrategias económicas en proyectos políticos viables, trabajo que corresponde a los grupos políticos representativos en cada uno de estos países. En esa dirección, esta opción por examinar no es más

que un punto de un vasto temario para despejar incógnitas o incorporar preocupaciones.

Más que novedades, estas páginas reflejan un reiterado afán por llamar la atención hacia esta parte de la región. Discernir entre lo razonable o discutible de estas proposiciones, o entre lo obvio, lo viejo o lo nuevo, no es lo primero; más importante es comprender que aún sabemos poco sobre estas sociedades y economías y que urge contribuir al esclarecimiento de sus derroteros futuros.

La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina

*Richard Lynn Ground**

El proceso de sustitución de importaciones que se pone en marcha en América Latina tras la Gran Depresión fue principalmente una respuesta espontánea al deterioro radical de los precios internacionales de los productos primarios, al fracaso del sistema de comercio internacional multilateral (y el colapso del comercio mundial) y al cambio abrupto de dirección de las transferencias de recursos.

La recuperación en las principales economías latinoamericanas fue más acelerada y vigorosa que en la mayoría de los países desarrollados o en la mayoría de las demás regiones en desarrollo. Difícilmente podría ser más marcado el contraste con los resultados observados como consecuencia del ajuste a la crisis de la deuda internacional en el decenio de 1980.

En la primera y segunda parte del estudio se documenta brevemente la magnitud de los trastornos de origen externo, se examina la respuesta de las políticas internas y se presenta una visión general de la evolución del crecimiento de las economías latinoamericanas durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. En la tercera parte, se analizan las ideas de Prebisch y, además, el origen de las distorsiones de precios en América Latina.

*El autor fue anteriormente funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, y en la actualidad se desempeña en el Banco Mundial. Desea dejar constancia de sus agradecimientos a Andrés Bianchi y Aníbal Pinto, por sus comentarios y su estímulo. Las opiniones expresadas en el artículo son del autor y no comprometen a la CEPAL ni al Banco Mundial. El autor se hace responsable de los errores o deficiencias que pueda presentar el trabajo.

El presente artículo es una versión levemente modificada de un capítulo del ensayo titulado "The economic development of Latin America. Towards a contribution to a new synthesis of development theory", cuyos autores son Richard L. Ground y Andrés Bianchi. Dicho ensayo fue presentado en un seminario titulado "A Comparative Study of Economic Development in Asia and Latin America", realizado en Tokio entre el 22 y el 24 de febrero de 1988, que fue auspiciado por el Institute of Developing Economies.

I

La Gran Depresión y la génesis de la sustitución de importaciones

La relación de precios del intercambio de la mayoría de los países latinoamericanos disminuyó de manera continua durante el decenio de 1920, a raíz de la deflación gradual del nivel mundial de precios y la acumulación de existencias masivas de productos primarios tras el alza espectacular de los precios internacionales, especialmente los de los productos básicos, en los últimos años de la Primera Guerra Mundial. A pesar de ello, los años veinte constituyeron en general un decenio de elevado crecimiento en América Latina, ya que la demanda mundial mantuvo su dinamismo y se produjo una afluencia sin precedentes de capital hacia la región. Así, a pesar de que el precio internacional medio de los productos primarios más transados cayó alrededor de 40% entre los primeros y los últimos años del decenio de 1920¹, países como Argentina y Colombia registraron tasas globales de crecimiento de casi 6% y más del 7%, respectivamente, en el transcurso de ese decenio; en el período 1925-1929, Chile alcanzó una tasa de crecimiento de casi 11%; Colombia y Brasil registraron expansiones superiores al 7%, y Argentina y Honduras crecimientos cercanos al 6% (cuadro 1)².

1. El alcance y la transmisión de la depresión de los países industriales

Entre 1929 y 1933 el índice del producto interno bruto del conjunto de los países industrializados cayó 17%³. En los Estados Unidos, que tras la

¹Véase D. Félix, "Alternative outcomes of the Latin American debt crisis: lessons from the past", *Latin American Research Review*, vol. 22, N° 2 (1987), cuadro 3. Nótese que entre 1923 y 1929 las existencias mundiales de los principales productos básicos internacionales se duplicaron con creces.

²Véase también CEPAL, *Serie históricas del crecimiento de América Latina*, Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 3, Santiago de Chile, 1978.

³A. Maddison, 1985, 13, citado en D. Eichengreen y R. Portes, "The anatomy of financial crisis", *Seminar Paper N° 375*, Institute for International Economic Studies (Universidad de Estocolmo), enero de 1987.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
EN ALGUNOS PAISES, 1920-1950^a
(Tasas de crecimiento medio anual)

País	1920-1929	1929-1939	1939-1945	1945-1950
<i>América Latina</i>	...	...	3.4	5.3
Argentina	5.7	1.6	2.1	3.9
Brasil	3.3	3.0	2.4	6.1
Colombia ^b	7.3	3.8	2.6	4.7
Costa Rica ^c	...	...	...	6.4
Chile ^d	...	...	4.0	2.9
Ecuador	...	...	4.2	9.4
El Salvador	...	...	...	8.8
Guatemala ^c	...	...	...	0.8
Haití	...	...	...	1.2
Honduras ^b	5.4	-1.1	3.5	4.1
México ^e	1.7	2.1	6.2	6.3
Nicaragua	...	...	...	6.3
Panamá	...	...	...	0.5
Paraguay	...	...	0.4	2.1
Perú	...	...	...	4.5
República Dominicana	...	...	...	8.4
Uruguay	...	...	1.7	5.4
Venezuela	...	...	5.3	10.6

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

^a Precios de 1970.

^b 1925-1929.

^c 1946-1950.

^d 1940-1945.

^e 1921-1929.

Primera Guerra Mundial había llegado a tener un lugar preeminente en el comercio latinoamericano, la depresión fue especialmente grave. En efecto, entre 1929 y 1933 el producto disminuyó abruptamente en más de 29%. Entre los demás países con importante participación comercial en la región, la contracción de la actividad económica llegó a 30% en el Canadá, 16% en Alemania y 11% en Francia, considerando sus respectivos puntos máximos y mínimos de actividad económica antes de la depresión y durante ésta. Sólo en el Reino Unido, cuyo comercio con países como Argentina y Uruguay era decisivo, la baja tuvo rasgos más propios de una recesión, ya que el producto en ese país se redujo sólo 5% entre 1929 y 1931⁴.

A raíz de esta involución de la actividad eco-

nómica, y junto con ella, el desempleo alcanzó niveles sin precedentes. Es más, en Estados Unidos la tasa de desempleo de la fuerza de trabajo subió vertiginosamente de 3% en 1929 a más de 22% en 1932; en Canadá, aumentó desde menos de 2% en 1928 a más de 19% en 1932; en Alemania se cuadruplicó con creces, de 3.8% a 17.2% en el mismo período, y en Gran Bretaña creció de alrededor de 7% a más de 15% entre 1929 y 1932⁵.

La deflación de precios en Norteamérica fue en general paralela a la reducción de la actividad económica, mientras en los otros grandes países industrializados sobrepasó de manera considerable la contracción del producto. Así, el nivel de precios en los Estados Unidos, tras haber disminuido 15% durante el decenio de 1920, cayó 25% entre 1929 y 1933, y en Canadá bajó casi 30% en

⁴A. Maddison, *Phases of Capitalist Development* (Oxford: Oxford University Press, 1982), cuadro A6.

⁵*Ibid.*, cuadro C6.

los primeros años de la depresión. Por otra parte, la reducción media de los precios en Francia, es decir, 30%, casi triplicó la del producto interno bruto; en Alemania duplicó con creces la caída de dicho producto, y en Gran Bretaña duplicó igualmente la reducción de la actividad económica, pero fue en consecuencia considerablemente menos pronunciada que en los demás países desarrollados⁶.

Por todo ello, la disminución de la demanda de dinero en los países industrializados, y por lo tanto del valor nominal del comercio mundial, superó con mucho la contracción de la actividad económica en estos países y la reducción del volumen de las importaciones mundiales. En efecto, el índice del volumen de importaciones del conjunto de los países industrializados bajó 23.5% entre 1929 y 1932, pero el valor nominal de las importaciones de dichos países cayó 49%⁷.

Además, la disminución de los precios internacionales de los productos primarios fue considerablemente mayor que la de la media de los precios internacionales, y por lo tanto excedió ostensiblemente la deflación de los precios internacionales de los bienes manufacturados y los servicios. Así, la relación de precios del intercambio del conjunto de los países desarrollados de hecho mejoró casi 15% entre su nivel máximo de actividad económica, registrado en 1929, y los niveles mínimos de ésta, durante la Gran Depresión en 1935⁸.

La desintegración que se observó en el comercio mundial de mercancías, tuvo también su base en el violento cambio de dirección de las transferencias de recursos. En efecto, mientras la inversión neta de los Estados Unidos y el Reino Unido en el exterior ascendió a más de 11 300 millones de dólares entre mediados y fines del decenio de 1920, entre 1930 y 1934 los países industrializados repatriaron 8 400 millones de dólares de capital desde el resto del mundo, y en el período 1935-1938 otros 4 800 millones de dólares⁹. La transferencia total de recursos desde las naciones deudoras a las acreedoras durante este período fue considerablemente más grande,

especialmente durante los primeros años del decenio de 1930, cuando un buen número de naciones deudoras continuó pagando al menos parcialmente los intereses de sus deudas externas. Las remesas de utilidades se mantuvieron, en una escala muy reducida, durante todo el período. De este modo, el ingreso interno, y especialmente la absorción interna, disminuyeron significativamente menos que el producto en los países desarrollados.

La contracción del volumen y particularmente el valor de las importaciones de los países industrializados excedió en mucho el alcance de la declinación de la actividad económica de esos países. Esto se debió, desde luego, a gigantescas barreras comerciales y al otorgamiento de subsidios masivos a la producción¹⁰. Si en lugar de adoptar estas políticas se hubiera recurrido principalmente a los tipos de cambio para ajustar los precios relativos, el alcance y la duración de la caída de la actividad económica, especialmente del comercio mundial, habrían sido notoriamente inferiores, a pesar de las políticas monetarias y fiscales decididamente procíclicas que la mayoría de esos países aplicó hasta vísperas de la Segunda Guerra Mundial¹¹. El curso de la historia de la economía mundial, y tal vez especialmente de la historia económica latinoamericana, habría sido muy diferente en ese caso.

2. Magnitud de los trastornos externos

Las perturbaciones económicas que se transmitieron al resto del mundo aumentaron de este modo en gran medida los efectos de la Gran Depresión en los propios países industriales. Además, los efectos de esas perturbaciones externas en las economías latinoamericanas fueron especialmente grandes, debido principalmente a

⁶*Ibid.*, cuadro C3.

⁷Calculado a partir de datos en B. Eichengreen y R. Portes, *op. cit.*, 1987, cuadro 3.

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.*, p. 16 y 19.

¹⁰Para una reseña de las radicales restricciones comerciales cuantitativas impuestas por los países desarrollados en este período véase, por ejemplo, A.G. Kenwood y A.L. Lougheed, *The Growth of the International Economy 1820-1980*, Londres, George Allen and Unwin, 1983. Nótese que entre 1928 y 1931 la existencia mundial de los productos primarios más comerciados se expandió casi 90% (Félix, *op. cit.*, 1987, cuadro 3).

¹¹Véase el análisis presentado en B. Eichengreen y J. Sachs, "Exchange rates and economic recovery in the 1930s". *The Journal of Economic History*, vol. xiv, diciembre de 1985; pp. 925 a 946.

la influencia preponderante de la economía de los Estados Unidos en la región.

Aunque para la región en su conjunto la disminución del volumen de exportaciones no fue mucho mayor que la de los países industrializados (27% contra 23.5%)¹², el colapso del valor nominal de las exportaciones de América Latina no guardó proporción alguna con la caída del valor nominal de las importaciones de los países industriales ni con la deflación del valor monetario del producto interno bruto de éstos. Así, por ejemplo, el valor corriente de las exportaciones de Chile cayó 88% entre 1929 y 1933; el de El Salvador, 78% entre 1928 y 1932; los de México, Venezuela, Perú y Argentina, entre 75% y alrededor de 70%; el de Colombia, 67% y el del Brasil, 63%¹³. A modo de contraste, el valor monetario de las importaciones de los países industrializados disminuyó algo menos de 50%.

Y si bien por supuesto los precios de las importaciones de la región también se redujeron, la baja fue considerablemente menor que la caída en picada de los precios de sus exportaciones. En efecto, para la región en su conjunto la relación de precios del intercambio se desplomó casi 48% entre 1928 y 1932 (cuadro 2). La de Venezuela se deterioró no menos de 65% entre 1930 y 1935; la de El Salvador, 53%, y la del Brasil, algo menos de 50%. En Chile, Colombia, Perú y México, la relación disminuyó entre 45% y 40% desde el punto máximo (registrado en 1928 o poco después) hasta el punto mínimo de actividad económica (registrado hasta 1934); las reducciones experimentadas por el Ecuador y la Argentina fueron algo menores, es decir, 38% y 35%, respectivamente¹⁴.

En agudo contraste con el resultado para los países industrializados, el poder de compra de las exportaciones de América Latina se contrajo mucho más marcadamente que su volumen de ex-

portaciones. En el plano regional, el valor real de las exportaciones cayó 48% entre 1929 y 1933, o casi el doble de la disminución de su volumen de exportaciones. En este mismo período, el valor real de las exportaciones de los países desarrollados disminuyó 13%, es decir, menos de la mitad de lo que se redujo su volumen total de exportaciones¹⁵.

Si la proporción entre el valor de las exportaciones y el producto interno bruto de América Latina hubiese sido del orden del 40% en 1929, la pérdida directa debida al deterioro radical de su relación de precios del intercambio habría excedido la cifra de 12% en 1933 únicamente, mientras que la caída total del ingreso interno en 1933 en comparación con 1929, como consecuencia de la involución del valor real de sus exportaciones, se habría aproximado al 21%. Si la contribución de las exportaciones al ingreso interno bruto hubiese sido del orden del 10% en los países desarrollados en 1929, sus pérdidas correspondientes habrían sido 1.5% y 2.4%, respectivamente.

Sin embargo, la magnitud de la depresión del volumen de las importaciones de América Latina fue incluso mayor que la compresión del poder de compra de sus exportaciones. En efecto, entre 1929 y 1933 el volumen de las importaciones de la región disminuyó más de 60% (cuadro 3). Este ajuste adicional fue provocado por el violento cambio de dirección de las transferencias de recursos. Como resultado de la repatriación masiva de capital extranjero y el alza vertiginosa del tipo de interés internacional real *ex post* como consecuencia de la deflación sostenida del nivel mundial de precios¹⁶, la absorción interna

¹²B. Eichengreen y R. Portes, *op. cit.*, 1987, cuadros 3 y 4.

¹²B. Eichengreen y R. Portes, *op. cit.*, 1987, cuadros 3 y 4. Sin embargo, en unos pocos casos el alcance de la contracción del volumen de exportaciones llegó a proporciones catastróficas; un ejemplo es México, donde cayó más de 41%, y otro aún más notable, Chile, donde efectivamente descendió más de 71% (véase el cuadro 6).

¹³CEPAL, *América Latina: relación de precios del intercambio*, serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, 1976, cuadros por países.

¹⁴*Ibid.*

¹⁶Entre 1929 y 1930 el tipo de interés real *ex post* (es decir, el tipo de interés nominal de los Estados Unidos deflactado por el cambio en el valor unitario de las exportaciones estadounidenses) subió de alrededor de 3% a cerca de 16% y se elevó vertiginosamente a 33% en 1931, antes de descender a alrededor de 18% en 1932 y volverse negativo en 1933, cuando comenzó la deflación. Sin embargo, si nos concentramos en el tipo de interés internacional real *ex post* a que tenía que hacer frente América Latina (es decir, el tipo de interés nominal de los Estados Unidos deflactado por el cambio en el precio medio de las exportaciones de América Latina), el salto fue mucho más impresionante todavía. En efecto, subió desde más de 14% en 1929 a 50% en 1930, y a casi 52% en 1931, antes de disminuir a alrededor de 19% en 1932. En 1933 se alzó a 27%, pero cayó a 6% en 1934 y se tornó negativo en

Cuadro 2
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO DE MERCANCIAS

Año	Indice de precios de exportación	Indice de precios de importación	Relación de precios del intercambio de mercancías	Volumen de exportaciones	Poder de compra de las exportaciones	Volumen de importaciones
1928	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1929	90.6	96.2	94.2	103.1	97.1	106.4
1930	62.3	93.3	66.8	87.9	58.7	75.8
1931	41.8	79.2	52.8	93.0	49.1	51.9
1932	36.2	65.1	55.6	77.8	43.3	37.9
1933	29.3	56.6	51.8	81.2	42.1	46.3
1934	28.4	48.1	59.0	91.3	53.9	51.9
1935	31.8	48.1	66.1	105.6	69.8	56.1
1936	33.9	48.1	70.5	109.3	77.1	60.3
1937	38.1	52.3	72.8	120.4	87.7	75.7
1938	34.9	50.9	68.6	96.3	66.1	70.1
1939	33.8	49.5	68.3	101.8	69.5	68.7
1940	35.9	53.3	67.4	90.7	61.1	58.9
1941	40.1	57.6	69.6	94.4	69.2	60.3
1942	44.8	67.7	66.2	88.2	58.4	46.3
1943	49.7	73.5	67.6	96.0	64.9	47.7
1944	53.6	73.5	73.0	101.9	74.4	58.9
1945	54.6	79.2	68.9	111.3	76.7	65.9
1946	71.2	92.2	77.2	119.1	91.9	86.9
1947	89.7	115.3	77.8	121.1	89.7	119.1
1948	99.4	123.9	80.2	121.1	94.2	116.3
1949	93.6	123.9	75.5	111.3	84.0	103.7
1950	110.5	118.1	93.6	115.2	107.8	105.1
1951	130.4	141.2	92.4	115.2	106.4	130.3
1952	93.9	144.1	65.2	111.3	72.6	124.7
1953	93.9	134.0	70.1	123.0	86.2	114.9
1954	97.7	136.9	71.4	123.0	87.8	128.9
1955	87.3	139.8	62.4	130.8	81.6	128.9
1956	85.9	139.8	61.4	142.5	87.5	134.5
1957	88.1	141.2	62.4	146.4	91.4	155.5
1958	80.9	139.8	60.0	148.4	89.0	142.9
1959	73.0	135.4	53.9	162.1	87.4	138.7
1960	74.4	138.3	53.8	166.0	89.3	142.9
1961	74.4	141.2	52.7	171.9	90.6	145.7
1962	71.5	144.1	49.6	187.5	93.0	144.3
1963	72.2	144.1	50.1	195.3	97.8	140.1
1964	76.5	149.9	51.1	197.3	100.8	148.5
1965	75.1	152.7	49.2	211.0	103.8	149.9
1966	76.5	152.7	50.1	218.8	109.6	166.9
1967	75.8	154.1	49.2	220.8	108.6	174.0
1968	76.2	152.7	49.9	230.6	115.1	191.0
1969	78.4	155.6	50.4	246.2	124.1	206.6
1970	84.1	159.9	52.6	254.0	133.6	229.2
1971	79.8	164.9	48.3	275.8	133.2	146.7
1972	110.8	178.1	62.1	251.7	158.2	260.2
1973	129.9	204.2	63.6	304.0	193.3	301.4
1974	216.5	293.8	73.6	264.0	194.3	359.0
1975	218.6	325.3	67.2	240.5	161.6	345.2
1976	234.7	331.5	70.8	260.9	184.7	351.8
1977	269.9	358.0	75.4	271.0	204.3	374.9
1978	278.9	392.9	70.9	281.9	199.9	388.5
1979	340.8	458.7	74.2	310.1	230.1	418.2
1980	424.4	553.4	76.7	329.4	252.6	501.2
1981	418.9	581.6	72.0	358.9	258.4	515.6
1982	379.0	544.4	65.9	362.0	238.6	418.3
1983	341.7	522.3	65.3	401.8	262.4	328.9
1984	354.3	501.8	70.6	432.3	305.2	356.0
1985	337.4	493.5	68.3	427.0	291.6	363.4
1986	291.5	469.8	62.1	417.8	259.5	389.0
1987	311.6	487.6	63.6	438.4	278.8	410.8

Fuente: Para el período 1928-1970, CEPAL; para el período 1971-1987, Banco de Datos de la CEPAL.

Cuadro 3
 AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
 DE BIENES EN ALGUNOS PAISES, 1928-1950
 (1963=100)

Año	Argentina		Bolivia		Brasil		Colombia		Costa Rica	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1928	126	150	...	...	49	68	49	76	...	...
1929	127	156	29	...	52	69	51	65	...	...
1930	88	137	26	...	57	41	56	34	...	...
1931	121	96	20	...	61	27	49	29	...	...
1932	111	73	23	...	42	25	50	24	...	...
1933	104	80	43	...	52	35	50	33	...	...
1934	109	88	56	...	58	38	53	41	...	...
1935	115	91	50	...	67	43	58	45	...	...
1936	104	96	37	...	74	44	65	51	...	...
1937	121	126	43	46	67	54	64	59	51	25
1938	78	119	33	57	81	50	67	55	47	28
1939	100	100	38	54	83	46	65	67	42	36
1940	85	86	45	53	69	41	69	47	35	31
1941	76	68	49	71	75	41	53	49	43	30
1942	74	56	56	68	57	30	58	26	39	20
1943	76	37	65	73	58	39	74	31	42	26
1944	83	37	65	71	68	48	48	37	35	28
1945	85	41	65	61	74	47	79	59	37	31
1946	88	81	67	68	91	60	82	73	36	36
1947	96	147	82	68	86	86	79	99	48	44
1948	87	164	89	72	90	77	80	80	62	34
1949	58	112	86	79	87	75	80	64	58	37
1950	72	101	84	54	70	85	70	86	55	42

Año	Chile		Ecuador		El Salvador		Guatemala	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1928	75	79	23	29	28	26	...	...
1929	80	100	23	29	25	29	...	...
1930	52	92	24	23	31	16	...	...
1931	48	48	18	16	30	13	...	...
1932	23	17	19	12	21	12	...	...
1933	33	19	17	13	30	14	...	...
1934	53	25	26	18	25	18	...	...
1935	54	38	28	23	24	15	...	...
1936	54	43	25	25	28	15	...	...
1937	76	48	26	21	37	17	41	32
1938	71	44	25	23	28	14	43	30
1939	64	56	25	23	33	16	41	30
1940	70	42	25	23	15	14	37	24
1941	77	49	24	19	24	16	37	23
1942	82	41	27	22	30	15	42	18
1943	75	42	34	20	33	16	41	19
1944	78	42	34	27	35	16	41	23
1945	79	45	29	27	31	18	51	25
1946	72	45	29	36	27	19	47	33
1947	72	47	28	42	36	28	56	33
1948	79	62	29	45	37	29	51	48
1949	71	75	26	48	42	29	45	52
1950	69	55	37	46	40	38	44	55

Cuadro 3 (conclusión)

Año	Haití		Honduras		México		Nicaragua		Panamá	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1928	...	...	...	...	106	47	...	...	...	...
1929	...	...	...	...	106	54	...	...	...	...
1930	45	...	...	...	86	40	...	...	...	...
1931	45	...	...	...	87	26	...	...	...	...
1932	47	...	...	...	62	21	...	...	...	...
1933	70	...	...	...	667	24	...	...	...	...
1934	64	...	...	...	90	30	...	...	...	...
1935	49	...	...	...	92	31	...	...	...	...
1936	70	...	...	...	101	36	...	...	...	...
1937	57	...	53	30	119	46	24	115	33	42
1938	60	...	39	28	53	38	19	15	31	36
1939	66	...	54	30	50	35	20	17	32	41
1940	46	...	52	29	43	33	16	16	31	39
1941	56	...	53	29	47	49	14	22	24	52
1942	47	...	50	18	48	36	14	13	13	46
1943	53	...	25	23	56	43	17	23	13	43
1944	77	...	49	25	46	64	18	16	13	37
1945	72	...	61	30	54	76	15	17	19	43
1946	81	...	64	40	55	102	18	19	28	52
1947	77	...	79	49	56	103	17	24	34	58
1948	73	...	89	52	44	69	32	25	33	41
1949	90	...	84	49	50	60	26	27	32	41
1950	79	115	83	48	57	71	37	31	30	46

Año	Paraguay		Perú		República Dominicana		Uruguay		Venezuela	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1928	...	...	34	...	...	...	...	...	10	41
1929	...	...	37	30	...	...	...	...	10	41
1930	...	...	34	22	49	22	...	...	12	38
1931	...	...	30	15	45	18	...	...	10	21
1932	...	...	26	11	52	17	...	...	10	16
1933	...	...	32	12	46	20	...	...	10	20
1934	...	...	38	21	51	19	...	...	12	17
1935	...	...	40	24	59	19	122	80	12	13
1936	...	...	42	25	62	19	100	94	13	18
1937	...	...	48	27	58	20	112	110	15	26
1938	57	...	39	27	64	21	107	106	16	28
1939	60	...	38	25	64	23	113	97	16	32
1940	48	...	33	24	59	18	111	97	14	29
1941	64	...	37	25	67	18	110	101	19	22
1942	65	...	30	19	37	15	64	86	12	14
1943	68	...	29	22	62	16	118	68	15	13
1944	66	...	30	26	94	18	111	69	21	29
1945	95	...	34	26	59	17	126	84	27	37
1946	102	...	40	32	73	24	121	113	31	52
1947	57	...	29	36	71	37	99	143	35	88
1948	63	...	29	33	61	42	97	109	41	117
1949	72	...	29	38	52	30	106	96	40	115
1950	76	...	35	39	57	31	129	118	45	98

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

se comprimió 24% entre 1929 y 1932, y 26% entre el primer año y 1933 en América Latina, es decir, respectivamente, casi dos y tres y media veces las declinaciones en el producto interno bruto de la región en esos dos períodos¹⁷.

Sin embargo, lo más notable de este catastrófico episodio es que la reducción del producto interno bruto latinoamericano no sólo correspondió apenas a una fracción de los masivos efectos de la crisis externa que debió absorber, sino que además fue inferior a la baja de la actividad económica en los países desarrollados, en circunstancias que éstos se autoinfligieron circunstancias mucho menos extremas. El índice de la producción del conjunto de los países industriales disminuyó 17% entre 1929 y 1933; en el mismo lapso, el producto interno bruto latinoameri-

cano cayó 13%¹⁸. Más aún, la depresión de la producción en el país más decisivo para el comercio regional duplicó con creces la latinoamericana; en efecto, el producto interno bruto de los Estados Unidos bajó más de 29% en este período. El descenso de la actividad en otras regiones en desarrollo fue leve durante la Gran Depresión, gracias en parte a que debieron absorber efectos externos mucho menos violentos que América Latina. Por ejemplo, si bien el volumen de exportaciones de Asia cayó casi tanto como el de América Latina, su volumen de importaciones cayó menos de la mitad que el de ésta entre 1929 y 1933. No obstante, la recuperación ulterior de las economías latinoamericanas fue considerablemente más vigorosa que la de los países desarrollados y la de Asia.

II

La génesis de la sustitución de importaciones y la recuperación de las economías latinoamericanas

Varios autores han sostenido que la sustitución de importaciones en América Latina no comenzó con la Gran Depresión, sino mucho antes, tal vez ya en el siglo XIX, en las principales economías de la región. No hay dudas de que el proceso de sustitución de importaciones generado por la Gran Depresión de hecho sobrepasó largamente en intensidad y alcance cualquier proceso previo de carácter semejante; sin embargo, también es cierto que efectivamente tuvo lugar una diversi-

ficación limitada, gradual e intermitente (de expansión y contracción) de las principales economías latinoamericanas antes de los años treinta. Estos observadores tienen en gran parte razón, pero utilizan argumentos equivocados, pues por lo general insisten en el supuesto papel rector de los aranceles respecto del inicio del proceso de sustitución de importaciones en América Latina.

Más recientemente, en el debate constante acerca de si la relación de precios del intercambio de los países en desarrollo ha experimentado o habrá de experimentar un deterioro secular, los críticos más ortodoxos de las políticas y resultados económicos de América Latina después de la Segunda Guerra Mundial, como I. Little y A. Krueger¹⁹, han observado que si la relación de precios del intercambio de los países en desarro-

1935. ¿Puede haber alguna duda de que la tasa de interés constituye en definitiva la rigidez del precio? (La evolución de los valores unitarios de las exportaciones estadounidenses figuran en B. Eichengreen y P. Portes, *op. cit.*, 1987, cuadro 3, aunque la variación entre 1928 y 1929 se estimó sobre la base de A. Maddison, *op. cit.*, 1982, cuadro E3, y las de América Latina figuran en CEPAL, *op. cit.*, 1976, 14 y cuadros por países).

¹⁷ Este cálculo supone que las relaciones entre las exportaciones y las importaciones y el producto interno bruto de la región fueron 40% y 50%, respectivamente en 1929. Por lo demás los cálculos se basan en datos efectivos que aparecen en CEPAL, *op. cit.*, cuadro 4.

¹⁸ CEPAL, *op. cit.*, cuadros 3 y 4.

¹⁹ I.M.D. Little, *Economic Development, Theory, Policy and International Relations*, Nueva York, Basic Books, 1982; A.O. Krueger, *Alternative Trade Strategies and Development*, Chicago, National Bureau of Economic Research and the University of Chicago Press, 1983.

llo hubiera experimentado un deterioro secular histórico, éstos se habrían industrializado espontáneamente y, por consiguiente, para fomentar la industrialización no habrían necesitado aranceles proteccionistas ni restricciones comerciales cuantitativas, ni deberían haberlos aplicado en ningún caso, de acuerdo con los principios básicos de la teoría comercial. La conclusión desde luego, es que la relación de precios del intercambio de estos países no se ha deteriorado con el tiempo, o bien que las prácticas comerciales restrictivas han significado pérdidas innecesarias de bienestar sin aportar, en relación con la industrialización, ningún avance que no se hubiera producido mediante el libre juego de las fuerzas de mercado.

Sin embargo, la industrialización espontánea es precisamente lo que se produjo en las etapas iniciales de la diversificación de las economías latinoamericanas. En efecto, antes de la Gran Depresión, y especialmente desde 1930 hasta la Guerra de Corea, la sustitución de importaciones en América Latina tuvo esencialmente el carácter de un proceso espontáneo, inducido gradualmente al principio por un deterioro de la relación de precios de intercambio de la región desde fines del siglo XIX hasta el decenio de 1920, y luego violentamente por los masivos trastornos externos que repercutieron en las economías de la región en los años treinta. Aunque las conclusiones sobre una declinación secular de la relación de precios del intercambio de América Latina desde el decenio de 1860 hasta el decenio de 1920 han sido objeto de agudas críticas, la cuestión sigue sin resolver. Se encuentra ampliamente documentado, en cambio el radical y sostenido viraje descendente de la relación de precios del intercambio de América Latina desde los últimos años del decenio de 1920 hasta la Guerra de Corea, y la transferencia masiva de recursos de la región a las naciones acreedoras durante los primeros años del decenio de 1930, tras las inmensas cantidades de capital recibidas durante los años veinte. Sin embargo, cabe abordar dos anomalías evidentes: el enorme vacío en la argumentación crítica neoclásica sobre el proceso de sustitución de importaciones en América Latina y la acumulación progresiva de prácticas comerciales restrictivas en la región después de la Guerra de Corea. La primera de estas anomalías motiva las reflexiones que siguen.

1. *El papel catalizador de los trastornos externos*

En primer lugar procede un breve examen de los hechos. Si la relación de precios del intercambio de América Latina en 1928 se considera igual a 100, el punto de mayor deterioro se alcanzó en 1933, cuando el índice llegó a poco menos de 53²⁰. Este descenso reflejaba una caída de más del 70% en el precio promedio de las exportaciones de la región y de alrededor de 21% en el precio promedio de sus importaciones (cuadro 3)²¹.

Entre 1933 y 1937 la relación de precios del intercambio de la región registró una recuperación sostenida, pero continuó muy por debajo del nivel de 1928. En los tres años siguientes se produjo un nuevo deterioro, menos intenso, de modo que al comienzo de la Segunda Guerra Mundial el índice era de 67%, en relación con su nivel de 1928. En el transcurso de la guerra tuvo fluctuaciones; en 1945 era algo más alto que cinco años antes. Como consecuencia de la prosperidad de la posguerra, se recuperó con fuerza. Sin embargo, cuando estalló la Guerra de Corea se mantuvo en niveles alrededor de 7% inferiores al de 1928. Y desde entonces hasta mediados del decenio de 1970, la relación de precios del intercambio de la región mostró descensos graduales casi año tras año.

En primer lugar, este deterioro excepcionalmente pronunciado y en su mayor parte prolongado (es decir, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial) de la relación de precios del inter-

²⁰A este respecto cabe tener presente que desde 1919/1920 hasta 1928 los precios internacionales relativos de los principales productos primarios bajaron alrededor de 20%; es decir, en el año 1928, la relación de precios del intercambio de América Latina estaba muy por debajo de los máximos históricos previos.

²¹Los datos fueron calculados por la CEPAL, y se conformaron sobre la base de dos índices. Para el período 1928-1970 las ponderaciones de precios reflejan la estructura de las exportaciones e importaciones de América Latina en 1963; para el período 1971-1987 se utilizaron las ponderaciones de precios de 1980. Para los años 1928 y 1929 los índices de precios para la región en su totalidad fueron calculados por los autores a partir de los datos disponibles de los países publicados en el estudio de la CEPAL de 1976 (es decir, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Venezuela). En esta publicación los índices de precios regionales fueron calculados desde 1930 en adelante.

cambio de la región alteró directamente los precios relativos internos entre los bienes que poseían extraordinarias ventajas comparativas y todos los demás bienes comerciables, y entre esos productos y los bienes y servicios no comerciables. En efecto, el movimiento observado de la relación de precios del intercambio de la región implicaba directamente una reducción de casi 48%, como promedio, del precio relativo interno de las exportaciones tradicionales. Estos bienes continuaron produciéndose y exportándose, lo que sugiere cuán extraordinaria era su ventaja comparativa, pero también tiene algo que ver con las repercusiones indirectas de la disminución de los precios internacionales relativos de los productos primarios sobre los precios relativos internos.

Así, del mismo modo que un aumento del precio internacional relativo de un producto básico (o un aumento "autónomo" de su rentabilidad) puede iniciar un auge de las exportaciones y provocar una serie de ajustes de cantidad y precios internos, una baja importante y sostenida del precio internacional relativo de una exportación antes floreciente conduce, a la inversa, a una disminución proporcional del ingreso interno y, por lo tanto, a un exceso de oferta de bienes y servicios no comerciables, así como de bienes comerciables, a los precios relativos internos impecantes. Como resultado, disminuye el precio nominal de los bienes y servicios no comerciados y mejora la balanza comercial en otros bienes comerciables. La caída original del precio interno relativo del producto básico antes floreciente se compensa, en parte, de este modo por este efecto real indirecto (es decir, de gasto) de la involución del auge. Por otra parte, el efecto gasto aumenta aún más el precio relativo interno de otros bienes comerciables, de modo que tanto la repercusión directa como esta repercusión real indirecta del deterioro de la relación de precios del intercambio aumentan la rentabilidad de la producción interna de estos bienes a expensas de la rentabilidad en el resto de la economía. Simultáneamente, el efecto movimiento de recursos comprime aún más la rentabilidad en los sectores productores de exportaciones primarias tradicionales y bienes y servicios no comerciados.

La medida en que el efecto gasto compensa la baja directa del precio relativo interno de los productos de exportación derivados del despla-

zamiento de los precios internacionales relativos depende de las intensidades relativas de factores de las funciones de producción de los diversos sectores. Sin embargo, cuando los precios relativos internacionales se deterioran, el precio relativo interno de las exportaciones primarias tradicionales normalmente debe caer, ya que los precios nominales de otros bienes comerciables aumentan a causa de los efectos directos y de gasto.

Además de las repercusiones directas e indirectas del colapso de los precios internacionales de los productos básicos, el efecto monetario del consiguiente deterioro radical de los balances de la cuenta comercial de las economías latinoamericanas tuvo también un poderoso efecto indirecto sobre los precios relativos internos. Así, al igual que el efecto gasto, aumentó el precio relativo interno de los bienes comerciables, con lo cual también se compensó parcialmente la disminución directa del precio relativo interno de las exportaciones de bienes tradicionales, aumentó aún más la rentabilidad de la producción de otros bienes comerciables y además hizo bajar los precios nominales de los bienes y servicios no comerciados. De nuevo, sin embargo, tales ajustes monetarios inducidos tienen intrínsecamente el carácter de fenómenos transitorios.

Además, los efectos de gasto y monetarios, ambos depresivos, fueron exacerbados por el violento cambio de dirección de las transferencias de recursos. En efecto, el increíble aumento en el tipo de interés internacional real *ex post* y la repatriación masiva de capital extranjero en la primera mitad del decenio de 1930 superpusieron a los ajustes inducidos mediante la cuenta comercial otro ajuste importante de precios relativos internos, de carácter análogo. Cabría haber supuesto que los trastornos sufridos por la cuenta de capital fueran transitorios, pero éste en particular persistió hasta bien entrada la época posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Finalmente, la reducción del volumen de exportaciones de la región, producida por la deflación drástica y las masivas restricciones comerciales cuantitativas en los países desarrollados, tuvo también su contraparte en un ajuste de los precios relativos internos.

Para varios países latinoamericanos la crisis estalló ya en 1928, cuando los bancos estadounidenses redujeron drásticamente sus préstamos al exterior para participar en el auge del mercado

de valores de Nueva York. En ese momento, o poco tiempo después, la mayoría de las economías de la región no pudieron seguir afrontando los efectos de los ya deprimidos precios internacionales de los productos básicos y a la vez expandiendo la absorción interna. Asimismo, el sentimiento proteccionista de los países desarrollados se había traducido para entonces en considerables alzas arancelarias y en restricciones comerciales cuantitativas cada vez mayores, mientras el aumento de los tipos de interés en los Estados Unidos, provocado por el efecto de burbuja de la bolsa de valores, había aumentado considerablemente los pagos por concepto de intereses de la deuda externa de la región. A fines de 1929, Argentina y Uruguay se apartaron del patrón oro, y muchos otros países hicieron lo mismo en 1930 y 1931. Para 1933, cuando se habían alcanzado las profundidades de la Gran Depresión, en la totalidad de los países latinoamericanos o se había abandonado el patrón oro y se habían efectuado importantes devaluaciones, o bien se seguía aplicando un tipo de cambio fijo, pero a un nivel efectivo real más alto que el que habría regido en otras circunstancias, ya que mantenían la paridad con un dólar estadounidense que había sido devaluado en 41% entre principios de 1933 y principios de 1934²².

Así, al final, todos los gobiernos latinoamericanos abandonaron el proceso automático de ajuste del patrón oro, a fin de no incurrir en la totalidad de las enormes pérdidas de bienestar que habría acarreado la sola reducción del 50% del nivel de los precios internos debida al efecto directo del deterioro de la relación de precios del intercambio de la región. Sin embargo, unos pocos perseveraron hasta que el público prácticamente doblegó la guardia de palacio.

Desde luego, es teóricamente posible reestablecer un tipo de cambio real de equilibrio mediante la deflación del nivel de precios internos; pero mientras más grandes sean la intensidad y la duración de los trastornos externos o más rígidos sean los precios internos, mayores serán las caídas del producto si el tipo de cambio nominal permanece fijo. Por otra parte, si se permite que el tipo de cambio se ajuste libremente a los cam-

bios bruscos de precios externos, como los que enfrentó América Latina en la Gran Depresión, o si se le modifica rápidamente, aproximándolo al nuevo nivel de equilibrio (o en lo posible haciéndolo coincidir con él), se pueden limitar o incluso evitar las pérdidas innecesarias de bienestar. En ambos casos, los precios relativos internos finalmente se estabilizarán en un valor compatible con el equilibrio macroeconómico²³.

De este modo, al comparar los datos sobre la evolución de los precios internacionales, los tipos de cambio y los precios internos²⁴, podemos medir de modo preliminar el alcance, y en forma precisa la dirección, de los cambios de precios relativos inducidos en las economías latinoamericanas por la Gran Depresión; por lo tanto, también el ámbito del cambio estructural.

Inicialmente se aborda el caso brasileño, ya que la evolución de su relación de precios del intercambio fue en general representativa de las

²³Sin embargo, existe en el proceso de ajuste automático, ya sea basado en el patrón oro o, como en tiempos más recientes, en el enfoque monetario del balance de pagos, un defecto fundamental que necesariamente lo hace más oneroso que un proceso de ajuste basado en un tipo de cambio nominal flexible, aún en una economía enteramente libre de distorsiones de precios. En efecto, un proceso de ajuste automático inevitablemente genera mayores pérdidas de bienestar innecesarias que un proceso promovido mediante un tipo de cambio nominal flexible, porque, incluso en el límite, el tipo de interés nominal *no puede* bajar a menos de cero. Por consiguiente, a medida que el nivel de precios internos se deflata, el tipo de interés real debe elevarse a un nivel incompatible con el equilibrio interno. Los defensores del ajuste automático podrían argumentar que si los precios de los bienes y todos los demás factores fuesen instantáneamente flexibles, no tendría importancia que finalmente el tipo de interés nominal fuera inflexible a la baja. Sin embargo, hay que ser honrados: por flexibles que sean todos los precios, todo tiene lugar en el tiempo.

²⁴Antes de proceder a comentar los datos del cuadro 4 corresponde hacer varias advertencias. En primer lugar, si bien la evolución de los precios internacionales relativos muestra variaciones con respecto al año base (es decir, 1963), e indican así aproximadamente los órdenes de magnitud de la rentabilidad de la producción interna de las exportaciones y las importaciones, en relación recíproca, el índice global de precios internos (y por lo tanto el índice de precios internos, según el supuesto de un país pequeño) se fijó igual al internacional de exportaciones para el período 1925/1929 (es decir, a 100). Este procedimiento se aplicó tanto para permitir una transformación consecuente de los precios internacionales en precios internos como para reflejar el hecho de que antes de la Gran Depresión la rentabilidad de la producción de otros bienes comerciables era forzosamente inferior a la de los

²²La secuencia de acontecimientos es descrita concisamente en B. Eichengreen y J. Sachs, *op. cit.*, 1985.

tendencias a nivel regional. Entre 1928/1929 y 1935/1939, el precio promedio de las exportaciones del Brasil cayó 73%. Sin embargo, como resultado de los efectos directos e indirectos de los múltiples trastornos de la situación externa, cuyas repercusiones, una vez abandonado el patrón oro, se manifestaron principalmente en un alza importante del tipo de cambio, y no una disminución de los precios internos, la baja del promedio de los precios internos de sus exportaciones tradicionales fue considerablemente menor, es decir, 40% (cuadro 4). Por otra parte, los promedios de los precios internos de otros bienes comerciables aumentaron 20% a pesar de la reducción de 65% en el promedio de los precios internacionales de estos bienes, mientras que el promedio de los precios internos de los bienes y servicios no comerciados disminuyó 3% en el conjunto del período. Debido a los cambios de precios internos inducidos por la Gran Depre-

bienes y servicios que no eran comerciados. Sin embargo, sin duda exagera la rentabilidad de la producción de bienes no comerciables en relación con la de otros bienes comerciables. Además, dado que la rentabilidad de la producción de exportaciones fue por regla general considerablemente mayor que en los bienes no comerciables, este método impide cualesquiera conclusiones en cuanto a un posible desplazamiento de la rentabilidad relativa entre estos dos sectores en el transcurso de los años treinta, aunque desde luego permite la observación de cambios en precios relativos entre ellos. El tipo de cambio nominal se fijó también igual a 100 en 1925/1929 para llevar a cabo la transformación de los precios internacionales en precios nacionales. Por consiguiente, en el período base, la relación entre los precios nacionales y los precios internacionales, así como el cambio real, por lo general no equivalen a 100, pero esto no reviste mayor importancia. Cabe observar, asimismo, que se utilizaron los precios internacionales de las importaciones como indicador de los precios internacionales de otros bienes comerciables (y se transformaron en los precios internos correspondientes según el supuesto del país dependiente), y el índice de precios internos al consumidor se tomó como el precio de los bienes y servicios no comerciados. El primer procedimiento es enteramente satisfactorio; no sucede lo mismo con el segundo, ya que los bienes comerciables entraron en los índices de precios internos al consumidor. Sin embargo, en este caso no se disponía de otra opción. Por último, al efectuar la transformación de precios internacionales en precios internos no se ha tomado en cuenta la incidencia de cualesquiera distorsiones de precios inducidas por políticas internas, entre ellas los tipos de cambio múltiples (es decir, se utilizaron los tipos de cambio de importación, que fueron los únicos de que se dispuso constantemente).

sión, el promedio de los precios internos de las exportaciones tradicionales disminuyó 50% con respecto al promedio de los precios internos de otros bienes comerciables, y alrededor de 40% respecto del de los bienes y servicios no comerciados. Cabe observar particularmente que el promedio de los precios internos de las exportaciones tradicionales superó en 55% al de otros bienes comerciables en 1928/1929, pero fue 23% más bajo que el promedio de los precios internos de otros bienes comerciables en 1935/1939.

El cambio en la relación entre los precios internos y los de las exportaciones tradicionales y otros bienes comerciables registró magnitudes más o menos similares en Perú y Colombia. Mientras en el primero el promedio del precio interno de las exportaciones tradicionales fue un 52% más alto que el de otros bienes comerciables en 1928/1929, fue inferior al de estos bienes en 17% durante 1935/1939. Las cifras correspondientes para Colombia fueron +50% y -11%.

La disminución del valor unitario de las exportaciones de Chile no fue mucho menor que la de los países antes mencionados; no obstante, debido a un aumento mucho mayor del tipo de cambio, el precio interno promedio de sus exportaciones de hecho aumentó más de 70% en la primera mitad del decenio de 1930 y permaneció 25% por sobre el nivel de 1925/1929 en el período 1935/1939. Al mismo tiempo, debido a que en vísperas de la Gran Depresión su relación de precios del intercambio era especialmente favorable, en 1935/1939 el precio interno promedio de otros bienes comerciables se mantenía aún cerca de 18% por sobre el precio interno promedio de las exportaciones tradicionales en el mismo período, a pesar del deterioro de 51% de su relación de precios de intercambio. Sin embargo, el aumento del precio interno de otros bienes comerciables durante este período fue pronunciado: superó la cifra de 50%. Por otra parte, Chile fue el único país en que el precio de los bienes y servicios no comerciados disminuyó en relación con el precio medio de las exportaciones tradicionales en este período, debido, nuevamente, a la devaluación excepcionalmente grande de su moneda, entre 1928/1929 y 1930/1934. En este último período, el precio relativo de los bienes y servicios no comerciados, en términos de exportaciones, fue inferior en 34% al de 1928/1929. Sin embargo, en el período subsiguiente de

Cuadro 4
 AMERICA LATINA: FORMACION Y EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNOS RELATIVOS EN ALGUNOS PAISES, 1925/1929-1935/1939
 (Indices)^a

	Argentina			Brasil			Chile		
	1925/ 1929	1930/ 1934	1935/ 1939	1925/ 1929	1930/ 1934	1935/ 1939	1925/ 1929	1930/ 1934	1935/ 1939
Precios internacionales nominales									
Exportaciones tradicionales	100.0 ^b	46.3	40.4	100.0 ^b	42.9	26.7	100.0 ^b	67.5	36.8
Otros bienes comerciabies	92.5 ^b	58.9	39.8	64.5 ^b	46.4	34.6	55.0 ^b	42.1	30.5
Tipo de cambio nominal	100.0	140.0	145.2	100.0	160.5	223.7	100.0	253.7	339.6
Precios internos nominales									
Exportaciones tradicionales	100.0	64.8	58.7	100.0	68.9	59.7	100.0	171.2	125.0
Otros bienes comerciabies	92.5	82.5	57.8	64.5	74.5	77.4	55.0	106.8	103.5
Bienes no comerciabies ^c	100.0	85.7	89.1	100.0	76.9	97.0	100.0	113.0	156.8
Precios internos relativos									
Exportaciones tradicionales									
Otros bienes comerciabies	100.0	78.5	101.6	155.0	92.5	77.1	181.8	160.3	120.8
Bienes no comerciabies	100.0	75.6	65.9	100.0	89.6	61.5	100.0	62.5	79.7
Otros bienes comerciabies									
Exportaciones tradicionales	92.5	127.3	98.5	64.5	108.1	129.6	55.0	62.4	82.8
Bienes no comerciabies	92.5	96.3	64.9	64.5	96.9	79.8	55.0	94.5	66.0
Bienes no comerciabies									
Exportaciones tradicionales	100.0	132.3	151.8	100.0	179.3	263.3	100.0	66.0	125.4
Otros bienes comerciabies	108.1	103.9	154.2	155.0	103.2	125.3	181.8	105.8	151.5
Precios internos comparados con precios internacionales									
Precios internos ^c									
Precios internacionales ^d	99.4	103.0	110.0	99.8	92.8	120.5	97.8	133.6	190.6
Tipo de cambio real	100.6	135.2	131.2	104.6	180.8	194.2	102.2	189.9	178.3

Cuadro 4 (conclusión)

	Colombia			México			Perú		
	1925/ 1929	1930/ 1934	1935/ 1939	1925/ 1929	1930/ 1934	1935/ 1939	1925/ 1929	1930/ 1934	1935/ 1939
Precios internacionales nominales									
Exportaciones tradicionales	100.0 ^b	51.9	29.4	100.0 ^b	55.7	52.3	100.0 ^b	41.9	25.3
Otros bienes comerciables	66.5 ^b	43.4	33.0	101.1 ^b	83.0	59.2	65.7 ^b	42.6	30.6
Tipo de cambio nominal	100.0	115.7	177.7	100.0	145.5	196.5	100.0	155.6	168.9
Precios internos nominales									
Exportaciones tradicionales	100.0	60.0	52.2	100.0	81.0	102.8	100.0	65.2	42.7
Otros bienes comerciables	66.5	48.4	58.6	101.1	120.8	116.3	65.7	66.3	51.7
Bienes no comerciables ^c	100.0	65.9	89.1	100.0	91.0	116.4	100.0	82.5	87.5
Precios internos relativos									
Exportaciones tradicionales									
Otros bienes comerciables	150.4	124.0	59.1	98.9	67.0	88.4	152.2	98.3	82.6
Bienes no comerciables	100.0	91.0	58.6	100.0	89.0	88.3	100.0	79.0	48.8
Otros bienes comerciables									
Exportaciones tradicionales	66.5	80.7	112.3	101.1	149.1	113.1	65.7	101.7	121.1
Bienes no comerciables	66.5	73.4	65.8	101.1	132.7	99.9	65.7	80.3	59.1
Bienes no comerciables									
Exportaciones tradicionales	100.0	109.8	170.7	100.0	112.3	113.2	100.0	126.5	204.9
Otros bienes comerciables	150.3	136.2	152.1	98.9	75.3	100.8	152.2	124.4	169.2
Precios internos comparados con precios internacionales									
Precios internos ^c									
Precios internacionales ^d	100.0	78.5	110.7	94.4	103.8	136.5	105.1	104.8	114.3
Tipo de cambio real	100.0	147.4	160.5	105.9	132.4	135.9	95.2	148.5	147.8

Fuente: Para los precios internacionales de las exportaciones tradicionales y otros bienes comerciables, que son los pertinentes para las exportaciones e importaciones, respectivamente, de cada país, véase CEPAL, *América Latina: relación de precios del intercambio, op.cit.*, 1976, cuadros por países; para los tipos de cambio y los precios internos, véase C. Díaz-Alejandro "Latin America in Depression, 1929-1939", *The theory and experience of economic development (Essays in honour of Sir W. Arthur Lewis)*, M. Gersowitz y otros (comps.), Londres: George Allen y Unwin, 1982, cuadros 20.4 y 20.5.

^a Precio medio de las exportaciones tradicionales (ponderaciones de precios de 1963) en 1928/1929=100, y tipo de cambio nominal medio en 1925/1929=100.

^b 1928/1929.

^c Índice nacional de precios al consumidor.

^d Índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

cuatro años el precio de los bienes no comerciables en relación con el de las exportaciones casi se duplicó, mientras subía vertiginosamente el nivel de precios internos, disminuía en otro tercio el precio unitario de las exportaciones y se reducía el ritmo de devaluación. Del mismo modo, el precio interno de otros bienes comerciables, en relación con los de bienes no comerciables, se elevó bruscamente (72%) en la primera parte del decenio de 1930, pero después volvió a disminuir alrededor de 30% en la última parte del decenio.

La reducción en el precio internacional de las exportaciones de México fue apreciablemente menor que en los casos antes mencionados. Sin embargo, dado que su relación de precios del intercambio estaba aproximadamente a la par con el año base (1963) en 1928/1929, el precio interno de otros bienes comerciables, en relación con el de sus exportaciones, se elevó alrededor de 12% en los años treinta. Como en los demás países de la región, el precio interno de otros bienes comerciables en relación con el de bienes y servicios no comerciados aumentó marcadamente en la primera mitad del decenio de 1930, pero ulteriormente disminuyó a medida que el precio internacional de otros bienes comerciables continuó bajando, la relación de precios del intercambio se recuperó parcialmente y el tipo de cambio real se estabilizó.

La principal excepción con respecto a estas tendencias se presentó en Argentina. En efecto, aunque los precios internacionales de las exportaciones argentinas por supuesto disminuyeron durante el período, ya en la segunda mitad del decenio de 1930 hubo una gran recuperación en su relación de precios del intercambio, tras el revés sufrido a comienzos del decenio. Esto se debió en gran medida a su privilegiado acceso al mercado británico protegido, con arreglo a las disposiciones del Tratado Runciman, de 1934. Por consiguiente, fue el único país en que a fines del decenio de 1930 el precio interno de otros bienes comerciables en relación con el de productos de exportación no estuvo sustancialmente por encima del nivel de 1928/1929. Del mismo modo, el ajuste del tipo de cambio fue notoriamente menos marcado que en el resto de los países respecto de los cuales se obtuvieron datos comparativos. Durante este período, por lo tanto, los cambios de precios nominales incidieron principalmente en el aumento del precio de los

bienes no comerciables en relación con el de los comerciables.

Desde luego los cambios masivos en los precios relativos internos, provocados por la Gran Depresión, estimularon poderosamente la reasignación hacia el resto de la economía de los recursos del sector productor de los bienes anteriormente en auge. Esto sucedió con independencia de las iniciativas de política interna, aunque, según se verá, la política económica en América Latina en general reforzó el cambio estructural, pero sin introducir distorsiones importantes en los precios internos.

En efecto, al comparar los cambios en los precios relativos internos, puede apreciarse el siguiente patrón. En Brasil, el precio interno de otros bienes comerciables, en relación con el de las exportaciones tradicionales, se duplicó con creces entre 1928/1929 y 1935/1939; en el Perú se elevó aceleradamente más de 84%; en Colombia subió 69%; en Chile creció más de 50%, y en México, 13%. La única excepción se registró en Argentina, donde disminuyó alrededor de 6%.

En el mismo período, el precio interno de los bienes y servicios no comerciados, en relación con el de las exportaciones tradicionales, subió vertiginosamente 163% en el Brasil; aumentó a más del doble en el Perú, y se elevó alrededor de 71% en Colombia, 52% en Argentina, 25% en Chile y 13% en México.

Además, tanto en el Brasil como en Chile, el precio interno de otros bienes comerciables, en relación con el de bienes y servicios no comerciados, aumentó en forma considerable durante este período, a pesar de la drástica disminución de los precios internacionales de otros bienes comerciables, y debido a los aumentos especialmente grandes del tipo de cambio en esos dos países. En Colombia y México el precio interno relativo de otros bienes comerciables, en términos de bienes y servicios no comerciados, apenas cambió desde los años previos a la Gran Depresión hasta fines del decenio de 1930. En el Perú disminuyó 10% y en Argentina casi 30% debido, nuevamente, a la menor influencia de los trastornos externos en este país y, al consiguiente ajuste proporcionalmente menor de su tipo de cambio (cuadro 4).

Si bien la génesis del cambio estructural en las economías latinoamericanas que trajo consigo la Gran Depresión fue de enormes proporciones

(en algunos países concentrada en los otros bienes comerciables, en otros, en bienes no comerciables), también hubo un aporte de las políticas económicas internas a la reasignación de recursos.

2. La contribución de la política interna

En efecto, los datos disponibles sobre precios y tipos de cambio no bastan para explicar por sí solos la magnitud de la declinación del precio interno relativo de las exportaciones tradicionales ni del de otros bienes comerciables. En particular, el uso de regímenes de tipos de cambio múltiples, que discriminaban contra las exportaciones tradicionales, y de restricciones comerciales cuantitativas, que discriminaban contra las importaciones "no esenciales", aumentó la salida de recursos del primer sector y los encauzó hacia la producción de otros bienes comerciables. Aunque se carece de información comparativa precisa sobre regímenes de tipos de cambio múltiples y restricciones comerciales cuantitativas para los años treinta, los datos pertinentes respecto de la situación imperante alrededor de 1950 pueden ser indicativos de la incidencia de estas políticas en el período anterior. Sin embargo, cabe tener presente que en general el hecho de recurrir a tipos de cambio múltiples y a restricciones cuantitativas al comercio, se intensificó en forma gradual durante este período en varios países, y aumentó en gran medida en otros (por ejemplo, en Argentina, a mediados y a fines del decenio de 1940).

a) Políticas comerciales

Teniendo presentes estas advertencias, cabe señalar que en Argentina el margen entre el tipo de cambio oficial para las importaciones no esenciales y para las exportaciones tradicionales fue casi 190% en torno al año 1950; por su parte el margen entre las importaciones no esenciales, por un lado, y las importaciones esenciales y las exportaciones no tradicionales, por otro, fue 92% (cuadro 5)²⁵ y en Chile, la diferencia entre las importaciones no esenciales y las exportacio-

nes tradicionales fue 174%, mientras que el margen entre estas importaciones y las esenciales estuvo en torno de 39%. El tipo de cambio oficial, sin embargo, fue el mismo para las exportaciones no tradicionales y las importaciones no esenciales; así, había iguales incentivos para la producción de otros bienes comerciables, salvo los de capital e intermedios susceptibles de importarse. Pueden apreciarse también márgenes considerables en Costa Rica, Paraguay, Ecuador y Uruguay.

Por otra parte, en países como Brasil, Colombia, Perú, Venezuela y Nicaragua, el campo de aplicación de los tipos de cambio múltiples fue más bien limitado. En el Brasil los márgenes fueron pocos y marginales; en Colombia predominó casi el mismo patrón, con una excepción notable: el uso para las exportaciones no tradicionales de un tipo de cambio superior en 23% al de las importaciones no esenciales. En Venezuela, hubo un pequeño margen entre el tipo de cambio para importaciones no esenciales y el tipo de cambio para el resto de las operaciones; en Perú, un solo tipo de cambio para todas las partidas de la cuenta corriente (cuadro 5). Finalmente, en Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, México y Panamá se utilizó un tipo de cambio para todas las transacciones (cuadro 6).

No disponemos de información cuantitativa sobre las restricciones administrativas al comercio. Sin embargo, entre los 18 países de la región respecto de los cuales se dispone de datos cualitativos, trece empleaban alrededor de 1950, prohibiciones o licencias de importación; cinco de los 12 países sobre los cuales se obtuvo información exigían depósitos previos para las importaciones (cuadro 6).

Como puede apreciarse, la mayoría de los países latinoamericanos aplicaban restricciones comerciales cuantitativas a comienzos del período posterior a la Segunda Guerra Mundial (y tal vez antes). No obstante, y contra lo que suele creerse, no se utilizaron los aranceles para facilitar el ajuste a la Gran Depresión. Los de importación fueron, en promedio, entre 23% y 30% en los países latinoamericanos más grandes, en los

²⁵En contraste, en 1934/1936 el margen entre los tipos de cambio medios para importaciones y exportaciones en la Argentina fue alrededor de 12% (C. Díaz-Alejandro, "Latin America in depression 1929-1939", *The Theory and Experience*

of Economic Development: Essays in Honor of Sr. W. Arthur Lewis, M. Gersovitz y otros (comp.). Londres, George Allen y Unwin, 1982 (cuadro 20.6).

Cuadro 5
AMERICA LATINA: REGIMENES DE TIPO DE CAMBIO EN ALGUNOS PAISES ALREDEDOR DE 1950

País	Importaciones esenciales	Importaciones no esenciales	Exportaciones básicas	Exportaciones no tradicionales	Cuenta de capital
Argentina ^a	7.5	14.4	5.0	7.5	14.4
Bolivia ^b	42.4	56.1	55.5	42.0	42.4
Brasil ^c	18.7	19.7	18.4	18.4	18.7
Colombia ^a	2.2	2.6	2.0	3.2	2.0
Costa Rica ^d	9.4	14.5	5.6	5.6	6.2
Chile ^a	31.1	43.1	19.4	43.0	43.1
Ecuador ^e	15.2	25.0	15.0	18.3	13.5
Nicaragua ^f	5.0	6.9	5.0	5.0	5.0
Paraguay ^g	3.1	8.1	4.9	6.0	8.1
Perú ^h	14.8	14.8	14.8	14.8	16.3
Uruguay ^a	1.9	2.5	1.5	2.4	3.1
Venezuela ⁱ	3.1	3.4	3.3	3.3	3.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Annual Report on Exchange Restrictions, 1950-1952*.

- ^a Pesos por dólar de los Estados Unidos.
^b Bolivianos por dólar de los Estados Unidos.
^c Cruzeiros por dólar de los Estados Unidos.
^d Colones por dólar de los Estados Unidos.
^e Sucres por dólar de los Estados Unidos.
^f Córdovas por dólar de los Estados Unidos.
^g Guaraníes por dólar de los Estados Unidos.
^h Soles por dólar de los Estados Unidos.
ⁱ Bolívares por dólar de los Estados Unidos.

Cuadro 6
AMERICA LATINA: SINTESIS DE LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS AL COMERCIO EXTERIOR, ALREDEDOR DE 1950^a

País	Tipos de cambio múltiples	Controles de cambio	Restricciones cuantitativas ^b	Depósitos previos
Argentina	Sí	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí
Cuba	No	No	No	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	...
Guatemala	No	No	No	...
Haití	No	No	No	...
México	No	Sí	Sí	...
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	...
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	No	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales; Fondo Monetario Internacional.

^a Aproximadamente 1948-1950.

^b Prohibiciones de importación y/o licencias previas para importar.

últimos años del decenio de 1920, y experimentaron sólo leves aumentos durante los decenios de 1930 y de 1940. Es más, entre 1925/1927 y 1932/1937 el arancel medio de importación disminuyó de 28% a 17% en México y de 26 a alrededor de 24% en Argentina (cuadro 7). Durante el mismo período aumentó levemente en Colombia, es decir, de 23% a 25%, y en Chile el arancel general subió de 25-30% a 35%. En el Brasil, país respecto del cual no se obtuvieron datos anteriores, el arancel implícito medio era inferior a 26% en 1936²⁶.

Además, en el período 1945/1950 el arancel medio había bajado a 11% en México, 12% en la Argentina, 14% en el Brasil y 17% en Colombia. En Chile, en cambio, al parecer continuó en alza. El arancel medio aplicado a los bienes de consumo aumentó de 45% en el período 1932/1937 a 62% en el período 1945/1950 (cuadro 7).

En general, se puede afirmar provisionalmente que, si bien la política comercial fomentaba claramente el proceso de sustitución de importaciones en América Latina hacia la época en que estalló la Guerra de Corea, su influjo difícilmente puede compararse al papel catalizador desempeñado por los masivos cambios de precios relativos internos provocados por la Gran Depresión en los años treinta. Además, el efecto de estas políticas comerciales discriminatorias en América Latina debe interpretarse a la luz de las considerables distorsiones de precios provocadas en la economía internacional por las políticas comerciales de los países industriales en los años treinta y los años cuarenta. A este respecto, los niveles arancelarios en América Latina fueron considerablemente inferiores a los impuestos en muchos países desarrollados en esa época.

El contraste entre la escasa incidencia de las distorsiones de precios debidas a la política comercial en la mayoría de las economías latinoamericanas durante este período, por una parte, y la progresiva acumulación de esas distorsiones mientras la economía internacional experimentaba una expansión sin precedentes en la época de posguerra, por otra, contribuye mucho a ex-

plicar los excepcionales resultados económicos en la región durante el período 1929-1950, y la acumulación incesante de desequilibrios macroeconómicos que se produjo después.

b) Políticas macroeconómicas

Una de las razones principales por las que América Latina obtuvo mejores resultados que los países desarrollados en los años treinta, a pesar de haberse visto sometida a peores trastornos de origen externo, consistió en un recurso más oportuno a los cambios de precios relativos mediante aplicación de políticas, y en un mayor uso (o tolerancia) de mecanismos de precios para producir los necesarios cambios estructurales.

De este modo, todos los países latinoamericanos de cuyos datos se dispone a fin de cuentas aumentaron la competitividad de sus economías, en relación con los países industrializados, mediante importantes alzas en sus tipos de cambio reales, especialmente en los primeros años del decenio de 1930. Así sucedió sobre todo en países como Brasil y Chile, donde el tipo de cambio real aumentó 94% y 78% respectivamente, entre 1925/1929 y 1935/1939 (cuadro 4). Tanto en Colombia como en Uruguay el tipo de cambio real subió alrededor de 60% en este período²⁷; en Perú se elevó 53%, en México 40% y en Argentina 33%²⁸.

Los ajustes de precios internos relativos, en proporción a la magnitud de los efectos de trastornos externos, resultaban inevitables, lo que puede comprobarse haciendo referencia a contrastes entre los mismos países latinoamericanos. Sin embargo, la oportunidad de estos ajustes, y la forma como se dividieron entre los producidos mediante el tipo de cambio real y los generados mediante políticas comerciales discriminatorias, ejercieron una influencia decisiva sobre el grado de perjuicio social innecesario, es decir, sobre la baja de la actividad económica y sobre la rapidez y el alcance de su recuperación.

En general, los principales países latinoamericanos abandonaron mucho antes que los países

²⁶El único país respecto del cual tenemos algunos datos sobre la dispersión de los aranceles en los años treinta es Argentina, cuyos aranceles de bienes de consumo fluctuaron entre 23% y 31%, los de bienes intermedios de 1 al 15%, y los de bienes de capital en promedio 18%.

²⁷Los datos correspondientes a Uruguay han sido tomados de C. Díaz-Alejandro, *op. cit.*, 1982, cuadro 20.4.

²⁸En todos los casos la mayor parte del aumento del tipo de cambio real tuvo lugar en la primera mitad del decenio de 1930.

Cuadro 7
 AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS ARANCELES NOMINALES EN ALGUNOS PAISES, 1925-1986
 (Porcentajes)

País	1925/1927	1932/1937	1945/1950	1960/1965	1967/1970	1972/1977	1978/1981	1982/1986
<i>Argentina</i>								
Promedio	26.0 ^a	23.8 ^b	12.2 ^c	148.0 ^d	36.0 ^c	93.7 ^t	34.4 ^g	0.0-38.0 ^h
Bienes de consumo	...	22.9-31.4 ^b	...	235.0 ^d	88.0 ^c	100.0 ^t	36.5 ^g	...
Bienes intermedios	...	1.0-15.0 ^b	...	243.0 ^d	51.0 ^c	95.0 ^t	0.0-30.0 ^g	...
Bienes de capital	...	18.4 ^b	...	156.0 ^d	87.0 ^c	70.0 ^t	36.7 ^g	10.0 ^h
<i>Brasil</i>								
Promedio	...	25.6 ⁱ	14.4 ⁱ	85.0 ^j	37.0 ^j	55.1 ^k	99.0 ^k	45.0 ^j
Bienes de consumo	132.0 ^j	67.0 ^j	...	...	...
Bienes intermedios	70.0 ^j	37.0 ^j	...	...	...
Bienes de capital	56.0 ^j	40.0 ^j	...	...	...
<i>Colombia</i>								
Promedio	23.0 ^r	25.0 ^r	17.0 ^r	48.0 ^r	13.0 ^c	36.0 ^s	28.0 ^r	...
Bienes de consumo	18.0	53.0	49.0 ^c	47.0	43.0	...
Bienes intermedios	22.0	40.0	11.0 ^c	24.0	22.0	...
Bienes de capital	33.0 ^c	28.0	30.0	...
<i>Costa Rica</i>								
Promedio	25.8 ^v	16.8 ^v	...
Bienes de consumo	58.1 ^t	85.5 ^u	28.0	18.3	...
Bienes intermedios	28.3 ^t	32.8 ^u	17.3	13.0	...
Bienes de capital	10.0 ^t	11.8 ^u	21.0	16.3	...
<i>Chile</i>								
Promedio	25.0-30.0 ^m	35.0 ⁿ	—	89.0 ^o	...	94.0-24.0 ^p	10.0 ^q	20.0 ^q
Bienes de consumo	...	45.0 ⁿ	62.0 ^c	204.0 ^o	...	...	10.0	20.0
Bienes intermedios	...	—	3.0 ^c	53.0 ^o	...	...	10.0	20.0
Bienes de capital	...	—	30.0 ^c	92.0 ^o	...	...	10.0	20.0
<i>El Salvador</i>								
Promedio	47.6 ^w	...	...
Bienes de consumo	52.2 ^t	79.3 ^u	32.9 ^w	...	...
Bienes intermedios	37.8 ^t	38.1 ^u	30.4 ^w	...	...
Bienes de capital	9.8 ^t	10.2 ^u	10.6 ^w	...	...
<i>Guatemala</i>								
Promedio	50.1 ^w	29.8 ^x	...
Bienes de consumo	50.4 ^t	79.8 ^u	37.0 ^w	39.0 ^x	...
Bienes intermedios	24.4 ^t	28.6 ^u	26.3 ^w	23.1 ^x	...
Bienes de capital	6.0 ^t	10.3 ^u	10.3 ^w	23.3 ^x	...
<i>Honduras</i>								
Promedio	41.2 ^w	21.9	...
Bienes de consumo	50.0 ^t	91.9 ^u	30.3 ^w	...	...
Bienes intermedios	31.6 ^t	35.7 ^u	28.9 ^w	...	...
Bienes de capital	2.9 ^t	9.9 ^u	5.7 ^w	...	...
<i>México</i>								
Promedio	28.4 ^y	17.0 ^y	11.1 ^y	20.1 ^z	17.7 ^{aa}	28.0 ^{aa}	11.5 ^{aa}	26.5 ^{aa}
Bienes de consumo	63.9 ^z	...	...	...	...
Bienes intermedios	33.5 ^z	...	...	...	...
Bienes de capital	10.6 ^z	...	...	...	...

Cuadro 7 (conclusión)

País	1925/1927	1932/1937	1945/1950	1960/1965	1967/1970	1972/1977	1978/1981	1982/1986
<i>Nicaragua</i>								
Promedio	54.4 ^w	...	...
Bienes de consumo	59.6 ^t	92.2 ^u	42.4 ^w	...	...
Bienes intermedios	33.0 ^t	56.1 ^u	27.7 ^w	...	...
Bienes de capital	14.0 ^t	12.6 ^u	10.8 ^w	...	...
<i>Uruguay</i>								
Promedio	139.0 ^{bb}	...	...
Bienes de consumo	133.0 ^{bb}	...	0.0-15.0 ^{cc}
Bienes de intermedios	70.0 ^{bb}	...	0.0-15.0 ^{cc}
Bienes de capital	0.0-15.0 ^{cc}

Fuentes: Banco Mundial; BIRF; Naciones Unidas; CEPAL; Fondo Monetario Internacional: *Exchange Restrictions Annual Report* (varios años); CIEPLAN; Universidad Católica de Chile: *Cuadernos de Economía*, N°s 54-55, Santiago de Chile, 1981; Sociedad de las Naciones: *Tariff Level indices*, Ginebra, 1927; Bela Belassa: *Development strategies in semi-industrial economies*, Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press, 1982; y *Estructura de la protección en países en desarrollo*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1972; Carlos Díaz-Alejandro: *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, Nueva York: Columbia University Press, 1976; Manuel Martínez del Campo: *Industrialización en México: hacia un análisis crítico*, México, D.F.: El Colegio de México, 1985.

^a Nivel arancelario (1925).

^b 1927. Los bienes de consumo son manufacturas de algodón y lana; los bienes intermedios son insumos agrícolas, materias primas, aceites, etcétera.

^c Arancel *ad valorem*. No se incluyen derechos específicos.

^d 1962 (valor máximo).

^e 1969 (protección nominal).

^f 1976. Bienes manufacturados.

^g 1979. Protección nominal.

^h 1986. Escala de tasas arancelarias.

ⁱ 1936 y 1951, respectivamente. (Incidencia media de los derechos aduaneros: derechos aduaneros divididos por el valor de las importaciones).

^j 1966 y 1967, respectivamente (protección nominal).

^k 1977 y 1980, respectivamente (artículos manufacturados).

^l 1986 (derechos de importación).

^m Antes de 1928 (arancel básico).

ⁿ 1932. Los bienes de consumo son artículos suntuarios.

^o 1961 (protección nominal).

^p 94.0 corresponde a 1973 y 24.0 corresponde a 1977.

^q 1979-1982 y 1986, respectivamente.

^r 1927, 1936, 1951 y 1959, respectivamente. Promedio de las tasas arancelarias nominales para todas las importaciones.

^s 1975 y 1979, respectivamente.

^t 1959 (aranceles nacionales antes del Mercado Común). Arancel nominal medio para algunos grupos de productos manufacturados.

^u 1967 (aranceles del Mercado Común). Aranceles nominales medios para algunos grupos de productos manufacturados. Las cifras utilizadas para Nicaragua se aplican a 1960 y 1968, respectivamente.

^v 1973 y 1977, respectivamente (tasa arancelaria nominal). La tasa arancelaria nominal es el arancel nominal dividido por las importaciones provenientes de fuera del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

^w 1972. Equivalentes *ad valorem* del arancel externo común. Los bienes intermedios son productos alimenticios.

^x 1981. Tasas arancelarias nominales.

^y 1929, 1937 y 1948, respectivamente (coeficiente de derechos aduaneros). El coeficiente de derechos aduaneros es el cociente a valores corrientes de los derechos aduaneros y las importaciones totales.

^z 1960. Protección arancelaria nominal.

^{aa} 1970, 1975, 1979 y 1982, respectivamente. Nivel arancelario (promedio ponderado).

^{bb} 1976 (arancel medio).

^{cc} 1985-1986 (escala).

desarrollados la prolongada y muy onerosa deflación de precios internos de acuerdo a la política del patrón oro. Sucedió así en parte por la magnitud relativa de los trastornos externos, pero sobre todo por decisiones conscientes de política, puesto que, técnicamente hablando, todos los países podrían haber optado por la deflación.

La recuperación más oportuna y vigorosa de las economías latinoamericanas fue también fomentada por la aplicación de políticas monetarias de tinte más expansionista que deflacionario. A su vez, esta diferencia tuvo relación con el más oportuno abandono del llamado proceso de ajuste automático, y permitió el mantenimiento de tipos de interés interno reales mucho más bajos que los de países que persistieron durante más tiempo en la ruta deflacionaria, como los Estados Unidos. La oferta monetaria estadounidense se contrajo 16% entre 1925/1929 y 1930/1934; en cambio, la oferta monetaria de Brasil se elevó 18%, la de México 13%, la de Chile 11% y la del Uruguay alrededor de 6%. A manera de contraste, casi la mitad de la oferta monetaria de Cuba se evaporó durante este período²⁹.

Además, las posibilidades de recuperación en América Latina aumentaron considerablemente gracias a la amplia moratoria concedida a los pagos de la deuda externa en los primeros años del decenio de 1930. En efecto, únicamente Argentina y República Dominicana mantuvieron el servicio de su deuda durante este período. Finalmente, y también en agudo contraste con la situación de los años ochenta, los países latinoamericanos no tuvieron que enfrentar una fuga de capitales³⁰.

3. *Visión general de la recuperación y el crecimiento*

En América Latina, como en el mundo en general, la Depresión tocó fondo en 1932. Sin embargo, en sólo dos años el producto regional no sólo se había recuperado sino que había sobrepasado el nivel de 1929, y en 1937 superaba en 20% el punto culminante previo a la crisis. A modo de contraste, el índice del producto interno bruto del conjunto de los países industriales no recupe-

ró su nivel de 1929 sino hasta 1936, y en 1937 sólo superaba en 7% el punto máximo anterior a la Depresión. Los resultados de América Latina son más notables aún por cuanto la actividad económica del principal país con el que mantenía relaciones comerciales aún se mantenía en 1937 por debajo del nivel de 1929. En efecto, en los Estados Unidos la recuperación no se completó hasta 1939, año en que se aceleró en gran medida el proceso de rearme³¹.

Además, en 1937 el producto regional de Asia excedía en 10% el de 1929, pero sólo superaba en 6% su nivel de 1932; el producto interno bruto de América Latina, en cambio, se expandió más de 39% entre 1932 y 1937. Por otra parte, cuando América Latina sobrepasó su producto interno bruto anterior a la Gran Depresión en 1934, lo hizo con un volumen de importaciones que superaba apenas la mitad de su nivel de 1929; ese mismo año, el producto de Asia era casi el mismo de 1929, pero su volumen de importaciones sólo se había reducido 13% respecto del de este último año³².

Entre 1939 y 1945 las economías latinoamericanas continuaron alcanzando tasas de crecimiento superiores a las de gran parte del resto del mundo, a pesar de los trastornos causados por la Segunda Guerra Mundial y la brusca contracción de la economía de los Estados Unidos entre 1944 y 1948. Por otra parte, la sostenida expansión latinoamericana fue promovida por el marcado crecimiento de la economía de los Estados Unidos entre 1939 y 1944, y desde 1946 en adelante por una fuerte recuperación de la relación de precios del intercambio de la región. Así, entre 1939 y 1945 el producto interno bruto regional creció 3.4% por año y entre 1945 y 1950 aumentó anualmente 5.3% (cuadro 1). Estas cifras se comparan con una tasa de crecimiento de alrededor de 2.5% entre 1929 y 1939.

Para el conjunto del período 1929-1950, la tasa de crecimiento anual del producto regional fue 4.4% (cuadro 8). En contraste, la economía estadounidense se expandió a un ritmo de 2.7% anual durante el mismo lapso³³.

²⁹Carlos Díaz-Alejandro, *op. cit.*, 1982, cuadro 20.7.

³⁰Para un análisis histórico comparativo de ambos temas, véase Félix, *op. cit.*, 1987.

³¹B. Eichengreen y R. Portes, *op. cit.*, 1987, cuadros 3 y 4, y A. Maddison, *op. cit.*, 1982, cuadro A7.

³²B. Eichengreen y R. Portes, *op. cit.*, cuadro 4.

³³Maddison, *op. cit.*, 1982, cuadro 7A.

Cuadro 8
 AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN ALGUNOS PAISES, 1929-1950^a
 (Tasas de crecimiento medio anual)^b

País	Total	Por habitante	Bienes comerciables			Bienes no comerciables				
			Total	Agricultura	Minería	Industria manufacturera	Total	Construcción	Servicios básicos	Servicios no básicos
<i>América Latina</i>	4.4		3.9	2.1	5.4	5.8	5.2	6.8	6.6	4.8
Argentina	2.3		2.1	0.9	5.6	3.2	2.7	2.5	3.4	2.6
Brasil	3.6		4.0	2.1	3.2	6.4	3.3	...	...	...
Colombia	3.6		3.3	2.3	2.8	8.0	...	3.0	...	...
Costa Rica ^d	8.0		10.1	10.6	...	8.7	5.4	1.8	5.2	5.9
Chile ^e	3.4		2.7	1.9	-1.0	6.1	3.7	3.8	2.7	3.8
Ecuador ^c	6.5		7.3	8.1	1.7	6.0	5.6	7.8	11.3	4.8
Honduras	1.4		0.9	0.3	3.0	4.0	2.9	4.0	3.1	2.6
México	4.2		4.3	3.9	0.7	6.1	4.4	f/	5.1	4.0
Paraguay ^g	2.4		2.3	2.2	...	2.3	2.3	5.9	3.6	2.1
Perú ^h	4.5		4.1	3.9	2.1	5.7	4.9	8.6	f/	4.5
Uruguay ⁱ	2.8		2.7	2.2	...	3.0	2.9	8.1	2.5	2.6
Venezuela ^j	7.1		5.9	-0.3	9.4	7.5	6.9	12.8	...	...

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

^a A menos que se indique lo contrario.

^b Precios de 1970.

^c 1939-1950.

^d 1946-1950.

^e 1940-1950.

^f Incluidos en otros servicios.

^g 1938-1950.

^h 1945-1950.

ⁱ 1935-1950.

^j 1936-1950.

Finalmente, cabe observar que la participación de América Latina en las exportaciones mundiales disminuyó de 8.9% en 1929 a 7.9% en 1938 (que fue la misma cifra registrada en 1913); sin embargo, en 1947 había aumentado a 12.2%, antes de caer a 11.4% en 1950. Por otra parte, su participación en las importaciones mundiales disminuyó de 6.8% en 1929 a 6.3% en 1938, culminó con 11.3% en 1947, y descendió bruscamente a 8.6% en 1950³⁴, a pesar de una recuperación de más de 20% en su relación de precios del intercambio entre 1947 y 1950. En efecto, en 1950 la relación de precios del intercambio de la región llegó a su nivel más alto desde 1929 (es

decir, 93.6 respecto de 100), cifra que, para la región en su totalidad, no se ha alcanzado de nuevo (cuadro 2). Evidentemente, en los últimos años del decenio de 1940 ya estaban tomando forma las políticas que habrían de ejercer decisiva influencia en el desempeño económico de América Latina desde la posguerra hasta 1973 y aún después.

A continuación se consideran brevemente algunas de las ideas básicas de un latinoamericano, cuyos planteamientos económicos se forjaron directamente en la experiencia de la Gran Depresión, pero alcanzaron máxima influencia en los años cincuenta y sesenta.

III

La tesis de Prebisch

Al publicar su innovador y controvertido estudio del desarrollo económico de América Latina en 1949³⁵, Raúl Prebisch tenía dos objetivos, y entre ellos probablemente no incluía el que efectivamente consiguió: fundar una escuela latinoamericana de pensamiento económico. Intentaba exponer las causas del atraso económico de la región en relación con los países industrializados, y hacer que sus habitantes aceptaran los argumentos en favor de la intervención del libre juego de las fuerzas de mercado, casi como la preparación de un programa de políticas para transformar las economías latinoamericanas. El alcance de su aporte no puede ser debidamente valorado en los marcos del presente texto. En él sólo se intenta analizar brevemente la proposición que más se ha identificado con la figura de Prebisch, y que lo ha transformado en blanco de mayores ataques; con ello se procura sugerir la necesidad de reevaluar su tesis básica y de volver a presentar las ideas que habrían de tener tan notable influencia sobre las políticas económicas de América Latina

y de otros países en desarrollo durante la posguerra³⁶.

A lo largo de los años, Prebisch utilizó argumentaciones diversas para explicar su muy criticada conclusión de 1949, respecto de un deterioro secular de la relación de precios del intercambio de las economías latinoamericanas desde mediados del decenio de 1860 hasta mediados del decenio de 1930³⁷. Sin embargo, la explicación originalmente contenida en su estudio de 1949 no sólo soportó mejor el paso del tiempo, sino que se convirtió ulteriormente en la proposición

³⁴Unión Panamericana, *The Foreign Trade of Latin America since 1913*, Washington, D.C., 1952, p. 3.

³⁵Raúl Prebisch, *Desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago de Chile, CEPAL, 1949.

³⁶En su análisis original del desarrollo económico de América Latina, en otros estudios que escribió a principios del decenio de 1950, Prebisch hizo varios aportes generalmente desestimados, que fueron precursores de lo que mucho más tarde llegó a conocerse como macroeconomía de economía abierta. Hubo economistas estadounidenses que inadvertidamente redescubrieron su primer análisis (aunque ampliándolo, en gran medida), y finalmente se vieron forzados a abandonar la ficción de que los Estados Unidos continuaban siendo una economía cerrada. Como se examina más adelante, su estudio de 1949 fue también precursor de lo que más tarde se convirtió en el principio central de las publicaciones especializadas sobre captación de rentas.

³⁷Un año después que Prebisch, H.W. Singer también publicó una conclusión similar en "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, vol. 40, N° 2 (mayo de 1950).

central en torno a la cual giran las publicaciones sobre captación de rentas. Paradójicamente, sin embargo, hasta el día de hoy persiste una áspera controversia sobre si la relación de precios del intercambio de los productores primarios presentó alguna vez, o sigue presentando, un deterioro secular³⁸.

En síntesis, Prebisch originalmente explicó su tesis respecto de un evidente deterioro secular de la relación de precios del intercambio de las economías latinoamericanas argumentando que en el centro de la economía mundial (denominación que daba a los países industrialmente más adelantados) las coaliciones de trabajadores y de productores van aumentando gradualmente los precios internos de los artículos producidos en industrias altamente concentradas; por ello, los precios internacionales de estos productos (según un supuesto realista de país grande), se ubican por encima de los niveles de equilibrio del mercado en el curso de sucesivos ciclos económicos. Logran este resultado resistiéndose a las reducciones de precios y salarios necesarios, durante las depresiones cíclicas, para mantener el pleno empleo en el sector manufacturero (aunque no necesariamente en la economía en general), y quizás también obteniendo durante las recuperaciones cíclicas aumentos de precios superiores a los competitivos³⁹.

En cambio, en la periferia de la economía mundial (término con que se designan los países en desarrollo), los precios de los productos primarios (y de los factores) caen al mismo ritmo de los descensos cíclicos en el centro, y aumentan en consonancia con el alza de su demanda durante las reactivaciones cíclicas en este último.

Según Prebisch, el mantenimiento de los precios internacionales de los productos prima-

rios a niveles de equilibrio del mercado durante sucesivos ciclos económicos, refleja una histórica falta de coaliciones eficaces entre productores y trabajadores de la producción de bienes primarios a nivel mundial. A su vez, esta falta fundamentalmente proviene de la abundancia de la mayoría de los recursos naturales en el mundo y, en los últimos años, de la aparición gradual de un excedente estructural de mano de obra en la periferia. Mientras la abundancia de recursos naturales en el conjunto de la economía mundial impide mantener a largo plazo grados significativos de concentración en la producción de la mayoría de los bienes primarios en la economía internacional en general (conforme a una suposición realista de país pequeño) y por lo tanto, impide asimismo el establecimiento de precios internacionales superiores a los del mercado para estos productos en el largo plazo, el excedente estructural de mano de obra perjudica la posibilidad de mantener salarios superiores a los del mercado en la producción de bienes primarios⁴⁰.

Si los precios internacionales de artículos manufacturados producidos en industrias concentradas aumentan así gradualmente por sobre los niveles competitivos en sucesivos ciclos económicos, y los precios internacionales de los productos básicos se mantienen en el transcurso del tiempo a niveles competitivos, la relación de precios del intercambio de los países periféricos se deterioraría permanentemente en tanto estos países siguieran concentrando su producción en bienes comerciables que les otorgan extraordinarias ventajas comparativas⁴¹. El análisis de Prebisch,

³⁸Véase, por ejemplo, el debate reciente entre H.W. Singer y B. Balassa sobre esta cuestión: H.W. Singer "The terms of trade controversy and the evolution of soft financing: early years in the U.N.", 275-303, y B. Balassa "Comentario", *Pioneros del desarrollo*, G.M. Meier y D. Seers (comps.), Madrid, Editorial Tecnos, 1986 (publicación del Banco Mundial).

³⁹Un análisis histórico detallado del alcance de las coaliciones macroeconómicas en los países desarrollados, y de sus efectos distorsionadores sobre los precios, se presenta en M. Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1982.

⁴⁰Las coaliciones laborales podrían impulsar los salarios por sobre el costo de oportunidad social de la mano de obra dentro de los distintos países si hubiera, a nivel nacional, una concentración de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales. Sin embargo, los precios de producción del producto respectivo todavía estarían determinados competitivamente por la competencia en el mercado internacional. En efecto, como sugiere la evolución reciente del precio internacional del petróleo, la fijación de los precios internacionales por encima de los niveles competitivos mediante un acuerdo de los productores, es al parecer insostenible en el largo plazo, incluso si se trata de un producto básico, cuya demanda mundial es sumamente inelástica.

⁴¹Contra lo que erróneamente afirman algunos de sus críticos, ni este argumento básico ni los datos que parecían mostrar un deterioro secular de la relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos desde mediados del decenio de 1860 hasta mediados del decenio de 1930,

tal como él lo señaló repetidamente en sus obras publicadas y sus declaraciones públicas, explica también la protección cada vez mayor de los productores primarios en los países del centro. Se ha documentado el aumento, más o menos progresivo en el tiempo, de los subsidios a los productos básicos en los países industrializados⁴². La tendencia ha perjudicado además progresivamente los precios internacionales de un creciente número de materias primas producidas tanto en el centro como en la periferia: la disminución de los precios internacionales de estos bienes lleva a otorgar cada vez más subsidios a sus productores en los países industrializados, lo que a su vez genera exceso de oferta, nuevas disminuciones de los precios internacionales y otras rondas de subsidios.

Si la relación de precios del intercambio para los productos primarios en realidad no hubiera disminuido en el transcurso del tiempo, podría ser difícil explicar el notorio y progresivo aumento de la protección a productores primarios en los países industrializados. Sin embargo, los intereses agrícolas han podido organizarse y ejercer su influencia en la mayoría de los países desarrollados, a pesar de la considerable —pero decreciente— dispersión de los productores. Tal vez por este medio han logrado obtener para sus productos precios internos más que competitivos (es decir, superiores a los internacionales), aun cuando no se haya deteriorado la relación internacional secular de precios del intercambio⁴³.

dieron pie a Prebisch para sostener que la relación de precios del intercambio de los países periféricos se deterioraría permanentemente en el transcurso del tiempo. Una tendencia en contrario podía surgir de la competencia entre países industrializados. Otra podía surgir de su propio análisis normativo, que de hecho instaba a la periferia a industrializarse precisamente para poder frenar el deterioro secular de su relación de precios del intercambio.

⁴²Véase, por ejemplo, A.M. Baliscan y J.A. Roumasset, "Public choice of economic policy: the growth of agriculture protection", *Review of World Economics*, 1987, pp. 232-249, y B. Heitger, "Import protection and export performance. Their impact on economic growth", *Review of World Economics*, 1987, pp. 249-261.

⁴³Cabe observar que el eficaz funcionamiento de coaliciones de productores agrícolas en el plano nacional no invalida nuestra afirmación de que, a escala mundial, la abundancia y dispersión de los productores impide mantener —incluso formar— coaliciones internacionales eficaces de productores de bienes básicos.

Quizás lo que ha ocurrido es que, durante sucesivas contracciones cíclicas de la actividad económica, estos grupos de intereses han obtenido subsidios compensatorios, y luego han logrado mantenerlos, al menos parcialmente, durante sucesivas recuperaciones cíclicas. De ser así las cosas, sin embargo, el exceso de oferta resultante, junto con las consiguientes barreras a las importaciones provenientes de competidores en la periferia, conduciría necesariamente a una disminución secular gradual de los precios internacionales de estos productos primarios.

Hemos trazado así un periplo que nos conduce de nuevo al argumento de Prebisch. En efecto, incluso si una disminución secular de la relación de precios del intercambio de productos primarios no provocara en los países industrializados la expansión progresiva de la protección de los productores primarios, el crecimiento progresivo de los subsidios, debido a las presiones de los intereses agrícolas organizados, efectivamente podría generar un deterioro secular de los precios internacionales de sus productos en relación a los niveles que hubiera establecido la competencia en una situación no protegida. Si es así, el lúcido y creador análisis de Prebisch respecto de los efectos de las coaliciones de productores en los sectores *manufactureros* del centro se aplica igualmente a los efectos de las coaliciones *agrícolas* en el centro, con una diferencia: las primeras aumentan tanto los precios internos como los internacionales de los productos manufacturados por encima de los niveles competitivos; las segundas inflan los precios internos de los productos básicos en el centro por encima de los precios internacionales competitivos, pero hacen descender los respectivos precios internacionales, ubicándolos bajo sus niveles de competitividad. Esta es evidentemente la razón por la que Prebisch se abstuvo de agrupar a los productores primarios del centro con los productores primarios de la periferia⁴⁴.

⁴⁴Por cierto, cuando un país antes periférico se incorpora a la categoría de los países industrializados, cabe prever que a la larga otorgará subsidios a sus propios productores primarios. A este respecto puede recordarse, por cierto, el caso de Japón, y más recientemente de Corea. Véase por ejemplo, M.V. Martin y J.A. McDonald, "Food grain policy in the Republic of Korea: the economic cost of self-sufficiency", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 34, N° 2, enero de 1986, pp. 315-331.

Al seguir el original análisis de Prebisch, hemos podido remontarnos a la génesis de las distorsiones de los precios internacionales, y sugerir que puede atribuírseles directamente una parte considerable, y tal vez la principal, de las distorsiones de los precios de producción interna que se registraron en América Latina desde mediados del decenio de 1930 hasta mediados del decenio de 1950, cuando las políticas macroeconómicas y comerciales internas aumentaron considerablemente la frecuencia de las distorsiones de precios de la producción en las economías de la región. El análisis de Prebisch nuevamente se torna especialmente pertinente en los años ochenta, tema que se abordará en una próxima oportunidad.

A diferencia de las distorsiones de precios de la producción interna provocadas por la aplicación de políticas, cuyos efectos se limitan esencialmente a transferencias internas de ingresos (sin considerar los efectos de las actividades de captación de rentas), las distorsiones de precios internacionales, a que ya se ha hecho referencia, perjudican en forma directa y proporcional los ingresos de la periferia. Además, esta pérdida de ingresos puede incidir en el producto, dado que esos precios de equilibrio no determinados en el mercado impedirían el mantenimiento del pleno empleo, a menos que los precios nominales de los bienes y servicios no comerciados fueran suficientemente flexibles a la baja. Otra posibilidad es la inflación, si el ajuste debe realizarse elevando el tipo de cambio nominal para hacer frente a las influencias de los grupos de intereses. Estas distorsiones de precios internacionales acarrearán asimismo transferencias internas de ingresos en el centro, pero se traducen allí en una ganancia de ingresos proporcional (a expensas de la periferia), lo cual explica por qué los precios de equilibrio no determinados en el mercado no pueden generar allí un desempleo significativo, aunque sí puedan causar inflación. Una vez que se manifiestan las ramificaciones dinámicas de la distorsión de precios, la capacidad de reacción de la economía del centro, en términos de producto y empleo, gradualmente se va restringiendo. Desde luego, las distorsiones endógenas inducidas por las políticas pueden empeorar los resultados económicos en la periferia.

El estudio de Prebisch en 1949 sobre el desarrollo económico de América Latina, así entendi-

do, presenta un análisis innovador de las consecuencias de la interacción de un sector de precios rígidos con un sector de precios flexibles, en una economía mundial unificada. Además, y a diferencia del de Keynes, por ejemplo, su análisis está firmemente asentado en una explicación microeconómica de los orígenes de las distorsiones del mercado de productos y de factores.

Las similitudes entre el paradigma de Prebisch, publicado en 1949, y la célebre teoría de Olson respecto de la grandeza y decadencia de las naciones, publicada 33 años más tarde, son impresionantes⁴⁵. Una de las diferencias principales consiste en que Prebisch centró su atención en la interacción de un centro con precios no flexibles a la baja y una periferia de precios flexibles, mientras que Olson consideró en su estudio sectores de precios flexibles e inflexibles dentro de las distintas economías. Y si bien Olson desarrolló un tratamiento mucho más riguroso y amplio de los fundamentos microeconómicos de las coaliciones macroeconómicas, el análisis de Prebisch, de tinte decididamente afín a la macroeconomía de economía abierta, se adelantaba muchísimo a su tiempo.

¿Pero acaso tenía Prebisch la razón? Si hubiera que juzgar su proposición sobre la base de la argumentación en que se basaron las recompensas otorgadas por el comité encargado de discernir el Premio Nobel por pensamiento económico creador, la respuesta sería sí, ya que en 1985 J. Buchanan obtuvo el Premio Nobel de Economía por sus originales aportes a las publicaciones sobre decisiones públicas en el marco de la captación de rentas. Estos aportes al igual que otros publicados sobre ese tema, no parecen en absoluto innovadores cuando se ha leído a Prebisch⁴⁶.

⁴⁵M. Olson, *op. cit.*, 1982.

⁴⁶Consideremos, por ejemplo lo siguiente:

“Cabe aclarar nuestra afirmación de que los mercados en desequilibrio por exceso de oferta implican desempleo de recursos. En un análisis del equilibrio general, la suposición normal es que el grupo excluido abandonará la actividad y emprenderá otras nuevas. Las barreras al ingreso asignan inadecuadamente los recursos, pero no crean desempleo. En nuestro equilibrio basado en coaliciones, los individuos siguen involuntariamente desempleados, por cuanto estarían dispuestos a aceptar un trabajo al mismo salario que están recibiendo actualmente algunas otras personas con su misma dotación de capital humano, e incluso a la productividad-ingreso marginal que tendrían en una economía libre de

Por otra parte, al leer los artículos en contra y a favor de la tesis de Prebisch, se aprecia un rechazo mayoritario de los datos sobre los que basa su conclusión respecto de un deterioro secular de la relación de precios del intercambio de América Latina desde el decenio de 1860 hasta el decenio de 1930⁴⁷.

En vez de empantanarnos en ese debate, consideraremos cómo aparece la evolución de la relación de precios del intercambio de América

coaliciones, pero a veces no pueden obtener semejante empleo o trabajo por mucho que busquen. Como explica Olson (1982), los países en que sólo un pequeño segmento de la economía ha sido subyugado por grupos de intereses normalmente no tienen un desempleo significativo, porque el sector de precios flexibles, que es mucho más grande, absorbe a los desempleados sin una gran reducción de los salarios y los precios de ese sector. En cambio, si gran parte de la economía de un país está controlada por coaliciones de distribución, en los sectores controlados la exclusión impedirá que una parte importante de la oferta de factores en el conjunto de la economía se emplee en los sectores que le habrían correspondido en otras circunstancias. El desplazamiento de recursos al sector de precios flexibles será entonces tan grande que surgirán grandes variaciones en las rentas de factores homogéneos. Serán tantas las personas en el sector de "venta de manzanas en las esquinas" que el empleo en este sector podrá llegar a considerarse, en las depresiones económicas, como sinónimo de desempleo involuntario. En un extremo, el salario en el sector de precios flexibles puede llegar a niveles inferiores a los salarios de subsistencia de trabajadores relativamente laboriosos, e incluso a cero.

"Mientras más extendidos estén los grupos de intereses, así como los precios no basados en el mercado sino en las presiones de grupos y en cartelizaciones, mayores serán las disparidades en las rentas de recursos humanos homogéneos. Mientras mayores sean estas disparidades, más conviene dedicarse, buscar y esperar puestos vinculados a los grupos que los distribuyen. En ese caso, la búsqueda extra no es, como en una economía puramente competitiva, una inversión socialmente eficiente en información; se trata de una búsqueda de rentas que de lo contrario percibirían otras personas. El tiempo que se dedique a buscar y esperar ocupaciones es un tipo de gasto social o desempleo involuntario que surge de las coaliciones de distribución que crearon las disparidades entre las rentas". (D.C. Colander y M. Olson, "Coalitions and macroeconomics", *Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*, David C. Colander (comp.), Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1984, pp. 120-121).

⁴⁷Dos de las objeciones principales consisten en que Prebisch calculó indirectamente la relación de precios del intercambio de América Latina sobre la base de la del Reino Unido (es decir, como la recíproca de la relación de precios del intercambio del Reino Unido) y que no tomó en cuenta el efecto de la disminución de los costos internacionales del transporte que tuvo lugar durante este período.

Latina entre la Gran Depresión y la crisis actual. Entre 1928 y 1987 la tasa tendencial del cambio del índice de precios de las exportaciones de mercancías de América Latina fue -0.3% anual, mientras que la tasa tendencial del cambio del valor unitario de sus importaciones de mercancías fue de 0.25% anual. Su relación bruta de intercambio de trueque se deterioró a la tasa de 0.55% anual durante este período (cuadro 2).

¿Son acaso seis decenios tiempo suficiente para hablar de un deterioro secular de la relación de precios del intercambio de las economías latinoamericanas? De no ser así, ¿cómo se explica que, a partir de los primeros años del decenio de 1980, autoridades como el Fondo Monetario Internacional promovieran ajustes masivos en países en desarrollo, en parte sobre la base de sostener de que el deterioro de la relación de precios del intercambio experimentada desde mediados del decenio de 1970 tenía el carácter de una circunstancia permanente?⁴⁸

Volviendo a los datos de largo plazo sobre la relación de precios del intercambio de América Latina, cabe señalar también que el deterioro observado habría sido incluso mayor si la región no hubiese acogido la proposición normativa que se desprendió del análisis positivo hecho por Prebisch; es decir, si no hubiera fomentado la industrialización mediante una intervención en el libre juego de las fuerzas de mercado. Esto nos lleva a nuestro comentario final, y más importante, sobre la tesis de Prebisch.

En efecto, si bien consideramos que el análisis positivo de Prebisch fue acertado, el atractivo de su enfoque, junto a una preocupación casi exclusiva por la periferia como un todo —y no con el aspecto de país pequeño que presenta el problema— llevó a múltiples y pronunciados excesos de política en América Latina en los años de posguerra. Para hacerle justicia, sin embargo, cabe señalar que él mismo fue uno de los primeros y más severos críticos de ciertas políticas que, paradójicamente, se basaban, aunque muy tenuemente, en su propio análisis.

(Traducido del inglés)

⁴⁸Véanse, por ejemplo, "Conversación con el señor de Larosière", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 19, N° 2 (junio de 1982), pp. 4-7, y M. Khan y M. Knight, "Determinants of current account balance of non-oil developing countries in the 1970s: an empirical analysis", *IMF Staff Papers*, vol. 30, N° 2, diciembre de 1983, pp. 819-842.