

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

25

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Raúl Prebisch

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri

Secretaria Adjunta
Rosa Nielsen



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1985

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. 1338
Abril de 1985

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.

SUMARIO

La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar. <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina. <i>Eugenio Lahera</i>	45
El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano. <i>Michael Mortimore</i>	67
Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983. <i>Joseph Ramos</i>	85
Desarrollo rural y programación urbana de alimentos. <i>Manuel Figueroa L.</i>	109
Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social. <i>Germán W. Rama y Enzo Faletto</i>	127
Cultura, discurso (autoexpresión) y desarrollo social en el Caribe. <i>Jean Casimir</i>	147
Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales. <i>Gonzalo Biggs</i>	161
Publicaciones recientes de la CEPAL	191

La economía latinoamericana durante 1984: un balance preliminar

*Enrique V. Iglesias**

Como lo ha hecho habitualmente, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, presentó a fines de 1984 una descripción de lo ocurrido en la economía latinoamericana durante ese año, la que se recoge en este artículo. Teniendo en consideración tanto la evolución general de la región, como la de los países, aborda en especial la producción y el empleo, la inflación, y los aspectos principales del sector externo, como el comercio exterior y la relación de precios del intercambio, el balance de pagos y la deuda externa.

En sus conclusiones subraya que durante el período examinado se interrumpió la tendencia descendente que afectaba a las economías de la región y en algunos esa tendencia cambió de signo. Sin embargo, tal evolución favorable debe ser juzgada con suma cautela pues son notorios los rasgos negativos y la fragilidad que la acompañan. Al respecto, destaca la estrecha dependencia de la reciente recuperación latinoamericana de la marcha de la economía de Estados Unidos, sobre todo por la escasa expansión europea, el posible debilitamiento de la capacidad exportadora de los países del área, la incertidumbre respecto al futuro de las tasas de interés, el deterioro de la relación de precios del intercambio, el alto servicio de la deuda y otros.

En tales circunstancias, es imperioso que los países de la región puedan reanudar su crecimiento económico. Para ello es necesario que los gobiernos se empeñen en una acción decidida y coherente que mejore el entorno internacional, consolide la unidad latinoamericana frente a la crisis e impulse la búsqueda de una solución política entre todas las partes comprometidas en la grave situación actual.

*Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

La recuperación insuficiente de la actividad económica, la fuerte aceleración por cuarto año consecutivo de la inflación, y el mejoramiento significativo de la situación del sector externo fueron los tres hechos centrales que caracterizaron la evolución económica de América Latina en 1984. Según las cifras preliminares y parciales de que dispone la CEPAL, el producto interno bruto total de América Latina aumentó 2.6%, luego de haber disminuido 1% en 1982 y algo más de 3% en 1983 (cuadro 1 y gráfico 1). Además, el quiebre de la tendencia descendente que venía mostrando la actividad económica desde 1981 fue generalizado, ya que el producto interno bruto se incrementó en 15 de los 19 países para los cuales se cuenta con información comparable y se redujo sólo en dos.

Sin embargo, como la recuperación fue muy débil en la mayoría de los países y a consecuencia, también, del aumento de la población, el producto por habitante se elevó apenas 0.2% en el conjunto de la región y disminuyó una vez más en 12 de esos 19 países. En estas circunstancias, el producto per cápita de América Latina fue casi 9% más bajo en 1984 que en 1980 y similar al que la región había alcanzado ya en 1976. La insuficiencia de la recuperación se manifestó asimismo en el hecho que las tasas de desocupación urbana continuaron elevándose en la mayoría de los países para los cuales se dispone de datos relativamente confiables y declinaron sólo en pequeña medida en los demás.

No obstante, y a pesar también del descenso que experimentó en 1984 la inflación mundial, el ritmo de aumento de los precios se aceleró una vez más en América Latina y alcanzó magnitudes jamás antes registradas. De hecho, la tasa media simple de elevación de los precios al consumidor subió de 66% en 1983 a 116% en 1984, mientras que la tasa media ponderada por la población subió entre esos años de 130% a más de 165%.

El escaso avance de la actividad económica y la notoria acentuación del proceso inflacionario fueron acompañados, empero, por un mejoramiento considerable en el sector externo. En efecto, como resultado del notable esfuerzo de ajuste realizado en muchos países de la región y de la evolución más favorable que tuvo en 1984 el comercio mundial, América Latina logró reducir nuevamente el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos. Ese déficit, que entre 1982 y 1983 había disminuido de más de 40 000 millones de dólares a 9 000 millones, descendió en

Cuadro 1
AMERICA LATINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS^a

Conceptos	1975	1977	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^b
Producto interno bruto a precios de mercado (miles de millones de dólares de 1970)	257	285	318	336	341	338	327	336
Población (millones de habitantes)	302	318	334	342	350	358	367	375
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	849	897	953	982	975	943	893	895
Ingreso nacional bruto por habitante (dólares de 1970)	848	898	951	985	962	912	860	858
Tasas de crecimiento								
Producto interno bruto	3.6	5.1	6.5	5.6	1.7	-1.0	-3.1	2.6
Producto interno bruto por habitante	1.1	2.5	3.9	3.1	-0.7	-3.3	-5.3	0.2
Ingreso nacional bruto por habitante	-0.5	2.6	4.5	3.5	-2.3	-5.3	-5.7	-0.2
Precios al consumidor ^c	57.8	40.0	54.1	56.5	56.8	84.5	130.8	165.3
Relación de precios del intercambio de bienes	-13.5	6.1	4.1	3.3	-8.4	-9.0	-6.2	0.2
Valor corriente de las exportaciones de bienes	-7.8	19.3	34.6	29.4	7.3	-7.9	-0.2	9.3
Valor corriente de las importaciones de bienes	6.5	15.0	25.8	32.4	7.8	-19.9	-28.6	4.4
Miles de millones de dólares								
Exportaciones de bienes	33.6	46.7	67.5	87.3	93.8	86.4	86.2	94.8
Importaciones de bienes	39.2	46.9	67.1	88.9	95.8	76.7	54.7	57.2
Saldo del comercio de bienes	-5.6	-0.2	0.4	-1.6	-2.0	9.7	31.4	37.6
Pagos netos de utilidades e intereses	5.6	8.2	13.7	18.0	27.7	37.6	34.5	37.3
Saldo de la cuenta corriente ^d	-14.0	-11.8	-19.6	-28.1	-40.6	-40.6	-9.0	-3.1
Movimiento neto de capitales ^e	14.2	17.0	28.6	29.7	37.8	19.2	4.4	10.6
Balance global ^f	0.2	5.2	9.0	1.6	-2.8	-21.4	-4.5	7.5
Deuda externa global bruta ^g	89.4	107.3	182.0	221.0	275.4	315.3	340.9	360.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aLas cifras correspondientes al producto, población e ingreso se refieren al conjunto formado por los países incluidos en el cuadro 2, excepto Cuba (19 países). Las de los precios al consumidor se refieren a esos 19 países más Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago, excepto para los años 1982 y 1983 que excluyen Guyana, y para 1984 que excluyen Guatemala y Guyana. Los datos del sector externo corresponden a los 19 países mencionados anteriormente.

^bEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

^cVariación de diciembre a diciembre.

^dIncluye transferencias unilaterales privadas netas.

^eIncluye capital a largo y corto plazo, transferencias unilaterales oficiales y errores y omisiones.

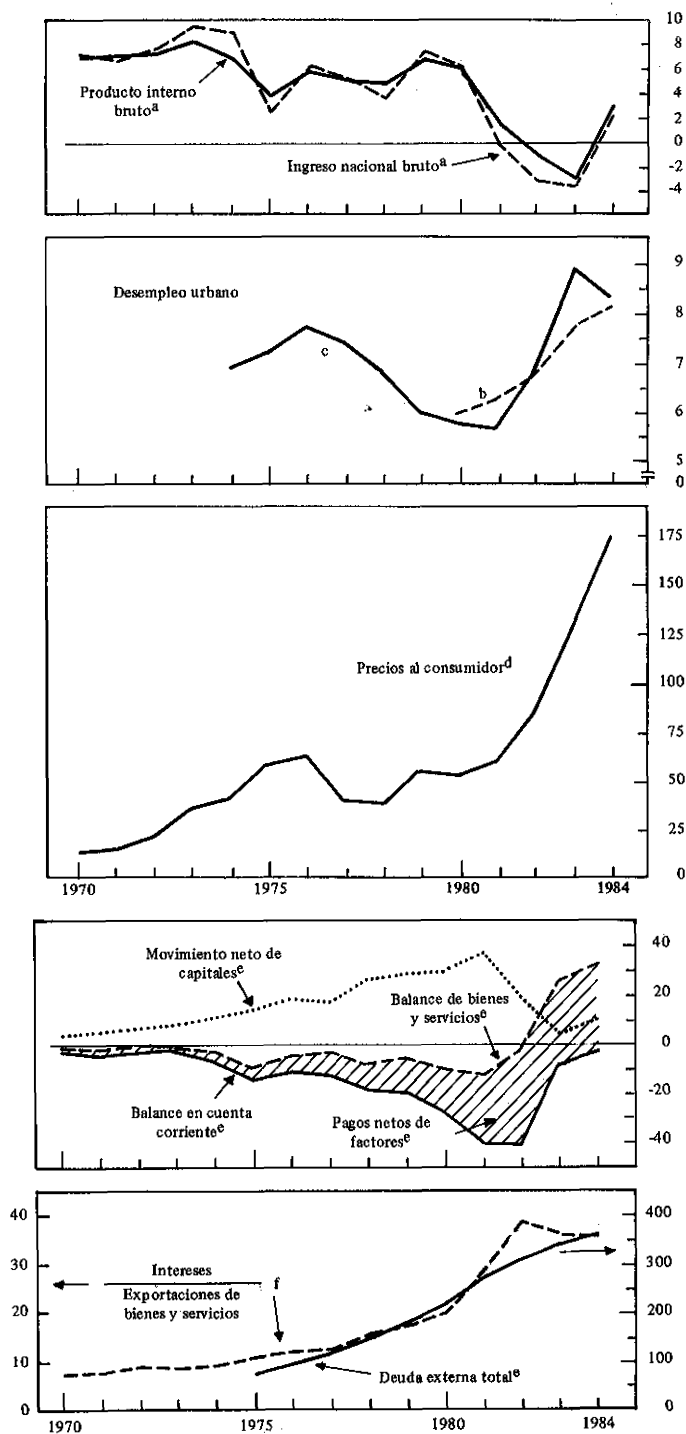
^fCorresponde a la variación de las reservas internacionales más los asientos de contrapartida.

^g1975 a 1977: incluye la deuda externa pública y privada con garantía oficial, más la deuda no garantizada de largo y corto plazo con instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales y Crédito Monetario Internacional. No se incluye la deuda con y sin garantía con otros bancos comerciales, ni tampoco los préstamos de proveedores sin garantía oficial. 1978 a 1984: véanse notas del cuadro 13.

1984 a apenas 3 100 millones de dólares. El desequilibrio de la cuenta corriente fue así 94% menor que el registrado en promedio durante el bienio 1981-1982. Esta nueva reducción del déficit de la cuenta corriente obedeció principalmente al aumento del superávit alcanzado en el comercio de bienes, el que luego de subir de 9 700

millones de dólares en 1982 a 31 400 millones en 1983, alcanzó la cifra sin precedentes de 37 600 millones de dólares en 1984 (cuadro 1). Además, a la inversa de lo sucedido en los dos años anteriores —durante los cuales el mayor saldo positivo registrado en el comercio de bienes se debió en su totalidad a las caídas sucesivas y muy inten-

Gráfico I
 AMERICA LATINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^aTasa anual de crecimiento. ^bTasa anual media ponderada de las ciudades mencionadas en el gráfico 4. ^cTasa anual media ponderada de las ciudades mencionadas en ^b, excepto ciudades del Brasil. ^dVariación porcentual ponderada de diciembre a diciembre.

^eMiles de millones de dólares.

^fPorcentajes. Excluye Panamá.

sas del valor de las importaciones—, en 1984 obedeció exclusivamente al aumento de las exportaciones, cuyo valor se elevó más de 9%, gracias a una vigorosa expansión de casi 10% del volumen de las ventas externas.

La recuperación de las exportaciones permitió, por una parte, financiar un crecimiento moderado (4.4%) del valor de las importaciones—el primer aumento registrado desde 1981— y, por otra, compensar con creces el efecto negativo sobre el saldo de la cuenta corriente generado por el alza de los pagos netos de utilidades e intereses. Esas remesas subieron de 34 500 millones de dólares en 1983 a 37 300 millones de dólares en 1984, a causa del incremento de la deuda externa y del alza en las tasas medias de interés en los principales mercados financieros internacionales. No obstante, los pagos netos de intereses y utilidades absorbieron en 1984 una proporción del valor de las exportaciones de bienes y servicios que si bien aún muy alta (33.5%), fue un poco más baja que las registradas en 1983 (35%) y 1982 (37%).

Asimismo en 1984 repuntó el ingreso neto de capitales, interrumpiéndose su marcada tendencia descendente de los dos años anteriores. Después de caer de un máximo histórico de 37 800 millones de dólares en 1981 a apenas 4 400 millones en 1983, el monto neto de los préstamos e inversiones captados por América Latina subió a 10 600 millones de dólares en 1984 (gráfico i). Gracias a este aumento y también a la reducción del déficit de la cuenta corriente, el balance de pagos cerró con un saldo positivo de más de 7 500 millones de dólares.

Este superávit—el primero desde 1980— permitió recobrar en parte el nivel de las reservas internacionales, que habían caído en más de 25 000 millones de dólares en los tres años anteriores. Con todo, el ingreso neto de capitales continuó siendo mucho más bajo que el monto de las remesas netas de intereses y utilidades. Por lo tanto, en 1984 América Latina debió efectuar por tercer año consecutivo una cuantiosa transferencia neta de recursos hacia el exterior. La transferencia fue de aproximadamente 26 700 millones de dólares, monto que si bien inferior a los 30 000 millones registrados en 1983, significó una reducción de la capacidad para importar de la región equivalente a cerca de 24% del valor de las exportaciones de bienes y servicios.

Por otra parte, en 1984 siguió descendiendo el ritmo de crecimiento de la deuda externa total de América Latina. Según estimaciones preliminares, el saldo de la deuda externa desembolsada alcanzaría a poco más de 360 000 millones de dólares al finalizar el año. Se habría incrementado así en 5.6%, esto es, a una tasa más baja que el 8% correspondiente a 1983 y muy inferior al 14% de 1982 y el 24% de 1981.

Además, como el ritmo de aumento de la deuda externa fue más bajo que el de las exportaciones, el coeficiente deuda-exportaciones disminuyó en 1984 por primera vez en los últimos cuatro años. Con todo, la magnitud del coeficiente (3.3) no sólo continuó muy alta en términos comparativos internacionales, sino que fue también muy superior a las registradas en América Latina hasta 1982.

I

Tendencias principales

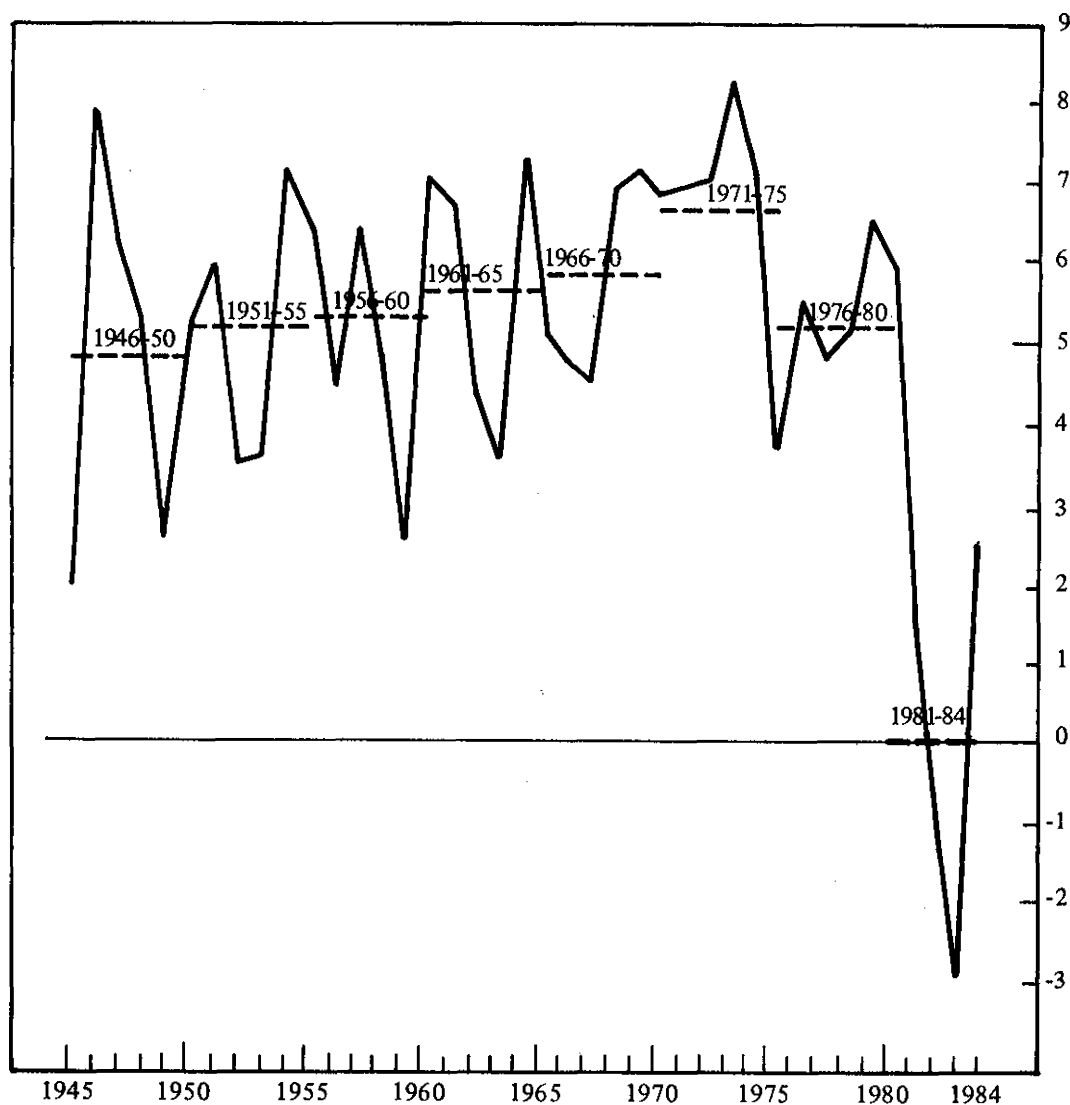
1. Producción y empleo

En 1984 se interrumpió la aguda tendencia descendente que venía mostrando desde 1979 el ritmo de crecimiento de la actividad económica en América Latina. El producto interno bruto de la región, que había aumentado sólo en 1.7% en

1981 y que disminuyó 1% en 1982 y algo más de 3% en 1983, subió 2.6% en 1984 (gráfico ii).

Sin embargo, en el conjunto de la región, la expansión de la actividad económica apenas superó a la de la población. De ahí que el producto por habitante se elevara sólo 0.2% con respecto al bajísimo nivel al que había caído en 1983. De

Gráfico II
AMERICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

hecho, en la mayoría de los casos la recuperación económica fue tan débil que, a pesar de haber aumentado la actividad económica global en 15 de los 19 países considerados, el producto por habitante decayó en 12 de ellos (cuadros 2 y 3). Por esta nueva baja y, sobre todo, por las pronunciadas mermas de los tres años anteriores, el descenso del producto por habitante en el período 1981-1984 alcanzó proporciones inusitadas en

gran número de países: cerca de 25% en Bolivia y casi 22% en El Salvador; alrededor de 16% en Uruguay, Venezuela y Guatemala; entre 13% y 14% en Perú y Costa Rica; 12% en Argentina, Haití y Honduras; 11% en Chile y 9% en Brasil.

Además, la recuperación de la actividad económica tendió a concentrarse en las economías grandes y medianas de la región y fue muy reducida en la mayoría de los países más pequeños.

Cuadro 2
AMERICA LATINA:
EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL.

País	Tasas de crecimiento					Tasas acumuladas	
	1975-1978	1979-1980	1981	1982	1983	1984 ^a	1981-1984 ^a
Argentina	4.8	3.7	-6.2	-5.1	3.1	2.5	-6.0
Bolivia	5.1	1.2	-0.9	-8.7	-7.6	0.5	-16.1
Brasil	6.5	6.8	-1.6	0.9	-3.2	3.5	-0.3
Colombia	4.9	4.7	2.3	0.9	0.8	3.0	7.4
Costa Rica	5.7	2.8	-2.3	-7.3	2.3	3.0	-4.5
Cuba ^b	6.0 ^c	2.9	15.6	2.6	5.2	...	24.8 ^d
Chile	1.7	8.0	5.7	-14.3	-0.8	5.5	-5.4
Ecuador	7.0	5.1	3.9	1.8	-3.3	2.0	4.5
El Salvador	5.5	-5.3	-8.3	-5.6	—	1.5	-12.2
Guatemala	5.5	4.2	0.7	-3.5	-2.7	—	-5.5
Haití	3.7	7.5	-2.8	-2.5	-0.6	3.0	-3.0
Honduras	5.8	4.7	1.2	-1.8	-0.5	2.0	0.9
México	5.3	8.8	7.9	-0.5	-5.3	2.5	4.0
Nicaragua	1.2	-10.0	5.3	-1.2	4.0	0.5	8.8
Panamá	3.5	9.7	4.2	5.5	0.4	—	10.3
Paraguay	9.2	11.4	8.7	-1.0	-3.0	3.0	7.4
Perú	1.5	4.0	3.9	0.4	-10.8	3.5	-3.8
República Dominicana	4.7	5.3	4.0	1.7	3.9	1.5	11.6
Uruguay	4.1	6.0	1.9	-9.7	-4.7	-2.0	-13.9
Venezuela	5.9	-3.4	-0.3	0.7	-4.8	-1.5	-6.1
Total ^e	4.8	6.1	1.7	-1.0	-3.1	2.6	—

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

^bSe refiere al concepto de producto social global.

^cSe refiere al período 1976-1978.

^dSe refiere al período 1981-1983.

^ePromedio excluido Cuba.

En Brasil—que por sí solo genera alrededor de un tercio del producto interno total en América Latina— la actividad económica aumentó alrededor de 3.5%, compensando en esta forma su baja del año anterior. El cambio de signo de la tendencia descendente que venía mostrando la producción desde 1981 obedeció principalmente al nuevo y espectacular crecimiento del volumen de las exportaciones, que aumentó en 16%, gracias, en buena medida, a la fuerte expansión de las ventas a los Estados Unidos. Ella se vio estimulada además por nuevos avances en la sustitución de importaciones. Sectorialmente, la recuperación se basó en un incremento de más de 8% de la producción agrícola y en la reanimación de la industria manufacturera. Esta última, cuya pro-

ducción había disminuido en más de 6% en 1983, registró un aumento cercano al 6% en 1984, expansión que se dio con especial vigor a partir de mediados de año. No obstante y debido en parte a una nueva y considerable baja del sector de la construcción, la tasa de desocupación media en las principales ciudades del país fue mayor en el período enero-octubre que en los dos años anteriores, aunque bajó en forma constante a partir de junio (cuadro 4).

En 1984 se recuperó también la actividad económica en México. Sin embargo, el aumento de alrededor de 2.5% en el producto interno bruto no alcanzó a contrarrestar su caída de más de 5% en el año anterior, ni bastó para neutralizar por entero el aumento de la población. Igual

Cuadro 3
AMERICA LATINA:
EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE^a

País	Dólares a precios de 1970				Tasas de crecimiento					Tasas acumuladas
	1970	1980	1983	1984 ^b	1980	1981	1982	1983	1984 ^b	1981-1984 ^b
Argentina	1 241	1 334	1 166	1 177	-0.9	-7.7	-6.6	1.4	0.9	-11.8
Bolivia	317	382	295	288	-2.1	-3.5	-11.1	-10.0	-2.2	-24.6
Brasil	494	887	798	809	4.8	-3.8	-1.3	-5.3	1.3	-8.9
Colombia	598	824	804	812	1.9	0.1	-1.2	-1.4	1.0	-1.5
Costa Rica	740	974	834	837	-2.1	-4.9	-9.7	-0.3	0.4	-14.1
Cuba ^c	...	...	...	...	-1.9	14.9	2.0	4.6	...	22.6 ^d
Chile	958	1 045	895	928	6.2	4.1	-15.7	-2.4	3.6	-11.2
Ecuador	413	723	678	673	1.9	1.0	-1.1	-6.1	-0.7	-6.9
El Salvador	422	433	344	339	-11.3	-10.9	-8.3	-2.9	-1.4	-21.8
Guatemala	448	589	512	497	0.9	-2.1	-6.2	-5.4	-2.8	-15.5
Haití	90	114	99	100	5.1	-5.2	-4.9	-3.1	0.4	-12.2
Honduras	313	356	318	314	-0.8	-2.3	-5.1	-3.8	-1.4	-12.0
México	978	1 366	1 284	1 280	5.5	5.1	-3.1	-7.7	-0.3	-6.3
Nicaragua	418	337	331	322	6.7	2.0	-4.4	0.5	-2.8	-4.7
Panamá	904	1 174	1 214	1 188	10.5	1.9	3.2	-1.8	-2.2	1.1
Paraguay	383	642	612	611	7.9	5.4	-3.9	-5.9	-0.9	-4.8
Perú	659	690	593	598	1.2	1.2	-2.2	-13.2	0.9	-13.3
República Dominicana	398	601	615	611	3.6	1.6	-0.7	1.5	-0.7	1.7
Uruguay	1 097	1 426	1 226	1 195	5.3	1.2	-10.3	-5.3	-3.5	-16.2
Venezuela	1 239	1 310	1 147	1 097	-5.1	-3.3	-2.2	-7.4	-4.4	-16.2
Total ^e	709	982	893	895	3.1	-0.7	-3.3	-5.3	0.2	-8.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aA precios de mercado.

^bEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

^cSe refiere al concepto de producto social global.

^dSe refiere al período 1981-1983.

^ePromedio excluido Cuba.

que en Brasil, el principal factor dinámico fueron las exportaciones, cuyo volumen, luego de crecer más de 40% en el bienio anterior, aumentó 10% en 1984. La recuperación se vio facilitada, asimismo, por la mayor disponibilidad de importaciones. En efecto, su volumen, que en los dos años anteriores había bajado en la extraordinaria proporción de 68% a consecuencia del decaimiento de la actividad económica y sobre todo de las severas medidas adoptadas para reducir el desequilibrio externo, subió 26% en 1984, lo que permitió la recomposición parcial de los inventarios y un funcionamiento más normal de las actividades dependientes de los insumos importados.

También en la Argentina el producto inter-

no creció en alrededor de 2.5%. Sin embargo, al contrario de lo ocurrido en Brasil y México, ese aumento representó por una parte una prolongación de la recuperación iniciada el año anterior —cuando la actividad económica subió en 3%— y, por otra, estuvo más ligado a una mayor demanda interna que al crecimiento de las exportaciones. La demanda se vio estimulada, sobre todo en la primera mitad del año, por el incremento considerable de los salarios reales, pero tendió a descender en el último trimestre cuando comenzó a aplicarse una política económica más restrictiva encaminada a reducir el ritmo extraordinario que había alcanzado el proceso inflacionario. Gracias al avance de la actividad económica global, la tasa de desocupación urbana en el primer

semestre fue ligeramente inferior a la de los tres años anteriores y siguió siendo, de lejos, la más baja de América Latina (gráfico III).

La actividad económica se elevó en mayor proporción en Chile, ya que el producto interno bruto subió más de 5%, recuperándose así en parte de su profunda caída en el bienio anterior. El sector más dinámico fue la industria manufacturera cuya producción aumentó alrededor de 10%, estimulada por una política fiscal más expansiva y por diversas medidas que tendieron a limitar la importación de ciertos bienes de consumo manufacturados. La ampliación del gasto pú-

blico fue la causa principal del aumento de 7% que registró la construcción, en tanto que la producción agropecuaria creció más de 6%, gracias a la marcada recuperación de la cosecha de trigo y otros productos tradicionales y al aumento de alrededor de 35% del valor de las exportaciones de fruta. A pesar del avance de los principales sectores productivos, la tasa de desocupación descendió sólo ligeramente en el conjunto del país y se mantuvo por encima de 18% en Santiago. En ello influyeron tanto la radical reducción de los programas ocupacionales de emergencia del gobierno efectuada a comienzos del año, co-

Cuadro 4
AMERICA LATINA:
EVOLUCION DEL DESEMPLEO URBANO
(Tasas medias anuales)

País	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina ^a	3.4	2.6	4.5	2.8	2.8	2.0	2.3	4.5	4.8	4.1	4.0
Bolivia ^b	...	...	...	7.9	4.5	7.6	7.5	9.7	9.4	12.1	13.3
Brasil ^c	...	...	...	...	6.8	6.4	7.2	7.9	6.3	6.7	7.5
Colombia ^d	12.7	11.0	10.6	9.0	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3	11.8	13.5
Costa Rica ^e	...	...	5.4	5.1	5.8	5.3	6.0	9.1	9.9	8.5	7.9
Chile ^f	8.3	15.0	16.3	13.9	13.3	13.4	11.7	9.0	20.0	19.0	18.6
México ^g	7.4	7.2	6.8	8.3	6.9	5.7	4.5	4.2	4.1	6.9	6.3
Nicaragua ^h	...	...	...	...	...	21.4	11.1	11.5	18.5	18.9	19.8
Panamá ⁱ	7.5	8.6	9.0	...	9.6	11.6	9.8	11.8	10.3	11.2	...
Paraguay ^j	...	...	6.7	5.4	4.1	5.9	4.1	2.2	5.6	8.4	...
Perú ^k	4.1	7.5	6.9	8.7	8.0	6.5	7.1	6.8	7.0	9.2	10.9
Uruguay ^l	8.1	...	12.7	11.8	10.1	8.3	7.4	6.7	11.9	15.5	14.5
Venezuela ^m	7.6	8.3	6.8	5.5	5.1	5.8	6.6	6.8	7.8	10.5	13.9

Fuente: CEPAL y PREALC, sobre la base de cifras oficiales.

^aGran Buenos Aires. Promedio abril-octubre; 1984 abril.

^bLa Paz. 1977, 1978 y 1979 segundo semestre; 1980 promedio mayo-octubre; 1983 segundo semestre; 1984 primer semestre.

^cÁreas metropolitanas de Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife. Promedio doce meses; 1980 promedio junio-diciembre; 1984 promedio enero-octubre.

^dBogotá, Barranquilla, Medellín y Cali. Promedio de marzo, junio, septiembre y diciembre; 1984 promedio marzo, junio y septiembre.

^eNacional urbano. Promedio marzo, julio y noviembre; 1984 marzo.

^fGran Santiago. Promedio cuatro trimestres; 1984 promedio tres trimestres. A partir de agosto de 1983 la información se refiere al área metropolitana de Santiago.

^gÁreas metropolitanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Promedio cuatro trimestres. 1984 promedio dos primeros trimestres.

^h1979 a 1981 las cifras corresponden a actividades no agrícolas; 1982 a 1984 a una estimación.

ⁱNacional urbano; 1980 corresponde a la desocupación del área urbana que registró el Censo de Población de ese año; 1981, 1982 y 1983 al área metropolitana.

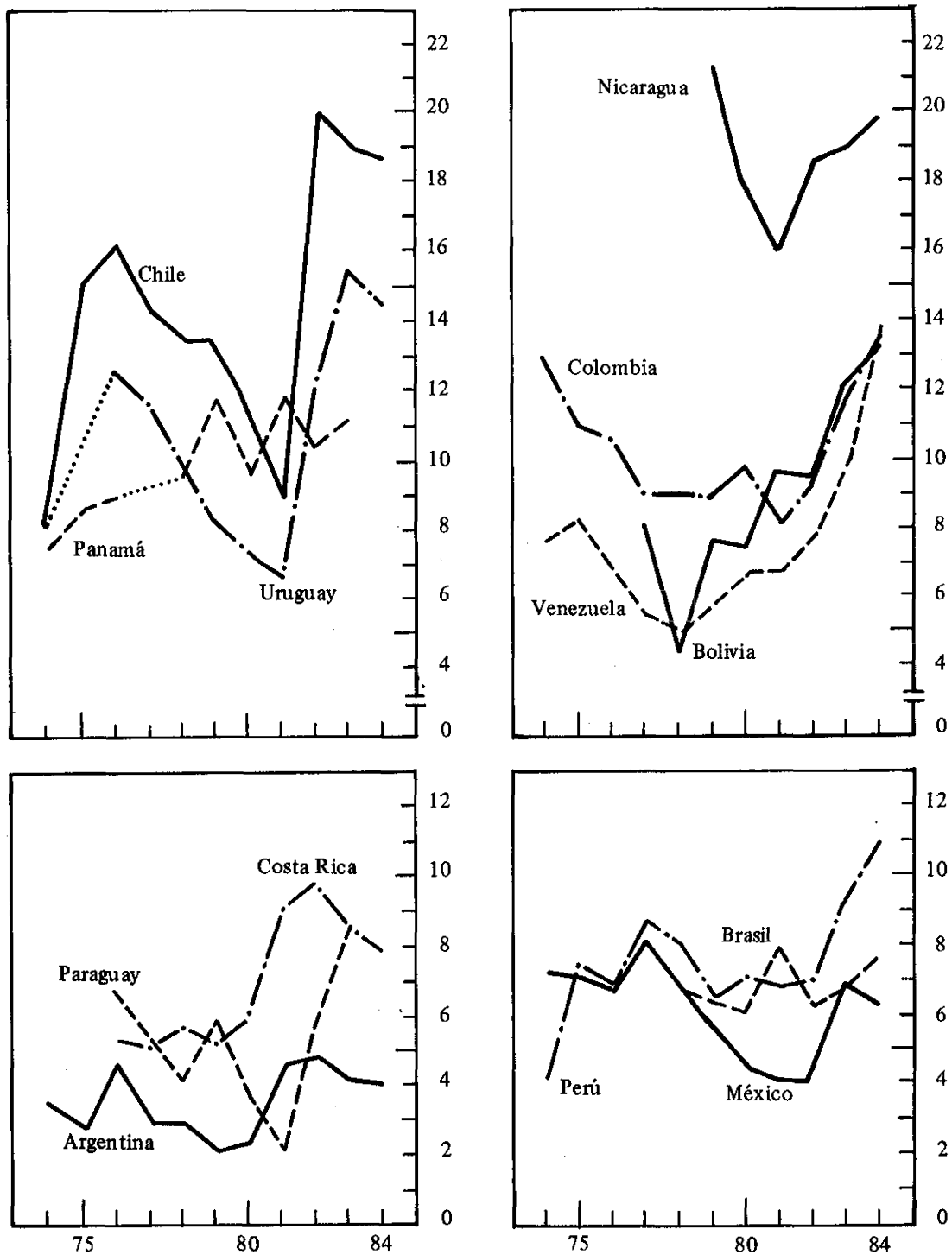
^jAsunción, Fernando de la Mora, Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo, promedio anual; 1981 primer semestre; 1982 segundo semestre.

^kLima Metropolitana 1970 agosto-septiembre; 1978 promedio julio-agosto; 1979 agosto-septiembre; 1980 abril; 1981 junio; 1982, 1983 y 1984 estimación oficial para el total del país.

^lMontevideo. Promedio dos semestres; 1984 promedio enero-septiembre.

^mNacional urbano. Promedio dos semestres, 1984 primer semestre.

Gráfico III
AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL DESEMPELO URBANO



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones especiales.

mo el debilitamiento del ritmo de expansión de la actividad económica durante el segundo semestre.

En 1984 aumentó asimismo el ritmo de crecimiento económico en Colombia, el que había venido disminuyendo en forma gradual pero persistente durante los cuatro años anteriores. Igual que en Chile, los dos sectores que más contribuyeron al aumento de casi 3% que registró el producto interno bruto fueron la industria manufacturera y la construcción. Mientras la primera se benefició con la elevación del tipo de cambio real y en especial con el alza de los aranceles, la segunda fue estimulada por la movilización masiva de recursos financieros hacia la construcción de viviendas y por el gasto público. Sin embargo, también en Colombia el crecimiento de la actividad económica ocurrió sobre todo en el primer semestre y tendió a perder impulso con posterioridad. Además, la reanimación de la industria y de la construcción no fue suficiente como para invertir la tendencia ascendente que desde 1982 venía mostrando la desocupación urbana. De hecho, durante los primeros nueve meses del año la tasa de desocupación media en las cuatro ciudades principales del país llegó a 13.5%, la cifra más alta registrada en los últimos 11 años.

El producto interno bruto aumentó también alrededor de 3.5% en Perú, luego de su caída de casi 11% en el año anterior. En esencia, el incremento logrado en 1984 se debió a la reactivación de los sectores primarios, cuya producción había sido muy perjudicada en 1983 por una extraordinaria combinación de desastres naturales. Así, el producto agropecuario creció alrededor de 6%, lo que compensó en forma parcial su baja de 9% del año anterior; la producción pesquera se elevó cerca de 40%, proporción muy similar a la de su caída en 1983; y el producto de la minería, que había disminuido en ese año en 8%, subió en 1984 alrededor de 5%. En cambio, la producción industrial creció menos de 2%, volviendo así a ganar una parte mínima del terreno perdido en 1983, cuando declinó en 16%, mientras la construcción sufrió una nueva merma de 1%, luego de haberse contraído en más de 20% en 1983. En estas circunstancias, la tasa de desocupación abierta se elevó por tercer año consecutivo y alcanzó un nivel jamás antes registrado de casi 11% (cuadro 4).

En 1984 la actividad económica evolucionó en forma similar en Paraguay y Ecuador, países que, como Perú, enfrentaron en 1983 las consecuencias de trastornos climáticos de excepcional intensidad.

En Ecuador, el producto interno bruto, tras disminuir algo más de 3% en 1983, aumentó alrededor de 2% en 1984, tasa inferior a la del crecimiento demográfico. Como en el caso peruano, el incremento del producto se originó principalmente en la recuperación de las actividades primarias. La producción agrícola, que en 1983 había caído en 27% a raíz de la devastación provocada por el exceso de lluvias e inundaciones, aumentó 18%; la pesca en 4%, con lo que compensó su baja del año anterior; y el producto conjunto de la minería y la actividad petrolera se expandió alrededor de 7.5%. Por el contrario, la industria manufacturera experimentó un descenso de 2% por segundo año consecutivo y la construcción aumentó menos de 1%, luego de haberse contraído 12% en 1983.

En Paraguay el producto se elevó en 3%, casi la misma proporción en que había decaído el año anterior. Sin embargo, la ampliación de la actividad productiva global tampoco bastó aquí para compensar el efecto del aumento de la población, y el producto por habitante disminuyó por tercer año consecutivo. Igual que en Ecuador, el mayor dinamismo se dio en el sector agropecuario, cuyo producto aumentó cerca de 6%, luego de haber bajado 2.5% el año anterior. Y también como en el Ecuador, la construcción continuó declinando como en 1982 y 1983, aunque con menor intensidad.

La expansión de la producción global no logró impedir que bajara el producto por habitante en 1984 en Bolivia, en República Dominicana y en todos los países de América Central, con la sola excepción de Costa Rica (cuadro 3). En la mayoría la actividad productiva siguió perjudicada por la incertidumbre y la inestabilidad generadas por tensiones políticas y conflictos sociales de notable intensidad, así como por la evolución desfavorable de los precios internacionales de algunos de sus principales productos de exportación, como el azúcar, las bananas, el algodón y el estaño.

Finalmente, en 1984 decayó en algo menos de 2% la actividad económica tanto en Venezuela como en Uruguay.

En Venezuela la baja implicó una reducción del producto por habitante por séptimo año consecutivo, con lo cual se acumuló un descenso de 24% en el período 1978-1984. La nueva declinación obedeció principalmente a la contracción de alrededor de 5% que experimentó la industria petrolera y al descenso de alrededor de 2% que sufrió el producto de los restantes sectores productivos. En 1984 el sector petrolero siguió enfrentando una coyuntura internacional desfavorable, que obligó a la OPEP a reducir las cuotas de producción de sus miembros hacia fines de año, entre ellos la de Venezuela para la cual se acordó un corte de 7.5% en el último trimestre. La contracción de las demás actividades obedeció principalmente al nivel muy bajo que siguió teniendo la demanda interna y a la incertidumbre creada por las modificaciones introducidas en el sistema cambiario y por las prolongadas negociaciones con los bancos comerciales extranjeros tendientes a refinanciar la deuda externa. Como consecuencia de la baja de la actividad económica, la desocupación abierta aumentó por sexto año consecutivo y ascendió a casi 14% en el primer semestre, la cifra más alta registrada desde que existen cifras estadísticas confiables (gráfico iii).

En Uruguay, la merma de casi 2% en el producto registrado en 1984 se sumó a las bajas mucho mayores que había experimentado los dos años anteriores. El nuevo descenso reflejó tanto el comportamiento muy desfavorable de las exportaciones (su volumen se redujo más de 14%) como el escaso dinamismo de los sectores orientados a satisfacer la demanda interna, entre los cuales destacó el sector de la construcción con una caída de alrededor del 16%. En general, la actividad económica se vio limitada por el escaso financiamiento disponible, el alto nivel de endeudamiento de las empresas y la actitud expectante adoptada por los empresarios frente al resultado de las elecciones presidenciales de fin de año. En estas circunstancias, la tasa de desocupación en Montevideo se mantuvo en torno a 14.5% y, dada la aceleración del proceso inflacionario, los salarios reales sufrieron una nueva disminución (gráfico iv).

2. Inflación

Pese a la débil recuperación económica de la mayoría de los países de la región, al aumento de

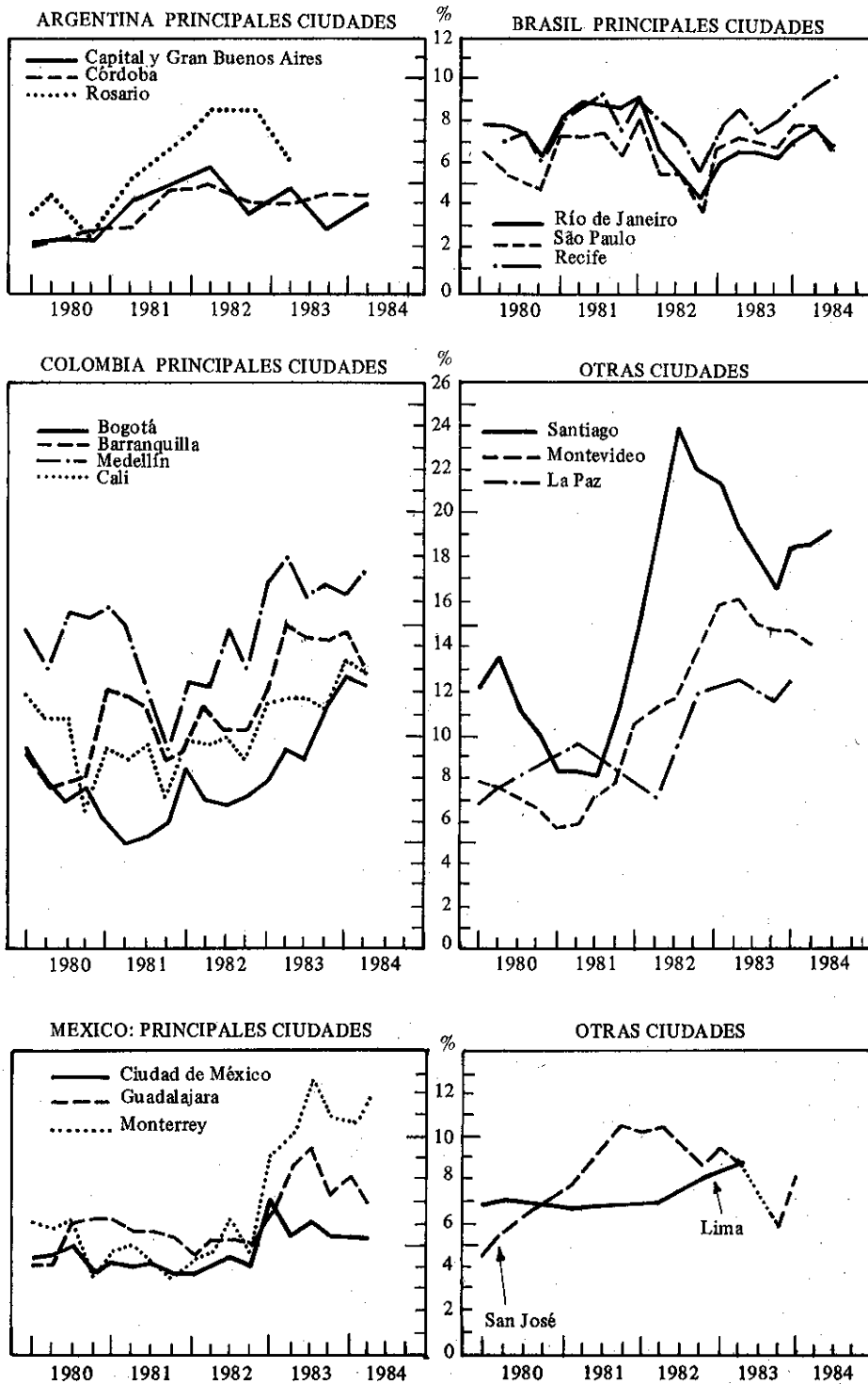
la desocupación en muchos de ellos, y a la atenuación de las presiones inflacionarias externas, el ritmo de aumento de los precios subió en la mitad de las economías latinoamericanas y alcanzó en el conjunto de la región un nuevo máximo histórico en 1984. La tasa media simple de alza de los precios al consumidor subió de 66% en 1983 a 116% en 1984 y la ponderada por la población se elevó en ese lapso de 130% a 165%.

La intensidad del proceso inflacionario alcanzó proporciones enormes en Argentina y, sobre todo, en Bolivia, y siguió siendo muy elevada en Brasil y Perú. El ritmo de aumento de los precios se aceleró también fuertemente, aunque a partir de niveles muy distintos, en Uruguay, Nicaragua, Jamaica, Paraguay, Costa Rica, Venezuela y República Dominicana. En cambio, la inflación amainó en México, aunque siguió muy elevada tanto en términos históricos como comparativos internacionales; se redujo fuertemente en Ecuador; se mantuvo en los mismos niveles del año anterior en Chile y Colombia; y fue muy baja en El Salvador, Haití, Honduras, Barbados y Panamá (cuadro 5).

La inflación registró cifras sin precedentes en la historia económica de América Latina en Bolivia, donde los precios al consumidor subieron casi en 1 100% entre septiembre de 1983 y septiembre de 1984 y es probable que se elevaran aún más al término del año. En efecto, a fines de noviembre se unificó el sistema cambiario mediante devaluaciones del peso que representaban alzas de casi 330% del antiguo tipo de cambio aplicable a las importaciones esenciales y de más de 70% del antiguo tipo de cambio complementario aplicable al resto de las importaciones. Al mismo tiempo, el gobierno elevó los precios oficiales de una serie de alimentos básicos en proporciones que fluctuaban entre 40% y 200%, alzó el precio de los combustibles entre 500% y 1 100% y decretó un fuerte reajuste de remuneraciones, medidas todas que debían incidir sobre el nivel de los precios a partir de diciembre.

La aceleración del proceso inflacionario fue notable también en la Argentina. El ritmo anual de aumento de los precios al consumidor, luego de ascender a 430% a fines de 1983, siguió subiendo con extraordinaria rapidez hasta octubre de 1984, cuando sobrepasó el 700% (gráfico v). En esta evolución influyeron, sobre todo, la polí-

Gráfico IV
 AMERICA LATINA:
 EVOLUCION DEL DESEMPELO EN ALGUNAS CIUDADES PRINCIPALES



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

Cuadro 5
AMERICA LATINA:
EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR

(Variaciones de diciembre a diciembre)

Pais	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
América Latina^a	62.2	40.0	39.0	54.1	56.5	56.8	84.5	130.8	165.3
Países de inflación tradicionalmente alta	74.5	47.1	45.7	61.9	61.5	71.7	102.8	156.6	195.9
Argentina	347.5	150.4	169.8	139.7	87.6	131.2	209.7	433.7	675.0 ^b
Bolivia	5.5	10.5	13.5	45.5	23.9	25.2	296.5	328.5	1 084.9 ^c
Brasil ^d	44.8	43.1	38.1	76.0	95.3	91.2	97.9	179.2	194.7 ^b
Colombia ^c	25.9	29.3	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	16.5	16.4 ^b
Chile	174.3	63.5	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.6	22.2 ^b
México	27.2	20.7	16.2	20.0	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2 ^b
Perú	44.7	32.4	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	125.1	105.8 ^b
Uruguay	39.9	57.3	46.0	83.1	42.8	29.4	20.5	51.5	63.8 ^b
Países de inflación tradicionalmente moderada	7.9	8.8	9.8	20.1	15.4	14.1	12.6	17.2	17.0
Barbados	3.9	9.9	11.3	16.8	16.1	12.3	6.9	5.5	3.9 ^f
Costa Rica	4.4	5.3	8.1	13.2	17.8	65.1	81.7	10.7	15.7 ^g
Ecuador ^h	13.1	9.8	11.8	9.0	14.5	17.9	24.3	52.5	19.1 ^g
El Salvador	5.2	14.9	14.6	14.8	18.6	11.6	13.8	15.5	13.1 ^g
Guatemala	18.9	7.4	9.1	13.7	9.1	8.7	-2.0	15.4	...
Guyana	9.2	9.0	20.0	19.4	8.5	29.1	...	...	...
Haití ⁱ	-1.4	5.5	5.5	15.4	15.3	16.4	6.2	12.2	8.6 ⁱ
Honduras	5.6	7.7	5.4	18.9	15.0	9.2	9.4	10.2	6.9 ^k
Jamaica	8.3	14.1	49.4	19.8	28.6	4.8	7.0	14.5	33.1 ^l
Nicaragua	6.2	10.2	4.3	70.3	24.8	23.2	22.2	32.9	40.0 ^c
Panamá	4.8	4.8	5.0	10.0	14.4	4.8	3.7	2.0	1.1 ^g
Paraguay	3.4	9.4	16.8	35.7	8.9	15.0	4.2	14.1	25.4 ^g
República Dominicana	7.0	8.5	1.8	26.2	4.2	7.4	7.1	9.8	14.8 ^m
Trinidad y Tabago	12.0	11.4	8.8	19.5	16.6	11.6	10.8	15.4	13.4 ^f
Venezuela	6.9	8.1	7.1	20.5	19.6	10.8	7.9	7.0	15.7 ^g

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, noviembre de 1984, e información oficial proporcionada por los países.

^aLos totales de América Latina y las cifras parciales de los grupos de países corresponden a las variaciones medias de los países, ponderados por la población de cada año.

^bCorresponde a la variación entre noviembre de 1984 y noviembre de 1983.

^cCorresponde a la variación entre septiembre de 1984 y septiembre de 1983.

^dHasta 1979 corresponde al Índice de Precios al Consumidor en la ciudad de Río de Janeiro; desde 1980 en adelante corresponde a la variación del Total Nacional.

^eHasta 1980 corresponde a la variación del Índice de Precios al Consumidor de Obreros; desde 1981 en adelante se refiere a la variación del Total Nacional que incluye a obreros y empleados.

^fCorresponde a la variación agosto de 1984 y agosto de 1983.

^gCorresponde a la variación entre octubre de 1984 y octubre de 1983.

^hHasta 1982 corresponde a la variación del Índice de Precios al Consumidor en la ciudad de Quito; desde 1983 corresponde al Índice de Precios al Consumidor Nacional, área urbana.

ⁱLa serie corresponde a la variación entre septiembre del año indicizado y septiembre del año anterior.

^jCorresponde a la variación entre junio de 1984 y junio de 1983.

^kCorresponde a la variación entre marzo de 1984 y marzo de 1983.

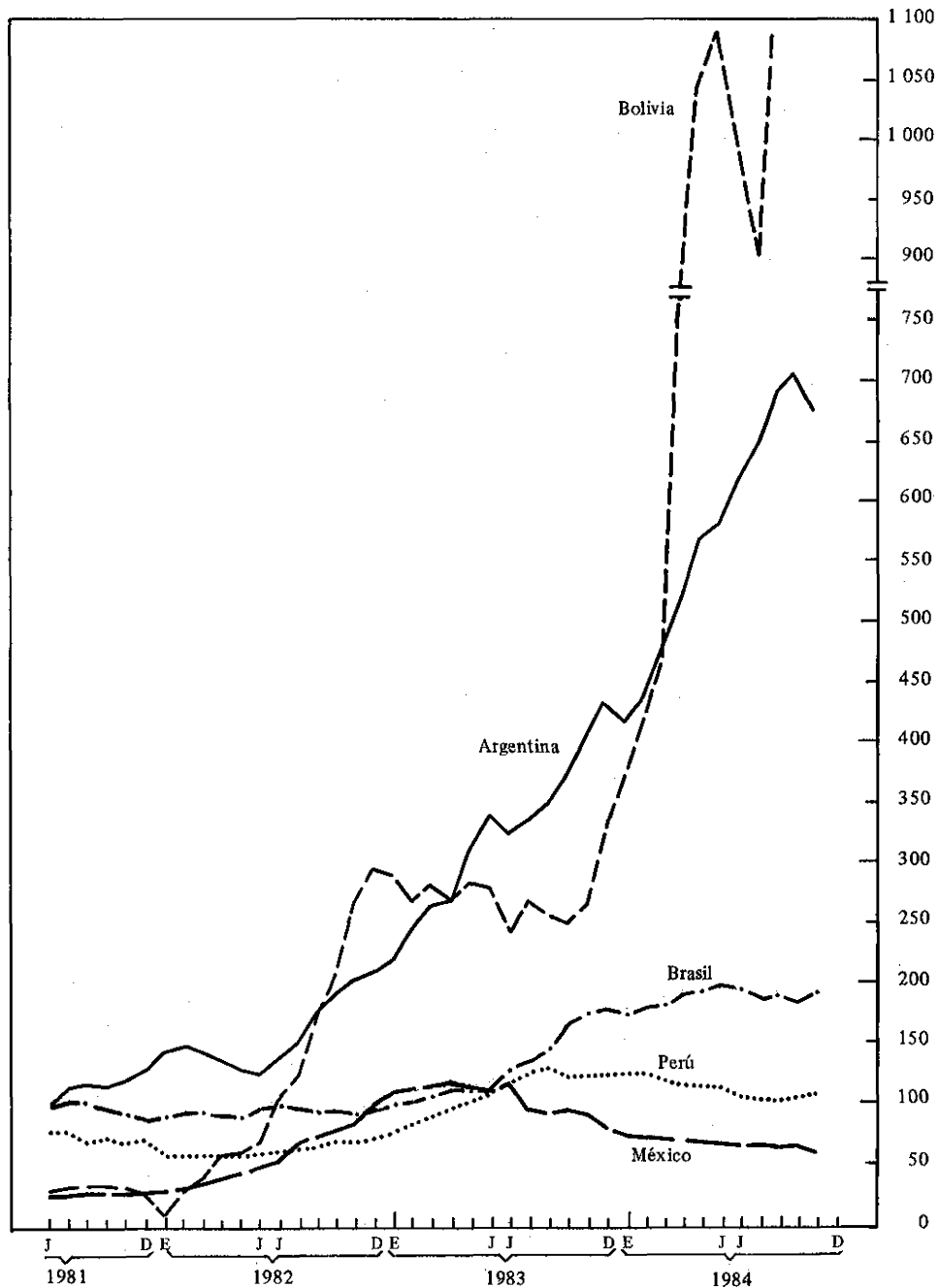
^lCorresponde a la variación entre julio de 1984 y julio de 1983.

^mCorresponde a la variación entre mayo de 1984 y mayo de 1983.

tica de remuneraciones aplicada al comenzar el año, el alza de las tasas de interés en los mercados no regulados y la acentuación de las expectativas inflacionarias de la mayoría de los agentes econó-

micos. Con todo, la tendencia ascendente del ritmo de la inflación se moderó en alguna medida en noviembre, al empezar a aplicarse una política económica más restrictiva.

Gráfico V
AMERICA LATINA:
VARIACIONES EN DOCE MESES DEL INDICE DE
PRECIOS AL CONSUMIDOR EN ALGUNOS PAISES



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

La inflación continuó siendo también muy alta en Brasil —donde osciló en torno a 200%— y en Perú, donde el ritmo de aumento de los precios al consumidor sobrepasó el 100% por segundo año consecutivo. En Perú los factores más influyentes fueron, una vez más, el alto déficit fiscal y los reajustes continuos del tipo de cambio. A su vez, en Brasil, el alto ritmo de la inflación reflejó, además de la indización casi generalizada de las principales variables que inciden sobre los costos, la eliminación de los subsidios a los precios del petróleo y otros bienes básicos.

La intensidad del proceso inflacionario se acentuó en forma marcada por segundo año consecutivo en Uruguay, Nicaragua y Paraguay y por tercer año sucesivo en Jamaica y, por lo tanto, los precios al consumidor subieron en 1984 más de 60% en Uruguay, 40% en Nicaragua, 33% en Jamaica y 25% en Paraguay.

La inflación aumentó también en Costa Rica, luego de su espectacular reducción desde mediados de 1982 y subió asimismo en forma ostensible en Venezuela y en República Dominicana. Sin embargo, en estos tres países el ritmo de la inflación osciló en torno a 15% al finalizar el año y, en el caso de Venezuela, fue menor que el que se había pronosticado a raíz de la devaluación del bolívar y de las modificaciones introducidas en el sistema cambiario a comienzos de año.

En cambio, durante 1984 persistió la tendencia descendente que empezó a mostrar la inflación en México desde mediados de 1983 (gráfico v). Sin embargo, el aumento de los precios al consumidor al finalizar el año era todavía de casi 60%. Esta alza, bastante superior al 40% que se habían fijado como meta las autoridades económicas, contribuyó a provocar una nueva baja en el poder adquisitivo de las remuneraciones y un deterioro más rápido que el previsto del nivel real del tipo de cambio, lo que obligó a aumentar la devaluación diaria del peso a comienzos de diciembre.

La inflación se redujo, asimismo, aunque en forma mucho más marcada en Ecuador. Luego de alcanzar un máximo histórico de más de 60% en septiembre de 1983 a consecuencia, principalmente, de la gran carestía de productos agrícolas causada por las inundaciones de ese año, el ritmo de la inflación disminuyó luego en forma sostenida y cayó por debajo de 20% al finalizar 1984. La baja derivó en buena medida de la normalización

del abastecimiento y de los precios de los alimentos al recobrase la agricultura y aplicar las autoridades económicas una política monetaria y fiscal restrictiva.

En contraste con lo ocurrido en los países anteriores, en Chile y Colombia la inflación al finalizar 1984 fue similar a la de 1983. Mientras en el primero de esos países el aumento de los precios al consumidor se mantuvo en torno al 23% alcanzado el año anterior, en el segundo se repitió la inflación de alrededor de 16.5% registrada en 1983.

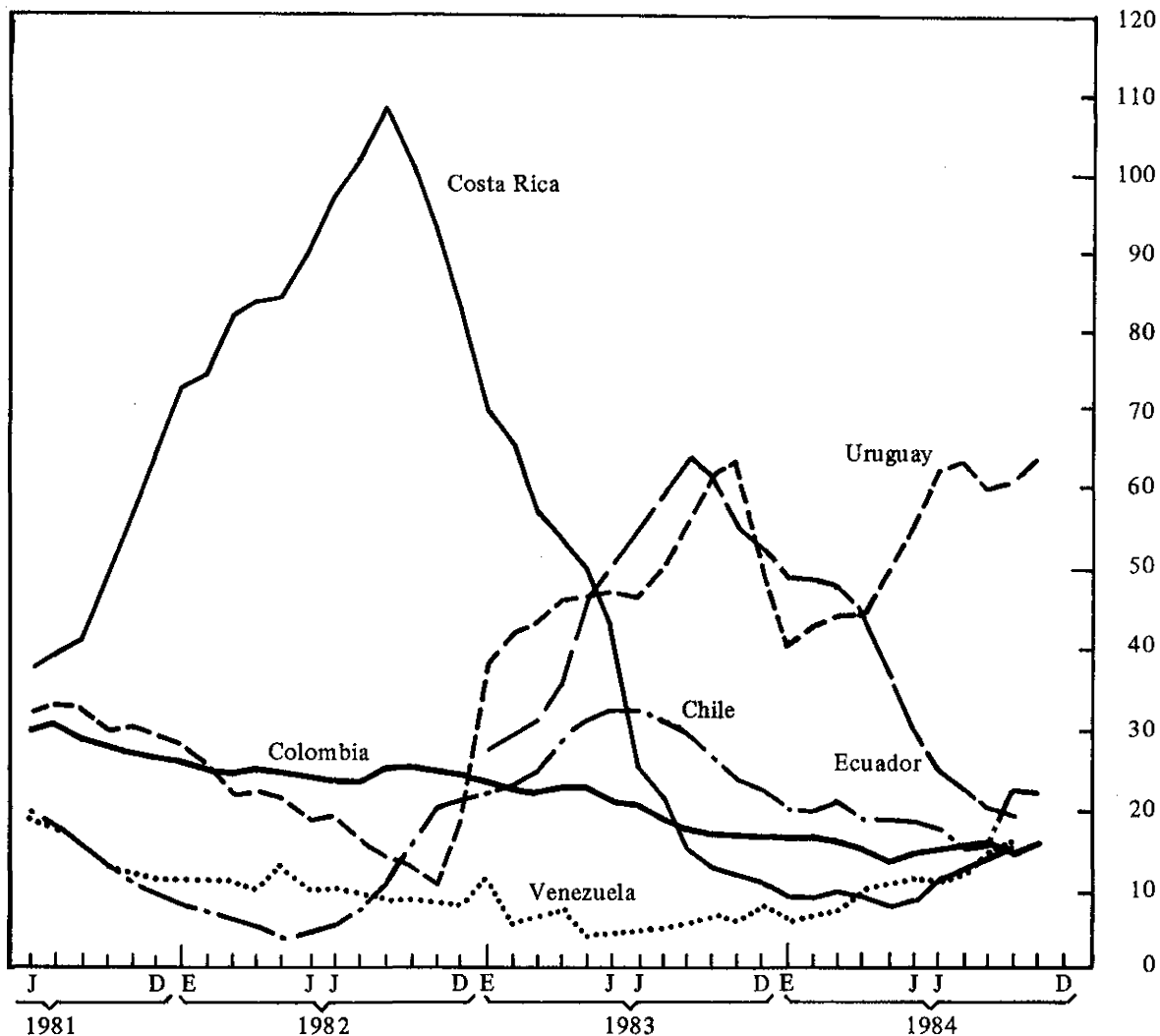
Sin embargo, en Chile la similitud de cifras encubre diferencias apreciables en el ritmo de la inflación en el transcurso de ambos años. Hasta agosto de 1984 persistió la tendencia descendente de la inflación que se había iniciado a mediados del año anterior (gráfico vi). De hecho, en los primeros ocho meses los precios al consumidor subieron menos de 8%. Pero esta trayectoria se trastrocó a raíz del aumento de casi 24% del tipo de cambio decretado en septiembre, que se tradujo en un brusco aumento de los precios al mes siguiente.

En Colombia, en cambio, la inflación mantuvo la notable estabilidad que la ha caracterizado en años recientes. En efecto, el ritmo de aumento de los precios continuó disminuyendo de manera gradual y casi ininterrumpida durante la primera parte del año y sólo aumentó en ligera proporción al final, como resultado, en esencia, de los reajustes introducidos en los precios de ciertos productos, como la gasolina, que habían quedado rezagados.

3. El sector externo

El esfuerzo de ajuste realizado por numerosas economías latinoamericanas y el entorno más dinámico que ofreció el comercio mundial permitieron que en 1984 mejorara apreciablemente la situación del sector externo. En efecto, el superávit comercial del conjunto de la región alcanzó una cifra sin precedentes de 37 600 millones de dólares y cuadruplicó así el registrado apenas dos años antes. Además, el mayor excedente se originó en el crecimiento más rápido de las exportaciones que de las importaciones y no en la reducción más intensa de éstas que de aquéllas, como había sucedido en los dos años anteriores. Gracias al aumento del superávit comercial, asimis-

Gráfico VI
 AMERICA LATINA:
 VARIACIONES EN DOCE MESES DEL INDICE DE
 PRECIOS AL CONSUMIDOR EN ALGUNOS PAISES



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

mo, pudo reducirse por segundo año consecutivo el saldo negativo de la cuenta corriente, cuyo monto equivalió a menos de la décima parte de los que se habían registrado en 1981 y 1982. La disminución del déficit de la cuenta corriente y el moderado incremento del ingreso neto de capitales contribuyeron a generar un superávit en el balance de pagos de alrededor de 7 500 millones de dólares, con lo cual se invirtió la tendencia declinante que venían mostrando las reservas internacionales desde 1981. Por otra parte, en

1984 continuó moderándose el ritmo de crecimiento de la deuda externa y mejoraron las condiciones en que los países de la región renegociaron sus compromisos con la banca internacional.

a) *El comercio exterior y la relación de precios del intercambio*

Luego de caer casi 8% en 1982 y de reducirse ligeramente en 1983, el valor de las exportaciones de bienes de América Latina subió más de 9%

en 1984. El avance se debió por entero a la vigorosa expansión del volumen de las ventas externas, que aumentó casi 10%. A diferencia de lo ocurrido el año anterior, la expansión no se vio contrarrestada, sino en pequeña proporción, por la baja del valor unitario (cuadro 6).

Cuadro 6
AMERICA LATINA:
EXPORTACIONES DE BIENES
(Indices: 1970 = 100 y tasas de crecimiento)

País	Valor				Valor unitario				Quántum			
	Indice	Tasas de crecimiento			Indice	Tasas de crecimiento			Indice	Tasas de crecimiento		
	1984 ^a	1982	1983	1984 ^a	1984 ^a	1982	1983	1984 ^a	1984 ^a	1982	1983	1984 ^a
América Latina	692	-7.9	-0.2	9.3	297	-10.3	-8.1	-0.5	233	2.7	8.6	9.8
Países exportadores de petróleo												
Bolivia	843	-3.8	-4.1	6.0	443	-16.1	-10.3	-3.3	190	14.8	7.0	9.6
Ecuador	382	-9.0	-8.6	-3.8	429	-3.5	3.1	3.6	89	-5.7	-11.4	-7.3
México	1 060	-7.9	0.9	5.3	456	-7.7	-7.8	0.9	233	-0.2	9.5	4.4
Perú	1 743	10.7	0.7	5.7	334	-13.0	-10.5	-4.0	522	27.3	12.5	10.1
Venezuela	291	1.3	-8.4	-0.2	263	-10.4	3.6	-9.5	111	13.1	-11.6	10.3
	611	-18.2	-10.2	8.4	1 140	-7.8	-7.3	-3.0	54	-11.3	-3.2	11.9
Países no exportadores de petróleo												
Argentina	599	-12.0	4.0	13.9	230	-7.9	-4.9	4.1	261	-2.4	9.3	9.4
Brasil	491	-16.6	2.8	11.1	253	-12.0	-7.4	4.0	194	-5.3	11.1	6.8
Colombia	984	-13.3	8.6	23.1	237	-7.2	-5.9	6.0	415	-6.6	15.4	16.1
Costa Rica	387	-0.1	-6.6	1.6	313	8.9	-4.0	8.3	124	-8.3	-2.7	-6.2
Chile	417	-13.1	-2.3	13.3	259	-5.5	-2.2	6.7	161	-8.1	-0.1	6.1
El Salvador	330	-3.1	3.3	-4.1	126	-17.2	-0.1	-5.0	262	16.7	3.4	0.5
Guatemala	332	-11.8	4.0	7.1	285	4.8	-5.5	3.3	117	-15.8	10.0	3.7
Haití	386	-7.6	-9.0	4.9	223	-7.7	-12.8	3.4	173	—	4.4	1.6
Honduras	510	15.5	2.7	11.1	274	1.0	-4.1	5.0	186	14.4	7.2	6.2
Nicaragua	417	-13.7	2.6	6.9	267	-4.0	-2.0	-0.4	156	-10.0	4.8	7.2
Panamá	240	-20.1	5.5	0.1	204	-6.0	-9.6	7.4	118	-15.0	16.7	-6.6
Paraguay	193	0.4	-8.1	-20.9	236	-15.1	0.6	-5.0	82	18.3	-8.6	-16.6
República Dominicana	582	-0.6	-17.7	16.4	268	-12.7	-9.3	5.0	217	13.9	-9.2	10.9
Uruguay	417	-35.4	2.0	13.9	259	-30.0	6.9	4.1	161	-7.7	-4.6	9.4
	445	2.2	-7.9	-13.9	234	-6.5	-7.3	0.6	190	9.3	-0.6	-14.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

Aunque en el aumento del valor de las exportaciones del conjunto de la región influyó en buena medida el crecimiento espectacular de las ventas externas del Brasil —cuyo monto subió 23%— reflejó también el avance de las exportaciones en otros países. Así, su valor subió en más de 13% en República Dominicana y Costa Rica, 11% en Argentina y Haití, más de 8% en Venezuela, y entre 5% y 7% en El Salvador, Honduras, México, Ecuador y Guatemala. Sin embargo, en todos estos países, salvo México y Haití, la mayor

exportación no alcanzó a compensar la caída de los dos años anteriores.

En cambio, el valor de las exportaciones se estancó por completo en Nicaragua —a causa de la baja del volumen exportado— y en Perú —por haber descendido su valor unitario. Este descenso, que obedeció principalmente a la caída de los precios internacionales del cobre y la harina de pescado, fue también causa de la baja de 4% en el valor de las exportaciones de Chile, mientras que la fuerte contracción de los volúmenes exporta-

dos determinó la disminución del monto de las ventas externas de Bolivia y Uruguay.

También en contraste con lo ocurrido los dos años anteriores, en 1984 se elevó el valor de las importaciones. Sin embargo, el incremento de alrededor de 4% resultó muy escaso, frente a la caída vertical de las compras externas que ocurrió tanto en 1982 como en 1983.

Además de débil, el crecimiento de las im-

portaciones se concentró en unos pocos países. El volumen de las importaciones se elevó en proporciones considerables sólo en México (26%), Costa Rica (18%), Chile y Ecuador (12%), El Salvador (9%) y Uruguay y Venezuela (8%). Pero sólo en Costa Rica el incremento logrado en 1984 significó sobrepasar las cifras alcanzadas en 1981 (cuadro 7).

En las demás economías de la región —con

Cuadro 7
AMERICA LATINA:
IMPORTACIONES DE BIENES
(Indices: 1970 = 100 y tasas de crecimiento)

País	Valor				Valor unitario				Quántum			
	Indice	Tasas de crecimiento			Indice	Tasas de crecimiento			Indice	Tasas de crecimiento		
	1984 ^a	1982	1983	1984 ^a	1984 ^a	1982	1983	1984 ^a	1984 ^a	1982	1983	1984 ^a
América Latina	447	-19.9	-28.6	4.4	313	1.5	-2.1	-0.3	143	-18.7	-27.2	4.7
Países exportadores de petróleo	433	-20.1	-44.4	14.1	266	—	-4.2	1.4	163	-20.1	-41.9	12.4
Bolivia	337	-37.0	12.4	-5.6	311	-2.6	-3.3	4.7	108	-35.3	16.2	-9.9
Ecuador	633	-7.6	-35.4	12.0	244	—	-1.0	—	259	-7.6	-34.8	12.2
México	447	-40.0	-46.5	29.6	277	6.0	-7.3	2.5	161	-43.4	-42.3	26.1
Perú	348	-2.1	-26.8	-10.8	320	2.0	3.3	4.0	109	-4.1	-29.2	-14.2
Venezuela	429	12.0	-50.1	8.4	243	-5.7	-5.5	0.2	177	18.8	-47.2	8.2
Países no exportadores de petróleo	456	-19.7	-15.9	-0.8	352	-3.2	-5.6	0.1	130	-17.1	-11.0	0.8
Argentina	285	-42.2	-15.2	3.6	314	-4.9	-4.4	2.0	91	-39.4	-11.3	1.5
Brasil	573	-12.2	-20.4	-7.0	410	-3.6	-6.1	-2.4	140	-8.9	-15.3	-4.6
Colombia	589	13.5	-11.9	-0.7	259	-4.4	-6.3	2.3	227	18.7	-6.1	-3.0
Costa Rica	387	-28.4	14.6	24.4	372	5.3	2.8	5.1	104	-32.0	11.5	18.2
Chile	377	-44.1	-22.7	16.1	367	-7.7	-7.9	-0.3	103	-39.4	-16.0	16.3
El Salvador	467	-8.1	-2.8	13.3	345	5.7	1.7	3.5	135	-13.0	-4.4	9.2
Guatemala	425	-16.6	-17.8	7.3	362	6.3	3.2	4.2	118	-21.6	-20.3	3.2
Haití	719	-15.5	2.7	-1.9	350	7.3	2.5	5.0	206	-21.2	2.0	-6.6
Honduras	370	-24.2	11.8	-1.3	315	1.0	-1.0	1.0	117	-25.0	12.9	-2.3
Nicaragua	436	-21.6	7.6	0.2	360	5.3	3.8	1.4	121	-25.5	3.7	-1.2
Panamá	333	—	-13.5	-11.4	450	4.9	1.6	3.8	74	-4.6	-14.9	-14.9
Paraguay	757	-7.9	-22.5	5.2	332	3.7	-4.2	4.0	228	-11.2	-19.1	1.1
República Dominicana	437	-13.4	3.2	-6.4	320	2.2	-1.7	0.3	137	-15.3	4.9	-6.6
Uruguay	387	-34.8	-28.7	6.0	319	-7.1	-8.4	-1.8	121	-29.8	-22.2	8.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

las solas excepciones de Argentina y Guatemala, donde el quántum de las compras externas aumentó ligeramente luego de sus profundas caídas de los dos años anteriores— el volumen de las importaciones continuó disminuyendo y tendió a

limitar la recuperación de la actividad económica.

Por otra parte, en 1984 se interrumpió el marcado y persistente deterioro que venía mostrando la relación de precios del intercambio de

América Latina desde 1980. Para el conjunto de la región esta relación permaneció casi estable en 1984 (cuadro 8). Sin embargo, esa estabilidad resultó de las tendencias contrapuestas que mostró la relación de precios externos en los países exportadores de petróleo y en las demás economías de la región. En los primeros, la relación decayó por cuarto año consecutivo, mientras que en el conjunto formado por las economías no exportadoras de petróleo se elevó en 4.5%, luego de haber subido ligeramente el año anterior.

Sin embargo, como en estas economías la relación de precios del intercambio había sufrido un fuerte deterioro en el período 1979-1982, el índice respectivo fue todavía 26% menos que en 1978 y permaneció en 1984 en uno de los niveles

más bajos registrados desde 1930. Por el contrario, entre los países exportadores de petróleo el deterioro de la relación de precios del intercambio durante los últimos cuatro años no logró anular completamente el notable avance que ésta registró en el bienio 1979-1980. Así, en todas estas economías, salvo Perú, el índice de la relación de precios del intercambio superó todavía por amplio margen al de cualquiera de los países no exportadores de petróleo, con la única excepción de Colombia (cuadro 8).

Gracias a la estabilización de la relación de precios del intercambio y al fuerte crecimiento del volumen de las exportaciones, el poder de compra de éstas experimentó en 1984 su primer aumento de importancia desde 1980 (cuadro 9 y

Cuadro 8
AMERICA LATINA: RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO DE BIENES
(Índices: 1970 = 100 y tasas de crecimiento)

País	Índices				Tasas de crecimiento				Tasas acumuladas	
	1975	1980	1983	1984 ^a	1981	1982	1983	1984 ^a	1979-1980	1981-1984 ^a
América Latina	114	121	95	95	-8.4	-9.0	-6.2	0.2	7.0	-21.7
Países exportadores de petróleo										
Bolivia	111	139	139	138	-5.0	-1.0	6.6	-0.9	15.7	-0.6
Ecuador	162	239	185	188	-10.0	-7.7	-6.8	1.7	36.7	-21.3
México	106	164	129	120	-1.0	-18.0	-3.4	-6.8	37.9	-26.8
Perú	104	130	95	82	-17.6	-12.1	0.2	-13.3	50.6	-37.1
Venezuela	340	511	485	470	-1.0	-2.2	-1.9	-3.2	63.8	-8.0
Países no exportadores de petróleo										
Argentina	99	93	79	81	-4.7	-7.5	-3.2	2.4	17.2	-12.6
Brasil	85	66	53	58	-16.6	-3.8	0.2	8.8	-23.7	-12.5
Colombia	82	126	114	121	-22.5	13.9	2.3	6.3	-16.2	-3.9
Costa Rica	77	94	69	70	-14.3	-10.2	-4.9	2.0	-5.0	-25.3
Chile	52	47	37	34	-21.0	-10.4	7.8	-7.4	-4.1	-28.0
El Salvador	87	103	83	83	-12.6	-0.8	-7.1	0.4	-22.6	-19.1
Guatemala	69	92	62	62	-8.2	-13.2	-15.6	-0.6	-19.2	-33.3
Haití	92	98	78	78	-9.4	-5.8	-6.6	—	-12.9	-20.2
Honduras	91	105	86	85	-13.0	-5.0	-1.0	-0.8	-7.1	-18.9
Nicaragua	79	78	54	57	-11.3	-10.7	-13.0	6.5	-19.6	-26.6
Panamá	109	72	57	53	-0.1	-19.0	-1.0	-8.4	-2.5	-26.7
Paraguay	104	96	80	81	4.6	-15.8	-5.3	0.9	-22.1	-15.9
República Dominicana	148	101	78	81	3.6	-31.5	8.6	4.0	19.0	-19.8
Uruguay	74	80	72	73	-11.7	0.6	1.3	1.8	-5.7	-8.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

gráfico VII). Sin embargo, esa alza es resultado neto de cambios muy dispares en el poder adquisitivo de las exportaciones de los distintos países de la región. Así, mientras aumentaba en forma extraordinaria (25%) en Brasil, entre 10% y 12%

en Argentina, Paraguay y República Dominicana, y alrededor de 7% en Venezuela, Ecuador y México, se reducía de manera marcada en Panamá (-28%), Uruguay (-11%) y Bolivia (-9%) y disminuía en otros cinco países.

Cuadro 9
AMERICA LATINA: PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES
(Indices: 1970 = 100 y tasas de crecimiento)

País	Indices				Tasas de crecimiento				Tasas acumuladas	
	1975	1980	1983	1984 ^a	1981	1982	1983	1984 ^a	1979/ 1980	1981/ 1984 ^a
América Latina	132	208	201	221	1.8	-6.6	1.9	9.7	28.4	6.3
Países exportadores de petróleo										
Bolivia	166	308	303	317	1.9	-3.5	0.1	4.5	71.1	2.9
Ecuador	133	165	135	123	-6.3	-7.6	-5.8	-8.8	12.3	-25.5
México	280	466	409	438	-6.5	-7.8	2.0	7.0	29.1	-6.0
Perú	127	458	586	626	17.3	1.3	7.6	6.8	101.2	36.6
Venezuela	74	140	94	91	-22.8	-2.5	-10.7	-3.3	61.8	-35.0
	214	301	217	251	-6.2	-13.8	-10.9	8.1	68.6	-16.4
Países no exportadores de petróleo										
Argentina	109	152	150	169	-3.3	-7.2	10.2	13.2	1.0	11.8
Brasil	78	139	142	157	10.6	-12.9	6.0	10.6	1.7	12.9
Colombia	135	179	193	240	4.0	-10.2	15.3	24.7	5.4	34.3
Costa Rica	124	194	150	150	-25.5	4.0	0.1	-0.2	-1.1	-22.8
Chile	107	142	106	113	-5.3	-17.3	-4.6	6.1	-6.7	-20.5
El Salvador	67	109	95	89	-24.1	3.9	11.2	-6.5	27.9	-18.1
Guatemala	121	156	94	97	-29.3	-16.5	2.5	3.1	-0.3	-37.7
Haití	101	172	106	107	-18.7	-12.9	11.7	0.8	-0.1	-37.9
Honduras	99	193	150	146	-33.2	8.8	7.2	2.9	14.5	-24.5
Nicaragua	94	164	128	133	-13.2	-14.6	5.1	3.8	8.1	-19.0
Panamá	113	82	66	67	6.4	-22.3	-2.5	2.1	-49.1	-18.0
Paraguay	118	77	60	43	-11.9	-3.8	-9.2	-28.0	-14.9	-44.6
República Dominicana	139	203	159	175	-4.4	-4.0	-10.7	10.5	-19.2	-13.5
Uruguay	224	150	116	130	18.1	-36.7	3.7	12.2	6.5	-13.3
	83	140	156	139	4.9	8.7	-2.6	-11.0	0.2	-0.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

b) El balance de pagos

A consecuencia del crecimiento mucho mayor del valor de las exportaciones que del monto de las importaciones, el superávit del comercio de bienes experimentó un nuevo y significativo aumento en 1984. De hecho, el total de más de 37 600 millones de dólares a que ascendió el superávit no sólo fue superior en 20% al de

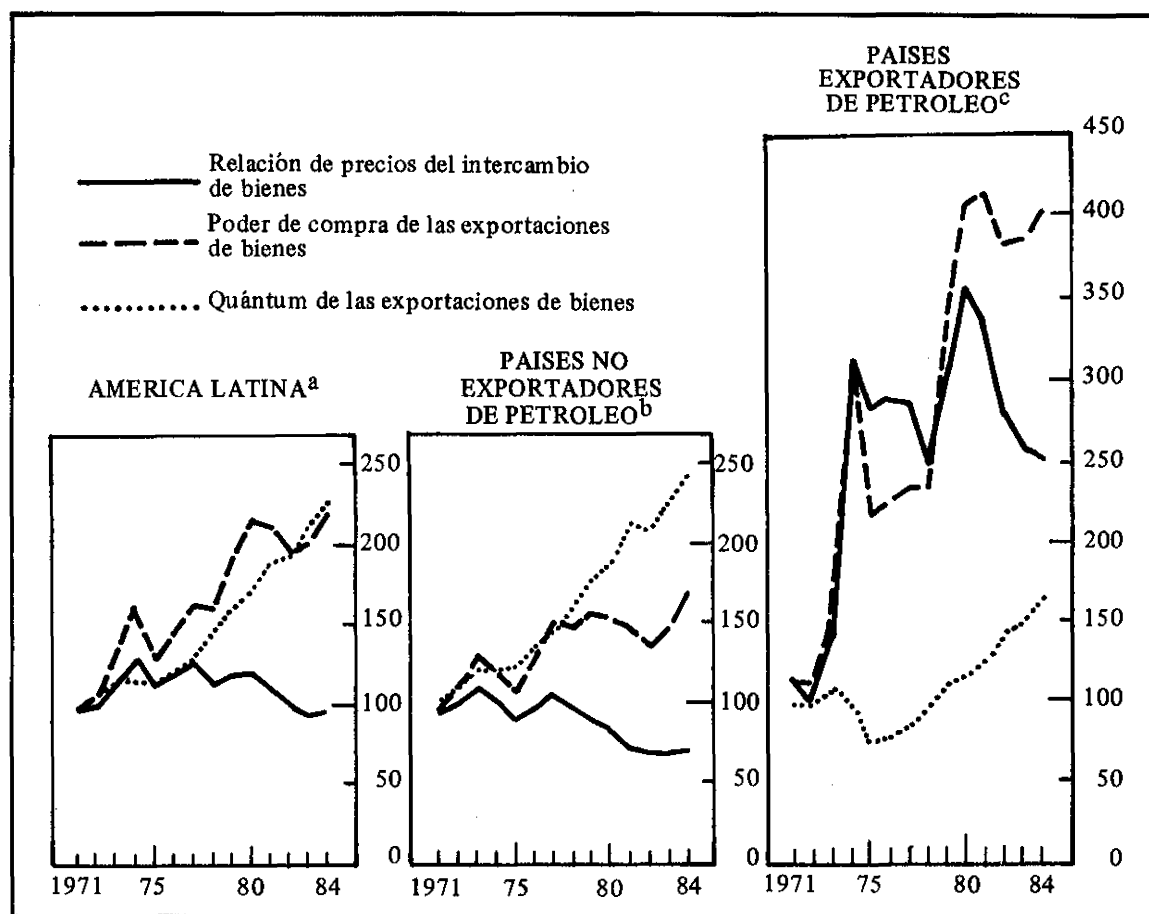
1983 sino que casi cuadruplicó el registrado apenas dos años antes (cuadro 10).

En este resultado influyó, sobre todo, la enorme expansión del saldo positivo obtenido por el Brasil, que casi se dobló al subir de menos de 6 500 millones de dólares en 1983 a 12 600 millones en 1984, superando ampliamente las previsiones iniciales. Pero también obedeció al

importante incremento, por segundo año consecutivo, registrado por el superávit comercial en Argentina y en Venezuela, la duplicación del

logrado por el Perú, y la reducción del déficit en el comercio de bienes en Colombia, Haití, Honduras, Panamá y República Dominicana.

Gráfico VII
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES
DEL COMERCIO EXTERIOR
(Indices 1970 = 100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^a19 países.

^bDesde 1970 a 1975 incluye 16 países. A partir de 1976 excluye México y Perú.

^cDesde 1970 a 1975 incluye Bolivia, Ecuador y Venezuela; a partir de 1976 se agregan México y Perú.

En el conjunto de la región el excedente logrado en el comercio de bienes permitió financiar íntegramente los pagos netos de intereses y utilidades, pese a que se habían elevado de 34 500 millones de dólares en 1983 a 37 300 millones en 1984. Gracias a ello, y debido también a la nueva y marcada disminución que tuvieron en 1984 los pagos netos de servicios, el déficit de la cuenta corriente se redujo 65% y equivalió a

menos de la décima parte del registrado tan sólo dos años antes (cuadro 11). La reducción fue fruto, sin embargo, de tendencias contrapuestas en las distintas economías de la región. El país que más influyó fue Brasil, con un déficit de apenas 550 millones de dólares, en circunstancias que tan sólo dos años antes ese déficit llegaba a más de 16 300 millones. Además, en 1984 continuaron reduciendo el saldo negativo de su

Cuadro 10
AMERICA LATINA: BALANCE COMERCIAL
(Millones de dólares)

País	Exportaciones de bienes fob			Importaciones de bienes fob			Balance de bienes		
	1982	1983	1984 ^a	1982	1983	1984 ^a	1982	1983	1984 ^a
América Latina	86 389	86 168	94 790	76 726	54 727	57 170	9 663	31 441	37 620
Países exportadores de petróleo									
Bolivia	828	757	730	429	482	460	399	275	270
Ecuador	2 343	2 365	2 490	2 181	1 408	1 580	162	957	910
México	22 081	22 235	23 500	14 434	7 723	10 000	7 647	14 512	13 500
Perú	3 293	3 017	3 010	3 271	2 723	2 430	-428	294	580
Venezuela	16 332	14 695	15 890	13 584	6 781	7 350	2 748	7 878	8 540
Países no exportadores de petróleo									
Argentina	41 512	43 135	49 170	42 377	35 610	35 350	-865	7 525	13 820
Brasil	7 622	7 838	8 700	4 859	4 120	4 270	2 763	3 718	4 430
Colombia	20 172	21 906	26 960	19 395	15 434	14 360	777	6 472	12 600
Costa Rica	3 215	3 003	3 050	5 404	4 759	4 720	-2 189	-1 756	-1 670
Chile	871	851	960	780	894	1 110	91	-43	-150
Chile	3 706	3 827	3 680	3 642	2 818	3 270	64	1 009	410
El Salvador	704	732	780	826	803	910	-122	-71	-130
Guatemala	1 200	1 092	1 150	1 284	1 056	1 140	-84	36	10
Haití	174	179	200	336	352	350	-162	-173	-150
Honduras	677	695	740	681	761	750	-4	-66	-10
Nicaragua	406	429	430	723	778	780	-317	-349	-350
Panamá	345	317	250	1 441	1 246	1 100	-1 096	-929	-850
Paraguay	396	326	380	711	552	580	-315	-226	-200
República Dominicana	768	783	890	1 257	1 297	1 220	-489	-514	-330
Uruguay	1 256	1 157	1 000	1 038	740	790	218	417	210

Fuente: 1982, 1983: Fondo Monetario Internacional; las cifras para 1983 de Costa Rica, Ecuador, El Salvador y la República Dominicana son estimaciones de la CEPAL. Las cifras de Chile para 1982, 1983 y 1984: Banco Central de Chile.

^aCEPAL, estimaciones preliminares sujetas a revisión. Cifras redondeadas a la decena más próxima.

cuenta corriente Argentina, Colombia, Perú, Paraguay, Nicaragua, Costa Rica y Haití. Venezuela y México siguieron siendo los únicos países de la región que obtuvieron excedentes en sus operaciones corrientes, si bien el de México fue 10% más bajo que el logrado el año anterior. En cambio, en 1984 acusó un fuerte incremento el déficit en Chile (superado sólo por los de Colombia y Argentina) y en Ecuador, y subieron en forma moderada los saldos negativos de Bolivia y de la mayoría de los países de América Central (cuadro 11).

Contrariamente a lo ocurrido en los dos años anteriores, en que la reducción del déficit de la cuenta corriente fue acompañada y en buena

medida causada por el pronunciado descenso del ingreso neto de capitales, en 1984 coincidió con una recuperación en la afluencia de préstamos e inversiones a la región. El monto de estos últimos, fue, además, bastante mayor que el del saldo negativo de las operaciones corrientes. En consecuencia, el balance de pagos cerró por primera vez desde 1980 con un superávit de alrededor de 7 500 millones de dólares.

No obstante la recuperación del ingreso neto de capitales, su monto siguió siendo muy inferior al de los pagos netos de intereses y utilidades. De ahí que, igual que en los dos años anteriores, América Latina efectuara en 1984 una cuantiosa transferencia de recursos hacia el exterior. La

Cuadro 11
AMERICA LATINA: BALANCE DE PAGOS
(Millones de dólares)

País	Pagos netos de servicios ^a			Pagos netos de utilidades e intereses			Balance en cuenta corriente ^c			Movimiento neto de capitales ^d			Balance global ^e		
	1982	1983	1984 ^b	1982	1983	1984 ^b	1982	1983	1984 ^b	1982	1983	1984 ^b	1982	1983	1984 ^b
América Latina	12 745	6 596	4 030	37 641	34 465	37 330	-40 613	-8 957	-3 090	19 200	4 435	10 615	-21 413	-4 522	7 525
Países exportadores de petróleo															
Bolivia	122	141	150	415	424	490	-121	-271	-340	153	252	220	32	-19	-120
Ecuador	530	367	260	847	718	950	-1 215	-128	-300	875	274	240	-340	146	-60
México	2 390	549	-1 000	11 271	9 108	10 100	-5 922	4 968	4 500	1 812	-2 946	-1 000	-4 110	2 022	3 500
Perú	315	254	200	1 034	1 133	1 320	-1 777	-1 093	-940	1 637	1 027	870	-140	-66	-70
Venezuela	4 825	1 751	1 440	1 530	2 226	3 230	-4 222	3 709	3 670	-3 944	-3 554	-2 630	-8 166	155	1 040
Países no exportadores de petróleo															
Argentina	434	761	1 150	4 716	5 409	5 430	-2 354	-2 436	-2 150	1 686	-13	2 550	-668	-2 449	400
Brasil	3 589	2 407	1 900	13 495	11 012	11 400	-16 314	-6 842	-550	11 120	4 946	5 220	-5 194	-1 896	4 670
Colombia	87	317	40	787	839	650	-2 897	-2 739	-2 260	2 021	829	640	-876	-1 910	-1 620
Costa Rica	-21	-5	-70	345	415	370	-206	-383	-360	331	401	330	125	18	-30
Chile	555	471	540	1 921	1 703	1 840	-2 372	-1 116	-1 930	1 026	587	1 990	-1 346	-529	60
El Salvador	72	32	50	129	196	220	-271	-239	-330	242	418	330	-29	179	—
Guatemala	231	177	260	122	114	40	-376	-225	-240	338	276	240	-38	51	—
Haití	87	83	80	14	12	20	-182	-208	-200	137	175	220	-45	-33	20
Honduras	52	54	40	202	149	200	-249	-260	-240	204	213	240	-45	-47	—
Nicaragua	65	112	90	140	61	90	-514	-519	-530	580	588	420	66	69	-110
Panamá	-849	-886	-820	236	306	240	-538	-409	-330	524	440	350	-14	31	20
Paraguay	92	-25	10	-14	53	70	-391	-252	-270	329	257	135	-62	5	-135
República Dominicana	-97	-164	-230	254	299	330	-457	-454	-230	311	276	230	-146	-178	—
Uruguay	266	200	-60	197	288	340	-235	-60	-60	-182	-11	20	-417	-71	-40

Fuente: 1982, 1983, Fondo Monetario Internacional; las cifras para 1983 de Costa Rica, Ecuador, El Salvador, y la República Dominicana son estimaciones de la CEPAL sujetas a revisión. Las cifras de Chile 1982, 1983 y 1984, Banco Central.

^aExcluye pagos netos de utilidades e intereses.

^b1984: estimaciones preliminares de la CEPAL, sujetas a revisión. Cifras redondeadas a la decena más próxima.

^cIncluye transferencias unilaterales privadas netas.

^dIncluye capital a largo y corto plazo, transferencias unilaterales oficiales y errores y omisiones.

^eCorresponde a la variación de las reservas internacionales (con signo contrario) más los asientos de contrapartida.

transferencia sumó alrededor de 26 700 millones de dólares, monto que, si bien menor que los casi 31 000 millones registrados el año anterior,

representó una reducción de la capacidad para importar equivalente a alrededor de 24% de las exportaciones de bienes y servicios (cuadro 12).

Cuadro 12
AMERICA LATINA: FINANCIAMIENTO NETO DISPONIBLE TRAS EL PAGO
DE UTILIDADES E INTERESES

(Miles de millones de dólares)

Año	Afluencia neta de capital	Pagos netos de utilidades e intereses	Financiamiento neto disponible (3) = (1)-(2)	Financiamiento neto disponible real ^a	Exportaciones de bienes y servicios	Financiamiento neto disponible/exportaciones de bienes y servicios ^b (6) = (3) / (5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1973	7.8	4.2	3.6	8.3	28.9	12.5
1974	11.4	5.0	6.4	12.5	43.6	14.7
1975	14.2	5.5	8.7	15.5	41.1	21.2
1976	18.2	6.8	11.4	19.4	47.3	24.1
1977	17.0	8.2	8.8	14.1	55.9	15.7
1978	26.1	10.2	15.9	23.7	61.4	25.9
1979	28.6	13.6	15.0	19.8	82.0	18.3
1980	30.0	18.0	12.0	13.9	105.8	11.3
1981	37.7	27.7	10.0	10.6	114.1	8.8
1982	19.2	37.6	-18.4	-19.1	101.9	-18.1
1983	4.4	34.5	-30.1	-30.9	100.5	-30.0
1984 ^c	10.6	37.3	-26.7	-26.7	113.0	-23.6

Fuente: FMI, *Balance of Payments Yearbook* (varios números); y estimaciones de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^aObtenido deflactando la columna 3 por el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos, con base 1984 = 100.

^bEn porcentajes.

^cEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

La mayor parte de esa transferencia se originó en México, Brasil, Venezuela y Argentina, aunque, en términos relativos, fue también apreciable en Ecuador, Perú, Uruguay y Bolivia. Por el contrario, Paraguay, Haití y los países de América Central, con la sola excepción de Costa Rica, siguieron recibiendo un monto considerable de recursos desde el exterior (cuadro 11).

c) La deuda externa

Según estimaciones preliminares, la deuda externa total de América Latina totalizó a fines de 1984 aproximadamente 360 000 millones de dólares. Habría aumentado, por lo tanto, en alrededor de 5.5%, continuando así la tendencia hacia un crecimiento más moderado del endeudamiento externo que se inició en 1982 (cuadro 13).

El ritmo de aumento de la deuda fue tam-

bién menor en 1984 que el de las exportaciones de bienes y servicios. En consecuencia, la relación deuda-exportaciones disminuyó por primera vez en los últimos cuatro años. Sin embargo, ese coeficiente (3.3) continuó siendo muy alto en términos comparativos internacionales y muy superior al 2.3 que se registró, en promedio, en el período 1978-1981.

Por otra parte, debido tanto al aumento de la deuda como al alza que tuvieron en 1984 las tasas medias de interés en los principales mercados financieros internacionales, los pagos de intereses efectuados por América Latina se incrementaron en alrededor de 10%, esto es, a una tasa algo inferior a la de las exportaciones de bienes y servicios (gráficos VIII y IX). Por lo tanto, la relación intereses-exportaciones disminuyó, sólo li-

Cuadro 13
 AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA
 (Saldo a fines de año en millones de dólares)

País	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
América Latina	150 893	181 978	221 059	275 422	315 336 ^b	340 937 ^b	360 170 ^b
Países exportadores de petróleo							
Bolivia ^c	64 390	77 585	92 324	118 963	135 657 ^b	145 672 ^b	153 460 ^b
Ecuador	1 762	1 941	2 220	2 450	2 373	3 065	3 200
México	2 975	3 554	4 652	5 868	6 187	6 689	6 860
Perú	33 946	39 685	49 349	72 007	85 000 ^{bd}	90 000 ^{bd}	95 900 ^{bd}
Venezuela ^c	9 324	9 334	9 594	9 638	11 097	12 418	13 500
	16 383	23 071	26 509	29 000	31 000	33 500	34 000
Países no exportadores de petróleo							
Argentina	86 503	104 393	128 735	156 459	179 679	195 265	206 710
Brasil ^f	12 496	19 034	27 162	35 671	43 634	45 500	48 000
Colombia	52 285	58 907	68 354	78 580	87 580	96 500	101 800
Costa Rica	4 247	5 117	6 277	7 930	9 421	10 405	10 800
Chile ^g	1 870	2 333	3 183	3 360	3 497	3 848	4 050
El Salvador	6 664	8 484	11 084	15 542	17 153	17 431	18 440 ^h
Guatemala	986	939	1 176	1 471	1 683	2 000	2 300
Haití ^c	821	934	1 053	1 409	1 504	1 766	1 910
Honduras	210	248	290	372	410	446	600
Nicaragua ^c	971	1 280	1 510	1 708	1 800	2 079	2 250
Panamá ^c	961	1 131	1 579	2 163	2 797	3 385	3 900
Paraguay	1 774	2 009	2 211	2 338	2 820	3 275	3 550
República Dominicana	669	733	861	949	1 204	1 469	1 560
Uruguay	1 309	1 565	1 839	1 837	1 921	2 572	2 850
	1 240	1 679	2 156	3 129	4 255	4 589	4 700

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial; Brasil y Venezuela: CEPAL, sobre la base de datos del Banco de Pagos Internacionales.

^aCifras preliminares.

^bCifras no comparables con las de los años anteriores a 1982, debido a la inclusión de la deuda de los bancos comerciales de México.

^cCorresponde a la deuda pública.

^dIncluye la deuda de bancos comerciales. Estimaciones sobre la base de información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

^eIncluye la deuda pública más la deuda no garantizada de largo y corto plazo con instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales.

^fIncluye la deuda total de mediano y largo plazo más la deuda de corto plazo con las instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales.

^gDeuda de corto, mediano y largo plazo, excluidos la deuda con el FMI y los créditos de corto plazo para operaciones de comercio exterior.

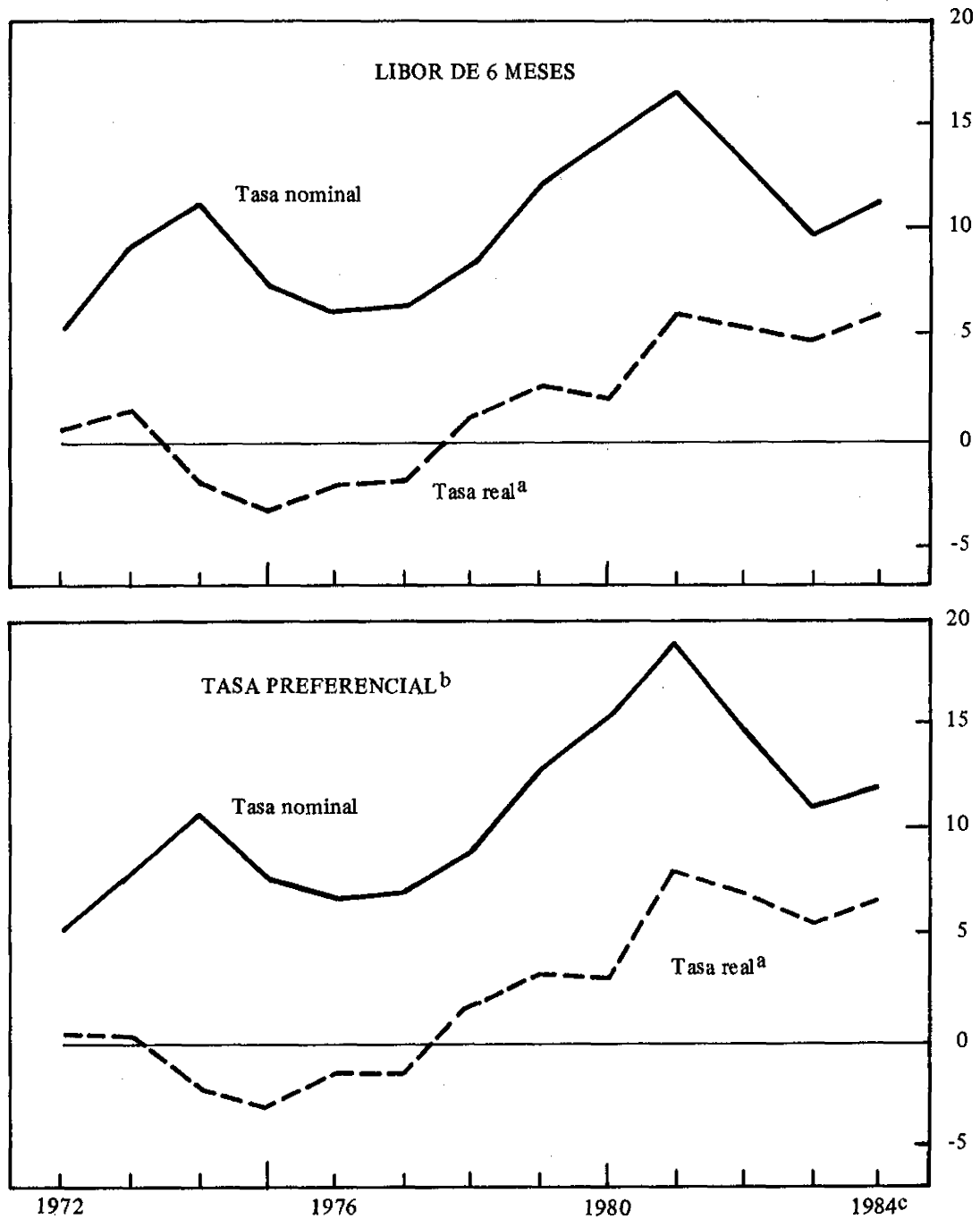
^hAl mes de septiembre.

geramente, a 35%, y continuó siendo así muy superior a la observada hasta 1981. La relación fue mucho mayor en Bolivia (57%), Argentina (52%) y Chile (45%), pero bastante menor en Colombia (21%), Paraguay (19%) y, sobre todo, en los países de América Central y del Caribe (cuadro 14).

Por último, mejoraron en 1984 las condicio-

nes en que los países de América Latina renegociaron su deuda externa. En efecto, tanto las comisiones y los márgenes cobrados por sobre las tasas básicas de interés, como los plazos de las amortizaciones reprogramadas y de los nuevos créditos obtenidos en la segunda y tercera ronda de renegociaciones, representaron un avance con respecto a las condiciones sumamente desfa-

Gráfico VIII
TASAS DE INTERES INTERNACIONALES NOMINALES Y REALES
(Porcentajes)



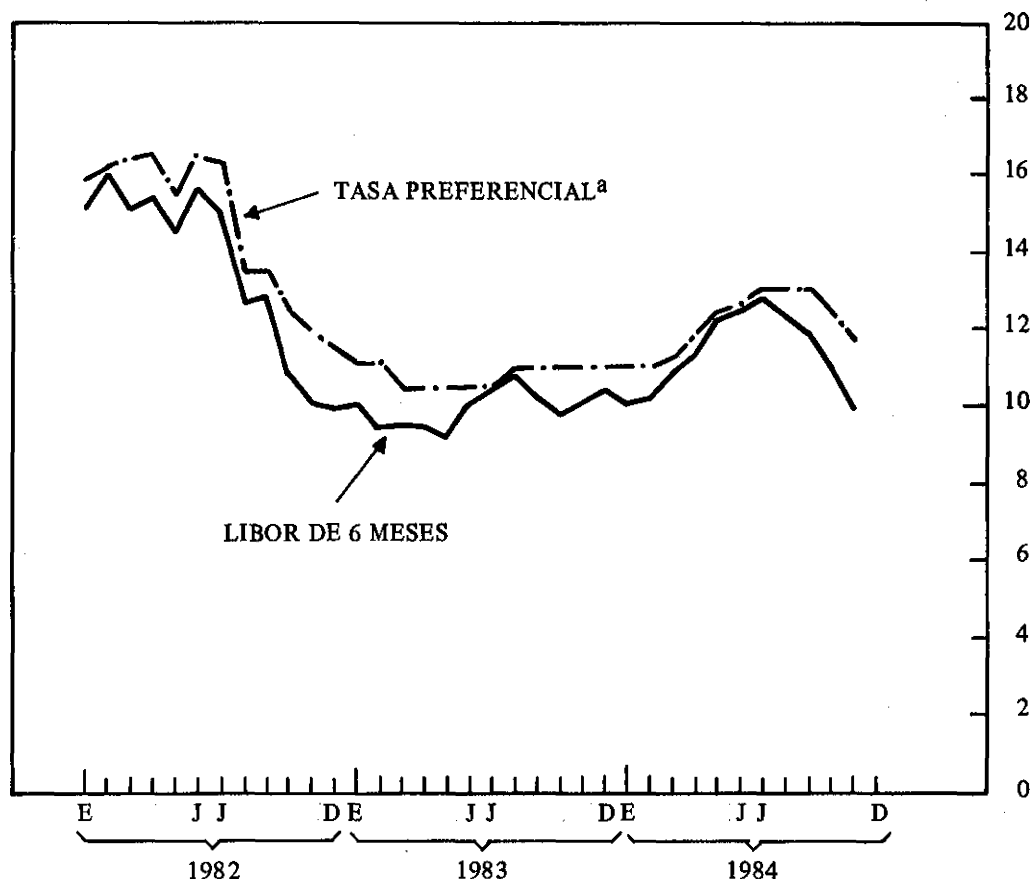
Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones del Morgan Guaranty Trust, *World Financial Markets* y del *Economic Report of the President*, Washington, febrero de 1984.

^aTasa nominal deflactada por el índice de precios al consumidor de los países industrializados.

^bTasa preferencial que los bancos estadounidenses otorgan a sus mejores clientes (*prime rate*).

^cPromedio enero a noviembre.

Gráfico IX
TASAS DE INTERES INTERNACIONALES NOMINALES
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones del Fondo Monetario Internacional.

^aTasa preferencial que los bancos estadounidenses otorgan a sus mejores clientes (*prime rate*).

vorables que se habían acordado en 1982 y 1983. El cambio fue muy notable en los casos de México, Venezuela y Argentina, en cuyos acuerdos con los respectivos comités bancarios se rebajaron fuertemente o incluso se eliminaron las co-

misiones, se redujeron considerablemente los márgenes sobre las tasas básicas, se reprogramaron los vencimientos correspondientes a períodos más largos y se obtuvieron también plazos mayores de amortización (cuadros 15 y 16).

Cuadro 14
 AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LOS INTERESES TOTALES PAGADOS
 Y LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS^a

(Porcentajes)

País	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^b
América Latina	12.4	15.5	17.4	19.9	26.4	39.0	35.8	35.0
Países exportadores de petróleo								
Bolivia	9.9	13.7	18.1	24.5	35.5	43.6	49.3	57.0
Ecuador	4.8	10.3	13.6	18.2	24.3	30.1	26.0	31.5
México	25.4	24.0	24.8	23.1	28.7	39.9	36.7	36.5
Perú	17.9	21.2	14.7	16.0	21.8	24.7	31.2	35.5
Venezuela	4.0	7.2	6.9	8.1	12.7	21.0	20.3	25.0
Países no exportadores de petróleo								
Argentina	7.6	9.6	12.8	22.0	31.7	54.6	58.4	52.0
Brasil	18.9	24.5	31.5	34.1	40.4	57.1	43.4	36.5
Colombia	7.4	7.7	10.1	13.3	21.6	25.0	21.7	21.5
Costa Rica	7.1	9.9	12.8	18.0	25.5	33.4	41.8	32.0
Chile	13.7	17.0	16.5	19.3	34.6	49.5	39.4	45.5
El Salvador	2.9	5.1	5.3	6.5	7.5	11.9	14.2	15.0
Guatemala	2.4	3.6	3.1	5.3	7.5	7.8	7.6	4.0
Haití	2.3	2.8	3.3	2.0	3.2	2.4	4.9	5.0
Honduras	7.2	8.2	8.6	10.6	14.5	22.4	17.7	19.0
Nicaragua	7.0	9.3	9.7	15.7	15.5	33.2	19.3	18.5
Paraguay	6.7	8.5	10.7	14.3	15.9	14.9	24.3	19.0
República Dominicana	8.8	14.0	14.4	14.7	10.5	22.6	24.9	23.5
Uruguay	9.8	10.4	9.0	11.0	13.1	22.4	27.6	31.5

Fuente: 1977-1983: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*; 1984: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^aLos intereses incluyen los correspondientes a la deuda de corto plazo.

^bEstimaciones preliminares sujetas a revisión.

II

Conclusiones

En informes anteriores caracterizamos la crisis económica actual de América Latina como la peor desde los años aciagos de la Gran Depresión. De hecho, la crisis que se desencadenó en 1981 ha sido la más profunda, generalizada y larga que haya sufrido América Latina en el último medio siglo y ha implicado grandes costos, tanto económicos como sociales. En efecto, para enfrentar la difícil situación del balance de pagos, la región se vio obligada a emprender dolorosos procesos de ajuste económico que duran ya

cuatro años y que han tenido graves consecuencias sociales y aun políticas.

En lo económico, debieron comprimirse violentamente las importaciones, para generar excedentes en el balance comercial que permitieran cumplir con el servicio de la deuda. El proceso fue acompañado en la práctica por una brusca contracción del gasto interno que en muchos casos provocó, además, un descenso de los niveles de empleo y producción.

Así, el producto por habitante de la región

decaió en 1983 al nivel que había alcanzado ya en 1976. Además, en muchos países aumentó en forma alarmante el desempleo y se incrementaron tanto el subempleo visible —personas que trabajan menos que una jornada normal— y el subempleo invisible —que se refleja en la proliferación de actividades inestables y de muy baja productividad— que no están cubiertos por el seguro social ni por los beneficios de la legislación laboral. Este deterioro de la situación ocupacional se vio acompañado por fuertes bajas de los salarios reales, que en muchos países se mantienen en niveles similares a los de comienzos de la década pasada. Al mismo tiempo, empeoraron —en algunos casos de manera ostensible— las condiciones de alimentación, salud y vivienda, y se sacrificaron inversiones y gastos sociales fundamentales, hecho que, como es natural, afectará las posibilidades de mejorar los niveles de vida en los próximos años.

En conjunto, estos factores explican en buena medida las tensiones sociales que se observan en varios países de la región. A ello se suman la inestabilidad política y aun los conflictos bélicos que afectan a algunos países latinoamericanos, todo lo cual da cuenta de un inquietante panorama social.

Como lo ponen de manifiesto las cifras presentadas, en 1984 se interrumpió y en ciertos casos tendió a cambiar de dirección, la tendencia descendente que venían mostrando algunos indicadores económicos principales. Este hecho, sin embargo, debe evaluarse serenamente, sin inducir a un optimismo que podría resultar incluso ingenuo. En efecto, como hemos señalado en muchas oportunidades, las cifras globales no son, necesariamente, indicativas o representativas de la situación en todos los países de la región, ya que tienden a reflejar de preferencia la evolución económica de las economías de mayor tamaño.

Así, como lo muestra la experiencia reciente, aquellos países con mayor capacidad de reacción a los cambios en los precios relativos y con vinculaciones más estrechas con el mercado estadounidense, pudieron aumentar fuertemente sus exportaciones a ese país. La mayor flexibilidad de sus aparatos productivos les permitió, asimismo, llevar a cabo una rápida sustitución de importaciones, proceso para el cual contaban con capacidad instalada ociosa o subutilizada, generada en

parte por las fuertes inversiones que habían realizado en los periodos precedentes y en parte por la marcada caída que sufrió la demanda interna. Tales fueron, especialmente, los casos de Brasil y México.

En cambio, otros países no pudieron realizar avances similares ni en el aumento de las exportaciones ni en la sustitución de importaciones, a pesar de haber introducido también fuertes cambios en sus precios relativos. En algunos de ellos la inelasticidad a corto plazo de sus sectores productivos o la conexión tradicional con mercados externos menos dinámicos o receptivos que el norteamericano, representaron obstáculos de importancia para un avance significativo en el proceso de ajuste.

Sin embargo, la evolución relativamente favorable de algunas de las economías más grandes de la región y la capacidad que ellas y algunas otras han mostrado para administrar situaciones muy difíciles de balance de pagos, han generado en los últimos meses una sensación generalizada de alivio en ciertos círculos internacionales. Aunque esa sensación se explica hasta cierto punto si se considera la capacidad de reacción que han mostrado algunos países latinoamericanos para reestructurar su economía interna y hacer frente así a la crisis del balance de pagos, sería peligroso que esa sensación de alivio se convirtiera en una actitud de optimismo sin reservas frente al futuro inmediato. En efecto, es evidente que en los próximos años será preciso, por una parte, que se consoliden los indudables avances que se han logrado hasta ahora y, por otra, que se corrijan los aspectos negativos que aún persisten. Tal es el propósito de las siguientes observaciones.

1. *Aportes para una evaluación del proceso de ajuste*

En el proceso de ajuste que se ha llevado a cabo hasta el presente deben distinguirse, en primer término, ciertos factores positivos; en segundo lugar, algunos elementos que hacen que dicho proceso sea aún frágil y vulnerable y, por último, la persistencia de aspectos claramente negativos que podrían anular los cambios en general favorables que empezaron a manifestarse en 1984.

a) *Elementos positivos*

En el transcurso de 1984 se destacaron ele-

mentos positivos en el proceso de ajuste de la región que tuvieron una influencia decisiva en el comportamiento de algunas economías, en particular de las de mayor tamaño. Entre ellos cabe señalar:

i) La reactivación de la economía mundial —especialmente la de los Estados Unidos—, que hizo que el crecimiento de los países de la OCDE fuese de cerca de 4%, tasa moderada, pero muy superior a la de alrededor de 2.5% registrada en los dos años precedentes. El mayor crecimiento de los países industrializados ayudó a generar una expansión considerable en el volumen del comercio internacional, en lo que influyó sobre todo la mayor demanda de importaciones de la economía de los Estados Unidos, hecho que se reflejó, a su vez, en un déficit comercial del orden de 125 000 millones de dólares en ese país.

ii) El comportamiento más favorable de las economías centrales y la rápida expansión de la demanda norteamericana de importaciones influyeron positivamente en las exportaciones de los países de la región. Así, durante los primeros ocho meses de 1984, América Latina elevó sus exportaciones al mercado norteamericano en algo más de 20% y algunos de los países que disponían de una mayor capacidad exportadora y que reorientaron con mayor velocidad sus ventas hacia Estados Unidos las aumentaron aún más.

iii) Los acuerdos de reprogramación de la deuda externa negociados por muchos países latinoamericanos con el Fondo Monetario Internacional y los bancos privados internacionales sirvieron para controlar las situaciones más difíciles y apremiantes de balance de pagos. Esos procesos atravesaron distintas fases, en que fueron mejorando sensiblemente las condiciones de la refinanciación de las deudas. En particular, cabe destacar las logradas por México y Venezuela y el acuerdo a que recientemente ha llegado Argentina con su comité bancario, que incluyen reprogramaciones plurianuales de los vencimientos, plazos de amortización bastante más largos, y una reducción considerable de los márgenes sobre las tasas básicas y de otros gastos de intermediación bancaria (cuadros 15 y 16).

iv) La evolución favorable de las tasas internacionales de interés en los últimos meses, luego de un período en que subieron marcadamente. En el caso de que la rebaja de dos puntos y medio que registraron recientemente se mantenga du-

rante todo el año 1985, la región se beneficiaría con un ahorro neto en el servicio de la deuda de aproximadamente 6 500 millones de dólares anuales.

v) El aumento de las reservas internacionales de América Latina, luego de las bajas registradas en los tres años anteriores, da cierta holgura en el manejo de los pagos externos y, en caso de perdurar, tendería a mejorar el crédito de los países y sus condiciones para renegociar de manera más favorable los compromisos de su deuda externa.

Estos elementos positivos en el frente externo se han visto fortalecidos por una creciente capacidad de diálogo entre los países de la región en torno al problema de la deuda y el ajuste externo. En poco menos de un año, han tenido lugar las importantes reuniones de Quito, Cartagena y Mar del Plata, hecho que contrasta con lo ocurrido en períodos anteriores, en que predominaban los planteamientos estrictamente bilaterales. Aunque no se ha puesto en tela de juicio en la región el tratamiento caso por caso de los procesos de renegociación de la deuda, se ha ido creando una conciencia generalizada entre los representantes políticos del más alto nivel y las autoridades económicas y financieras latinoamericanas sobre la necesidad de fortalecer el diálogo regional, a fin de idear acciones colectivas en el plano internacional que permitan mejorar el entorno general de las negociaciones actuales.

b) *Vulnerabilidades e insuficiencias*

Reconocer los aspectos positivos reseñados no significa, por cierto, ignorar aquellos aspectos que aún siguen suscitando legítimas preocupaciones respecto a las perspectivas inmediatas y, en particular, con relación al comportamiento probable de la economía mundial durante el año 1985. Este es un factor que influye fuertemente sobre la viabilidad y el costo de las actuales políticas de ajuste.

Entre los elementos de preocupación que persisten, cabe anotar:

i) La fuerte dependencia de la reciente expansión de las exportaciones latinoamericanas del ritmo del crecimiento interno y del aumento de las importaciones de los Estados Unidos. En efecto, la intensidad y la forma en que este país pudiera reducir en el futuro su alto déficit comercial podrían ejercer fuerte influencia sobre el

Cuadro 15
 AMERICA LATINA: CONDICIONES DE LA REPROGRAMACION DE LA DEUDA EXTERNA
 CON LA BANCA PRIVADA EN LA
 PRIMERA RONDA DE RENEGOCIACIONES:^a 1982/1983

País	Montos involucrados (millones de dólares)	Años de vencimientos reprogramados o año de giro del nuevo crédito	Condiciones			
			Margen sobre la LIBOR	Plazo (años)		Comisiones ^b
				Total	Gracia	
Brasil						
Amortización reprogramada	4 800	1983	2.50	8.0	2.5	1.50
Nuevos créditos	4 400	1983	2.13	8.0	2.5	1.50
Costa Rica						
Amortización reprogramada	620	1982-1984	2.25	8.5	4.0	1.38
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—
Cuba						
Amortización reprogramada	140	Sep. 1982-1983	2.25	8.0	3.0	1.25
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—
Chile						
Amortización reprogramada	3 460	1983-1984	2.13	8.0	4.0	1.25
Nuevos créditos	1 300	1983	2.25	7.0	4.0	1.25
Ecuador						
Amortización reprogramada	2 200	Nov. 1982-1983	2.25	7.0	1.0	1.25
Nuevos créditos	430	1983	2.38	6.0	1.5	1.25
Honduras						
Amortización reprogramada	120	1982-1984	2.38	7.0	3.0	1.38
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—
México						
Amortización reprogramada	23 000	Ago. 1982-1984	1.88	8.0	4.0	1.00
Nuevos créditos	5 000	1983	2.25	6.0	3.0	1.25
Nicaragua						
Amortización reprogramada	550	...	—	12.0	5.0	—
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—
Panamá						
Amortización reprogramada	180	1983	2.25	6.0	2.0	1.50
Nuevos créditos	100	1983	2.25	6.0	2.0	1.50
Perú						
Amortización reprogramada	380	1983	2.25	8.0	3.0	1.25
Nuevos créditos	450	1983	2.25	8.0	3.0	1.25
República Dominicana						
Amortización reprogramada	570	1982-1983	2.25	6.0	2.0	1.25
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—
Uruguay						
Amortización reprogramada	630	1983-1984	2.25	6.0	2.0	1.38
Nuevos créditos	240	1983	2.25	6.0	2.0	1.38

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

^aPara más antecedentes de la primera ronda de renegociaciones véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1983* (LC/L. 302), noviembre de 1984, pp. 49 a 68, y el *Estudio Económico de América Latina 1982*, pp. 81 a 91.

^bCalculadas como porcentaje del monto total de la transacción y pagadas sólo una vez al firmar los contratos crediticios. Se ha verificado que algunas comisiones no fueron dadas a conocer y por lo tanto las cifras podrían subestimar pagos por este concepto.

^cNicaragua paga una tasa máxima de 7%; la diferencia entre la tasa de interés vigente y el tope de 7% será capitalizada.

Cuadro 16
 AMERICA LATINA: CONDICIONES DE LA REPROGRAMACION DE LA DEUDA EXTERNA
 CON LA BANCA PRIVADA EN LA
 SEGUNDA Y TERCERA RONDAS DE RENEGOCIACIONES^a

País	Montos involucrados (millones de dólares)	Años de vencimientos reprogramados o año de giro del nuevo crédito	Condiciones			
			Margen sobre la LIBOR	Plazo (años)		Comisiones ^b
				Total	Gracia	
Segunda ronda de renegociaciones: 1983/1984						
Brasil						
Amortización reprogramada	5 400	1984	2.00	9.0	5.0	1.00
Nuevos créditos	6 500	1984	2.00	9.0	5.0	1.00
Cuba						
Amortización reprogramada	103	1984	1.88	9.0	5.0	...
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—
Chile						
Amortización reprogramada	—	—	—	—	—	—
Nuevos créditos	780	1984	1.75	9.0	5.5	0.63
Chile						
Amortización reprogramada	—	—	—	—	—	—
Nuevos créditos	780	1984	1.75	9.0	5.5	0.63
Ecuador						
Amortización reprogramada	600	1984	1.75	9.0	4.0	0.88
Nuevos créditos	400	1984	...	...	...	...
México						
Amortización reprogramada	—	—	—	—	—	—
Nuevos créditos	3 800	1984	1.50	10.0	5.0	0.63
Perú						
Amortización reprogramada	1 560	1984-jul. 1985	1.75	9.0	5.0	0.75
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—
Tercera ronda de renegociaciones: 1984/1985						
Argentina						
Amortización reprogramada	13 900	1982-1985	1.38	12.0	3.0	—
Nuevos créditos	4 200	1985	1.63	10.0	3.0	0.63
México						
Amortización reprogramada	43 000	1985-1990	1.13	14.0	—	—
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—
Venezuela						
Amortización reprogramada	28 500	1983-1988	1.13	12.5	—	—
Nuevos créditos	—	—	—	—	—	—

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

^aPara más antecedentes de la segunda ronda de renegociaciones véase la Segunda Parte del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1983*, publicación de la CEPAL, LC/L. 302, noviembre de 1984, pp. 49 a 68.

^bCalculadas como porcentaje del monto total de la transacción y pagadas sólo una vez al firmar los contratos crediticios. Nótese que ha podido verificarse que algunas comisiones no fueron dadas a conocer y por lo tanto las cifras podrían subestimar pagos por este concepto.

curso de las exportaciones de la región, con lo que se restringiría uno de los mecanismos hasta ahora de mayor importancia para hacer frente a los problemas de balance de pagos.

ii) La falta de simetría de la recuperación en otros centros industriales, en particular en Europa, a los que se encuentran comercialmente ligados muchos países de la región. El escaso dinamismo económico que muestran en años recientes esos países, unido a los procesos de ajuste estructural en que se hallan embarcados, han contribuido a generar altas tasas de desempleo que fomentan, a su vez, fuertes presiones de tipo proteccionista, las cuales menguan las posibilidades de expansión de algunos de los renglones de mayor dinamismo potencial entre las exportaciones latinoamericanas.

iii) La evolución futura de las tasas de interés sigue siendo un factor de extraordinaria importancia para los países de la región y, en algunos casos, resulta de mayor trascendencia a corto plazo que el propio comportamiento de la relación de precios del intercambio. Al respecto existe considerable incertidumbre. Mientras que en algunos círculos se prevé una caída sostenida de las tasas de interés, en otros se estima que éstas volverán a subir, hecho que dificultaría notablemente los procesos actuales de ajuste y elevaría en alto grado el costo del servicio de la deuda y los procesos de renegociación.

iv) El posible debilitamiento de la capacidad exportadora. En efecto, en medida importante el rápido incremento del volumen de las exportaciones registrado en los dos últimos años se basó en los saldos de producción interna que quedaron disponibles para la exportación, a raíz de la fuerte caída de la demanda interna. De allí que en la medida en que se reinicie y adquiera fuerza el crecimiento económico en nuestros países, algunos de esos excedentes podrían reducirse o incluso desaparecer, al ser absorbidos por la demanda interna. Por lo tanto, es preciso aumentar la capacidad productiva, lo que requiere tiempo y, sobre todo, más ahorro interno y externo para financiar las inversiones correspondientes.

c) Factores netamente negativos

A los factores positivos y a la fragilidad del proceso de ajuste señalados debe agregarse la persistencia de factores del todo negativos.

i) El comportamiento desfavorable de la relación de precios del intercambio ha gravitado y sigue afectando en forma muy severa a muchos países de la región que dependen de la exportación de materias primas. Al contrario de lo sucedido con ocasión de otras reactivaciones de la economía mundial, en ésta la relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos ha permanecido en niveles muy deprimidos o ha subido apenas. Al respecto, vale la pena recordar que los precios internacionales de productos tan decisivos para las exportaciones de algunos países de la región como el azúcar y el cobre, han caído en términos reales a sus niveles más bajos del último medio siglo. En estas circunstancias, es natural que sea menor para muchos países de la región la posibilidad de incrementar rápidamente el valor de las exportaciones y más difíciles de soportar los costos sociales y políticos del proceso de ajuste.

ii) La mayoría de los países de la región han debido seguir efectuando una transferencia de recursos hacia el exterior, por efecto de las altas tasas de interés vigentes en los mercados internacionales y del descenso del ingreso neto de capitales. Esa transferencia, además de cuantiosa, adquiere características perniciosas al tener que llevarse a cabo en un período en que la relación de precios del intercambio ha caído a niveles muy bajos.

iii) El alto servicio de la deuda externa se ha convertido, en no pocos casos, en factor inflacionario, en la medida en que una porción considerable del déficit público se origina precisamente en el servicio de los intereses de la deuda. Las dificultades para equilibrar los presupuestos públicos en estas condiciones mueven a los gobiernos a recurrir a medidas de financiamiento del déficit que a menudo tienen efectos inflacionarios y que agravan las presiones sobre los precios y los costos provenientes de otras fuentes u orígenes.

iv) Por último, es hecho conocido que persiste el retraimiento de los capitales privados externos y, en particular, el suministro de nuevo financiamiento neto de origen bancario. Tampoco se han recobrado las inversiones externas privadas.

2. El imperativo social y político del crecimiento

El prolongado receso económico de los últimos

años, la severidad de sus costos sociales y sus inquietantes connotaciones políticas, hacen que para todos los países de la región resulte imperioso reanudar el proceso de expansión económica. Ese objetivo parece en la actualidad más abordable que hace uno o dos años.

Un hecho que abona ese juicio es que la recuperación, aunque lenta y vacilante, ya se insinúa en no pocos países de la región. Otro, más fundamental, es la existencia de abundantes recursos humanos, naturales y de capital que están ociosos o subutilizados y que podrían mobilizarse para iniciar una recuperación sostenida y vigorosa, en caso de que se lograra limitar la restricción externa y se aplicaran políticas eficaces y austeras en el plano interno.

Recuérdese que las caídas de los niveles de producción y del ingreso ocurridas en los últimos años obligarán a realizar un esfuerzo considerable en la mayoría de nuestros países tan sólo para recuperar hacia fines de la década actual los niveles de vida que se habían alcanzado ya en sus inicios. Es más, incluso esa meta —que en un sentido muy real implica reconocer que habrá una “década perdida” desde el punto de vista del progreso económico y social— no parece viable en todos los casos. De hecho, algunos países de la región sólo lograrán recuperar los niveles de vida de finales del decenio de 1960 en el primer quinquenio de los noventa.

Es claro, entonces, que la superación de los difíciles problemas actuales no podría quedar librada a la operación exclusiva de las fuerzas del mercado. Ello requerirá una acción decidida y coherente de los gobiernos, que, junto con consolidar la recuperación económica, vaya cimentando un estilo de desarrollo más autónomo, dinámico y equitativo que en el pasado.

De allí que, no obstante haberse atenuado algunas de las características más negativas del proceso de ajuste que ocurrió en 1984, sigamos considerando necesarias nuevas iniciativas tanto para lograr un mejoramiento del entorno internacional como la calidad de las políticas internas.

a) *El mejoramiento del entorno internacional*

El entorno internacional mejorará para los países de la región en la medida que se logren dos objetivos claves: la consolidación y propagación del crecimiento en los países centrales, y la com-

patibilización de las relaciones externas con los objetivos del crecimiento sostenido de las economías latinoamericanas.

i) *Consolidación y propagación de la recuperación de los centros.* La consolidación y propagación de la recuperación en los centros resulta fundamental para mejorar el entorno internacional del ajuste. Sin embargo, esa recuperación sólo contribuirá al fortalecimiento de nuestras economías en la medida en que esté acompañada por el aumento del comercio internacional, la reducción de las tasas de interés, y la recuperación de la relación de precios del intercambio.

Históricamente, el crecimiento de las economías centrales ha estimulado la expansión del volumen del comercio mundial. Sin embargo, como lo demuestra la evolución reciente de los precios internacionales de muchos productos básicos de exportación latinoamericanos, no siempre la mayor actividad de las economías centrales lleva a la recomposición de los antiguos niveles y estructuras del comercio. Con creciente intensidad, las políticas sustitutivas de importaciones de productos básicos, el ahorro en el uso de materias primas y de energía derivado de la innovación científica y tecnológica, y la utilización de sucedáneos, están alterando la intensidad de la relación que existía entre el crecimiento de las economías centrales y la demanda internacional de productos básicos. Por otra parte, los niveles y tendencias de las tasas de interés y de la relación de precios del intercambio son también fundamentales para reducir el costo real del servicio de la deuda.

Las perspectivas en este campo se ven afectadas, sin embargo, por medidas proteccionistas que han tendido a agravarse en los últimos años, sobre todo en campos muy sensibles para la producción exportable latinoamericana, como los productos agropecuarios, textiles y siderúrgicos. El informe del GATT emitido a mediados de diciembre de 1984 advierte sobre esas tendencias, que no sólo comprometen el logro de mayores niveles de comercio, sino que reducen la capacidad de los países latinoamericanos para obtener las divisas que necesitan para servir su deuda externa y para financiar el aumento de las importaciones indispensable para reiniciar el crecimiento económico.

ii) *Una mayor compatibilización de las renegociaciones de la deuda con los objetivos del crecimiento.*

Como hemos señalado en anteriores oportunidades, la cuantiosa transferencia neta de recursos al exterior que América Latina ha efectuado en los tres últimos años, en caso de perdurar, limitaría decisivamente el crecimiento de las economías de la región. Al respecto, cabe recordar que tan sólo por el pago de intereses algunos países de América Latina han debido transferir al exterior el equivalente de 3% a 10% de su producto interno bruto.

De allí que sea indispensable reducir esos pagos a límites compatibles con el financiamiento de las mayores importaciones y la ampliación de las inversiones que requiere el proceso de crecimiento. Por ello consideramos que, superada la etapa de emergencia de los procesos de ajuste, la región debiera iniciar con sus acreedores y con la colaboración de los países industriales, políticas de cooperación como las siguientes:

—Nuevas formas de renegociación de la deuda externa orientadas a reducir el monto del servicio a niveles compatibles con el logro de tasas adecuadas de crecimiento económico. Para ello, las tasas reales de interés aplicables a la deuda externa debieran acercarse a sus niveles históricos de alrededor de 2%. Mientras ello no sea posible, habrán de explorarse otras opciones para negociar con los bancos acreedores acuerdos tendientes a establecer límites máximos a la proporción de las exportaciones destinadas al pago de los intereses de la deuda. Esos límites, distintos según sea el país, reducirían la enorme vulnerabilidad que supone para las economías de la región hacer frente a compromisos financieros externos fijos en circunstancias que los ingresos de divisas que obtienen a través del comercio y del financiamiento externos fluctúan violentamente. En nuestra opinión, los futuros acuerdos de los países con el FMI debieran incorporar en forma explícita esta condición de crecimiento y sus consecuencias en la forma de sistemas más flexibles para hacer frente al servicio de la deuda.

—Una política más activa de los organismos de financiamiento público multilateral. Es paradójico que en años recientes el volumen de recursos de origen público haya seguido una corriente procíclica. En términos relativos, la región recibió más recursos netos de tales organizaciones en la década pasada que en la actual, en circunstancias que esos capitales debieran tener una función compensatoria fundamental. Para cumplir-

la, no sólo se requiere un volumen mayor de recursos, sino que éstos deben orientarse a las inversiones que resultan más prioritarias en las circunstancias actuales y deben ser desembolsados con rapidez. Deberían, asimismo, estudiarse y aplicarse fórmulas innovadoras para que los organismos públicos de financiamiento internacional puedan servir de agentes movilizados de los recursos privados. Con ese fin los fondos de origen multilateral podrían actuar como instrumento catalítico en la captación de recursos de inversión provenientes de fuentes bancarias privadas.

—La movilización de la inversión privada deberá desempeñar un papel importante. Para ello deberán adecuarse tanto las políticas internas como los incentivos suministrados por los países exportadores de capital. Al respecto, cabe insistir en que tanto la recuperación de las economías latinoamericanas, como el proceso de reconversión industrial que exige el ajuste estructural de las economías latinoamericanas en el largo plazo, exigen contar con ahorro externo como elemento complementario de los indispensables esfuerzos de ahorro nacional.

iii) *El caso especial de los países de menor capacidad de reacción y defensa frente a la crisis.* Consideración especial merece el caso de los países con menor capacidad para aprovechar los estímulos de la demanda externa o que, por la dimensión reducida de sus mercados internos, tienen mayores dificultades para llevar a cabo una sustitución eficiente de importaciones. De hecho, la experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto que en la región hay países con menor capacidad para soportar los costos que suponen las políticas de ajuste interno y que no siempre pueden aprovechar con plenitud las oportunidades que ofrece el comercio internacional. En estos países, las políticas de ajuste, para lograr su propósito, exigen nuevas inversiones y una reasignación sustancial de los recursos productivos, procesos ambos que toman tiempo y para los cuales debería contarse con apoyo especial por parte de los organismos financieros públicos. Es por ello que en el caso de estos países, tanto los organismos públicos multilaterales como los bilaterales de financiamiento deberán representar un papel protagónico y complementar las medidas de ajuste negociadas con el FMI. De no ser así, los costos del proceso de ajuste serían demasiado

onerosos y difíciles de resistir tanto social como políticamente.

b) *La calidad de las políticas internas*

No es éste el momento de entrar en detalles sobre el papel fundamental que deben cumplir las políticas internas en la reiniciación del proceso de crecimiento y promoción de la transformación estructural de las economías latinoamericanas, tema al que nos hemos referido en oportunidades anteriores. Cabe, sí, insistir en la necesidad de mejorar la calidad y coherencia de esas políticas, ya que, a consecuencia de la crisis, se han reducido considerablemente los márgenes de maniobra.

A corto plazo, es urgente promover y consolidar la recuperación y reanudar el proceso de crecimiento económico, aplicando políticas que aseguren al mismo tiempo una distribución equitativa de los costos sociales del ajuste entre los distintos sectores. En particular, urge mejorar la situación de los sectores sociales más desamparados que son los más afectados en crisis como la que ha afectado a la región en años recientes. La necesidad de mejorar la eficiencia de las políticas económicas y sociales resulta aún más evidente si se tienen en cuenta la existencia de fuertes procesos inflacionarios en numerosos países y el contexto de inevitable austeridad en que deberá desenvolverse la mayoría de ellos en lo que resta de esta década.

A mediano plazo, los países de la región deben recuperar márgenes de maniobra en la conducción de sus políticas y lograr un grado mayor de autonomía frente a las restricciones externas. La situación actual en que existe una muy alta relación entre el monto de la deuda externa y el valor de las exportaciones imparte una extraordinaria vulnerabilidad al proceso de desarrollo. De allí que la promoción activa de las exportaciones y la sustitución eficiente de las importaciones formen parte necesaria de la política de desarrollo.

A largo plazo, la región debe aprovechar las enseñanzas de la crisis para avanzar hacia el establecimiento de un nuevo estilo de desarrollo que, junto con satisfacer el imperativo del crecimiento económico, pueda enfrentar en forma flexible los desafíos que plantean las mutaciones del escenario internacional y distribuya de manera más justa que en el pasado los frutos del progreso.

3. *Diálogo político y concierto latinoamericano*

Los actuales procesos de ajuste se han planteado con dos enfoques aparentemente contradictorios. Por una parte, en los centros se ha considerado que ésta era una materia estrictamente técnica que debía ser resuelta exclusivamente a través de la negociación con los bancos comerciales privados y mediante políticas de apoyo y supervisión del Fondo Monetario Internacional.

Los países latinoamericanos, por su parte, han preferido la vía de los acuerdos bilaterales, pero dando cada vez mayor realce a las dimensiones políticas de la crisis y a la necesidad de contar con mecanismos de apoyo general que permitan disminuir los costos que entraña el proceso de ajuste y que los distribuyan en forma más equitativa entre ellos y las entidades acreedoras. Estas posiciones se han basado en las graves repercusiones económicas y sociales que tiene el proceso de ajuste, y han reconocido la ineludible responsabilidad interna tanto en el origen de la crisis como en su solución.

Los países de la región han planteado, asimismo, que un enfoque político podría mejorar el entorno internacional y crear condiciones más soportables para el ajuste, con beneficios recíprocos para deudores y acreedores. Los recientes informes de Quito, Cartagena y Mar del Plata han subrayado este aspecto. Asimismo, han recordado que así como hubo una responsabilidad compartida entre los factores externos e internos en la gestación de la crisis, debe haberla también en su solución o superación.

Pensamos que ambas posiciones, tanto la técnica como la política, tienen ahora mayores posibilidades de encuentro y de llevar a un diálogo de beneficio mutuo. Por una parte, los países latinoamericanos han soportado los mayores costos del ajuste y han logrado —salvo excepciones— controlar los aspectos más graves del endeudamiento. Por otra, en los países acreedores se empiezan a percibir y a reconocer los elementos que agravan los costos del ajuste para los países deudores, y que escapan al control de éstos, como son las altas tasas de interés y la prolongada depresión de la relación de precios del intercambio.

Consideramos, además, que en la medida en que los préstamos involuntarios que ha efectuado la banca privada internacional en años recientes encuentren resistencia de parte de los bancos

medianos y pequeños, habrá una tendencia a la concentración de la deuda en las grandes instituciones financieras de los países industrializados. Esto hará más patente el interés político de los países acreedores en mejorar las condiciones internacionales del ajuste.

En ese contexto adquiere a nuestro juicio mayor viabilidad e interés para las partes la apertura de un diálogo político según las líneas sugeridas por los países latinoamericanos. Tal diálogo, sin interrumpir los actuales mecanismos de ajuste, podría analizar temas como los siguientes:

a) Creación de mecanismos de contingencia para complementar los existentes, que permitan hacer frente a hechos que pudieran hacer cambiar las actuales condiciones del ajuste. No debe olvidarse que los mecanismos de defensa disponibles han sido utilizados ya y que, por lo tanto, sería provechoso para todos analizar sistemas que permitan superar situaciones inesperadas y que no son deseadas por ninguno de los protagonistas del proceso.

b) Análisis de fórmulas viables, tanto jurídica como económicamente, que permitan que en el proceso de renegociación se armonice el servicio de la deuda con el desarrollo sostenido a largo plazo de las economías de la región. Al respecto, existen numerosas proposiciones que sería útil analizar con miras a lograr un consenso amplio sobre el tema.

c) Un mayor concierto entre las políticas de apoyo y supervisión del FMI y la acción complementaria de los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano, conforme a las líneas sugeridas anteriormente. Estas gestaciones no sólo conducirían a una nueva capitalización de esas instituciones, sino al desembolso más rápido de los capitales nuevos y a la movilización de recursos privados aplicando fórmulas novedosas.

Algunos de estos temas podrían ser objeto de discusión tanto oficial como oficiosa en las próximas reuniones del Comité de Desarrollo del Fon-

do y del Banco y del Comité Interino del FMI, que deben reunirse en abril de 1985.

Para alentar este debate en forma positiva es fundamental el concierto de voluntades en el ámbito político latinoamericano. En ese sentido la próxima etapa de consultas entre los gobiernos, que se realizará en la República Dominicana, brinda una ocasión para avanzar en ese diálogo en los términos indicados en sus reuniones anteriores, es decir, iniciando el contacto oficioso con las tesorerías y las autoridades monetarias de los países industrializados con miras a llevar a cabo un diálogo constructivo y libre de la desconfianza recíproca que existía cuando imperaba una situación de mayor incertidumbre.

Finalmente, sería incompleto el relato de los notables desafíos y costos que ha traído consigo la crisis si no se mencionara la paulatina pérdida de una visión de largo plazo que se viene registrando. Los protagonistas en el escenario económico y político, abrumados por la severidad y urgencia de las dificultades a que hacen frente, se han concentrado en las soluciones de corto plazo, y en no pocas ocasiones han cundido el desaliento y el desconcierto. No se sabe qué caminos seguir en el futuro, hacia dónde orientar la transformación productiva, qué papeles atribuirles a los sectores público y privado y, en suma, cómo configurar nuevos estilos de desarrollo.

La CEPAL, siguiendo la línea de sus más caras tradiciones, ha decidido promover un amplio debate acerca del futuro de la región que, al recoger las lecciones del pasado, permita explorar nuevos proyectos de desarrollo en los que se recupere el horizonte social y temporal requerido para lograr la transformación económica y política capaz de sacar a la región de la crisis.

A tales fines, y recogiendo las sugerencias del último período de sesiones de la CEPAL, la secretaria convocará en 1985 un encuentro técnico orientado a presentar a los gobiernos miembros los lineamientos centrales de políticas adecuadas para hacer frente a los desafíos y aprovechar las oportunidades que el futuro plantea a la región.

Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina

*Eugenio Lahera**

Las empresas transnacionales tienen un alto potencial de internacionalización de su proceso productivo, lo que haría esperar de ellas un gran volumen de comercio exterior. Sin embargo, la enorme mayoría de sus ventas en América Latina se realiza en los diversos mercados nacionales. Esta paradoja encuentra su explicación en que la inversión extranjera directa en nuestros países se efectuó al amparo de diversos tipos de proteccionismo. La excepción importante ha correspondido a los sectores extractivos, cuyo dominio ha ido siendo traspasado a inversionistas locales.

El comercio exterior de las empresas transnacionales es deficitario, concentrado y, en buena medida, se realiza al interior de una misma firma; por otra parte, los bienes cuya finalidad es la reventa tienen una alta participación en el total. El dinamismo de las exportaciones efectuadas por las transnacionales ha sido inferior al de las exportaciones regionales en su conjunto y ellas no han mostrado una mayor capacidad de penetración de los mercados de los países industrializados que las firmas nacionales. La especialización internacional de las diversas filiales no siempre ha reforzado el proceso de desarrollo nacional.

Las cifras agregadas, sin embargo, ocultan importantes diferencias. En algunos países las empresas transnacionales han realizado un aporte positivo a la balanza comercial, han abierto nuevos mercados de exportación o desarrollado nuevas líneas de productos exportables, y su participación en los procesos de integración regional ha sido bastante activa. La principal explicación de tales diferencias se encuentra en las políticas públicas: los objetivos de las transnacionales y los de los Estados receptores no son siempre coincidentes y corresponde a una política pública imaginativa el explorar la intersección de ambos. Esto es particularmente importante en la situación actual, de crisis del sector financiero externo regional.

*Consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CEP sobre Empresas Transnacionales.

Introducción

Suele repetirse en la literatura especializada que las empresas transnacionales efectúan un aporte positivo al sector externo de los países receptores, ya que ingresan capitales al país y aumentan su excedente comercial. De este modo, en una situación de crisis como la actual, estas firmas podrían ser parte de la solución de la crisis del sector externo de América Latina.¹

El aporte de las empresas transnacionales a la balanza de pagos regional se descompone en tres renglones fundamentales. El primero es la cuenta de ingresos y egresos directamente relacionados con la inversión extranjera directa: por una parte, la afluencia de esa inversión hacia la región, descontadas las utilidades reinvertidas; por la otra, la remisión de utilidades, repatriación de capital y pago de deuda por las filiales locales a sus matrices. Esta cuenta suele ser deficitaria para la región, ya que el egreso de capitales supera al ingreso (FMI, 1984). No podría ser de otra forma, ya que la finalidad de instalar una subsidiaria es la de obtener utilidades mayores a la inversión efectuada. De no ser así, la empresa transnacional se retiraría del mercado, ya que estaría subvencionando a una de sus ramas con ganancias obtenidas en otra. Para que esta cuenta fuera positiva se requeriría un aumento considerable de la inversión extranjera directa cada año.²

Un segundo capítulo de importancia es la cuenta correspondiente al proceso habitualmente denominado de transferencia de tecnología. Esta es también sistemáticamente deficitaria (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1980, cuadro 5).

El tercer renglón y el más importante, es la

¹El concepto de América Latina que aquí se utilizará excluye a las colonias y los paraísos fiscales del Caribe.

²De hecho, dada una entrada de capital bruto anual constante (C), una tasa de beneficios transferidos al extranjero (p), y una tasa de beneficios reinvertidos (q), la entrada neta de capital será nula después de cierto número de años (n), que puede calcularse a partir de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{\log \frac{p+q}{p}}{\log (1+q)}$$

(Véanse Kalecki 1984 y Lahera 1982.)

balanza comercial, la que terminaría por decidir si el aporte de las empresas transnacionales a la balanza de pagos regional es positivo o negativo. Si fuera también negativo, es indudable que las políticas gubernamentales deberían considerar explícitamente este hecho.

Paradójicamente, no hay estudios acabados sobre las empresas transnacionales y el comercio exterior de América Latina, por lo que la pregunta ha quedado muchas veces sin respuesta. Este estudio es una primera aproximación al tema, en la esperanza de que otros le sigan. Por su carácter preliminar, adolece de varias limitaciones, las que conviene precisar antes de iniciar el análisis central. En primer lugar debe advertirse

que la mayor parte del trabajo se refiere a las filiales de empresas transnacionales de los Estados Unidos de América, las que controlan alrededor de la mitad de la inversión extranjera directa en la región. Esto, porque la principal fuente de información publicada sobre el tema es el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. De ello proviene una segunda limitación: la última información publicada sobre estas filiales corresponde al censo de 1977, no existiendo otra más actualizada. Por último, debe destacarse el carácter provisional de diversas generalizaciones logradas a partir de la escasa información publicada. Ojalá trabajos posteriores las ratifiquen o rebatan.³

I

La internacionalización del proceso productivo y el comercio exterior⁴

1. *Definición de conceptos*

La internacionalización del proceso productivo es la organización por un agente económico de la producción traspasando las fronteras nacionales. Los agentes principales son las empresas transnacionales, sobre todo aquellas que tienen sus centros de decisión estratégica en los países desarrollados con economías de mercado, pero también las hay con su dirección central en países en desarrollo y en países de economía centralmente planificada y que operan internacionalmente. Un segundo tipo de impulso a esta internacionalización corresponde a los sistemas de complementación productiva de los países de Europa oriental y a otros casos en los que el agente económico es público. En el presente trabajo no se analizará la internacionalización productiva impulsada por los Estados, sino por los agentes privados y, entre ellos, el caso de las empresas transnacionales de países desarrollados.

Conforme a la definición de internacionalización del proceso productivo utilizada, forma parte de la naturaleza del concepto la concentración de las actividades de dirección estratégica

—incluidos los aspectos financieros, así como de la mayor parte de las actividades de investigación y desarrollo—⁵ en la matriz. Las empresas transnacionales son tales porque operan a través de las fronteras nacionales, pero en forma centralizada. Una firma que sólo desarrolle comercio externo con otros países no es una empresa transnacional, sino tan sólo una empresa con conexiones internacionales. La empresa transnacional mantendrá el comercio exterior que determine el tipo de internacionalización productiva que desarrolle.

La forma que asume la dirección estratégica centralizada en las empresas transnacionales va-

³Mayor detalle y elaboración estadística se encuentran en Lahera (1984, a y b) y en CEPAL 1984.

⁴La bibliografía sobre este tema aparece en Lahera, 1984 b.

⁵Las filiales de empresas transnacionales de Estados Unidos efectúan apenas 0.5% de sus gastos de investigación y desarrollo en América Latina (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1981 a, cuadro III-J-7).

ría bastante. En los decenios de 1950 y 1960 era habitual la existencia de una división internacional, encargada de las operaciones en el exterior. A medida que crecieron y se diversificaron estas firmas, sin embargo, se ha generalizado un enfoque pragmático, en que se combina la dirección por medio de una división internacional con la dirección por producto en el plano mundial, integrando las líneas de producción de determinados productos a las divisiones por producto, con responsabilidades generales. Este nuevo método se relaciona también con la mayor importancia de la integración internacional vertical, sobre lo que se volverá más adelante.

2. Las condiciones de la internacionalización de la producción

El punto de partida del análisis es el reconocimiento, como condición principal de este proceso, de la dotación diferente de recursos en cada empresa, que incluye mejores conocimientos de la producción, capacidad de diferenciación de productos, subutilización de capacidad empresarial y gerencial, y otros activos —intangibles en general— que son susceptibles de generar utilidades.

Esta diferente dotación de algunas empresas se asocia con la de recursos, con los ciclos económicos y con las características del mercado de los países de origen. Frecuentemente ésta se asocia también con el tamaño de la empresa y su actuación en mercados oligopólicos.

Estos activos son el resultado de inversiones realizadas en el pasado en investigación y desarrollo de productos y procesos y en la publicidad y otros medios de promoción que permiten diferenciar el producto, así como de la adquisición de experiencia en la organización de la producción y la comercialización de un conjunto específico de bienes.

Estos recursos no se agotan ni se amortizan con el uso y pueden ser difundidos entre las distintas dependencias de la empresa, sin perder su capacidad de generar utilidades. Por otra parte, ellos pueden volverse obsoletos con mayor o menor rapidez y su rendimiento declinar en la medida en que otras empresas también los obtienen; de allí que requieran una renovación constante. Su control por parte de unas empresas constituye una barrera para la entrada de otras,

que deben realizar inversiones o adquirirlos en virtud de acuerdos especiales.

La segunda condición de este tipo de internacionalización se relaciona con las ventajas que una firma adquiere gracias a la producción en otro país, ya que de no existir éstas, se preferirá el comercio exterior o la licencia, como otras vías de ingreso a los mercados extranjeros. Las imperfecciones de los mercados son de importancia fundamental, ya que dan un poderoso impulso a las empresas en condición de internacionalizar su producción, dado que pueden evitar las desventajas o aprovechar las ventajas de las imperfecciones existentes en los mecanismos de asignación de recursos.

Esas imperfecciones pueden deberse al tipo de mercado de que se trate —barreras de entrada, alto costo de las transacciones, o dificultad de lograr economías de operación interdependientes, aspectos todos que afectan el sistema de precios resultante— o a intervenciones del sector público. De estas últimas pueden señalarse las diferencias entre las políticas económicas de los diferentes gobiernos —impositivas o cambiarias, por ejemplo— o los sistemas de protección de la propiedad sobre los conocimientos tecnológicos. Por otra parte, en la medida en que los mercados se hacen menos imperfectos, disminuyen las utilidades netas de las empresas en proceso de internacionalización por este concepto.

Una consideración adicional, de gran importancia en el caso de las inversiones directas realizadas por países desarrollados en países desarrollados, es la competencia entre empresas transnacionales en un mismo sector. Parece existir una correlación positiva entre los sectores en que operan estas empresas de los Estados Unidos en Europa y los que corresponden a las empresas de Europa en los Estados Unidos, y como explicación de este hecho se ha postulado que las inversiones europeas son de naturaleza defensiva, actitud que puede darse también con respecto a cualquier mercado y no sólo en los países desarrollados.

Hay, sin duda, otros factores que condicionan la internacionalización de la producción, como las políticas gubernamentales en su conjunto tanto de los países de origen de la inversión, como de los receptores; aunque esas políticas sólo por excepción determinan la existencia o la ausencia de inversión extranjera directa, son un

factor de gran importancia en cuanto al nivel y las fluctuaciones de esa inversión.

3. *Las formas de la internacionalización*

La internacionalización de la producción puede ocurrir de dos maneras: a) mediante la expansión horizontal de la empresa para producir principalmente los mismos bienes en el país receptor de la inversión; y b) por la integración vertical —hacia atrás o hacia adelante— que incorpora la planta del país receptor en el proceso global de producción. El prototipo de la integración horizontal corresponde a la producción local completa, con insumos locales, de un bien final. El polo opuesto es la producción integrada internacionalmente, con insumos en general importados, de un producto que a su vez complementa la producción en el plano internacional de un bien final, que es comercializado en diferentes mercados nacionales (gráfico).

Hay diversos tipos intermedios, como la producción integrada internacionalmente de bienes finales en diversos países y la producción local, con insumos locales, de bienes que a su vez complementan la producción internacional de un bien final. Se observan también combinaciones de ambos tipos de integración, tanto para los productos de una misma empresa transnacional —algunos de los cuales pueden corresponder a integración horizontal y otros a integración vertical—, como por filiales de una misma empresa transnacional, en los casos de los conglomerados que incluyen diversas líneas y tipos de productos.

Las modalidades de internacionalización de la producción de una empresa transnacional dependerán de diversos factores, como: a) el sector económico en que la empresa desarrolle sus actividades; b) el tipo de recurso que le otorga su superioridad sobre las empresas locales; c) las políticas gubernamentales del área económica que afectan la asignación de recursos y el comercio internacional realizado por la empresa transnacional; d) el carácter más o menos específico de sus insumos; y e) las particularidades de las diferentes economías en que operan, tanto en cuanto a la dotación de recursos como a las características de sus mercados. Pareciera existir una tendencia a evolucionar de la integración vertical a la horizontal.

Se ha sostenido, por ejemplo, que la microe-

lectrónica tendrá un efecto importante sobre las ventajas comparativas, gracias al uso creciente de capital en industrias y procesos que hasta ahora registraron una elevada densidad en el uso de mano de obra, o a la caída de la participación de los salarios en el costo de algunos bienes de capital. De este modo podrían alterarse algunas tendencias del llamado repliegue industrial (Lahera y Nochteff, 1983).

4. *Las consecuencias para las economías receptoras*

La creciente internacionalización de la producción tiene efectos importantes, tanto sobre la estructura y el dinamismo de diversos aspectos de la economía internacional, como sobre los países —sedes y receptores— en que operan las empresas transnacionales. La internacionalización no sólo afecta los procesos directamente productivos en el plano nacional e internacional —con todas las secuelas imaginables con respecto a la asignación de recursos y a la especialización internacional— sino también a las corrientes financieras y de capital, así como al comercio internacional.

Las consecuencias para las economías receptoras variarán según el tipo de internacionalización practicada por las empresas transnacionales. Las diferentes modalidades y combinaciones de organización, de producción y de ventas que utilicen tendrán efectos particulares sobre la economía receptora y en particular sobre su comercio exterior.

Que las imperfecciones de los mercados contribuyan a inducir la internacionalización, no implica que las empresas transnacionales tiendan automáticamente a eliminarlas, ya que con frecuencia son fuente de ganancias. Esas empresas suelen provocar imperfecciones en la asignación de recursos, ya que pueden con frecuencia operar en mercados oligopólicos, cuyas características reproducen, y tienen capacidad para superar los mecanismos del mercado y las restricciones impuestas por las normas públicas. Por otra parte, el aprovechamiento de las imperfecciones de los mercados por las empresas transnacionales no implica que los beneficios consiguientes recaigan necesariamente en los países receptores, si no aplican políticas adecuadas para ese fin. En las iniciativas de integración regional o subregional de los gobiernos puede observarse que todo pro-

Gráfico
**POSIBILIDADES DE ORGANIZACION, PRODUCCION Y VENTAS
 DE UNA EMPRESA TRANSNACIONAL**

<u>Propiedad</u>	<u>Dirección</u>	<u>Insumos</u>	<u>Proveedor</u>	<u>Proceso productivo</u>	
Total Mayoritaria Participación	Centralizada	Por productos y/o regiones	Locales	La misma filial	Local
	Descentralizada			Otra filial	
			Importados	Otra empresa transnacional	Integrado
				Nacional Combinación	

<u>Grado de integración</u>	<u>Financiamiento</u>	<u>Producto</u>	<u>Mercado</u>	<u>Comprador</u>
Completo	Local	Bien final	Local	Nacional
Parcial	Exterior	Insumo	Externo	Otra filial
Ensamblado	Interno de la empresa		Combinación	Otra empresa transnacional
Con la matriz	transnacional			
Con otras filiales	Externo de la empresa transnacional			
Con otras empresas transnacionales				

ceso de homogeneización de los espacios económicos nacionales favorece preferentemente a aquellas empresas que pueden acometer una especialización internacional que opere desde varios países simultáneamente. Otra cosa, por supuesto, es si a las firmas que se instalaron para satisfacer el mercado local les interesa internacionalizar su producción.

Ciertos tipos de especialización promovidos por las empresas transnacionales tienden a perjudicar a los países huéspedes, así como diversos aspectos de sus estrategias de producción, comercio exterior, comercialización y transferencia de tecnología. También han sido criticados en los países de origen sus efectos sobre la balanza de pagos, el empleo, el nivel de precios, la productividad y los ingresos.

En un planteamiento de corte clásico podría señalarse que se genera una contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas inducido por la internacionalización de la producción y los mecanismos de decisión, apropiación y asignación del excedente por sus agentes. La simple expansión geográfica de esta internacionalización aumenta y potencia el intercambio económico, tanto local como internacional. Los desequili-

brios y las transferencias de recursos que producen son también de gran importancia.

La internacionalización de la producción realizada por las empresas transnacionales puede también surtir una serie de beneficios para las economías receptoras, como la producción de ciertos bienes necesarios y el aporte de tecnología, capital y gestión de plantas y empresas. Una variable de incidencia fundamental son las políticas gubernamentales que se sigan al respecto: ellas deben minimizar los problemas y maximizar las ventajas que presenta la internacionalización de la producción para los países en desarrollo.

5. La internacionalización de la producción y el comercio exterior

Las diversas variantes de internacionalización productiva se traducirán en diferentes especializaciones en las filiales de las empresas transnacionales, que afectarán en forma directa e indirecta el volumen y el tipo de importaciones y exportaciones de los países receptores, así como su estabilidad. En el caso de la repetición más o menos completa del ciclo productivo cuya finalidad sea atender el mercado local, la empresa transnacio-

nal no necesitará importaciones o lo hará en un nivel relativamente bajo, por prestaciones tecnológicas, por ejemplo. Por el contrario, puede esperarse un efecto sustitutivo de importaciones de mayor o menor importancia según el producto de que se trate, lo que dependerá en gran medida de las políticas arancelarias y cambiarias. Ello sin perjuicio de que la filial pueda importar diversos productos de la línea de la empresa en magnitudes variables. Desde otro punto de vista, este tipo de filiales puede exportar una parte variable de su propia producción.

En el caso de la repetición más bien incompleta, la internacionalización tendrá un efecto inmediato sobre el comercio exterior del país receptor. Por una parte, podrá importarse una proporción variable de insumos, incluso bienes de capital, tecnología, materia prima y componentes. Por otra, las empresas transnacionales efectuarán exportaciones que contribuirán a la producción internacionalizada de la empresa transnacional. En este caso, el tipo de impacto estará determinado por la especialización internacional de la filial, la que puede experimentar cambios bruscos a consecuencia de variaciones en su orientación y conducción estratégicas, de transformaciones tecnológicas o de modificacio-

nes en las políticas gubernamentales de terceros países.

El comercio internacional registrado al interior de una empresa transnacional puede diferir en alto grado del que se da entre partes no relacionadas por propiedad y control comunes. En este sentido pueden señalarse las siguientes particularidades de ese comercio: a) las decisiones de qué deben importar y exportar en cada país las filiales forman parte de una estrategia y de una evaluación de costos y beneficios privativos de la empresa transnacional, lo que no lleva necesariamente a la distribución óptima de los recursos ni a una asignación del excedente que se traduzca en un mayor desarrollo del país receptor o en el cumplimiento de sus objetivos nacionales; b) gran parte de la inversión extranjera directa ocurre en sectores con mercados oligopólicos, en los cuales las señales del mercado no tienen gran importancia; c) la manipulación de los precios de transferencia, aun en los mercados más competitivos, es más fácil en el interior de una empresa que entre empresas distintas; esa manipulación puede influir sobre el nivel de los impuestos percibidos por los países en que operan las empresas transnacionales, y en el cumplimiento de las normas cambiarias y de comercio exterior.

II

Mercados interno y externo

Antes de analizar el comercio exterior de las empresas transnacionales conviene precisar que su interés principal en América Latina es el mercado interno y no las exportaciones, las que han registrado una participación baja y decreciente en las ventas. La proporción de las ventas locales en el total se elevó de 59% en 1957 a 71% en 1966 y a 84% en 1977, en el caso de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos (cuadro 1).⁶

El sector industrial presenta dos particulari-

dades: el nivel de sus exportaciones sobre las ventas totales siempre ha sido más bajo que el promedio para el conjunto de sectores. En segundo lugar la proporción de las exportaciones efectuada por las filiales en relación con sus ventas totales subió de 4% en 1957 a 6% en 1966 y a casi 10% en 1977. Con excepción de 1977, las exportaciones de esas empresas fluctuaron en un rango bastante más estrecho —entre 5.2% y 6.8%— entre los dos últimos años mencionados. Cabe señalar que la información correspondiente para principios del decenio de 1960 indica niveles de participación de las exportaciones en las ventas totales también cercanos a 10% (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1965). La cifra de 1977, por lo tanto, no indicaría

⁶Filiales en que las matrices son dueñas de más del 50% del capital local. (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1981 b, p. 67).

Cuadro 1
PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES EN
LAS VENTAS TOTALES DE LAS FILIALES
DE PROPIEDAD MAYORITARIA DE EMPRESAS
TRANSNACIONALES DE ESTADOS UNIDOS EN
AMERICA LATINA

(Por cientos)

Sector	1957	1966	1967 ^a	1975	1976	1977
Industria	4.0	6.2	...	...	6.4	9.7
Petróleo	...	45.7 ^b	42.1	54.8	43.7	11.9
Minería	87.1	84.4 ^b	86.2	45.3	21.0	...
Comercio	...	33.0	37.1	27.8	29.3	29.3
Total	41.0	29.2	...	...	19.1	15.6

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1966; 1975; 1977; 1978, y 1981 a (Las fuentes de los cuadros aparecen en la bibliografía).

^aIncluye "Otros, hemisferio occidental".

^bCorresponde a la clasificación de las exportaciones por el sector en el que opera la empresa transnacional en su conjunto.

más que la recuperación de niveles ya alcanzados en el pasado.

En el petróleo, también tienden a aumentar las ventas locales, cuya participación subió en forma significativa en 1977, sobre todo a raíz de las transformaciones ocurridas en el valor acumulado de la inversión directa de Estados Unidos en Venezuela.

En minería y fundición, las exportaciones son minoritarias con respecto a las ventas totales de las filiales mencionadas, ya que en 1976 equivalían a sólo 21% del total y el 79% restante correspondía a ventas locales. La parte exportada disminuyó fuertemente con respecto a 1957—cuando alcanzaba a 87%— y a 1966, cuando

representaba 84% del total (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1966).

Desde otro punto de vista, sólo un número relativamente pequeño de empresas transnacionales efectúa exportaciones notables. En 1979 sólo 15 en Chile, 73 en México y 204 en Brasil lograron un total de más de 3 millones de dólares, lo que en cada caso representó una baja proporción del número de empresas transnacionales de todas las nacionalidades en el país respectivo. Las empresas privadas nacionales en la misma situación más que duplicaron el número de empresas transnacionales de ese año (Lahera, 1980). En Chile, sólo 86 empresas exportaron ese año alrededor de un quinto del total de esas empresas y menos del 4% del total de exportadores. Por otra parte, más de la mitad de las empresas transnacionales en ese país realizaron importaciones ese mismo año, más del 90% de ellas con balanza comercial negativa (Lahera, 1983 a).

De las cifras anteriores se desprende con claridad el predominio de los mercados locales sobre los externos para las empresas transnacionales. El objetivo de estas firmas en la región es principalmente la penetración de los mercados locales, sobre todo en el sector industrial. Es indudable que esas empresas contribuyen a las exportaciones regionales, aporte que es apreciable en algunos casos. Particular importancia tienen sus exportaciones en los sectores en que esas empresas son, al parecer, difíciles de sustituir como agentes de exportación y representan así un aporte neto a las exportaciones nacionales. Cuestión distinta es lo que ocurre en sectores de recursos básicos, cuya nacionalización no ha alterado los niveles de exportación regional.

III

Las empresas transnacionales como agentes del comercio exterior regional

1. Participación

La participación de las empresas transnacionales en el comercio exterior de América Latina representó 25% del conjunto de las exportaciones y de

las importaciones regionales a fines del decenio de los 1970, lo que significa que la mayor parte del intercambio con el exterior corre por cuenta de agentes nacionales, sean públicos o privados. El aporte de las empresas transnacionales a las

importaciones regionales asciende a 27% de ese total y excede el 22% correspondiente a las exportaciones (cuadro 2).

La participación de las empresas transnacionales en el comercio internacional varía entre los distintos países. En las exportaciones, su partici-

Cuadro 2
PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN
EL COMERCIO REGIONAL

(Por cientos)

País	Año	(1) Participación en el total nacional	(2) Participación del país en el total regional 1978	(3) Participación en el total regional (1/100 × 2)
Exportaciones				
Argentina	1977	24.9	12.0	2.99
Brasil	1980	24.0	23.4	5.6
Colombia	1977	18.9	6.0	1.13
Chile	1979	7.6	4.6	0.35
México	1977	21.9	12.1	2.65
Perú	1978	23.5	3.6	0.85
Total muestra			61.7	13.57
Total ponderado				21.99
Importaciones				
Brasil	1980	30.0	24.3	7.3
Chile	1978	15.8	5.2	0.82
México	1977	25.5	13.9	3.54
Perú	1978	35.9	2.9	1.04
Colombia	1979	21.6	4.6	0.99
Total muestra			50.9	13.69
Total ponderado				26.89

Fuente: Argentina, 1976 y Perú, 1976 y 1977: Extrapolaciones basadas en las exportaciones de filiales de propiedad mayoritaria (50%) de empresas transnacionales de los Estados Unidos. Fueron ponderadas por las participaciones de esas filiales en el total de la inversión norteamericana y de ésta en las inversiones totales de la OCDE para cada país y año; Brasil, 1980: CEPAL, 1983; Colombia, 1979: Cifras de INCOMEX en Misas, 1981; Chile, 1979 y 1980: Lahera, 1983 b y Ryd, 1982 a; México, 1976 y 1977: Departamento de Inversión Extranjera 1979; Perú, 1978: Lahera 1980. Para todos los países, la columna (2) proviene de CEPAL, 1981 a. Para el total regional, CEPAL, 1981 b, cuadros 26 y 29.

pación en el total nacional es inferior a 10% en Chile; y fluctúa entre un quinto y un cuarto del total en Colombia, México, Perú, Brasil y Argentina. Con respecto a las importaciones, es más alta en general su participación que la correspondiente a las exportaciones y varía entre los países desde un 16% en Chile hasta 36% en el Perú.

La participación de las empresas transnacionales en las exportaciones industriales de la región es mayor que la correspondiente al conjunto de las exportaciones, con 41% del total.⁷ El resto,

⁷Este porcentaje corresponde al promedio de dos estimaciones con base diferente y que, sin embargo, entregan

resultados parecidos. La primera se basó en la participación de las exportaciones industriales de filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos en el total, ponderada por la participación de dichas filiales en el total de la inversión directa de dicho origen y de ésta en la inversión directa total. La segunda consiste en una extrapolación de la participación de las exportaciones industriales de las empresas transnacionales en varios países al universo regional, ponderadas las respectivas participaciones nacionales en dicho total. La primera dio como resultado un 39.1% y la segunda un 43.3%. La participación de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos en el total de la inversión directa de dicho país en la región era de 85% en 1977 y de la inversión de dicho origen en el total era de 65%, conforme a cifras del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (1977) y la OCDE (1980), respectivamente.

es decir casi 60% de las exportaciones industriales, es realizado por agentes nacionales, públicos o privados. La situación por países también presenta diferencias importantes. En el Uruguay esa participación asciende a 13% y en Colombia a 17%, mientras en Chile supera un 20% y en Costa Rica 25% del total. Por otra parte, ella es bastante mayor en Colombia, México y el Brasil, país este último donde en 1979 superó la mitad de las exportaciones nacionales (cuadro 3).

Cuadro 3
PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS
TRANSNACIONALES EN LAS
EXPORTACIONES INDUSTRIALES,
PAISES SELECCIONADOS
(Por cientos)

Países	1976	1977	1978	1979	1980
Brasil	...	...	49.8	52.4	...
Colombia	22.7	24.0	19.6	14.0	16.9
Costa Rica	...	...	...	...	26.0
Chile	...	...	...	21.7	...
México	37.2	42.4	...	...	...
Uruguay	...	10.1	12.6	...	...

Fuente: Brasil: Ryd, 1982 b; Chile: Ryd, 1982 a; Colombia: Montoya, 1982, cuadro 1; Costa Rica: Ulate, 1983, cuadro 8; México: Ramírez, 1977; para 1972, Departamento de Inversión Extranjera, 1979; Uruguay: Pascale, 1980.

La participación de las empresas transnacionales en las exportaciones regionales de las diversas ramas industriales difiere en forma notable. En las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos, sobrepasa los dos tercios en maquinaria eléctrica y equipos electrónicos y en papel y productos de papel, y llega a la mitad en equipos de transporte. Por otra parte, es menor en productos químicos, caucho, productos alimenticios y maquinaria no eléctrica, en que fluctúa entre 18% y 24% del total (Lahera, 1984 a).

2. Cambios en la participación en las exportaciones

La participación de las exportaciones realizadas por las filiales de empresas transnacionales desde América Latina en el total de las exportaciones regionales ha experimentado un marcado descenso: a fines del decenio de 1960 se acercaba a la

mitad del total y diez años más tarde apenas llegaba a 22%.⁸

El descenso en la participación de las exportaciones de las empresas transnacionales en las regionales fue más pronunciado en aquellas cuya matriz está en Estados Unidos. Las exportaciones de las filiales disminuyeron incluso en términos absolutos de 5 400 a 5 100 millones de dólares entre 1969 y 1977 (cuadro 6 y Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1975) mientras que su participación en las exportaciones regionales bajaba de 33% en 1966 a 10% en 1977 (cuadro 4). Este distinto descenso se explica por el mayor impacto que tuvo sobre estas empresas el proceso de nacionalización de los recursos extractivos que se dio en la región en el decenio de 1970.

Para el sector industrial no hay estimaciones confiables del volumen de las exportaciones de las empresas transnacionales a fines del decenio de 1960, ni de su participación en el total regional, salvo para las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos, las que exportaban alrededor de 400 millones de dólares en manufacturas en 1966-1967, es decir, cerca del 40% del total regional. Para 1957, Raymond Vernon (1972) estima la participación de las filiales de empresas transnacionales de Estados Unidos en las exportaciones industriales de América Latina en 40%. Esa participación se había reducido a algo más de la mitad ya en 1969-1970, manteniéndose desde entonces con pequeñas variaciones en alrededor de una quinta parte de las exportaciones industriales de América Latina. En 1977 llegó a 22%.

⁸La estimación de 1967 está basada en la extrapolación de la participación de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos al total de la inversión de dicho país y de la participación así obtenida al conjunto de las empresas transnacionales. Las filiales de propiedad mayoritaria representaban 93% de la inversión directa de Estados Unidos en 1966 (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1975), y ésta a su vez equivalía al 66% de la inversión directa total de los países de la OCDE en los principales 19 países de América Latina (OCDE, 1972). Supuestos comunes a todas estas operaciones son una propensión a exportar relativamente homogénea para las empresas transnacionales de diversos orígenes durante el año 1967 y una distribución sectorial de las inversiones también homogénea. Debido a que este último supuesto no es estrictamente realista, la participación ha sido castigada.

Cuadro 4
VENTAS Y EXPORTACIONES DE FILIALES DE PROPIEDAD MAYORITARIA
DE EMPRESAS TRANSNACIONALES DE ESTADOS UNIDOS
EN AMERICA LATINA

(Millones de dólares y por cientos)

	1957	1966	1976	1977
Ventas totales	...	12 926	46 414	33 515
Exportaciones a Estados Unidos	...	1 421	3 169	1 916
Exportaciones a otras partes	...	2 352	5 707	3 296
Exportaciones totales	...	3 773	8 876	5 212
Exportaciones de América Latina	...	11 256	42 753	50 024
Exportaciones/ventas totales	41.0	29.2	19.1	15.6
Exportaciones a Estados Unidos/ exportaciones totales	51.2	37.7	35.7	36.8
Exportaciones/empresas trasna- cionales América Latina	...	33.5	20.8	10.4

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos 1981 a; 1978; 1976; 1960.

3. Distribución geográfica de las exportaciones

En Brasil se registra un mayor volumen de exportaciones por filiales de propiedad mayoritaria de Estados Unidos, con una participación en el total de 23% en 1977. Ella se concentra en el sector industrial, aportando este país cerca de la mitad del total regional (Lahera, 1984 a).

Las exportaciones de estas empresas desde Panamá representaban casi 15% del total en 1977 e igual que en el Brasil, estaban muy concentradas, esta vez en el sector comercio, en que durante el año anterior habían alcanzado 40% del total regional.

México ocupa el lugar siguiente, con 11% de las exportaciones totales realizadas por esas firmas. Su participación en las exportaciones regionales es parecida en el sector industrial y en el comercial, alrededor de 20% del total en 1976. Argentina tiene una participación similar a la de México y también comparte con ese país una participación relativamente simétrica en el sector industrial y el comercial, aunque la importancia del primero es mayor.

La presencia de Venezuela, por tradición el principal país exportador con respecto a las filiales señaladas —54% del total y 89% de las exportaciones de petróleo en 1976—, se ha visto muy disminuida a partir de 1977, ya que las exportaciones regionales de petróleo por esas firmas entre los dos años decayeron a sólo 17%.

4. Concentración del comercio exterior de las empresas transnacionales

Unas pocas empresas transnacionales responden de un alto porcentaje del comercio exterior de esas firmas y contribuyen a establecer, o acen-túan, el alto grado de concentración de las exportaciones latinoamericanas. Las diez principales representaban 28% del total de exportaciones por esas firmas en el Brasil, 96% en Chile y 57% en México, en 1979. Las diez mayores realizaron también el 50% de las exportaciones industriales de estas firmas en Colombia en 1980 (Montoya, 1982). Las cifras correspondientes al sector privado nacional fueron más bajas en Brasil y Chile (24% y 44%, respectivamente). En México las 15 principales empresas transnacionales efectuaron 52% de las exportaciones industriales, 88% de las comerciales y 97% de las correspondientes a minería y a servicios del país en el período 1971-1976 (Departamento de Inversión Extranjera, 1979).

En cuanto a las importaciones, en 1979 las diez primeras realizaron 27% de las importaciones superiores a un millón de dólares y 31 efectuaron la mitad de las importaciones por más de 10 millones de dólares en Brasil. En Chile las diez mayores efectuaron 46% del total de importaciones, mientras el mismo número de empresas privadas nacionales alcanzó a sólo 12% del total (Lahera, 1983 a). En México, en el período 1971

y 1976 las 15 principales empresas transnacionales importadoras efectuaron el total de las importaciones agrícolas y ganaderas, 36% de las indus-

triales, 68% de las comerciales, 83% de las correspondientes a servicios y 97% de las mineras del país.

IV

La balanza comercial de las empresas transnacionales

1. Importaciones y exportaciones

La contribución directa⁹ de las empresas transnacionales a la balanza comercial de América Latina a fines del decenio de 1970 fue negativa, ya que sus exportaciones no generaron un ingreso de divisas suficiente para financiar las importaciones que ellas mismas realizaban. Por ello, estas empresas contribuían a aumentar el déficit comercial regional (cuadro 5). Esto no significa que su aporte sea negativo en todos los países. Lo fue en Chile en 1979 y 1980, en México en 1977 y en Colombia en 1980. En los dos primeros países las exportaciones generaron divisas que financiaban algo más de la mitad de las importaciones que ellas realizaban. En el último, en cambio, sólo un quinto. El saldo fue positivo en Brasil en 1979 y Perú en 1978. Sería muy interesante contar con un estudio sobre la tendencia de la balanza comercial de las empresas transnacionales. En los dos casos en que es posible analizarla, la situación es muy diferente: en Brasil evolucionó de negativa en 1974-1975 a positiva a fines de la década; en Colombia fue negativa todos los años entre 1975 y 1982.

La balanza comercial de estas empresas en el sector industrial es negativa en tres de los cinco países sobre los cuales hay información. Este es el caso de Colombia en 1971, México en 1979 y Uruguay en 1978. En Brasil y Costa Rica, en cambio, la balanza comercial fue superavitaria en este sector en 1980.¹⁰ En México y Uruguay las

exportaciones de estas firmas financiaron menos de la mitad de sus exportaciones, mientras en Colombia hicieron lo propio sólo con 14% del total (cuadro 6).

2. Coeficientes de comercio exterior

La escasa información publicada sobre el coeficiente de importación de las filiales de empresas transnacionales en la región señala que en 1979 llegó a 22.4% en Chile y a 16.5% en México. En el sector industrial alcanzó a 14.6% en Brasil en 1980 y a 17.1% en México en 1979 (Lahera, 1984 a). En Brasil se redujo a menos de la mitad entre 1974 y 1980, como resultado de las políticas de importación aplicadas por ese país (CEPAL, 1983, cuadro 10).

El coeficiente de importación de las filiales en México fue superior a 40% para los equipos de computación y a 50% para las maquinarias e implementos agrícolas, mientras alcanzaba a un 33% en la rama automotriz terminal y a un 25% en las autopartes (Lahera, 1984 a). En Brasil presentaban valores superiores al promedio la metalurgia, la química y la farmacéutica.

La relación de importaciones a ventas (coeficientes de importación) más que duplicó la relación exportaciones a ventas (coeficiente de exportación) en México y más que triplicó la de Chile. La vinculación de las filiales con la economía internacional era marcadamente asimétrica. Una diferencia en el mismo sentido se aprecia en las empresas transnacionales del sector industrial en Brasil y México.

La propensión a importar de las empresas transnacionales ha tendido a ser mayor que la de las empresas nacionales. Su relación de insumos importados a insumos nacionales duplicó al de

⁹La contribución total de las empresas —tanto nacionales como transnacionales— a la balanza nacional comercial debería incluir su impacto indirecto sobre la demanda de importaciones y el total de exportaciones. Hasta ahora ello no ha sido encarado metodológicamente.

¹⁰Excluido el petróleo en el Brasil. Sobre Costa Rica véase Ulate (1983).

Cuadro 5
BALANZA COMERCIAL POR AGENTES, PAISES SELECCIONADOS
(Millones de dólares y por cientos)

		Exportaciones	Importaciones	Saldo	$1 \times 100/2$
Sector público					
Brasil	1979 ^a	2 045	1 690	355	121.0
Chile	1979	2 234	1 253 ^b	981	178.3
Chile	1980	2 919	1 249 ^b	1 670	233.7
México	1978	1 469	434	1 364	338.5
Sector privado nacional					
Brasil	1979 ^a	3 808	2 378	1 430	160.1
Chile	1979	1 245	2 447	-1 202	50.9
Chile	1980	1 457	3 880	-2 423	37.6
Perú	1978	243	291	47	83.5
Empresas transnacionales					
Brasil	1979 ^a	3 256	2 561	695	127.1
Colombia	1980	269	1 265	996	21.3
Chile	1979	284	518	-234	54.8
Chile	1980	443	692	-249	64.0
México	1976	828	1 715	-887	48.3
México	1977	939	1 581	-642	59.4
México	1979	941	2 043	-1 102	46.1
Perú	1978	628	410	218	153.2

Fuente: Brasil, Chile y Perú: Lahera, 1980; México: Departamento de Inversión Extranjera, 1977 y Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial de México, 1981; Colombia: INCOMEX, 1983.

^aIncluye 60% de las exportaciones y las importaciones.

^bExcluye petróleo.

Cuadro 6
BALANZA COMERCIAL DE EMPRESAS TRANSNACIONALES EN EL SECTOR INDUSTRIAL
(Millones de dólares)

		(1) Exportaciones	(2) Importaciones	(3) Saldo	(4) $1 \times \frac{100}{2}$
Brasil	1980	4 295 ^a	3 429 ^b	866	125.3
Colombia	1971	33	229	-196	14.4
México	1979 ^c	838	2 017	-1 179	41.5
Uruguay	1978	39	81	-42	48.1

Fuente: Brasil: CEPAL, 1983, cuadro 4; Colombia: Banco de la República; México: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1981; Uruguay: Pascale, 1980.

^aValores efectivos.

^bValores autorizados.

^cConversión efectuada al promedio del dólar en 1979 = 22.805 pesos mexicanos.

las firmas locales en Perú (Vaitsos, 1976) en 1973 y lo mismo sucedió en México en 1974, respecto de la relación importaciones/producción (Jenkins, 1979). En el caso de Colombia en 1970 la

relación materias primas importadas/materias primas totales es 48% más alta en el caso de las filiales de empresas transnacionales (Banco de la República, 1976).

Esta comparación, sin embargo, es criticable desde el punto de vista metodológico, ya que no está ajustada por tamaño e incluye así gran número de empresas nacionales pequeñas y media-

nas que realizan ventas, pero no importaciones. Este es un tema de la mayor relevancia sobre el cual deberían realizarse estudios en mayor profundidad.

V

Mercados del comercio exterior de las empresas transnacionales

1. Destino de las exportaciones

Las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos dirigieron sólo 36.5% de sus exportaciones hacia el país de su matriz en 1977 (cuadro 7). Según datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (1976) esa participación no sólo no ha aumentado desde mediados del decenio de 1960

sino que bajó levemente, pues para 1966 era 37.7%. Idéntica situación se presenta en las exportaciones industriales: la participación de Estados Unidos no varió entre 1966 y 1977, fluctuando alrededor de 35%. Como la participación de Estados Unidos en las exportaciones regionales totales fue 35.6% en 1977 (BID, 1983), cabe concluir que no ha habido mayor penetración por las filiales que por las firmas nacionales.

Cuadro 7

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE LAS FILIALES DE PROPIEDAD
MAYORITARIA DE EMPRESAS TRANSNACIONALES DE LOS
ESTADOS UNIDOS EN AMERICA LATINA, 1977

(Millones de dólares y por cientos)

	Exportaciones industriales		No industriales		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Países desarrollados						
Estados Unidos	780	35.0	1 136	37.6	1 916	36.5
Europa	466 ^a	20.9	1 331	44.1	1 935 ^a	36.9
Otros	138 ^a	6.2				
Total	1 384	62.1	2 467	81.8	3 851	73.4
Países en desarrollo						
América Latina	787	35.3	294	9.7	1 081	20.6
Otros	56	2.5	256	8.4	312	5.9
Total	843	37.9	550	18.2	1 393	26.6
Exportaciones totales	2 227	100.0	3 017	100.0	5 244	100.0

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1981 a.

^aIncluye 32 millones de dólares de exportaciones de "Otros, hemisferio occidental".

Los restantes países desarrollados son destinatarios de 27% de las exportaciones industriales y 44% de las no industriales, comprendidas las materias primas y las exportaciones efectuadas por comercializadoras.

Los países en desarrollo reciben 27% de las exportaciones de esas filiales desde América Latina. Los países de la región son los principales destinatarios, ya que hacia ellos se dirige un quinto del total. América Latina es particularmente

importante como mercado para los productos industriales, ya que su participación en las exportaciones de esos bienes excede incluso a la de Estados Unidos.

El mercado de Estados Unidos sigue siendo muy importante para las disminuidas exportaciones de origen minero que efectúan las filiales de empresas transnacionales de ese país desde América Latina ya que su participación llegó a 73% en 1976. En cambio, tiene menor importancia para las exportaciones de petróleo (38%) y las de firmas comercializadoras (22%). Las ramas industriales en las que Estados Unidos como mercado excedió la media fueron maquinaria eléctrica y equipos electrónicos—con más de tres cuartos del total— y equipos y material de transporte, con 45%. En las demás ramas su participación fue inferior a la media, a la cual se acercaron solamente los productos alimenticios y los químicos (Lahera, 1984 a).

Desde otro punto de vista, la importancia del mercado de Estados Unidos para las exportaciones de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos en América Latina varía según el país, siendo más baja que el promedio en Argentina y Chile y más alta en México (cuadro 8).

2. Origen de las importaciones

A juzgar por la escasa información disponible, las empresas transnacionales tienden a importar con preferencia desde el país matriz; en ese sentido sus operaciones contribuyen a una mayor concentración del comercio exterior de los países de la región. Las importaciones desde Estados

Unidos, Alemania occidental y Japón por las subsidiarias mexicanas de empresas transnacionales

Cuadro 8
PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES
A ESTADOS UNIDOS EN LAS EXPORTACIONES
TOTALES DE LAS FILIALES DE PROPIEDAD
MAYORITARIA DE EMPRESAS TRANSNACIONALES
DE ESTADOS UNIDOS EN AMERICA LATINA

(Por cientos)

	1975	1976	1977
Argentina	14.9	14.9	4.3
Brasil	29.9	34.1	25.3
Colombia	10.8	14.9	37.5
Chile	19.0	22.6	—
México	58.6	64.2	55.4
Perú	39.6	29.2	—
Panamá	10.5	31.2	—
Venezuela	18.9	35.2	—

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos 1981 a; 1977; y 1978.

de esos países representaban según Faynzylber (1979) el 74%, 81% y 94% de sus respectivas importaciones totales en 1972. En Colombia según datos del Banco de la República (1974), las importaciones de empresas transnacionales desde los países de su matriz fluctuaban entre 51% y 71% para Estados Unidos y entre 33% y 45% para Europa entre 1969 y 1971.

Las importaciones por las empresas transnacionales desde su matriz equivalían en México en 1972 de 16% a 19% de las importaciones totales desde Francia y Suecia; de 24% a 30% de las importaciones totales desde Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos; 36% desde Suiza y 43% desde Alemania occidental (Faynzylber, 1979).

VI

Productos exportados por las empresas transnacionales

La composición de las exportaciones realizadas desde América Latina por las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos ha experimentado importantes variaciones como resultado del dinamismo registrado por los diversos sectores y de variaciones en

el valor acumulado de inversión directa de ese origen en la región (Lahera, 1983 b).

En los sectores extractivos ocurrieron las mayores transformaciones. En la minería primero —y en forma más aguda— y en el petróleo después, disminuyeron fuertemente las exporta-

ciones, más que nada a consecuencia de procesos de nacionalización de los recursos básicos por parte de los países receptores de la inversión extranjera. La minería, que hacia mediados del decenio de 1970 representaba un quinto de las exportaciones, reducía su participación a menos de 2% una década más tarde. El petróleo, que llegó a representar 70% del total en 1975, bajó a 18% en 1977 (cuadro 9).

Los sectores en que aumentó la participación —manufacturas y comercio— registraron ritmos bien diferentes. El sector industrial tuvo una evolución mucho más dinámica con un crecimiento del 700% entre 1966 y 1977, mientras el valor de las exportaciones del sector comercial subía poco más de 200%.

La participación en la exportación de las diversas ramas industriales ha experimentado también variaciones importantes. La participación de los productos alimenticios bajó de más de dos

tercios del total a principios del decenio de 1960 a sólo un quinto en 1977. En cambio crecía la participación de la maquinaria y del equipo de transporte.

Cuadro 9
COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DESDE
AMERICA LATINA POR FILIALES DE
PROPIEDAD MAYORITARIA DE EMPRESAS
TRANSNACIONALES DE ESTADOS UNIDOS

(Millones de dólares)

	1957	1966	1967 ^a	1975	1976	1977
Minería y fundición	809	...	1 288	217	153	...
Petróleo	2 006	7 646	5 383	910
Manufacturas	...	307	422	1 341	1 543	2 196
Comercio	...	530	685	1 135	1 309	1 211
Total	...	3 774	4 727	...	...	...

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1960; 1973; 1977; 1978; y 1981 a.

^aIncluye "Otros, hemisferio occidental".

VII

El comercio internacional dentro de las empresas

1. Dimensiones

Las exportaciones dentro de las empresas representaban 60% de las exportaciones totales de las filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos en América Latina en 1977, y esa participación subía a 85% en el caso de las exportaciones a Estados Unidos. En Brasil y México, la proporción es aun mayor: 67% y 72% en promedio respectivamente, lo que indica una mayor integración de las filiales con el resto de las empresas transnacionales de que forman parte (Lahera, 1984 a).

En cuanto a la importaciones por estas filiales, en 1972 el 57.6% del total en México y el 50% en Brasil correspondían a transacciones dentro de la firma, lo que permite estimar el promedio regional en alrededor de 45%. Para las importaciones realizadas desde Estados Unidos el porcentaje llegó a 81% en 1977. En definitiva, se calcula que alrededor de la mitad del comercio internacional de las filiales de empresas transna-

cionales de Estados Unidos en América Latina se realiza al interior de la propia empresa.

La participación de estas transacciones en el comercio total ha evolucionado de manera diferente en el caso de las exportaciones y de las importaciones. Para las exportaciones aumentó de 56% a 60% entre 1966 y 1977. Para las importaciones, disminuyó de 53% a 45%. En conjunto, la importancia del comercio dentro de la empresa no parece haber experimentado grandes variaciones durante el período analizado.

2. Composición de las importaciones desde la casa matriz

La composición de las importaciones realizadas en 1977 desde su casa matriz por filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de Estados Unidos en América Latina era de 56% de bienes de capital e insumos y de 44% de bienes para la reventa, en el conjunto de los sectores (cuadro 10). Esta última cifra concuerda con la de otros estudios (International Business Corpo-

Cuadro 10
 IMPORTACIONES DESDE LA MATRIZ POR FILIALES DE PROPIEDAD MAYORITARIA DE
 EMPRESAS TRANSNACIONALES DE LOS ESTADOS UNIDOS EN AMERICA LATINA, POR USO
 (Millones de dólares y por cientos)

	Para reventa		Bienes de capital		Para procesar o ensamblar		Otros		Total	
	1966	1977	1966	1977	1966	1977	1966	1977	1966	1977
Argentina	13.0	58.0	11.0	10.0	41.0	96.0	1.0	...	67	164
Brasil	19.4	35.4	16.4	6.1	61.2	58.1	1.5	...	77	631
México	44.2	33.0	10.4	9.4	42.9	57.7	2.6	...	213	734
Total América Latina	104.0	266.0	9.0	32.0	98.0	435.0	2.0	...	863	2 772
Total América Latina desde Estados Unidos	48.8	36.2	4.2	4.4	46.0	59.3	0.9	...	1 029	3 416
	288.0	1 229.0	105.0	189.0	388.0	1 354.0	82.0	...		
	33.4	43.4	12.2	6.8	44.7	48.8	9.5	...		
	318.0	1 483.0	152.0	268.0	452.0	1 656.0	107.0	...		
	30.9	43.4	14.8	7.8	43.9	48.5	10.4	...		

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1976, cuadro E-10; 1981 a, cuadro III-1-12.

ration, 1980) y revela que parte notable de las importaciones de las filiales corresponde a bienes terminados, respecto de los cuales esas firmas actúan como simples revendedoras.

La situación varía según el tipo de país. En Argentina, Brasil y México, la proporción de mercaderías para la reventa fluctúa alrededor de un tercio del total; en los demás países tiende a superar el promedio regional. El promedio regional de la participación de los bienes para reventa en las importaciones totales de las empresas referidas subió de 33% en 1966 a 44% en 1977. La importación de bienes para la reventa aumentó más aceleradamente que la de bienes para elaborar o ensamblar en Argentina, mientras ocurría lo contrario en Brasil y México, donde las importaciones del segundo tipo crecieron a un ritmo dos veces mayor que el de las primeras.

En los bienes de capital, entre ambos años, decayó la participación de 12% a 7% para el conjunto de la región, en forma más acelerada en la Argentina y menos que el promedio en Brasil. En cambio, subió ligeramente en México.

3. El comercio de tecnología entre distintas filiales de una misma empresa transnacional

Los pagos por la denominada "transferencia de

tecnología" entre distintas partes de una misma empresa transnacional corresponden también a una transacción comercial dentro de la empresa, ya que se adquiere un insumo inmaterial. En algunos casos corresponden sólo a derechos por uso de marcas.

Las filiales de empresas transnacionales de Estados Unidos en América Latina efectuaron pagos netos por casi 500 millones de dólares a sus casas matrices en 1980 por concepto de transmisión de tecnología (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1981). Estos pagos no tienen otra contrapartida que la aplicación local de una tecnología controlada por la empresa transnacional en su conjunto; en la práctica, esos pagos se han utilizado como canal de remisión de ganancias. Por ello, diversos países latinoamericanos los han restringido o prohibido, lo que explica su lento ritmo de crecimiento. En Brasil, por ejemplo, la tasa anual de crecimiento no llegó a 3% entre 1966 y 1980, mientras el promedio regional era casi el triple. En 1977 las filiales tuvieron un déficit en su balanza comercial de tecnología ya que recibieron pagos de otros segmentos de las empresas transnacionales por sólo tres millones de dólares (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1981 a, cuadro 1-7-2).

VIII

Políticas regionales y nacionales de promoción del comercio exterior y las empresas transnacionales

Todo proceso de homogeneización de los diferentes espacios económicos nacionales favorecerá a aquellas empresas que puedan encarar una especialización internacional operando en diversos países simultáneamente, a menos que se contrarreste esta tendencia aplicando políticas nacionales o regionales explícitas (Lahera, 1979 y 1984 c). Los convenios de complementación de ALALC comprueban este hecho, mientras la política común de inversiones extranjeras del Pacto Andino es un reconocimiento de la necesidad de establecer condiciones comunes para las empresas transnacionales en los diversos países receptores de inversión extranjera directa.

Los convenios de complementación industrial de ALALC son acuerdos bilaterales o multilaterales referidos a una rama industrial específica, en que no se aplica la cláusula de nación más favorecida. Los productos con un determinado porcentaje de integración regional reciben un trato preferencial en los países signatarios, sobre todo en lo que se refiere a las reducciones arancelarias. Se trata de un instrumento muy apto para intensificar la especialización intraindustrial, que las empresas transnacionales han sido las primeras en utilizar, dando así una dimensión regional al proceso de internacionalización productiva. Los convenios se han concentrado en ramas de fuerte dinamismo para esas empresas. Desde un principio, los convenios han beneficiado en forma principal a las empresas transnacionales, cuyo proceso de internacionalización en la región se ha visto facilitado. Así, por ejemplo, el primer convenio, de 1962, fue un acuerdo entre filiales de IBM en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay para especializarse en diferentes líneas de la producción de equipos de procesamiento de datos (Haas y Schmitter, 1965). El segundo, dos años más tarde, sobre tubos de radio, fue un programa conjunto de RCA y Philips (Bell, 1971).

En los casos de los convenios sobre máquinas de oficina (10 y 11) e industria electrónica (2, 4,

12 y 19), Tomasini (1977, pp. 138) señala que "resultaron la expresión escrita de la política de división de mercado practicada por las empresas transnacionales que operan en el área, estimuladas por las ventajas adicionales que representan los incentivos que cada uno de los países otorga a la exportación y por el importante margen de preferencia que esos productos disfrutaban frente a terceros mercados. En todos los casos estudiados ha sido marginal la participación en los convenios de las empresas de origen nacional. Las transacciones se realizan preferentemente entre filiales de una misma matriz: en los casos analizados esa forma superó el 80% del comercio realizado en cada convenio, llegando a cerca de 100% para algunos productos". (Véase también Campos e Isla, 1974.)

También en el Pacto Andino se observa una participación activa de las empresas transnacionales, tanto en el programa de liberación del comercio como en los programas sectoriales de desarrollo industrial en el sector metalmeccánico, petroquímico y automotriz. Esa participación no es homogénea y así, por ejemplo, mientras en Bolivia las empresas transnacionales efectuaron la mayor parte de las exportaciones no tradicionales hacia la subregión, alcanzando su participación a 71% del total en 1982, en las exportaciones colombianas hacia el Pacto Andino su participación llegó a sólo 12% en 1980.¹¹ En definitiva, las empresas transnacionales están en condiciones inmejorables para acumular beneficios fiscales en los distintos países, y utilizar simultáneamente los mecanismos de *drawback* y de admisión temporal entre otros.

Desde otro punto de vista, en el orden nacional, se destaca la presteza con que las empresas

¹¹ Al respecto pueden analizarse las evaluaciones nacionales de la aplicación de la Decisión 24 preparadas para el Pacto Andino en 1983.

transnacionales han solido utilizar los beneficios especiales concedidos a las actividades exportadoras en diversos países de la región.

La participación de las empresas transnacionales en el régimen de incentivos fiscales para el desarrollo industrial de Costa Rica equivale al 60% del valor agregado cubierto por dicho sistema promocional, el que a su vez incluye la mitad de las exportaciones industriales nacionales (Ulate, 1983).

En Colombia, mientras el promedio de la participación en los incentivos del Plan Vallejo¹² en las exportaciones de firmas nacionales aumentaba de 28% a 31% entre 1974 y 1980, el correspondiente a empresas transnacionales subía de 35% a casi 60% (Montoya, 1982, cuadro 4).

En Brasil, por otra parte, la industria auto-

movilística transnacional ha sido la principal beneficiaria del programa BEFIEX de incentivo a las exportaciones. En 1980, por ejemplo, su participación superó el 80% del total de programas de incentivos de exportación y en los programas aprobados durante ese mismo año la participación de dichas firmas se acercó al 60%. (*La gaceta mercantil y Comercio y mercados.*)

No es evidente la conveniencia de hacer participar a las empresas transnacionales en todos los mecanismos de promoción de exportaciones en forma indiscriminada, por su inserción natural en la economía internacional, sobre todo si a cambio no se les pide cumplir determinados requisitos de desempeño: en ese caso el subsidio entregado a las empresas transnacionales parece injustificado.

IX

Conclusiones

El interés principal de las empresas transnacionales en América Latina está en el mercado interno y no en la exportación. Esta representaba sólo 10% de las ventas industriales y 31% de las ventas no industriales de las filiales de propiedad mayoritaria de esas empresas de Estados Unidos en 1977 y su tendencia es a disminuir. La verdad es que sólo un número relativamente pequeño de empresas transnacionales efectúa exportaciones significativas y no se puede, por lo tanto, argumentar que su presencia se traduce en un mayor volumen de exportaciones. Desde otro punto de vista, si lo que se busca es un aporte a las exportaciones nacionales, debería practicarse una política selectiva y activa con respecto de las firmas que están en condiciones de efectuar ese aporte.

A fines del decenio de 1978 las empresas transnacionales representaban una cuarta parte del comercio exterior de América Latina: 22% de sus exportaciones y 27% de sus importaciones.

¹²El Plan Vallejo es un mecanismo institucional que permite importar, con exoneración total o parcial de impuestos, los medios de producción necesarios para la fabricación de mercancías destinadas a la exportación (Montoya, 1982, p. 123).

En el sector industrial su participación en las exportaciones era mayor, con 41%. Esas proporciones, sin ser mayoritarias, son importantes, sobre todo si se consideran algunas características del comercio internacional como las transacciones dentro de la empresa y su balanza comercial negativa. Desde otro punto de vista, la participación de las filiales de propiedad mayoritaria de las empresas transnacionales de Estados Unidos en las exportaciones regionales experimentó un marcado descenso con relación a la década anterior, en particular en los sectores no industriales, aunque también bajó en el sector manufacturero. Puede así afirmarse que no han estado en la vanguardia del aumento de las exportaciones regionales, sino que por el contrario se han quedado rezagadas.

Las exportaciones de las empresas transnacionales se concentran numérica y geográficamente, ya que pocas empresas responden de alto porcentaje del comercio exterior total, lo que facilita el análisis, diseño y evaluación de políticas nacionales y regionales para ellas. Con la información disponible es posible diseñar políticas que sean a un mismo tiempo selectivas y eficientes. Por el contrario, la fijación de marcos genera-

les puede provocar distorsiones innecesarias en otros sectores de la economía nacional y regional.

La contribución directa de las empresas transnacionales a la balanza comercial de América Latina al cerrar el decenio de 1970 fue negativa, ya que ayudó a generar o agravar el déficit comercial regional. Este hecho es de la mayor importancia y debería instar a una consideración más general de las políticas de comercio exterior de los países de la región. No basta con fomentar las exportaciones, frecuentemente con subsidios de alto costo para el país, sino que es necesario, además, considerar la situación de las importaciones. En el caso de las empresas transnacionales puede comprobarse que tienen un alto coeficiente de importaciones, lo que no es de sorprender por la calidad de las firmas que operan por sobre las fronteras económicas nacionales. No parece casual que la evolución de la balanza comercial de esas empresas en Brasil, que pasó de negativa a positiva, haya estado asociada con una política de requisitos de eficiencia exportadora y de restricciones de importación.

La proporción de las exportaciones realizadas por filiales de propiedad mayoritaria de empresas transnacionales de los Estados Unidos hacia dicho país no difiere notablemente de la media regional, siendo ambas algo superior a un tercio. Puede concluirse, por lo tanto, que no han tenido —o no han buscado tener— más éxito en penetrar en el mercado de su matriz que el resto de los exportadores regionales. El principal objetivo de sus exportaciones ha sido la propia región latinoamericana.

La composición de las exportaciones desde América Latina por estas filiales ha experimentado variaciones considerables durante el último período, a consecuencia de dos procesos simultáneos: por una parte, el aumento de las exportaciones de origen industrial y, en menor medida, de las de origen comercial; y, por otra, la disminución en términos absolutos de sus exportaciones del sector extractivo. Como resultado, las manufacturas representaban el 42% de sus exportaciones totales en 1977 contra 8% en 1966. Si bien, como se señaló, la expansión de sus exportaciones industriales ha sido inferior al promedio regional, es indudable que han crecido en forma sostenida en el período.

Alrededor de la mitad del comercio internacional de las filiales se registra en el interior de la

misma empresa. Un 60% de las exportaciones y 45% de las importaciones se realizan con la matriz o con filiales en terceros países. Estos movimientos comerciales difieren marcadamente de las transacciones comerciales corrientes. Tanto su dinamismo como la política de precios seguida obedece más bien a la lógica transnacional de la empresa internacional de que se trate, a su especialización internacional y al aprovechamiento simultáneo de las posibilidades tanto comerciales como cambiarias que presenten los diversos países en que operan. La fijación de precios que se alejan de los vigentes internacionalmente puede ser utilizada como vehículo de transferencia de ganancias o para evitar diversas restricciones cambiarias que puedan presentarse en los países receptores. Por otra parte, con frecuencia es difícil definir el precio de mercado adecuado, lo que dificulta el control de estas operaciones.

La importancia del comercio al interior de las empresas respecto del total de sus transacciones comerciales no ha tenido grandes variaciones durante el período analizado. Sin embargo, puede advertirse una dinámica diferente en las exportaciones y las importaciones. En las primeras, el comercio intrafirma tiende a ser importante. En las importaciones, en cambio, se advierte una dinámica de diversificación, aunque no se refleje en los montos globales, ya que entre 1966 y 1977 la proporción bajó de 53% a 45%.

Parte considerable de las importaciones desde sus matrices realizadas por las filiales —43%— corresponde a bienes terminados, respecto de los cuales actúan como simples revendedoras. Esta situación tiende a acentuarse, ya que en 1966 la participación de este tipo de bienes en el total de importaciones era de sólo un tercio. Las importaciones de bienes de capital, en cambio, han bajado su participación, exhibiendo poco dinamismo. Los bienes para elaborar o ensamblar en la localidad, por último, han aumentado ligeramente su participación. La representación del conjunto de esos bienes en la exportación bajó levemente entre 1966 y 1977, lo que no apunta a una intensificación del proceso de internacionalización del proceso productivo por parte de esas empresas.

El comercio de tecnología dentro de la empresa corresponde a transferencias de bienes que la empresa en su conjunto ya amortizó y domina.

De allí que estos pagos hayan sido prohibidos en algunos países, pese a lo cual el volumen total de estas transacciones sigue siendo alto y creciente. Se trata, además, de transferencias unilaterales, ya que las filiales casi no reciben pagos desde el exterior por el mismo concepto. Lamentablemente no existen datos sobre los costos de las transferencias de la tecnología incorporada en los bienes de capital.

Las empresas transnacionales han demostrado mayor agilidad que las firmas nacionales para aprovechar las condiciones especiales ofrecidas por las agrupaciones regionales y subregionales para el fomento de las exportaciones. Ello no es de extrañar en el caso de los sistemas supranacionales, ya que éstas por definición están en mejo-

res condiciones —iniciales al menos— para operar en forma transnacional. Una pregunta pertinente es por qué deben recibir subsidios, a veces en forma preferente, dada su condición de familiaridad con el medio internacional y su mayor experiencia y recursos.

La manera en que afectará la crisis al comercio exterior de las filiales está por verse. Lo que está claro es que, igual que en el pasado, una variable clave en el desarrollo de este intercambio serán las políticas gubernamentales de los países receptores, tanto en el plano nacional como regional. Las características distintivas de las empresas transnacionales hacen imposible una política general que sea neutral con respecto a ellas.

Bibliografía

- Banco de la República de Colombia (1974): *Importaciones y balanza comercial de la industria manufacturera con inversión extranjera directa*. Bogotá.
- _____ (1976): *Boletín mensual de estadística*. N° 303. Bogotá. Octubre.
- Bell, Harry (1971): *Tariff profiles in Latin America*. Nueva York: Praeger.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1983): *Progreso económico y social en América Latina, 1983*. Washington.
- Campos, J. y E. Isla (1974): Acuerdos de complementación: Su aprovechamiento por las empresas nacionales. *Revista de la integración*, N° 17.
- CEPAL (Comisión para América Latina y el Caribe) (1981 a): *Anuario estadístico de América Latina 1980*. Santiago de Chile.
- _____ (1981 b): *Estudio económico de América Latina 1980*. Santiago de Chile.
- _____ (1983): *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*. Estudios e Informes de la CEPAL N° 31. Santiago de Chile.
- _____ (1984): *Las empresas transnacionales y el comercio exterior de América Latina (LC/L. 322)*. Santiago de Chile.
- Comercio y mercados (1980). Septiembre.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos (1960): *U.S. business investment in foreign countries*. Washington.
- _____ (1965): *Survey of current business*. Noviembre.
- _____ (1966): *Survey of current business*. Noviembre.
- _____ (1973): *Survey of current business*. Agosto.
- _____ (1975): *Survey of current business*. Agosto.
- _____ (1976): *U.S. direct investment abroad 1966*.
- _____ (1977): *Survey of current business*. Febrero.
- _____ (1978): *Survey of current business*. Marzo.
- _____ (1980): *Survey of current business*. Enero.
- _____ (1981 a): *U.S. direct investment abroad, 1977*.
- _____ (1981 b): *Survey of current business*. Noviembre.
- Departamento de Inversión Extranjera (1979): *La balanza comercial de las empresas con participación extranjera 1971-1976*. México.
- La gaceta mercantil* (1981). 11 de febrero.
- Faynzylber, Fernando (1979): *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. México: CONACYT-CIDE.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1984): *Balance of payments yearbook, 1983*. Washington. Parte 2.
- Haas, Ernst y Philippe Schmitter (1965): *The politics of economics in Latin American regionalism*. Colorado: University of Denver.
- INCOMEX (Instituto de Comercio Exterior) (1983): *Capital extranjero, balanza de pagos y exportaciones*. Bogotá. Mimeo.
- International Business Corporation (1980): *The effects of U.S. corporate foreign investment 1970-1978*. Nueva York.
- Jenkins, Rhys (1979): The export performance of MNC's in Mexican industry. *Journal of development studies*, vol. 19, N° 3, abril.
- Kalecki, Michael (1984): *La ayuda exterior: un análisis económico. Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*. Madrid: Editorial Crítica.
- Lahera, Eugenio (1979): La división internacional del trabajo de las empresas transnacionales y los convenios de complementación de ALAIC. *Problemas del desarrollo*, N° 39. México.
- _____ (1980): *Agentes del comercio exterior en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (1982): Utilización de factores productivos locales por empresas transnacionales. El caso del capital. *Mundo nuevo*, N° 15-16. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- _____ (1983 a): *Las empresas transnacionales en la economía de Chile 1974-1980*. Estudios e Informes N° 22. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (1983 b): *Situación actual y tendencias de las empresas*

- transnacionales en América Latina y de su participación en la economía regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (1984 a): *El comercio internacional de América Latina y las empresas transnacionales*. Santiago de Chile: ILPES, documento EI-19.
- _____ (1984 b): *La internacionalización del proceso productivo*. *Estudios internacionales*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, enero-marzo.
- _____ (1984 c): *Las empresas transnacionales y América Latina: situación actual y perspectivas frente a la crisis*. (LC/R. 369). Santiago de Chile: CEPAL.
- Lahera, E. y Hugo Norcheff (1983): *La microelectrónica y el desarrollo de América Latina*. *Revista de la CEPAL*. N° 19. Abril.
- Misas, Gabriel (1981): *Multinacionales, comercio exterior y sus efectos sobre regulaciones sobre inversión extranjera y transferencia de tecnología: el caso colombiano*. Bogotá: FINES.
- Montoya, Jairo (1982): *Internacionalización, multinacionales y exportaciones colombianas*. *Desarrollo y sociedad*, N° 9, septiembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) (1981): *Cooperación para el desarrollo. Examen 1980*. París.
- _____ (1972): *Stock of private direct investment by DAC countries in developing countries, end 1967*. París.
- Pascale, Ricardo (1980): *La empresa manufacturera extranjera en Uruguay. Aspectos cuantitativos*. BID-INTAL.
- Ramírez de la O., Rogelio (1977): *Las empresas transnacionales y el comercio exterior de México*. *Comercio exterior*, vol. 31, N° 2.
- Ryd, Gunilla (1982 a): *Chile: los agentes del comercio exterior, 1977- 1981*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (1982 b): *Brasil: el rol de los agentes en las exportaciones*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial de México (1981): *Anuario estadístico, inversiones extranjeras y transferencia de tecnología*.
- Tomasini, Roberto (1977): *Acuerdos de complementación de ALALC y la participación de las empresas transnacionales: los casos de máquinas de oficina y productos electrónicos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ulate, Anabelle (1983): *Empresas extranjeras y nacionales acogidas al régimen de incentivos fiscales: su importancia en el sector industrial*. *Revista de ciencias económicas*, vol. III, N° 2.
- Vaitsos, Constantino (1976): *Employment problems and transnational enterprises in developing countries: distortions and equality* (WEP-2-28/WP11). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Vernon, Raymond (1972): *The operations of U.S. enterprises in developing countries: their role in trade and development*. Nueva York: Naciones Unidas.

El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano

*Michael Mortimore**

En los procesos nacionales de industrialización, la inversión extranjera directa, con la incorporación de nuevas tecnologías, permite modernizar la industria a la vez que fomentar su desarrollo. Sin embargo, las metas de las empresas transnacionales que participan en los procesos nacionales de industrialización no coinciden siempre con los objetivos de la política económica del Estado anfitrión. Por eso, casi todos los gobiernos de la región han establecido, en distinto grado, sistemas administrativos para evaluar, autorizar, registrar y, a veces, fiscalizar la participación extranjera. Siempre hay una tensión entre los objetivos de modernización, con un menor grado de control y restricción sobre las actividades de las empresas transnacionales, y la participación nacional, que implica una mayor fiscalización. La importancia del caso de Colombia, examinado en este artículo, descansa en la forma en que resolvió esta tensión atribuyendo un papel subsidiario a la participación extranjera, sobre todo en el campo industrial. Para comprobar el impacto de esta política se encuestó a las 26 empresas más grandes del sector manufacturero que contaban con participación extranjera. Los resultados de esa encuesta se reseñan en la segunda parte del presente artículo.

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

Introducción

Los estudios sobre el desarrollo colombiano suelen distinguir dos etapas en el proceso de industrialización y en la política oficial correspondiente: la más fácil, de la sustitución de importaciones, y la más difícil, en que se combina la sustitución con la promoción de las exportaciones de manufacturas. Ambas etapas están separadas por la crisis de balanza de pagos del decenio de 1960 y el viraje de la política económica que impuso el Decreto Ley 444 de 1967.

No se registró tanto un cambio estructural en el proceso de desarrollo, cuanto una transición hacia una política económica más compleja, que tuvo diversas consecuencias para los agentes de desarrollo, sobre todo las empresas extranjeras. En ese sentido Ranis (1976, p. 99), por ejemplo, señala que "...durante la etapa de sustitución de importaciones, la inversión se canaliza fundamentalmente hacia el sector industrial de los países en desarrollo; la principal contribución de las empresas transnacionales consiste en su aporte al ahorro, la acumulación de capital y la capacidad administrativa de la industria. En este momento, cuando se dejan de lado las consideraciones relativas al mercado, al papel de los precios relativos, a la eficiencia y a otros factores, al menos en forma temporal, para asegurar un crecimiento industrial lo más rápido posible, el capital extranjero y la capacidad administrativa extranjera pueden ser sumamente útiles. En este período la selección de la tecnología consiste principalmente en adquirir la tecnología existente en los países avanzados en ese campo... Durante este período lo más importante es que el trabajo se haga lo más rápidamente posible, con menos preocupación por la eficiencia —ciertamente no a los precios internacionales".

A medida que avanza el sector industrial, según Ranis (1976, p. 101), "adquieren mayor importancia para penetrar en los mercados internacionales las tecnologías y la composición adecuadas de los bienes producidos. Cabe entonces concebir una conjunción favorable y productiva entre las ventajas de las empresas transnacionales, con una creciente capacitación local, basada en el entendimiento de los aspectos específicos y particulares de la dotación de recursos y de los factores institucionales nacionales... En condiciones en general de competencia más intensa, aumenta la necesidad de lograr una aleación óptima de tecnologías importadas y adaptadas y

una composición de productos que asegure la expansión continua del sector industrial hacia el exterior”.

En el período de postguerra, el sector manufacturero se convirtió paulatinamente en el motor de la economía colombiana al elevarse su participación de 13.5% del PIB en 1950 a 18.4% en 1975 apoyado por una evidente política de sustitución de importaciones industriales (CEPAL, 1978). Sin embargo, a partir de este año comenzó a perder dinamismo y registró un descenso considerable en 1981-1983. Sea como fuere, la participación de las importaciones en la oferta total de manufacturas bajó de 20% en 1950-1952 a 15% en 1965-1967 y las correspondientes a las industrias intermedias, de 39% a 18%. Entre 1965-1967 y 1979, aflojó el proceso de sustitución de importaciones en las industrias tradicionales (2.5% a 5.3% de la oferta total) y las intermedias (18.2% a 21.3%) a raíz del notable aumento de la capacidad para importar al cerrar el decenio de 1970. Sin embargo, continuaba este proceso en las industrias más complejas (metalmecánicas), con lo que se reducía la incidencia de las importaciones en la oferta total de esas manufacturas de 58.4% a 43.3% (DANE, 1977, 1981 a y 1981 b). La participación de las exportaciones en la producción total de manufacturas subió de 0.2% en 1950-1952 a 9.2% en 1975, aunque sufrió una baja notable en 1979 (a 6.8%) por la pérdida de impulso en la industria tradicional (alimentos y textiles) e intermedia (productos químicos y derivados de petróleo). En estos casos se distinguen, en efecto, dos fases claramente delimitadas en la política de sustitución de importaciones industriales que son las de 1950-1957 y 1967-1982.

En efecto, en el período 1967-1982 la política industrial colombiana se volvió más ambiciosa al fomentar a un mismo tiempo la sustitución de importaciones de las industrias técnicamente más complejas (automotriz, petroquímica, ma-

quinaria) y las exportaciones de manufacturas (sobre todo de las industrias establecidas en la etapa fácil de la sustitución de importaciones), con el objetivo inicial de aliviar la escasez de divisas manifiesta en las crisis de la balanza de pagos.

Para las empresas con participación extranjera, la nueva orientación de la política económica tuvo consecuencias más allá de la sustitución de importaciones en su segunda fase o la exportación de manufacturas, ya que tuvieron que adaptarse a un nuevo sistema administrativo basado en el control de cambios para evaluar, autorizar, registrar y controlar numerosos aspectos de la participación extranjera, el que se manifestó en controles sobre la inversión, las remesas (de utilidades, regalías e intereses) y el comercio exterior (importaciones y exportaciones). A estas medidas se agregaron, en virtud de la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la obligación de transformarse en empresas mixtas para gozar de los beneficios del mercado andino, y otras limitaciones (por ejemplo, se reservaron para las empresas nacionales y mixtas algunos sectores, se definieron el acceso al crédito interno y las condiciones para los créditos externos, y se fijó un máximo para la reinversión sin autorización). Evidentemente, el Decreto 444 de 1967 establecía límites a las actividades de las empresas con participación extranjera desde la perspectiva de la balanza de pagos. El régimen común (decisión 24) estableció metas amplias a fin de favorecer a las empresas nacionales y mixtas en el mercado ampliado que resultó de la integración andina y de fortalecer la capacidad de negociación de los países miembros frente a la participación extranjera. En esencia, la política oficial señaló a las empresas con participación extranjera como agentes de desarrollo y trató de asegurar con el nuevo sistema que cumplieran las metas de la política económica en un sentido mucho más amplio que el de la balanza de pagos.

I

La política oficial: papel subsidiario para los participantes extranjeros en el proceso colombiano de industrialización

La nueva política frente a los participantes extranjeros en el proceso de industrialización se basó en las metas siguientes: encauzar la inversión extranjera directa hacia la sustitución en las industrias tecnológicamente más complejas; promover las exportaciones de manufacturas; reducir el costo en divisas de la participación de empresas extranjeras; y aumentar la participación de capital local en las industrias dominadas por las empresas extranjeras.

En 1967 y 1983 la inversión extranjera directa registrada en el sector manufacturero se orientó progresivamente hacia las industrias metalme-cánicas, que crecieron a una tasa acumulativa anual real de casi 4%; aumentó así su participación, en el total registrado, de 15% en 1967-1970 a más de 24% en 1983 (cuadro 1). Este fenómeno se comprueba al analizar las inversiones autorizadas para el mismo período (cuadro 2). No sólo la participación de la industria metalme-cánica en el

Cuadro 1
COLOMBIA: LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA REGISTRADA EN
EL SECTOR MANUFACTURERO, 1967-1983

(Millones de dólares)

CIIU División industrial	1967-1970	1975	1980	1983	Composición porcentual	
					1967-1970	1983
A. Valores corrientes						
31. Productos alimenticios, etc.	27.4	39.0	77.8	119.0	8.6	12.0
32. Textiles y prendas de vestir	18.3	27.3	39.7	47.0	5.8	4.8
33. Madera y muebles	4.3	5.6	8.4	12.0	1.4	1.2
34. Papel y sus productos; imprentas	38.5	45.2	83.0	109.0	12.1	11.0
35. Industria química	149.2	199.2	289.0	385.0	47.0	38.9
36. Productos minerales no metálicos	23.2	29.3	40.7	56.0	7.3	5.6
37. Metales básicos	6.3	10.0	13.5	15.0	2.0	1.5
38. Prod. metálicos, maq. trans.	47.6	68.5	190.5	241.0	15.0	24.3
39. Otros manufactureros	2.3	3.3	7.1	8.0	0.7	0.8
Total	317.3	427.4	749.8	992.0	100.0	100.0
					Tasa de crecimiento acumulativa anual (1970-1983)	
B. Valores constantes (1980)^a						
31. Productos alimenticios, etc.	71.7	59.9	77.8	105.4		2.8
32. Textiles y prendas de vestir	47.9	41.9	39.7	41.6		-1.0
33. Madera y muebles	11.3	8.6	8.4	10.6		-0.5
34. Papel y sus productos; imprentas	100.8	69.4	83.0	96.5		-0.3
35. Industria química	390.6	306.0	289.0	341.0		-1.0
36. Productos minerales no metálicos	60.7	45.0	40.7	49.6		-1.4
37. Metales básicos	16.5	15.4	13.5	13.3		-1.5
38. Prod. metálicos, maq., eq. trans.	124.6	105.2	190.5	213.5		3.9
39. Otros manufactureros	6.0	5.1	7.1	7.1		1.2
Total	830.6	656.5	749.8	878.6		0.4

Fuente: Calculado a base de información de la Oficina de Cambios, Banco de la República.

^aDeflactados por el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.

Cuadro 2
COLOMBIA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA AUTORIZADA EN
EL SECTOR MANUFACTURERO, 1970-1976 Y 1977-1981

(Millones de dólares)

CIU División industrial	1970-1976			1977-1981 ^a		
	Número de empresas	Monto autorizado	%	Número de empresas	Monto autorizado	%
31. Productos alimenticios, etc.	45	15.9	7.3	12	34.8	7.4
32. Textiles y prendas de vestir	37	12.1	5.6	7	14.5	3.1
33. Maderas y muebles	9	5.1	2.3	2	0.5	0.1
34. Papel y sus productos, imprentas	34	8.9	4.1	12	89.9	19.0
35. Industria química	168	106.7	49.1	63	148.9	31.4
36. Productos minerales no metálicos	25	18.6	8.6	6	3.6	0.8
37. Metales básicos	13	5.0	2.3	19	14.2	3.0
38. Prod. metálicos, maq., eq. trans.	124	44.0	20.2	45	159.7	33.7
39. Otros manufactureros	9	1.0	0.5	11	7.5	1.6
Total	464	217.4	100.0	177	473.4	100.0

Fuente: 1970-1976, calculado a base de Medina Torres 1978, p. 93.

1977-1981, calculado a base de solicitudes de inversión extranjera aprobadas por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

^aMientras que los totales de 1970-1976 corresponden a 100% de las autorizaciones del mismo período, los totales para 1977-1981 representan las autorizaciones mayores de 100 000 dólares (alrededor de 83% del total autorizado en el mismo período).

total de las autorizaciones subió de 20 a 34%, sino que además el promedio de cada inversión autorizada en esa industria saltó de 0.4 a 3.5 millones de dólares, mientras que el promedio para todas las divisiones industriales subía sólo de 0.5 a 2.7 millones. Evidentemente el cambio en la orientación de las autorizaciones se manifestó en el registro de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero para 1981. La política de dirigir esa inversión a la sustitución en industrias más complejas como la automotriz y los bienes de capital tuvo bastante éxito a juzgar por las cifras sobre actividades económicas (cuadro 1 y 2). En la promoción de las exportaciones manufacturadas, las empresas con inversión extranjera directa no han tenido una actuación tan positiva. Por diversas razones, principalmente un tipo de cambio competitivo y un amplio programa de incentivos, el sector manufacturero registró un aumento notable de sus exportaciones en 1967-1974 (Echavarría y Perry, 1983). Desde entonces perdió impulso. Se había reducido el certificado de abono tributario y el tipo de cambio empeoró para los exportadores (comparando 1967-1974 con 1975-1982). Para estimular la actividad de las

empresas extranjeras se aplicó una política de condicionar la nueva inversión extranjera directa al incremento de los valores de las exportaciones de manufacturas. Seguramente, las autoridades gubernamentales creyeron que la alta concentración de las exportaciones con inversión extranjera directa en unas pocas empresas¹ facilitaría el éxito de la política, ya que con escasos contratos de exportación se alteraría notablemente el comportamiento exportador de las empresas, sobre todo de las asociadas con la antigua política de sustitución. Pese a que 51% de las autorizaciones de la nueva inversión extranjera directa durante 1977-1981 (cuadro 3) implicaba compromisos contractuales con respecto a las exportaciones de manufacturas (sobre todo en la industria química), la exportación de las empresas con esa inversión empeoró en comparación

¹Montoya (1982) encontró que más de dos tercios de las manufacturas exportadas por las empresas transnacionales desde Colombia en 1978 provenían de grupos industriales (CIU) en que tres empresas generaban 75% del valor de esas exportaciones.

Cuadro 3
COLOMBIA: INVERSION EXTRANJERA DIRECTA AUTORIZADA CON
COMPROMISOS DE EXPORTACION, SECTOR MANUFACTURERO, 1977-1981

CIIU División industrial	Con contrato de exportación		Sin contrato de exportación		Total	
	Millones de dólares ^a	%	Millones de dólares ^a	%	Todas (Millones de dólares)	Con contrato (Por cientos)
31. Productos alimenticios, etc.	16.9	3.6	17.9	3.8	34.8	45
32. Textiles y prendas de vestir	3.2	0.7	11.3	2.4	14.5	22
33. Madera y muebles	0.5	0.1	—	—	0.5	100
34. Papel y sus productos; imprentas	36.0	7.6	53.8	11.4	89.9	40
35. Industrias químicas	118.0	24.9	30.9	6.5	148.9	79
36. Productos minerales no metálicos	3.4	0.7	0.2	—	3.6	94
37. Metales básicos	12.8	2.7	1.4	0.3	14.2	90
38. Prod. metálicos, maq., eq. trans.	43.0	9.1	116.7	24.7	159.7	26
39. Otros manufactureros	7.3	1.5	0.2	—	7.5	97
Total	240.9	50.9	232.5	49.1	473.4	

Fuente: Calculado a base de solicitudes de inversión extranjera aprobadas por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

^aSuperior a 100 000 dólares, equivalente a 83% del valor total de las autorizaciones del sector manufacturero.

con las empresas nacionales (cuadro 4). Con la excepción de Cartón Colombia y, en menor grado, Cristalería Peldar, es claro además que las exportaciones de manufacturas no provinieron principalmente de las empresas extranjeras dominantes asociadas con la fase más simple de la sustitución, sino de otras. Si bien es cierto, pues, que los resultados de la política de condicionar la

Cuadro 4
COLOMBIA: TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO DE LAS MANUFACTURAS
EXPORTADAS, POR TIPO DE EMPRESA, PERIODOS SELECCIONADOS, 1969-1980

División industrial CIIU	1969-1971/1974-1976			1974-1976/1978-1980		
	Todas las empresas	Empresas con inversión extranjera directa ^a	Empresas nacionales	Todas las empresas	Empresas con inversión extranjera directa ^b	Empresas nacionales
31. Productos alimenticios, etc.	37.1	49.3	36.8	7.1	10.0	7.0
32. Textiles y prendas de vestir	42.0	87.3	40.0	13.7	-14.4	15.5
33. Madera y muebles	35.3	34.0	35.3	-7.6	-1.2	-70.9
34. Papeles y sus productos; imprentas	27.7	26.0	30.8	21.8	12.4	34.3
35. Industria química	39.0	29.5	78.5	6.4	8.1	3.3
36. Productos minerales no metálicos	36.8	25.6	44.6	20.3	4.2	25.8
37. Metales básicos	48.2	11.0	55.7	-13.4	2.5	-14.8
38. Prod. metálicos, maq., eq. trans.	40.6	49.6	36.5	25.9	11.8	32.4
39. Otros manufactureros	30.9	79.9	29.9	35.5	19.7	36.2
Total	37.9	34.6	38.8	13.4	7.5	14.5

Fuente: Calculado a partir de Montoya (1982), cuadros 7, 8 y 27.

^aPara 1969-1971, la cobertura alcanzó a 67% de las empresas con inversión extranjera directa.

^bTodas las empresas con inversión extranjera directa equivalente a 30% o más de su capital social.

nueva inversión a contratos de exportación no correspondieron a las intenciones oficiales, no lo es menos que se aplicó una política específica sobre la materia que ha motivado a muchos nuevos participantes extranjeros a exportar manufacturas (cuadros 3 y 4).

Con respecto a la meta de bajar el costo en divisas de la participación extranjera en el sector manufacturero,² se lograron bastantes buenos resultados aun en condiciones de auge de divisas por las exportaciones cafeteras de 1976-1980, que bien pudieron haber causado la relajación de la política adoptada. La mayor salida de divisas se asoció con la llamada vocación importadora de las empresas extranjeras. Según cálculos de Misas (1983), entre 1975-1979, o sea, en pleno auge de divisas, las importaciones de estas empresas se redujeron de 33% a 22% del valor total y decayó el comercio entre empresarios en el total de las importaciones privadas de 29% a 21%. También los pagos externos (utilidades, dividendos, regalías por servicios técnicos) en proporción de la inversión extranjera directa registrada en el sector decayeron en el decenio de 1970 (cuadro 5). Por componente, y en porcentaje de la inversión extranjera directa registrada, las regalías se redujeron notablemente, los pagos por servicios técnicos se mantuvieron y las utilidades y dividendos subieron en pequeña proporción. Llama la atención por dos razones el moderado incremento de las utilidades y los dividendos medido en proporción de la inversión extranjera directa. En primer lugar, desde 1977 se aplicó un límite más elevado sobre las remesas de utilidades (20% en vez de 14% de la inversión registrada). Luego surgió hacia fines de los años setenta un problema de 'capitales en limbo', es decir, utilidades no remitibles que sobrepasaban el nuevo límite. Se resolvió el problema en 1978 por vía de la resolución 29 del Consejo de Política Económica y Social que permitió la remesa de 50% de los capitales en limbo, siempre que el inversionista extranjero colocara la otra mitad en la compra de bonos especiales del Instituto de Fomento Industrial. El monto invertido en estos bonos en 1978-1981 alcanzó a casi dos millones de pesos colom-

bianos (la mitad vinculada con sólo 3 empresas extranjeras: Colgate Palmolive & Cía., Propal S.A. y Fábrica Colombiana de Automotores S.A.). Este escaso crecimiento implica que aun en condiciones excepcionales de auge de divisas se logró reducir la carga relativa de la participación extranjera en la industrialización con respecto a su costo en divisas (cuadro 5).

En mejorar la participación del capital local en industrias dominadas por empresas extranjeras, se aprecia que la política de promover empresas mixtas tuvo éxito. Las nuevas empresas favorecidas por la política de sustitución en industrias tecnológicamente más complejas estuvieron muy condicionadas a una mayor participación nacional (estatal), como en los casos de Cía. Colombiana de Automotores S.A., Monómeros Colombo-Venezolanos S.A. y la Sociedad de Fabricación de Automotores S.A., principales empresas mixtas que operaban en Colombia hasta 1982 (cuadro 6). En 1980 la inversión extranjera directa registrada en empresas mixtas ascendía a 17% del total de esa inversión en el sector manufacturero y si se incluye Celanese Colombiana S.A. y Enka de Colombia S.A. que se convirtieron en mixtas dos años después, se llega al 22%. La resolución 11 de 1976 de la Junta Monetaria influyó levemente en la conversión de las empresas extranjeras como en Alcan de Colombia S.A. cuando estableció un fondo de 50 millones de dólares para la compra de acciones de empresas extranjeras. Por desacuerdos entre grupos locales, sin embargo, sólo 25% de los recursos se destinaron al propósito indicado. (*Latin American review*, 1977 a; p. 3 y 1977 b, p. 203). Otro impacto tuvo el requisito de la decisión 24 que comprometió a las empresas extranjeras que operaban en Colombia y que quisieran exportar al mercado andino a firmar convenios de transformación con el Departamento Nacional de Planeación (cuadro 7). Las empresas que habían firmado convenios hasta fines de 1982 representaban, según datos del año 1980, otro 3% del total de la inversión extranjera directa registrada en el sector.³ Las empresas mixtas o en vías de

²Varios estudios oficiales han fundamentado el alto costo de la inversión extranjera directa (Banco de la República, 1974, 1973a y 1973b).

³Dos empresas que se convirtieron en mixtas (Celanese Colombiana S.A. y Enka de Colombia S.A.) y una empresa que firmó un convenio de transformación en mixta (Carboquímica S.A.) en 1982 están incluidas en los datos para el año 1980. No se dispuso del registro del año 1982.

Cuadro 5
COLOMBIA: PRINCIPALES PAGOS EXTERNOS VINCULADOS CON LA
PARTICIPACION EXTRANJERA EN EL SECTOR MANUFACTURERO, 1970-1982
(Millones de dólares)

Año	(1) Inversión ext. dir. reg.	(2) Utilidades y dividendos ^a	(3) $\frac{2}{1} \times 100$	(4) Regalías ^b	(5) $\frac{4}{1} \times 100$	(6) Servicios técnicos	(7) $\frac{6}{1} \times 100$	(8) $\frac{2+4+6}{1}$
1970	317.3	24.3	7.7	10.4	3.3	9.2	2.9	13.8
1971	346.0	26.9	7.8	7.8	2.3	7.9	2.3	12.3
1972	373.3	29.5	7.9	6.8	1.8	9.0	2.4	12.1
1973	383.4	29.2	7.6	5.9	1.5	12.7	3.3	12.5
1974	395.5	28.5	7.2	6.7	1.7	11.6	2.9	11.8
1975	427.4	36.7	8.6	5.7	1.3	11.3	2.6	12.6
1976	453.9	43.5	9.6	5.0	1.1	11.3	2.5	13.2
1977	541.0	47.7	8.8	6.1	1.1	10.3	1.9	11.8
1978	572.6	54.0	9.4	4.9	0.9	6.5	1.1	11.4
1979	648.8	51.9	8.0	6.3	1.0	10.2	1.6	10.5
1980	749.8	53.0	7.1	6.0	0.8	...	...	...
1981	868.0	72.0	8.3	9.0	1.0	...	...	...
1982	922.0	76.0	8.2	10.0	1.1	...	...	...

Fuente: Banco de la República, Oficina de Cambios y datos de INCOMEX.

^aTodos los sectores con excepción del petróleo.

^bNo incluye regalías sobre material cinematográfico.

Cuadro 6
COLOMBIA: NOMINA DE LAS EMPRESAS MIXTAS MAS IMPORTANTES, 1982

Empresas mixtas	Inversión extranjera directa registrada en 1980 (Millones de dólares)	CIU	Ventas 1982 (Millones de pesos)
Cía. Colombiana de Automotores S.A.	38.6	3843	3 749
Monómeros Colombo-Venezolanos S.A.	21.4	3513	8 255
Eternit Colombiana S.A.	14.8	3699	2 268
Soc. de Fabricación de Automotores S.A.	6.2	3843	9 306
Aluminio Alcan de Colombia S.A.	3.4	3720	...
Productora Nac. de Llantas S.A.	3.3	3551	2 604
Hilandería Medellín S.A.	3.0	3211	...
Papeles Scott de Colombia S.A.	2.7	3419	2 200
Laboratorios Pharmatique S.A.	2.5	3522	...
Derivados de Matz S.A.	2.4	3116	...
Subtotal 10 mayores	98.3		
Celanese Colombiana S.A. ^a	19.1	3513	3 191
Enka de Colombia S.A. ^a	14.9	3513	5 258
Subtotal	132.3		
Todas las empresas mixtas	163.8		

Fuentes: Información del registro correspondiente a 1980 y entrevistas.

^aEmpresas extranjeras antes de 1982.

transformación representaban así 25% de la inversión extranjera directa registrada en el sector manufacturero al llegar al decenio de los ochenta.

ta. Estos cambios concuerdan con las intenciones expresadas de las autoridades que entre 1970, 1976 y 1977-1981 elevaron las autorizaciones de

la inversión extranjera directa en empresas mixtas (en la comparación entre extranjeras y nacionales) de 20.5 a 37.4% del valor total de las autorizaciones para estos períodos. O sea, que la par-

ticipación de las empresas nacionales en el capital de las compañías que definieron la participación extranjera en el sector manufacturero aumentó considerablemente (cuadros 6 y 7).

Cuadro 7
COLOMBIA: EMPRESAS MANUFACTURERAS QUE HABIAN FIRMADO
CONVENIOS DE TRANSFORMACION EN MIXTAS CON EL
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION HASTA 1982

Empresa	Capital extranjero (según registro de 1980) en millones de dólares	Participación nacional en el capital social (%)
Pizano S.A.	5.4	37.0
Carboquímica S.A.	4.0	15.0
Productos Avon S.A.	1.9	18.0
Abitbol & Bigio Vanytex S.A.	1.5	3.6
Sandoz Colombiana S.A.	1.5	21.8
Colombia Kimberley S.A.	1.4	50.4
Química Antex Ltda.	1.3	15.6
Braun de Colombia S.A.	0.8	0.1
Lácteos Colombianos Lacol S.A.	0.7	15.7
Siemens S.A.	0.6	1.0
Aga-Fano S.A.	0.6	15.1
Carlos Erba de Colombia S.A.	0.6	15.0
Monarch Colombiana S.A.	0.6	22.2
Subtotal	20.6	
Otras empresas ^a	2.8	
Total 35 empresas	234.0	

Fuente: Información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación y empresas encuestadas.

^aCada una con menos de 500 000 dólares de capital extranjero registrado para el año 1980.

Cabe señalar que estos alcances de la política frente a la participación extranjera en el proceso de industrialización no eran consecuencia del buen funcionamiento de la integración andina, sobre todo de los programas sectoriales de desarrollo industrial, e incluso de ciertos aspectos de la decisión 24. Los estudios de la CEPAL muestran claramente que hacia fines del decenio de 1970, por lo menos, los programas sectoriales no habían funcionado bien, no habiendo fomentado la nueva inversión necesaria ni motivado a las empresas extranjeras a convertirse en mixtas para participar en los programas (Gana, 1977; Garay, 1977 y Mortimore, 1978). Empresas como CCA, SOFASA y Monómeros eran mixtas antes de la aplicación de programas sectoriales en las ramas automotriz y petroquímica, y la posterior transformación de empresas como Celanese y Enka no se relacionó mayormente con el programa petroquímico. Quizá el único caso notable de

transformación en mixta vinculado directamente con la programación es el de Carboquímica S.A. que producía un solo producto que cayó entre las asignaciones del programa petroquímico. El mercado andino tampoco cumplió un papel muy relevante en la expansión de las empresas extranjeras en Colombia, ya que ellas por lo general tenían la perspectiva de que "el mercado interno es más atractivo o que otras variables (como el nivel de protección ofrecido por el arancel externo común) pueden ser más importantes para las empresas con inversión extranjera directa que el acceso al resto del grupo andino" (Pérez Salazar, 1980, p. 72). Es evidente, entonces, que el incentivo de estos instrumentos no tuvo mayor influencia en las decisiones de las empresas, destacándose el aspecto negativo de los instrumentos (exclusión de las empresas extranjeras) y no el positivo (posibilidad de crecimiento acelerado en un mercado amplio). O sea, el grado de éxito que

ha caracterizado a la política de promover a las empresas mixtas no se debe fundamentalmente a los incentivos ofrecidos por los instrumentos andinos, sino más bien a factores internos colombianos. Ahora bien, todos los indicadores e informaciones oficiales e, incluso, oficiosas concuer-

dan en que la política oficial alcanzó en buena medida (con excepción del objetivo de aumentar las exportaciones de manufacturas) las metas definidas. Si fuera así, significaría que la política oficial de asignar a la participación extranjera en el proceso colombiano de industrialización un

Cuadro 8
LAS MAYORES EMPRESAS CON PARTICIPACION EXTRANJERA ENCUESTADAS,
ORDENADAS POR SUS VENTAS NETAS 1982

Empresa colombiana	Principal actividad (CIIU)	Principal participante extranjero	Capital extranjero %	Ventas netas ^a		Inversión extranjera registrada	
				1982	1981	Monto ^b	Actualizada
Fábrica Colombiana de Automotores S.A.	3843	General Motors Corp.	77	11 931	10 932	20.8	1979
Cartón de Colombia S.A.	3411	Container Corp. (Mobil Oil Corp.)	66	10 678	8 621	30.8	1980
Monómeros Colombo-Venezolanos S.A.	3513	IVP (Venezuela) DSM Holanda	53 ^c	8 255	9 072	21.4	1980
Colgate Palmolive y Cía.	3523	Colgate Palmolive Inc.	100	7 022	6 013	31.6	1980
Productora de Papeles S.A. - Propal	3411	International Paper Co.	100	6 348	5 300	45.3	1980
Ind. Nestlé de Productos Alimenticios S.A.	3121	Nestlé S.A.	100	5 601	3 286	13.5	1980
Goodyear de Colombia S.A.	3551	Goodyear Tire and Rubber Co.	100	5 388	...	23.9	1980
ENKA de Colombia S.A.	3513	N.V. Industriel Beitz	49 ^c	5 256	4 408	14.9	1979
Cristalerías Peldar S.A.	3620	Ovens Illinois Inc.	58	5 089	3 156	15.7	1979
Ind. Colombiana de Llantas S.A.	3551	B.F. Goodrich Co.	71	4 940	...	17.8	1980
Compañía Colombiana Automotriz S.A.	3843	Fiat S.p.A. (hasta 1982)	49 ^c	3 830	3 548	38.6	1975
Dow Química Colombiana S.A.	3512	Dow Chemical Co.	100	3 160	2 870	2.5	1979
Ind. Philips de Colombia S.A.	3832	N.V. Philips	100	2 967	2 732	8.1	1979
Unión Carbide de Colombia S.A.	3839	Union Carbide Corp.	100	2 771	...	8.7	1980
Siemens S.A.	3831	Siemens A.G.	71 ^c	2 665	2 455	4.2	1979
Productora Nacional de Llantas S.A. ^d	3551	Uniroyal Inc.	49 ^c	2 604	2 508	3.3	1983
Pizano S.A.	3311	Boise Cascade Inc.	73 ^c	2 594	2 110	5.4	1980
CEAT General de Colombia S.A.	3839	Ceat International, General Cable Corp.	100	...	1 978	5.6	1979
Croydon S.A.	3559	Uniroyal Inc.	99	2 576	2 191	14.1	1980
Celanese Colombiana S.A.	3513	Celanese Corp. (hasta 1982)	49 ^c	2 489	2 669	19.1	1978
Eternit Colombiana S.A.	3699	Eternit Co.	49 ^c	2 268	1 200	10.2	1980
Gillette de Colombia S.A.	3819	Gillette Co.	100	2 000	1 481	3.3	1979
Hilos Cadena S.A.	3211	J. and P. Coats Ltd.	100	1 940	1 911	16.5	1980
Cementos Boyacá	3692	Holderbank Financiere Glaris	50	1 479	1 277	4.8	1979
Dupont Exportadora S.A. ^e	3511	E.I. Dupont de Nemours & Co.	100	...	...	0.5	1979
Carboquímica S.A. ^e	3511	Millmaster Onix Co. (Gulf Oil Corp.)	85 ^c	931	...	4.0	1979

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales y las entrevistas efectuadas a las empresas.

^aMillones de pesos.

^bMillones de dólares.

^cEmpresas mixtas o en vías de transformación.

^dSe formó en 1980 a base de la actividad llantera de la ex Uniroyal Croydon S.A.

^eEmpresas agregadas por razones especiales.

papel subsidiario habría tenido bastante buen resultado. Para comprobar esta hipótesis el autor consultó directamente a las mayores empresas industriales con participación extranjera su opinión sobre la política económica y sus efectos en la participación extranjera en el sector industrial en el período 1967-1982. Se encuestaron las 30 empresas mayores (según sus ventas en 1982) con participación extranjera del sector manufacturero, que representaban 58.4% de la inversión extranjera registrada en el sector manufacturero al final de 1980. De esta muestra, 24 contestaron la encuesta, lo que representa el 50.7% de la inversión extranjera registrada en el sector manufacturero al final de 1980 y 35.9% de la inversión extranjera total (excluido el petróleo) registrada en el mismo año. Para alcanzar un total por lo menos de 25 empresas se agregaron dos casos interesantes: Exportadora Dupont, una de las empresas extranjeras que más manufacturas ex-

porta en Colombia; y Carboquímica, compañía extranjera en proceso de transformación que competía directamente con una empresa nacional, produciendo ambas una de las partidas del programa petroquímico del Grupo Andino. Así, las empresas encuestadas llegaron a 26 (cuadro 8).

La encuesta constó de una parte cualitativa, con opiniones sobre las políticas industrial y de promoción de exportaciones, sobre el sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión y tecnología extranjeras y sobre el papel de Colombia como receptor de inversión extranjera. La parte cuantitativa fue dedicada a indagar sobre varios aspectos del comportamiento de las empresas.

Las entrevistas que acompañaron la encuesta se realizaron en mayo y junio de 1983 en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali.

II

La opinión de los empresarios

1. La política industrial de 1967-1982

Para comenzar se formularon dos preguntas generales. Si se separa la meta de sustitución de importaciones en las industrias tecnológicamente más complejas (sii complejas) y la promoción de exportaciones de manufacturas (x manuf.) y se divide el período 1967-1982 en dos subperíodos (1967-1974 y 1975-1982).

Pregunta: ¿Cuál ha tenido más éxito?

	1967- 1974	1975- 1982	1967- 1982
sii complejas	9	10	11
x manuf.	16	11	14
Otra o ambas cosas	1	5	1
Total	26	26	26

Pregunta: En su opinión ¿qué resultado ha tenido la política de fomentar la transición de la sustitución

fácil de importaciones industriales a la sustitución difícil o la exportación de manufacturas en el período 1967-1982?

0	11	12	3	0
Ninguna	Escaso	Regular	Exitoso	Gran éxito

Como se aprecia por los resultados, fue muy evidente para los empresarios el énfasis de la política industrial colombiana durante el período 1967-1982. Las opiniones estuvieron muy divididas sobre la meta (sustitución de importaciones de las industrias complejas o exportación de productos manufacturados) que tuvo más éxito durante el período 1967-1982 (después del Decreto 444 de 1967).

Al separar el período 1967-1982 en dos subperíodos, se aclaró que la meta para 1967-1974 era más bien promover las exportaciones industriales y en menor grado la sustitución de importaciones en industrias complejas. Sin embargo, el

subperíodo 1975-1982 quedó confuso para esos importantes empresarios puesto que 11 eligieron promover las exportaciones de manufacturas como la meta más notable, 10 optaron por la sustitución de importaciones de industrias complejas y 5 empresas no pudieron decidir.

Los empresarios opinaron que los resultados globales durante 1967-1982 fueron bastante regulares (12 empresas) o escasos (11 empresas); sólo 3 empresas consideraron que los resultados habían sido buenos. Puede suponerse que estas opiniones más bien negativas respecto a la política industrial reflejan sobre todo su experiencia durante el período posterior a 1975, cuando el empuje industrial aflojó por efecto del auge de divisas primero y después, por las dificultades experimentadas por sectores enteros, como el automotriz, en que las empresas líderes llevan entre dos y cuatro años seguidos de pérdidas.

Pregunta: ¿cómo calificaría usted la política industrial colombiana del período 1967-1982 y de los subperíodos 1967-1974 y 1975-1982? Elija y ordene 3 calificativos para cada período.⁴

	1967- 1974	1975- 1982	1967- 1982
Nacionalista	23	6	13
Aperturista	7	44	24
Proteccionista	32	5	14
Monetarista	15	47	26
Tecnicista	16	1	4
Político	9	31	24
Integracionista	33	12	21
Subtotal: 3 mayores	90	122	74
Total: todos los votos	156	156	156

⁴En la encuesta se pidió a los empresarios seleccionar tres calificativos para cada período. En la tabulación de estos resultados se ponderó la primera selección por 3, la segunda por 2 y la tercera por 1. Los calificativos con mayor puntaje mencionados para cada período significaron 56, 78 y 47% de la totalidad de las opciones para los períodos 1967-1974, 1975-1982 y 1967-1982, respectivamente. Los valores significan 'votos' de un total de 156 (ejemplo 26 × 6). Además, para recoger la totalidad de posibles respuestas en esta pregunta se dejaron tres opciones en blanco a fin de que el empresario eligiera calificativos no incluidos en la encuesta.

La actitud crítica se manifestó en los calificativos elegidos por los empresarios para caracterizar la política industrial en 1967-1974, 1975-1982 y el período total 1967-1982. El primer subperíodo fue calificado como de integracionista, proteccionista y nacionalista y en menor grado, tecnicista y monetarista. Esta evaluación parece estar muy de acuerdo con la experiencia colombiana del grave problema de balanza de pagos a mediados del decenio de 1960 y la intención de la nueva política industrial declarada en el Decreto Ley 444 y el Acuerdo de Cartagena. El segundo subperíodo se calificó de monetarista, aperturista y político y, en menor grado, integracionista; estos calificativos captan muy bien la esencia de la nueva tendencia neoliberal que se implantó en Colombia en 1975-1982. La política industrial en 1967-1982 se calificó de monetarista, política, aperturista y en menor grado integracionista, proteccionista y nacionalista. La política industrial del subperíodo 1975-1982 fue mal vista por los empresarios que expresaron su disconformidad con el monetarismo y la apertura. Hubo un acuerdo muy pronunciado sobre los calificativos aplicados al subperíodo 1975-1982, lo que muestra no sólo la influencia del período más reciente sino también la interpretación muy coherente de su importancia con respecto al proceso de industrialización.

Pregunta: ¿Qué sectores se han beneficiado más de la política industrial? Elija tres y ordénelos.

	1967- 1974	1975- 1982	1967- 1982
Empresas extranjeras	19	16	14
Estado	51	56	60
Sectores populares	14	5	8
Empresas privadas nacionales	59	61	65
Otros (especifique): _____			
(Grupos financieros) ⁵		(22)	(15)
(Empresas de comercio exterior) ⁵			(6)
Subtotal: 3 mayores	129	133	139
Total: todos los votos	156	156	156

⁵Incluido en empresas privadas nacionales.

La coherencia aparece en mayor grado con respecto a qué sectores se beneficiaron más de la política industrial. Durante el subperíodo 1967-1974, según los empresarios, los beneficiarios fueron las empresas privadas nacionales, el Estado y en menor grado las empresas extranjeras. Los que se beneficiaron más de la política industrial en 1975-1982 fueron las empresas nacionales privadas (incluye grupos financieros), el Estado, y las empresas extranjeras. En el período 1967-1982, los empresarios opinaron que los beneficiarios de la política industrial fueron las empresas nacionales privadas (incluye grupos financieros y empresas de comercio exterior) y el Estado. En mucho menor grado figuran las empresas extranjeras.

Aparentemente hay dos juicios en juego. Por un lado, los empresarios de estas grandes firmas con participación extranjera sintieron la discriminación a favor de las empresas nacionales. Esta opinión resulta seguramente de la puesta en práctica de uno de los objetivos de la Decisión 24: "es necesario establecer reglas comunes para la inversión externa que estén en consonancia con las nuevas condiciones creadas por el Acuerdo de Cartagena, con la finalidad de que las ventajas que deriven de él, favorezcan a las empresas nacionales o mixtas tales como se definen en el presente estatuto". Por el otro, en 1975-1982 la mención de grupos financieros como beneficiarios de la política industrial podría querer decir que, según ellos, hasta los industriales nacionales del sector privado se vieron perjudicados por la falta de una clara política industrial.

En resumen, las opiniones de los empresarios de las mayores empresas con participación extranjera del sector manufacturero indican que para ellos la política industrial en 1967-1982 era cada vez más confusa con respecto a la meta principal (sustitución de importaciones industriales en las industrias tecnológicamente más complejas o la promoción de exportaciones de manufacturas); que los resultados de tal política son regulares, sino escasos, y que si bien la política integracionista y proteccionista en 1967-1974 benefició sobre todo a las empresas privadas nacionales y al Estado y no a las empresas extranjeras, el monetarismo y la apertura del período siguiente encauzaron los beneficios hacia las empresas privadas nacionales no industriales y al Estado.

Por eso, se quejan de que un prejuicio inicial de la política industrial en contra de las empresas extranjeras, se sumó a otro prejuicio en contra de la industria durante 1975-1982, con lo que resultaron doblemente perjudicados por la política industrial.

2. La promoción de las exportaciones industriales

Pregunta: En general, ¿cuáles han sido los instrumentos más importantes utilizados por la política de promoción de exportaciones manufactureras de Colombia? Seleccionar y ordenar 3 de ellos.

	1967-1974	1975-1982	1967-1982
El tipo de cambio	14	12	13
El CAT	53	41	49
Créditos de PROEXPO	41	55	52
Plan Vallejo	39	34	33
Subtotal: 3 mayores	133	130	134
Total: todos los votos	156	156	156

Las opiniones de estos empresarios sobre la política de promoción de exportaciones industriales durante 1967-1982 son muy claras. Los instrumentos más importantes serían, casi exclusivamente, los incentivos. En general, opinaron que el financiamiento por PROEXPO, el Certificado de Abono Tributario (CAT) y el Plan Vallejo fueron los instrumentos más importantes durante 1967-1982. La acción de PROEXPO "...puede calificarse de integral y cubre el ciclo básico de la comercialización externa, desde la investigación de mercados, suministro de información, promoción directa en el exterior, asesoría técnica y manejo de seguros, hasta una financiación ágil, oportuna y abundante, otorgada al exportador en condiciones muy favorables.

"Recientemente, ante la necesidad de intensificar aún más los esfuerzos para desarrollar las ventas externas, se han puesto en práctica nuevas herramientas también en estrecha colaboración con PROEXPO. Se trata de la creación, en 1979, de las sociedades de comercialización internacional y del desarrollo de modalidades de subcontratación internacional. Las primeras tienen como objeto básico tecnificar la labor de mercadeo ex-

terno, en especial en apoyo de empresas pequeñas y medianas que individualmente no poseen la capacidad técnica y financiera para desarrollar una estrategia eficiente de ventas externas. Además, estas sociedades, dado su conocimiento del mercado externo y de las posibilidades domésticas, podrán realizar inversiones en los sectores que ofrecen mejores perspectivas, o actuar como intermediarios de la inversión extranjera. Complementariamente, se encargan de efectuar importaciones de insumos para abastecer necesidades internas, particularmente las exigidas por productores nacionales que exporten a través de las mismas. De otra parte, la subcontratación internacional constituye un acuerdo mediante el cual un fabricante del país suministra en forma parcial o total piezas o artículos ensamblados a una industria del exterior, la cual se encarga de comercializar el bien correspondiente.

"En el campo fiscal, se creó el Certificado de Abono Tributario (CAT) que se expide a los exportadores de productos no tradicionales. Este título, que es de libre negociabilidad y que puede ser utilizado a su maduración para el pago de cualquier clase de impuestos, ha sido objeto de diversas reformas, encaminadas a darle un carácter selectivo para adecuarlo a las circunstancias de competitividad externas de la producción nacional.

"Igualmente, cabe mencionar que el estatuto cambiario mantiene un sistema especial de importación y exportación, vigente desde comienzos de la década de 1960, conocido como el Plan Vallejo. Mediante dicho sistema los productores nacionales pueden introducir al país, libres de todo gravamen arancelario, licencia previa, depósitos y otros requisitos, materias primas, productos intermedios y bienes destinados a la exportación" (Banco de la República, 1982, pp. 76 y 77).

Durante los subperíodos 1967-1974 y 1975-1982 los factores eran los mismos, con un cambio de énfasis relativo en el sentido de que en 1967-1974 el CAT era primero, seguido por PROEXPO y el Plan Vallejo, mientras que en 1975-1982 PROEXPO era primero seguido por el CAT y el Plan Vallejo. Para los subperíodos y la totalidad del período 1967-1982 los incentivos mencionados representaron entre 83% y 86% de las respuestas citadas por estos empresarios.

La fuerte tendencia a destacar los incentivos entre los instrumentos y factores se comprobó también en las empresas que lograron aumentar la participación de las exportaciones en las ventas totales en 1967-1974 y 1975-1982. Para las 13 firmas⁶ que aumentaron la participación de las exportaciones en las ventas totales durante 1967-1974 los incentivos —CAT (15), Plan Vallejo (13) y PROEXPO (9)— representaban 76% de sus respuestas. Para las 7 empresas que aumentaron la participación de las exportaciones en las ventas totales en 1975-1982 los incentivos —PROEXPO (15), CAT (11) y Plan Vallejo (9)— representaban 83% de sus respuestas. Sin embargo, es de señalar que para las 12 firmas del subperíodo 1967-1974 el tipo de cambio (9) y el aumento de la demanda externa (9) fueron tan importantes como el apoyo de PROEXPO. El tipo de cambio e incrementos en la demanda externa no tuvieron importancia para las 7 empresas que elevaron su coeficiente de exportaciones a ventas totales en 1975-1982. Parece que el deterioro en el tipo de cambio real, al comparar 1967-1974 con 1975-1982, no se compensó adecuadamente con el aumento del financiamiento disponible a través de PROEXPO en este último período. Pese al problema de la disminución del tipo de cambio real entre 1967-1974 y 1975-1982 para los exportadores, éstos se quejaron más de la política de ligar las nuevas inversiones extranjeras a los incrementos obtenidos en contratos de exportación suscritos con el Instituto de Comercio Exterior (INCOMEX). En efecto, la mitad de las nuevas inversiones autorizadas en 1977-1981 se rigieron por esa condición. Aunque sólo 13 de las 26 empresas firmaron contratos de exportación con INCOMEX en 1975-1982, 17 de las 26 opinaron que la política era negativa y 13 de 18 sugirieron que no había tenido éxito.

Pregunta: En general, ¿cuál es su opinión sobre la política de condicionar nuevas inversiones extranjeras a incrementos en las exportaciones a través de contratos de exportación firmados con INCOMEX?

9	17
positiva	negativa

⁶Una empresa no dio mayores informaciones, de modo que quedaron en 12.

Pregunta: ¿Ha tenido éxito la política de condicionamiento?

0	5	13	8
Sí	Algo	No	No contestaron

Considerando que sólo 2 de las 13 empresas con contratos de exportación con INCOMEX no lograron la meta acordada hasta fines de 1982 y que la política de condicionamiento tiene una débil base jurídica para aplicar las multas, llama la atención que sean tan negativas las opiniones de estos empresarios. Posiblemente la explicación radique en el comentario reiterado por ellos de que el incumplimiento del contrato trajo consigo consecuencias concretas para las autorizaciones oficiales requeridas en otros aspectos de las operaciones de estas empresas (nueva inversión, importaciones, contratos de tecnología, aumentos de precios).

Muchos se quejaron de que "no se puede exportar por decreto" y que hubo un desfase entre la política de promoción de exportaciones y la política económica en 1975-1982. Sin embargo, parece que están más preocupados por un nuevo aumento en el poder del sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión y tecnología extranjeras en Colombia, expresado en la política de condicionamiento con respecto a las exportaciones.

3. El nuevo sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión extranjera

Pregunta: En su opinión, ¿cuáles han sido en general los objetivos principales perseguidos por el sistema administrativo para redefinir la inversión extranjera? Elija tres y ordénelos.

- 45 Regular las remesas externas de utilidades, regalías, intereses, etc.
- 31 Dirigir la inversión extranjera a sectores o actividades específicas
- 22 Promover las empresas mixtas
- 21 Coordinar la participación extranjera con las metas de la política económica

98 Subtotal: tres mayores

156 Total: todos los votos

A juicio de los empresarios, los objetivos generales del sistema administrativo fueron regular las remesas externas, dirigir la inversión extranjera a sectores o actividades específicas, promover las empresas mixtas y coordinar la participación extranjera con las metas de la política económica. Para la empresa los factores que más influyeron en 1967-1982 fueron regular las remesas externas, fomentar las exportaciones industriales, promover las empresas mixtas, mejorar la transferencia de tecnología extranjera y reservar el crédito local a empresas nacionales. Los factores más influyentes fueron casi los mismos en los dos subperiodos: en 1967-1974 los más notados fueron regular las remesas externas, fomentar las exportaciones industriales, promover las empresas mixtas, mejorar la transferencia de tecnología extranjera y reservar el crédito local a empresas nacionales; en 1975-1982 el orden de los factores cambió muy ligeramente siendo regular las remesas externas, fomentar las exportaciones industriales, promover las empresas mixtas, reservar el crédito local a empresas nacionales y mejorar la transferencia de tecnología extranjera. Aparte los aspectos mencionados, entre las metas generales del sistema administrativo, destacaron que el fomento de las exportaciones industriales, el mejoramiento de la transferencia de tecnología extranjera y el crédito local reservado a empresas nacionales fueron los aspectos del sistema administrativo que más influyeron en el desarrollo de las mayores empresas con participación extranjera del sector manufacturero. O sea, los empresarios captaron muy bien el mensaje general del sistema administrativo y fueron capaces de distinguir otros factores que habían obrado en forma más poderosa sobre el desarrollo de sus propias empresas.

Pregunta: ¿Qué aspectos de la política oficial han influido en el desarrollo de su empresa durante 1967-1982 y en los dos subperiodos mencionados? Seleccione tres y ordénelos.

1967- 1982	1967- 1974	1975- 1982		1967- 1982	1967- 1974	1975- 1982	
41	42	37	Regular las remesas externas de utilidades, regalías, intereses	32	31	23	DNP: autorización inversión
				28	24	30	PROEXPO: ayuda financiera
18	18	16	Promover las empresas mixtas	24	39	21	INCOMEX: Junta de Importaciones
18	15	12	Mejorar la transferencia de tecnología extranjera	12	13	16	INCOMEX: contrato de exportaciones
				15	22	12	Comité de Regalías: contrato tecnología
23	27	27	Fomentar las exportaciones industriales	84	85	74	Subtotal de las tres mayores
18	14	15	Reservar el crédito local a empresas nacionales	156	156	156	Total de todos los votos
82	87	80	Subtotal de las tres mayores				
156	156	156	Total de todos los votos				

Con respecto a las instituciones del sistema administrativo que tuvieron mayor influencia en el desarrollo de estas empresas,⁷ se mencionaron: el Departamento Nacional de Planeación (DNP), PROEXPO y la Junta de Importaciones de INCOMEX y, en menor grado, el Comité de Regalías (CR) y los contratos de exportación de INCOMEX.

La importancia relativa de estas instituciones según los entrevistados cambió algo durante los dos subperíodos. En 1967-1974 las instituciones más influyentes eran el DNP, la Junta de Importaciones de INCOMEX, PROEXPO, el CR y los contratos de exportación de INCOMEX.

Para el segundo subperíodo fueron PROEXPO, el DNP, la Junta de Importaciones de INCOMEX, los contratos de exportación de INCOMEX y el CR los que más influyeron en el desarrollo de estas importantes empresas. Los cambios son consistentes con las características de cada subperíodo desde la perspectiva de la balanza de pagos, lo que quiere decir que 1967-1974 se caracterizó por una difícil situación con respecto a la balanza de pagos y 1975-1982 se calificó como un período de auge de divisas.

Pregunta: ¿Qué instituciones o empresas públicas han tenido mayor influencia en el desarrollo de su empresa? Indique las tres más importantes ordenándolas.

⁷Se distingue no sólo la institución administrativa sino también la función correspondiente, ya que unas instituciones, como INCOMEX, cumplen más de una función con respecto a las operaciones de empresas con participación extranjera.

Se solicitó a los empresarios que calificaran el impacto de las funciones de las instituciones y empresas públicas sobre el funcionamiento de su empresa. Descartando las respuestas "indiferentes", las instituciones con mayores evaluaciones positivas (suma de los positivos menos los negativos) fueron PROEXPO (19), Banco de la República (18), la Junta de Importaciones de INCOMEX (15), la autorización de inversión del DNP (12) y la autorización de reinversión del DNP (8). Las funciones e instituciones con evaluaciones negativas fueron el Comité de Regalías (-2), el acceso al mercado andino de INCOMEX (-1), las normas sobre contenido local del DNP (-1), la promoción industrial del Instituto de Fomento Industrial (0), la promoción petroquímica de la ECOPEPETROL (0) y los controles de precios y producción del Ministerio de Desarrollo Económico (0). Tres funciones e instituciones (los contratos de exportación de INCOMEX, los capitales en limbo del Instituto de Fomento Industrial y los certificados de la Superintendencia de Sociedades Anónimas) quedaron en +5. Quiere decir que las instituciones que a juicio de los empresarios tuvieron un impacto más negativo sobre el funcionamiento de estas grandes empresas fueron el Comité de Regalías (transferencia de tecnología extranjera), INCOMEX (acceso al mercado andino), el DNP en el cumplimiento de metas de contenido local, la promoción sectorial de empresas públicas como IFI y ECOPEPETROL y los controles de precios y producción administrados por el Ministerio de Desarrollo Económico.

Aunque no figuraba como un aspecto explícito del impacto de las instituciones del sistema administrativo sobre el funcionamiento de la empresa, una de las metas generales del sistema administrativo —promover las empresas mixtas— ha tenido una influencia notable si se com-

para 1970-1976 con 1977-1981. En general, la proporción de nuevas inversiones autorizadas con relación a empresas mixtas (es decir, no empresas extranjeras o nacionales), subió de 21% a 37% del total. De las 26 empresas encuestadas 9 ya son mixtas o nacionales (ocurrido en 1982) o han firmado un convenio de transformación en mixta y 4 piensan hacerlo. Los empresarios opinaron, sin excepción, que no hay presión oficial en este sentido, pese a lo cual quedó claro que las ventajas adicionales para las empresas mixtas pesan cada día más en las decisiones tomadas por los gerentes de las empresas extranjeras. En otras palabras, al contrario de lo que pasó en el sector petrolero (contratos de asociación) y el sector financiero (el marchitamiento de la banca), la política de redefinir la participación extranjera en el sector manufacturero no ha sido caracterizada ni por la acción directa del Estado ni por una fuerte presión oficial.

Pregunta: ¿Cree usted que el sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión extranjera logró sus metas en el período 1967-1982?

0	12	5	9	0
Total- mente	En gran parte	Me- diana- mente	Parcial- mente	No lo logró

Considerando todas las iniciativas destinadas a redefinir la participación extranjera en el sector manufacturero, llama la atención que, según los propios empresarios, la política ha tenido notable éxito. De hecho, doce de los entrevistados consideraron que la política ha tenido éxito en gran parte, cinco expresaron que logró medianamente la meta y nueve opinaron que el éxito había sido parcial. Ninguno de ellos optó por un éxito total ni por un fracaso. O sea, los empresarios confirmaron plenamente que la situación de los participantes extranjeros dominantes en el proceso colombiano de industrialización había sido redefinida en importante grado en 1967-1982.

Las opiniones de los gerentes entrevistados con respecto a los cambios del poder negociador con el sector oficial y con el sector privado nacional confirmaron el impacto de la política para redefinir la participación extranjera en el sector industrial. Aplicando una escala del 1 al 10, en

que el 1 significa un poder muy fuerte de los participantes nacionales, los empresarios opinaron en promedio que el poder negociador ha cambiado fuertemente a favor del sector oficial. Según ellos, de un 4.8 en 1967 subió a 6.7 en 1974 y llegó a 6.8 en 1982. Ello puede significar que cada vez es más acentuada la presencia del Estado y riguroso el control sobre el comportamiento de las empresas con participación extranjera. Con respecto a sus negociaciones con el sector privado nacional (como accionistas, proveedores y clientes) el poder negociador también ha cambiado, al mejorar el poder de negociar del sector privado nacional de un promedio de 5.5 en 1967 a 7.1 en 1982. En otras palabras, al contrario de su práctica anterior al Decreto Ley 444, los principales participantes extranjeros han cambiado su actitud y han comenzado a negociar con los participantes locales gracias al impacto del nuevo sistema administrativo.

En síntesis, durante el período 1967-1982 el sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión y la tecnología extranjeras ha tenido un impacto notable sobre la participación extranjera en el sector manufacturero. Parece razonable concluir que la política para redefinir la participación extranjera en el proceso de industrialización colombiana ha creado una nueva situación para los principales inversionistas extranjeros.

4. Colombia como receptor de inversión extranjera, 1967-1982

A raíz de los cambios en la naturaleza de la participación extranjera en el proceso de industrialización colombiana, los empresarios de estas grandes firmas, con la excepción de una empresa que no contestó esta pregunta, expresaron que Colombia ha sido "regular" como receptor de inversión extranjera durante 1967-1982. Diecinueve de ellos opinaron así, mientras que cinco consideran a Colombia como receptor "malo" y uno eligió "bueno". Sin embargo, mirando por separado los dos subperíodos es evidente que según ellos Colombia en 1967-1974 era mucho mejor receptor de inversión extranjera que en 1975-1982. Para el primer subperíodo los calificativos predominantes eran "bueno" y "regular" mientras que para el subperíodo 1975-1982 los calificativos eran "regular" y "malo". Resulta evi-

dente entonces que los entrevistados creen que la situación de Colombia como receptor de inversión extranjera empeoró en 1975-1982 con relación a 1967-1974, aunque en este subperíodo se inauguró el nuevo sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la inversión y tecnología extranjeras, basado en el control de cambios y un mayor poder de negociación por parte del sector oficial. Sus opiniones se reflejan en el cuadro 2 que muestra que el valor real de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero apenas si se mantuvo entre 1977 y 1981.

Pregunta: ¿Cómo caracterizaría usted a Colombia como receptor de la inversión extranjera durante el período 1967-1982?

0	1	19	5	0
Excelente	Bueno	Regular	Malo	Muy malo

a) *En el subperíodo 1967-1974:*

0	8	10	6	1
Excelente	Bueno	Regular	Malo	Muy malo

b) *En el subperíodo 1975-1982:*

0	1	14	10	0
Excelente	Bueno	Regular	Malo	Muy malo

Finalmente, interrogados si conocían políticas oficiales de otros países latinoamericanos más apropiadas a la inversión extranjera que la de Colombia, 16 contestaron que sí, citando principalmente los casos de Brasil y Chile y alegando que esas políticas ofrecían mayores incentivos y condiciones menos rigurosas que la colombiana. No obstante, muy pocos de los empresarios pudieron distinguir formalmente las diferencias fundamentales entre el modelo brasileño y el modelo chileno, por lo que sus preferencias parecerían carecer de fundamento.

III

Conclusiones

En resumen, con la excepción de la promoción de las exportaciones de manufacturas, la política colombiana para adaptar la participación extranjera a las metas oficiales (como dirigir la inversión a la sustitución en industrias tecnológicamente más complejas, bajar el costo en divisas de la participación extranjera y mejorar la participación nacional) fue bien lograda, como opinaron los propios empresarios afectados. A base de estas apreciaciones no es difícil concluir que la política oficial tuvo repercusiones importantes en redefinir la naturaleza de la participación extranjera en el proceso colombiano de industrialización hacia un papel subsidiario. La influencia técnica del sistema administrativo para evaluar, autorizar, registrar y controlar la participación en forma continua y progresiva provocó el siguiente comentario de la Junta del Acuerdo de Cartagena (1979, p. 53): "Un análisis del funcionamiento de la estructura institucional encargada de la autorización, registro y control de la

inversión extranjera en Colombia permite concluir, de manera general, que ha dado resultados satisfactorios y que cuenta con una amplia experiencia que puede ser utilizada por algunos de los demás países."

Sin embargo, subsisten ciertas dudas sobre su capacidad de imponer un papel subsidiario a los participantes extranjeros, dudas que rebasan el alcance del presente artículo. Por ejemplo, si bien es cierto que se avanzó en la "colombianización", no se sabe si ese proceso fue independiente o en perjuicio de la "modernización". La nueva inversión extranjera directa se ha encauzado hacia la industria metalmecánica; sin embargo, por el estado precario de varias de las empresas más grandes de ese sector, sobre todo las automotrices, durante la presente crisis, no es muy evidente que la nueva inversión vaya a acelerar el crecimiento del sector en su conjunto. Por otro lado, los mediocres resultados con respecto a la expor-

tación de manufacturas que tuvieron las empresas con participación extranjera podrían indicar la obsolescencia de las tecnologías empleadas. Es posible que ciertas empresas extranjeras se hayan convertido en mixtas o nacionales para eludir la obligación de exportar y aprovechar todavía el mercado interno. Así también, aunque la causalidad no es muy evidente, llama la aten-

ción que la fijación de un papel subsidiario para los participantes extranjeros coincidiera con la pérdida de dinamismo del proceso colombiano de industrialización. Por último, en su aspecto comparativo, no se pudo apreciar claramente qué papel tuvo la participación relativamente escasa de la inversión extranjera en la industria colombiana en el éxito logrado en redefinirla.⁸

Bibliografía

- Banco de la República (1982): *Colombia: reseña de su estructura económica*. Bogotá.
- Banco de la República (Oficina de Cambios) (1973): *Exportaciones manufacturadas de empresas con inversión extranjera directa*. Bogotá.
- _____ (1973 b): *Empleo directo generado por empresas manufactureras con inversión extranjera*. Bogotá.
- _____ (1974): *Importaciones y balance comercial de la industria manufacturera con inversión extranjera directa*. Bogotá.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1978): *Series históricas del crecimiento de América Latina*. Cuadernos Estadísticos de la CEPAL. No. 3. Santiago de Chile.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (1977): *La economía colombiana, 1950-75*. *Revista de planeación y desarrollo* (IX, 3). Bogotá: octubre-diciembre.
- _____ (1981 a): *El Comercio exterior de Colombia*. *Boletín mensual de estadística* No. 362. Bogotá. Septiembre.
- _____ (1981 b): *Industria manufacturera*. Bogotá. Octubre.
- Echavarría, J.J. y G. Perry (1983): *Aranceles y subsidios a las exportaciones. Análisis de su estructura sectorial y de su efecto en la apertura de la industria colombiana*. *El trimestre económico* (L, 1), No. 197. Enero-marzo.
- Gana, E. (1977): *El programa metalmeccánico del Acuerdo de Cartagena y las empresas transnacionales*. CEPAL: Santiago de Chile. Abril.
- Garay, C.A. (1977): *El programa petrolquímico andino: antecedentes, perspectivas y su relación con las empresas transnacionales*. CEPAL: Santiago de Chile. Diciembre.
- JUNAC (Junta del Acuerdo de Cartagena) (1979): *Evaluación del proceso de integración, 1969-1979*. Lima. Marzo.
- _____ *Latin American economic report* (1977): *Colombian financial groups share out special funds*. Noviembre, v, 4x, p. 203.
- _____ *Latin American special report: Colombia* (1977): *Government seeks to channel flow of foreign capital*. Agosto.
- Medina Torres, H. (1978): *Comportamiento y tendencias de la inversión extranjera*. Bogotá: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
- Misas, G. (1983): *Empresas multinacionales y Pacto Andino*. Fines. Bogotá: Editorial La Oveja Negra.
- Montoya, Jairo (1982): *Internacionalización, multinacionales y exportaciones colombianas*. *Desarrollo y sociedad*, No. 9. Septiembre.
- Mortimore, M. (1978): *Los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino y su aplicación en Colombia: el papel de las empresas transnacionales*. CEPAL: Santiago de Chile. Abril.
- Pérez Salazar, M. (1980): *Efectos de la decisión 24 en Colombia, 1970-77*. *Revista de planeación y desarrollo* (XII, 1). Enero-abril.
- Ranis, G. (1976): *The MNC as an instrument of development*. D. Apter y L. Goodman (comp.): *The MNC and social change*. Nueva York. Praeger.

⁸Efectivamente en abril de 1983 se conocieron algunos cambios de la política oficial destinados a promover una mayor participación extranjera. Si bien es cierto que se relaja-

ron varios de los requisitos anteriores, la política sigue insistiendo en condicionar la participación extranjera a las metas de la política oficial (*Revista de planeación y desarrollo* 1983).

Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983

*Joseph Ramos**

Durante muchos decenios Argentina, Chile y Uruguay habían aprendido de alguna manera a convivir con la inflación. La indización y el reajuste eran de uso generalizado y la mayoría de los agentes económicos hacía tiempo que pensaba en términos reales y no nominales. Sin embargo, esos instrumentos perdieron gran parte de su eficacia cuando la tasa anual de alza de los precios llegó a los tres dígitos: 600% en Chile (1973), 300% en Argentina (1975) y casi 100% en Uruguay (1973). Los costos de esta situación y el miedo a que se desatara una hiperinflación obligaron, sobre todo en los primeros dos países, a dar máxima prioridad desde un comienzo a las políticas de estabilización.

No sólo sufrían una inflación sin precedentes, sino también graves desequilibrios externos: el déficit en cuenta corriente, al iniciarse estas experiencias, variaba del equivalente a 20% del valor de las exportaciones de bienes y servicios (Chile) a 27% (Uruguay) y 37% (Argentina); y su relación de deuda externa a exportaciones estaba ya entre las más altas de América Latina: 1.7% (Uruguay), 1.9% (Argentina) y 2.5% (Chile).

El objeto de este trabajo es analizar las políticas de estabilización y ajuste seguidas por cada país; establecer con qué costo productivo y distributivo se corrigieron esos desequilibrios; y determinar en qué medida éstos eran o no inevitables, y en caso de no serlo, a qué políticas específicas podría atribuirse su fracaso.

Por cierto que una política económica no es jamás puramente de estabilización o de ajuste. A menudo deben enfrentarse a la vez desequilibrios internos y externos, como fue el caso en esas experiencias neoliberales. No obstante, no es una simplificación exagerada decir que en los primeros años, y sobre todo en Argentina y Chile, el objetivo central era la estabilización sujeta a la restricción externa; mientras que en los últimos (de 1980-1981 en adelante) era el ajuste a un desequilibrio externo, sujeto a una restricción inflacionaria. Este análisis recalcará así los aspectos de estabilización de los primeros años y el proceso de ajuste de los años recientes.

*Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

I

El enfoque neoliberal: la inflación como fenómeno monetario

Tradicionalmente en el debate sobre las causas de la inflación en estos países se enfrentaban dos escuelas: la monetaria y la estructuralista.¹ Los partidarios de la primera atribuían el fenómeno a una expansión desmedida de la oferta monetaria, normalmente a raíz de déficit fiscales. El remedio consistía, evidentemente, en corregir esos desajustes y moderar la expansión crediticia. Los estructuralistas, por su parte, no cuestionaban la relación general entre déficit fiscal, expansión monetaria y precios, sino que afirmaban que tal expansión era endógena. Es decir, la autoridad monetaria se veía obligada a incrementar la cantidad de dinero para evitar caídas en el producto, originadas en cuellos de botella más profundos (estructurales): por ejemplo, la baja elasticidad-precio de las exportaciones y de la producción agrícola hacía que esas economías fueran muy sensibles a los desequilibrios en estos mercados. De ahí que el intento por superar los efectos de estos estrangulamientos en el resto de la economía generase presiones para expandir el crédito. Por lo tanto, todo intento de eliminar la inflación sin resolver los estrangulamientos estructurales habría de tener resultados efímeros o desembocaría en una recesión.

Aunque, como arguyen los monetaristas en el Cono Sur, ha habido a largo plazo una estrecha relación entre ritmo inflacionario y crecimiento del dinero, a corto plazo no siempre ha sido así (cuadro 1).

En ello se basan los estructuralistas para argumentar que no basta reducir el déficit fiscal y desacelerar la expansión monetaria para frenar la inflación, pues la velocidad del dinero podría fluctuar en forma compensatoria y, de existir rigideces y estrangulamientos, la desaceleración en el incremento de la demanda global (M_v) podría reducir tanto la inflación (P) (que es lo que se

¹Buena parte del debate económico se concentró en torno a la inflación hasta fines del decenio de 1960. La literatura es vasta. Véanse por ejemplo, Oliveira Campos (1961), Félix (1961), Grunwald (1961), Baer y Kertenetzky (comp.) (1964) y CEPAL (1962).

Cuadro 1
PAISES DEL CONO SUR: EVOLUCION DEL DINERO, LOS PRECIOS Y EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1950-1970
(Tasas de crecimiento)

	Argentina			Chile			Uruguay		
	Dinero	Precios al consumidor	PIB	Dinero	Precios al consumidor	PIB	Dinero	Precios al consumidor	PIB
1950	23.2	26.0	1.6	16.4	15.1	4.8	22.0	-7.1	3.1
1951	22.7	30.8	3.9	32.1	22.6	5.3	-1.3	15.4	8.2
1952	13.2	41.2	-5.1	37.0	23.1	3.4	9.0	15.6	-0.4
1953	25.7	5.0	5.4	53.0	25.0	7.1	12.9	5.8	6.5
1954	19.7	16.0	4.1	47.0	71.0	0.7	7.3	14.5	5.7
1955	18.0	14.3	7.1	63.0	84.2	2.7	5.8	7.9	1.6
1956	16.6	12.5	2.8	38.0	37.5	0.7	11.9	7.4	1.7
1957	13.0	25.9	5.1	25.0	25.0	2.6	8.4	13.7	1.0
1958	22.8	32.4	6.1	33.3	30.8	4.8	20.4	18.1	-3.6
1959	50.7	100.0	-6.4	37.5	37.4	6.9	35.0	39.8	-2.8
1960	34.9	20.0	7.8	18.1	13.6	5.1	40.8	37.2	3.5
1961	17.9	16.7	7.1	27.8	9.0	6.1	25.3	23.4	2.9
1962	7.1	28.6	-1.6	25.0	12.9	4.6	7.2	10.8	-2.2
1963	20.0	22.2	-2.4	33.9	44.6	5.1	16.0	21.0	0.5
1964	38.9	22.7	10.3	41.1	50.0	4.2	70.7	42.4	2.0
1965	32.0	25.9	9.1	55.2	22.2	5.0	56.0	56.7	1.1
1966	30.3	35.3	0.6	51.4	27.3	7.0	70.1	73.3	3.4
1967	34.9	28.3	2.7	28.4	21.4	2.4	51.1	89.3	-4.1
1968	32.8	15.3	4.3	30.1	23.5	3.0	86.5	125.4	1.6
1969	16.9	8.8	8.6	24.0	28.6	3.5	69.2	21.0	6.1
1970	12.2	12.2	5.4	58.1	33.3	3.6	31.3	16.3	4.7
1950-1970	24.3	23.8	3.7	37.7	30.3	4.2	29.5	29.4	1.8

Fuente: FMI (1976 y 1980); CEPAL (1983).

busca) como la producción (Q) (lo que no se desea).²

Tal vez por la mayor simplicidad del modelo monetarista o acaso por ser el enfoque estructuralista poco operacional, el hecho es que las políticas de estabilización seguidas en los decenios de

1950 y 1960 en estos países se ciñeron a la primera orientación. Por tener resultados casi invariablemente recesivos, estas políticas cayeron en desgracia.

El planteamiento monetarista resurgió en el decenio de 1970. Primero se enriqueció teóricamente. Admitía ahora que la velocidad (el recíproco de la demanda de dinero) variaba, postulándose, eso sí, que lo hacía en forma estable o predecible, y no en forma automáticamente compensatoria de la expansión monetaria. Por otra parte, reconociendo no distinguir claramente cómo una desaceleración en la demanda global nominal se dividiría a corto plazo entre un descenso de la inflación y una recesión,³ se argüía que esta última podría evitarse en la medida en que se

²La identidad cuantitativa equivale a que dinero (M) multiplicado por velocidad (v) es igual al nivel de precios (P) multiplicado por el volumen de producto (Q). En consecuencia, es cierto, por definición y diferenciación que $\dot{M}/M + \dot{v}/v = \dot{P}/P + \dot{Q}/Q$. La teoría cuantitativa simple afirma que v es relativamente constante. Por lo tanto, $\dot{M}/M = \dot{P}/P + \dot{Q}/Q$. Si suponemos que el producto permanece constante, $\dot{M}/M = \dot{P}/P$ (la fórmula más conocida de la teoría cuantitativa). Como muestra el cuadro 1, la teoría cuantitativa mostró excelente poder explicativo para los tres países en el período 1950-1970. Conociéndose el incremento en el dinero y el producto, habría predicho una inflación media en Argentina de 20% (frente al 24% registrado); en Chile de 33% (frente a 30%); y en Uruguay de 20% en comparación con 29%.

³El propio Friedman (1970) reconoció que éste es el principal problema por resolver en la macroeconomía actual.

previera correctamente la variación del nivel de precios futuros. En segundo lugar, y más decisivo en la práctica, frente a la urgencia de combatir una inflación de tres dígitos, parecía ocioso atribuir causalidad significativa a factores estructurales e insistir en su remoción como condición imprescindible para evitar la hiperinflación.

Dada la preferencia del neoliberalismo por el mercado y su aversión a los controles administra-

tivos, no es de extrañar que se haya adoptado inicialmente en estos países el enfoque monetarista (para una economía cerrada). Con el tiempo, y al abrirse crecientemente la economía, el concepto fue objeto de modificaciones y el instrumento clave llegó a ser la política cambiaria. Sin embargo, a lo largo de toda la experiencia se mantuvo la tónica de minimizar la intervención administrativa.

II

Primera fase: el monetarismo de economía cerrada

1. La lógica del enfoque

En su formulación dinámica, la identidad cuantitativa ofrece una buena base de sustentación para explicar la orientación inicial que tuvo la primera fase de estabilización de las tres experiencias neoliberales del Cono Sur: $\dot{M}/M + \dot{v}/v = \dot{P}/P + \dot{Q}/Q$. Si se desea desacelerar la inflación, debe desacelerarse el crecimiento de la demanda nominal (Mv). Sin embargo, el impacto relativo que ha de tener esa desaceleración en la demanda nominal, ya sea sobre los precios o sobre la producción, dependerá en alto grado de las expectativas inflacionarias.⁴ Si éstas son bastante uniformes entre los distintos agentes económicos y coinciden con la meta inflacionaria implícita en la política monetaria, la desaceleración de la demanda nominal global recaerá exclusivamente sobre los precios (que es lo que se desea). En cambio, en la medida en que haya una diferencia considerable entre las expectativas inflacionarias del público y la meta inflacionaria implícita en la política monetaria y fiscal, la desaceleración de la demanda nominal global recaerá también sobre la producción (lo que no se desea). En teoría, pues, para detener una inflación —por alta que

sea— no debe necesariamente deprimirse la producción.⁵ Los problemas surgen cuando hay rigideces, sobre todo en materia de expectativas, que entran el ajuste oportuno a las nuevas condiciones que la política económica pretende establecer.

Dicho de otra manera, si la inflación no es sino “un exceso de dinero en procura de bienes demasiado escasos”, no es claro por qué para reducirla sea necesario producir aún menos bienes. A menudo, sin duda, las estrategias de estabilización terminan en recesión, pero ello no es inevitable, sino tan sólo resultado de un intento frustrado por armonizar las expectativas del público con la meta inflacionaria implícita en las políticas monetarias y fiscales.

Las tres experiencias procuraron evitar la formación de expectativas ‘erróneas’. Durante la primera fase, los esfuerzos se centraron en el mercado laboral, pues se temía que éste se volviera rígido si en los contratos laborales se incorporaban expectativas ‘erróneas’, basadas en la infla-

⁴La demanda de dinero no depende exclusivamente de las expectativas inflacionarias, sino también, entre otras cosas, de sus usos alternativos. En concreto, la apertura del mercado interno de capitales crearía instrumentos financieros de alta liquidez a buen interés, lo que afectaría la demanda de dinero. Por otra parte, la oferta de dinero tampoco es muy fácil de controlar.

⁵Thomas Sargent (1981) hace explícito este aspecto al argüir que los costos de detener la inflación son proporcionales, no a la tasa de inflación pasada (la teoría del momento inflacionario), sino a la esperada (expectativas racionales). De ahí que cuando el público cree que se ha producido un cambio de régimen (permanente) en cuanto a déficit fiscal y política monetaria, y no sólo un cambio transitorio, los costos pueden ser escasos. Como ejemplos cita el caso de la detención abrupta de cuatro hiperinflaciones después de la primera guerra mundial (Alemania, Austria, Hungría y Polonia), casos en que el costo recesivo fue escaso o nulo.

ción pasada. Así, por ejemplo, si tanto los empresarios como los trabajadores esperan una inflación superior a la postulada por el gobierno, los costos laborales se reajustarán en función de esas expectativas. Si el gobierno persiste en su meta inflacionaria y sigue una política monetaria y fiscal consecuente, los salarios reales se elevarán por encima de lo esperado, deteriorándose así el empleo y la producción. Al no actuar sobre las expectativas inflacionarias implícitas en los reajustes salariales, la política económica tendrá inevitablemente que enfrentarse a la disyuntiva de o validar estas expectativas erradas (abandonando el intento de estabilización y aflojando su política monetaria y fiscal), o mantener sus metas y política económica restrictiva, pero a costa de una recesión.

Podría denominarse la variante neoclásica (a diferencia de la nekeynesiana) de la recesión, pues el desempleo y la caída del producto se atribuirían en este caso a un alza real en el costo de la mano de obra; o sea, serían reflejo de un desequilibrio en el mercado de trabajo y no, como en la variante nekeynesiana, en el de bienes. Por lo tanto, para los neoliberales todo programa de estabilización que pretenda evitar la recesión y el desempleo forzosamente habrá de incluir controles salariales para armonizar los reajustes con la inflación deseada. Por sí solo, el mercado no ajustará los salarios a la inflación futura, pues no puede saber con qué seriedad el gobierno se propone aplicar su política de estabilización. Las dudas al respecto se traducen inevitablemente en rigideces de expectativas, lo que conduce a la recesión.

Por consideraciones de esta naturaleza, el neoliberalismo justificó el uso de controles administrativos sobre los salarios para ajustar expectativas.⁶ En cambio, las dudas sobre la ca-

⁶Esto no implica que los controles salariales no hayan obedecido a otras intenciones. Por ejemplo, en Uruguay se sostuvo en forma explícita que los salarios deberían bajar a corto plazo para ampliar el margen de utilidad y así elevar los insuficientes niveles de ahorro e inversión. También es posible que se haya considerado que los salarios reales habían sobrepasado los niveles de equilibrio durante el período de Perón en Argentina y Allende en Chile (justo antes del advenimiento del neoliberalismo). No obstante, empíricamente no era ése el caso en Chile, ya que en el último año del gobierno de Allende los salarios reales habían ya descendido en más de 15% por debajo de su nivel de 1970. Este argumen-

to era algo más verosímil en Argentina, pues los salarios reales habían subido en 11% entre 1970 y 1975, y el producto per cápita sólo en 8%. Aunque fuera cierto, no obstante, por las pequeñas magnitudes envueltas, el ajuste necesario habría sido mínimo. Finalmente, no cabe duda de que se veía con malos ojos el poder sindical, por razones tanto políticas —había sido sostén importante del gobierno anterior en Argentina y Chile— como ideológicas, ya que los neoliberales consideraban al sindicato fundamentalmente como instrumento de control monopólico. Por ello tendían a creer que los salarios habían llegado a niveles artificialmente altos hacía mucho tiempo.

2. Las medidas

Al considerar que la inflación era fundamentalmente un fenómeno monetario, el instrumento predilecto para reducirla fue el control de la oferta monetaria. Para evitar (o minimizar) los costos recesivos, se adoptó al mismo tiempo una política de control salarial. Por último, era inevitable que la desaceleración en el incremento de las variables monetarias supusiera una reducción del déficit fiscal, dadas las magnitudes que éste registraba (entre 4% y 10% del PIB) al inicio de la experiencia neoliberal, lo que entrañó en los tres países la elevación de las tarifas públicas, el aumento de los impuestos y la reducción del gasto corriente (salarios) y en Chile, además, el descenso de la inversión pública.

Según el planteamiento monetarista estas medidas eran indispensables para reducir la inflación. Fueron acompañadas de otras dos de gran importancia para entender la evolución posterior de esas economías. Los tres países enfrentaban, al comienzo de esta experiencia, desequilibrios en sus cuentas externas que exigieron una devaluación real (Chile y Uruguay) o mantener un tipo de cambio alto recién reajustado (Ar-

to era algo más verosímil en Argentina, pues los salarios reales habían subido en 11% entre 1970 y 1975, y el producto per cápita sólo en 8%. Aunque fuera cierto, no obstante, por las pequeñas magnitudes envueltas, el ajuste necesario habría sido mínimo. Finalmente, no cabe duda de que se veía con malos ojos el poder sindical, por razones tanto políticas —había sido sostén importante del gobierno anterior en Argentina y Chile— como ideológicas, ya que los neoliberales consideraban al sindicato fundamentalmente como instrumento de control monopólico. Por ello tendían a creer que los salarios habían llegado a niveles artificialmente altos hacía mucho tiempo.

⁷El control cambiario se justificó por otras razones: la necesidad de contar con cierto precio de referencia básico en la economía, con respecto al cual todos los demás precios pudieran ajustarse libremente.

gentina). Nuevamente cabe señalar que, para generar un superávit en el balance comercial, no es necesario deprimir la producción interna para rebajar las importaciones. De lo que se trata, más bien, es de reducir el gasto interno y reasignar producción (por la vía de la devaluación y/o una política comercial adecuada) hacia los productos comerciables (sustituyendo importaciones y estimulando exportaciones).

En general y en la medida en que sea necesario comprimir el gasto interno (y el ingreso) cabe esperar una caída proporcional en el salario real. El deterioro de su relación de precios del intercambio que sufrieron en un principio Argentina y Uruguay, y Chile desde fines de 1974, debía pues traducirse en cierta caída, aunque fuese relativamente pequeña, de los salarios reales.⁸

Por su parte, los tres países aplicaban un sistema general de control de precios, que había distorsionado los precios relativos (al deprimir los de los alimentos con respecto a los de los bienes industriales) y había reprimido la inflación.⁹ De ahí que en los tres países se optó por liberar (o 'sincerar') los precios. Esta política fue abrupta en Chile, muy gradual en Uruguay, e irregular en Argentina.

La política seguida desde un comienzo en estos tres países no se limitó pues a luchar contra la inflación o a atender problemas de corto plazo. En distinto grado en cada país, se procuró restablecer también el equilibrio de las cuentas externas y normalizar el distorsionado sistema de precios relativos.

3. Los resultados

Durante la primera etapa se logró mejorar las

⁸En ninguno de los casos analizados el efecto de la baja de la relación de precios del intercambio llegó al 6% del PIB. Pudo haberse mantenido, pues, la neutralidad distributiva con un descenso similar en el salario real. Como el deterioro resultó ser muy superior, otros tienen que ser los factores —y no sólo el ajuste a la crisis externa— que explican, en su mayor proporción, la caída en los salarios.

⁹Sobre todo en Chile a fines de 1973: tan fuerte fue la represión inflacionaria, que se desencadenó un desabastecimiento generalizado de productos, no tanto porque hubiera menguado la producción, sino por haber exceso de dinero, capaz de comprar mucho más de lo que la economía estaba en condiciones de ofrecer al nivel de precios imperante (controlado).

cuentas externas y reducir la inflación, aunque con mayor lentitud que lo previsto y a costa de una caída estrepitosa en los salarios reales (del orden de 25% a 30% con respecto a sus niveles normales o históricos) y de una severa recesión (Chile) o estancamiento (Argentina). Sólo Uruguay evitó el deterioro de su nivel de actividad, gracias al fuerte incremento de la inversión pública y de las exportaciones, que compensaron holgadamente el menor consumo interno.

En cuanto a la inflación, las medidas adoptadas permitieron una reducción importante del déficit fiscal y la expansión monetaria (cuadro 2). Como porcentaje del PIB, el déficit fiscal descendió de 9% a 3% en Argentina (1975-1976 y 1978); de 25% a 2% en Chile (1973 y 1976), y de 4% a 1% en Uruguay (1973-1974 y 1978). A su vez, en los mismos períodos, el crecimiento del dinero (M_1) se desaceleró en tasas anuales —de 250% a 140% en Argentina; 260% a 220% en Chile, y 70% a 55% en Uruguay. A consecuencia de las políticas monetaria, fiscal y salarial restrictivas, el ritmo anual de inflación se frenó: en Argentina, de niveles cercanos al 300% en el último año anterior a la política neoliberal, al 175% al finalizar la primera fase (1978); en Chile, de 440% a 230% (1973 y 1976); y en Uruguay, de cerca de 90% (1973-1974) a 45% (1978).

Como era de esperar, hubo una relación significativa entre el déficit fiscal, la expansión monetaria y la tasa de inflación (gráfico 1): a altas tasas de inflación correspondieron fuertes déficit fiscales y acelerada expansión monetaria; con las tasas bajas, en cambio, coincidieron déficit fiscales pequeños y una expansión monetaria moderada. No obstante, a corto plazo estas relaciones fueron bastante elásticas.

En períodos de aceleración inflacionaria, las expectativas que ésta suscita seguramente elevan la velocidad de circulación del dinero, de tal modo que la inflación supera el crecimiento de las variables monetarias. No obstante, en este período y sobre todo en Chile los precios parecen haber subido, no sólo por presión de la demanda (la menor preferencia de que goza el dinero se vuelca hacia el mercado de bienes), sino por decisiones que adoptaron los propios productores previendo una demanda de bienes que no se concretó. Así, el alza de los precios en el primer año de la experiencia neoliberal chilena (1974) excedió en casi 50% a la expansión monetaria.

Cuadro 2
PAISES DEL CONO SUR: INDICADORES MONETARIOS Y MACROECONOMICOS, 1973 A 1983

	Argentina					Chile					Uruguay				
	Tasas de crecimiento					Tasas de crecimiento					Tasas de crecimiento				
	Devaluación nominal anual	Precio al consumidor	Dinero	PIB	Déficit público/ PIB	Devaluación nominal anual	Precio al consumidor	Dinero	PIB	Déficit público/ PIB	Devaluación nominal anual	Precio al consumidor	Dinero	PIB	Déficit público/ PIB
1973	14.6	61.2	86.3	3.6	4.4	455.0	441.0	259.1	-5.6	24.7	55.4	97.0	63.5	0.4	1.2
1974	-5.3	23.3	93.0	6.2	5.4	649.5	497.8	314.6	1.0	10.5	39.0	77.2	80.0	3.1	3.8
1975	311.2	182.5	90.5	-0.8	10.3	490.3	379.2	239.2	-12.9	2.6	89.1	81.4	50.1	5.9	4.3
1976	282.5	443.2	399.4	-0.5	7.2	165.8	232.8	216.0	3.5	2.3	47.7	50.6	67.9	4.0	2.0
1977	191.1	176.1	176.2	6.4	2.8	64.9	113.8	156.7	9.9	1.8	39.9	58.2	45.3	1.2	1.3
1978	95.2	175.5	142.8	-3.0	3.2	47.0	50.0	81.2	8.2	0.8	28.9	44.5	53.0	5.3	0.9
1979	65.5	159.5	131.4	7.1	2.7	17.7	33.4	60.0	8.3	-1.7	29.3	66.8	99.5	6.2	—
1980	39.5	100.8	115.8	1.1	3.6	4.7	35.1	62.6	7.8	-3.1	15.7	63.5	34.9	5.8	0.3
1981	139.6	104.5	53.9	-5.9	11.3	—	19.7	23.4	5.7	-1.6	18.7	34.0	33.9	-1.3	1.5
1982	488.8	164.8	195.7	-5.7	7.5	30.5	9.9	-5.5	-14.1	2.4	36.2	19.0	-0.8	-10.0	14.0
1983	306.2	343.8	287.7	2.8	...	54.9	27.3	28.3	-0.7	...	148.3	49.2	17.2	-4.7	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y del Fondo Monetario Internacional.

Al invertirse el proceso inflacionario, tendría que haber sucedido lo contrario. La expectativa de una desaceleración en el aumento de precios haría subir la demanda de dinero, de modo que la inflación descendería más rápidamente que la expansión monetaria. Pero no fue así ni en Argentina ni en Chile. Por el contrario, en los años siguientes de la primera fase, la inflación perdió fuerza, pero siguió superando el crecimiento monetario (gráfico I). Así, en los tres años que duró la primera fase de estabilización, el alza en los precios excedió la expansión monetaria en 114% (Chile) y 25% (Argentina).

Esta resistencia al descenso en la tasa de elevación de los precios es atribuible a que el sector empresarial albergó expectativas de inflación superiores a las metas previstas por el gobierno en sus políticas monetaria, fiscal y salarial. Las fuertes devaluaciones, la súbita liberación de precios, las tasas de interés internas inesperadamente altas y la incertidumbre general despertada por tantos desequilibrios y cambios de política, dislocaron las expectativas inflacionarias de los empresarios, quienes, debido a la escasa competencia que enfrentaban, dispusieron de amplio margen para imponerlas en los precios.

Es decir, la mezcla de los objetivos de equilibrar las cuentas externas y corregir las distorsiones en el sistema de precios relativos, por una parte, y de conseguir la estabilización, por la otra, frustró el intento de frenar la inflación sin provocar una recesión. No es que ella fuese inherente a la persecución de estos objetivos, sino que, más bien, la combinación de éstos con la utilización para alcanzarlos de instrumentos haciendo caso omiso de sus repercusiones sobre los demás objetivos, entrañaba el peligro de que la desaceleración en la demanda recayera no sólo sobre la inflación, sino sobre el nivel de actividad.

El supuesto de que las expectativas inflacionarias se traducen, sólo o principalmente, en el mercado de trabajo por la vía de presiones para lograr reajustes salariales es bastante controvertible desde el punto de vista teórico. Pero perdió aún más validez al pretenderse a un mismo tiempo: i) efectuar una devaluación real, lo que implicaba elevar el precio relativo de los productos comerciables mediante una fuerte devaluación nominal; y ii) elevar, gracias a la liberalización, los precios relativos de los bienes anteriormente más controlados (en general, alimentos). Ade-

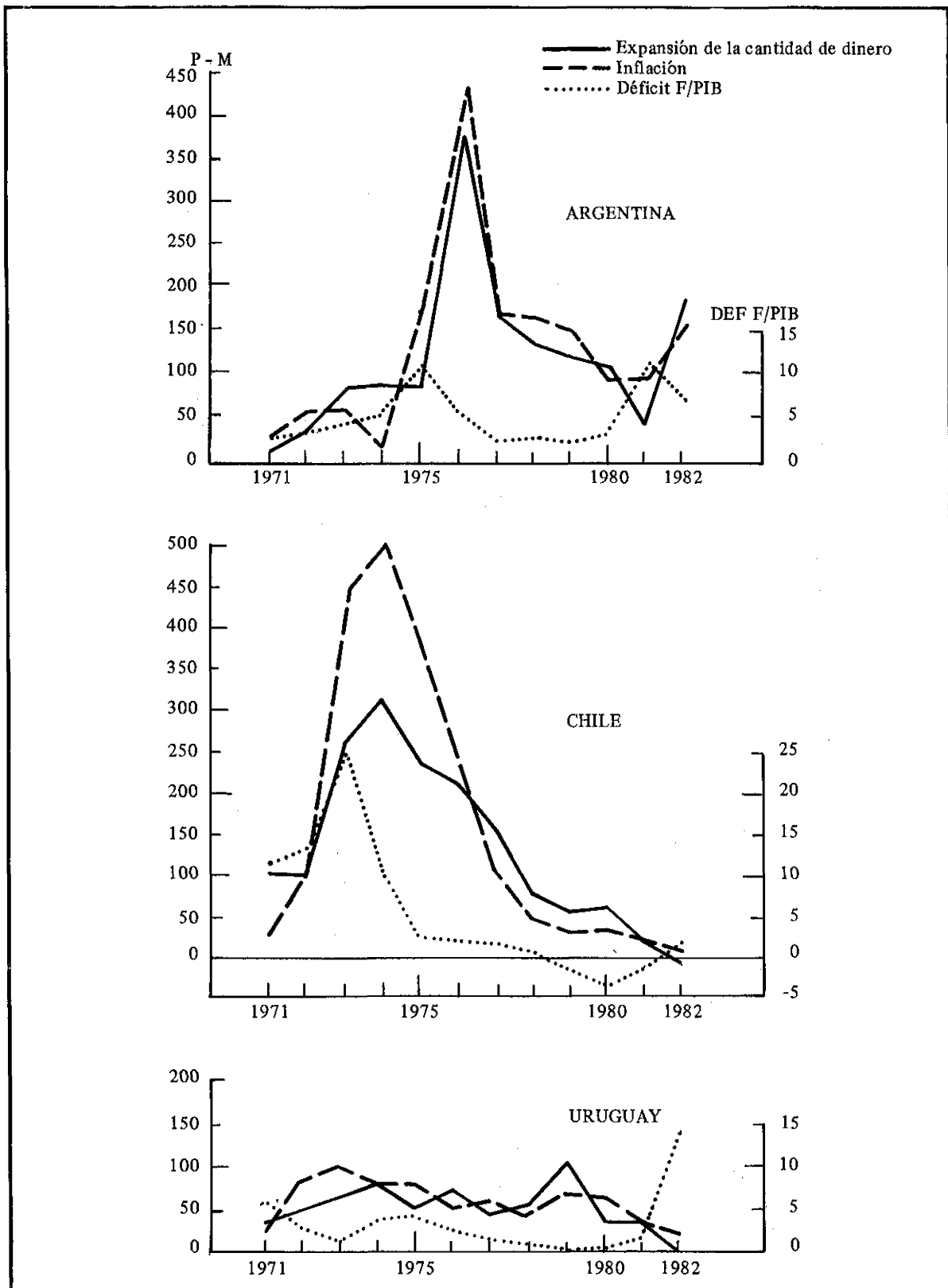
más, como el público ignoraba en qué medida la devaluación nominal sería real (o sea, cuánto correspondería a una mejora relativa) o nominal (aumento inflacionario), y cuánto duraría la política de liberación de precios (Argentina reinstauró los controles de precios al año), es comprensible que los productores hayan fijado sus precios, no de acuerdo con los costos salariales ni la demanda del momento, sino en función de lo que esperaban que fuesen en el futuro. Naturalmente, sobre estas variables influyen no sólo el costo de la mano de obra,¹⁰ sino también las previsiones en cuanto a los costos de importar, el ritmo de devaluación, la tasa de interés real, la evolución de los precios de los servicios públicos y la de los precios anteriormente más controlados, el comportamiento de los demás precios, etc.¹¹

En la medida en que las expectativas inflacionarias de los productores excedieron en grado significativo la meta inflacionaria implícita en la política monetaria y fiscal, la desaceleración de la demanda nominal global recaería sobre la producción (lo indeseado), y no sólo sobre los precios. La política monetaria y fiscal de estabilización resultaría así demasiado restrictiva, lo que efectivamente sucedió. En consecuencia, tendió a haber: i) demasiado poco dinero para el nivel de precios que rigió en la práctica (o sea, el interés real fue alto); ii) un nivel de salarios real muy bajo, y iii) un volumen de producción (y empleo)

¹⁰Los altos intereses afectaban no sólo las expectativas inflacionarias, sino también directamente los costos, ejerciendo una presión alcista sobre los precios, al menos en una fase inicial. A corto plazo, en vez de alentar la liquidación de inventarios, los altos intereses y costos financieros crecientes tendieron a traspasarse a los precios (Cavallo, 1977).

¹¹Citando a Frenkel (1979) y Ramos (1977), Foxley (1982) señala: "En Argentina, Chile y Uruguay se registraron antes y durante los primeros años del programa de estabilización tasas anuales de inflación de dos y tres dígitos. Es precisamente, el tipo de contexto en el que la información imperfecta, la incertidumbre acerca de la evolución futura de los precios, y el alto riesgo que ella trae consigo se transforman en elementos determinantes de las decisiones de precios que adoptan las empresas. El margen de ganancia sobre los costos se hace una función de la inflación esperada, potenciada por un factor que implícitamente se establece por concepto de la incertidumbre y el riesgo imperantes. Durante la fase de elevada inflación, de máxima incertidumbre y desequilibrio en el mercado, los precios asumen cierto grado de autonomía respecto no sólo de la demanda, sino también del incremento de los costos."

Gráfico I
 INFLACION (P), EXPANSION DE LA CANTIDAD DE DINERO (M)
 Y DEFICIT FISCAL (DEF F/PIB)



inferior a la capacidad productiva del país (es decir, recesión).¹²

De haberse corregido rápidamente estos desajustes entre la inflación implícita en la política económica y las expectativas inflacionarias del público, la contracción de la demanda interna no habría sido grave. En cambio, las expectativas inflacionarias se ajustaron lentamente —prolongándose e intensificándose así los efectos recesivos—, en la medida en que la redistribución del ingreso en favor de los productores aminoró (cuando no compensó) los costos de la errada política de precios que éstos aplicaban.¹³ Es decir, lo que los productores perdieron por concepto de menores ventas, lo recuperaron con el cobro de precios (y márgenes) superiores a los de equilibrio. Esto es lo que explica la larga duración del desajuste entre las expectativas inflacionarias y la inflación implícita en la política económica (cuadro 3).

Por efecto de esta 'rigidez' en las expectativas inflacionarias, el nivel de precios se mantuvo por encima del de equilibrio, con lo que la demanda interna fue insuficiente para absorber la capacidad productiva instalada. La economía tendió entonces a la recesión. Este efecto se agudizó en Chile por la fuerte caída de la inversión autónoma (la del sector público) y de la demanda externa, ya que el volumen de exportaciones no creció lo suficiente como para compensar el marcado deterioro de la relación de precios del intercambio. Las trayectorias del consumo (por efecto de la baja de los salarios), de la inversión (por recorte de la inversión pública y repliegue de la privada), y de la demanda externa se potenciaron para generar un efecto netamente contractivo. De ahí que el PIB per cápita en Chile descendió en 13%

¹²Los productores agrícolas tuvieron menores posibilidades de fijar sus precios según las expectativas inflacionarias, ya sea porque ofrecen bienes perecibles, cuyo costo de almacenamiento y conservación es a menudo alto, o porque en ese sector la competencia es mayor. El hecho es que la mejora relativa en los precios agrícolas no se dio en la magnitud esperada.

¹³Esta no es una situación que pueda mantenerse a largo plazo en mercados competitivos, pues cada empresa puede ganar más si, con la reducción de sus precios, logra aumentar sus ventas. Sin embargo, en situaciones recesivas como la que se vivía entonces, con precios desequilibrados, este efecto se da lentamente, pues la empresa tiende a ver su demanda como mucho menos elástica al precio de lo que realmente es (Ramos, 1980).

entre 1973 y 1976. En cambio, esos efectos se vieron apenas compensados en Argentina, o contrarrestados con creces en Uruguay, por fuertes aumentos en la inversión pública y el volumen de las exportaciones. Así, en estos dos países se reorientó la demanda interna desde el consumo hacia la inversión y aumentaron las exportaciones; pero no se contrajo la demanda global.

Cuadro 3
PAISES DEL CONO SUR:
INDICADORES DE DISTRIBUCION DE INGRESO
(Indices, 1970 = 100)

	Argentina		Chile		Uruguay	
	A	B	A	B	A	B
1971	98.3	98.8	116.3	113.0	106.3	106.5
1972	81.1	81.9	108.9	105.7	88.3	89.1
1973	84.1	86.4	84.1 ^a	82.2 ^a	84.2	87.0
1974	97.9	94.5	64.9	63.6	86.4	86.9
1975	95.9	95.8	71.8	65.0	—	—
1976	64.4	64.3	71.1	64.2	75.2	73.1
1977	61.4	60.8	73.7	65.7	70.4	69.0
1978	64.2	63.5	77.5	68.7	62.3	61.5
1979	69.2	69.1	81.8	71.6	57.4	57.2
1980	76.9	77.5	86.1	74.1	58.1	57.7
1981	73.2	73.2	92.6	78.5	65.7	64.7
1982	70.4	69.8	99.1	78.5	70.3	69.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Las variaciones en los índices reflejan la participación de los trabajadores en el ingreso interno bruto, si ha mejorado (mayor que 100) o empeorado (menor que 100) con respecto al año base.

A = Índice definido como: $\frac{(SR)(O)}{Y}$ en que SR = salario real; O = índice de número de empleados; Y = ingreso bruto (producto interno bruto ajustado por el efecto de la relación de precios del intercambio de bienes y servicios).

B = Índice igual al anterior (A), salvo que en vez del ingreso interno bruto, se utilizó el producto interno bruto.

^a Primeros 8 meses de 1973.

Los diferentes comportamientos del empleo en esta fase en los tres países se explican fundamentalmente por la muy distinta evolución de sus productos respectivos y no por la trayectoria, muy similar en todos, de los salarios reales (fuerte baja). Lo que sucede es que en situaciones de desequilibrio del mercado de productos, en que al precio (inflado) vigente no se puede vender

todo lo que se desea, la demanda de trabajo ya no es función (inversa) del costo de la mano de obra, sino más bien del volumen de las ventas. En la medida en que éstas decayeron (Chile) o no crecieron (Argentina), también descendió o dejó de subir la demanda de trabajo, pues por mucho que hubiesen bajado los salarios reales, era casi cero el costo de oportunidad de mantener ociosas las fábricas. Así pues, el efecto principal de la baja en los salarios fue reducir la demanda interna de bienes, más que provocar una mayor contratación de mano de obra por su bajo costo. Esto explicaría por qué en años posteriores las mejoras en el empleo en Chile coinciden con alzas, y no con caídas, en los salarios reales. A la inversa, en el Uruguay, donde — pese al decaimiento del consumo interno — creció la producción, el em-

pleo también evolucionó favorablemente. Es decir, la desocupación que se generó en esta fase no fue síntoma de un desequilibrio en el mercado de trabajo —cuya resolución hubiera exigido salarios aún más bajos— sino consecuencia de un desequilibrio en el mercado de bienes (precios inflados, con ventas deprimidas). En consecuencia, el problema del empleo no podía resolverse mientras no se superara el desequilibrio básico imperante en el mercado de bienes.¹⁴ Pese a la alta tasa de inflación, se trataba de un desempleo que se originaba en la insuficiencia de la demanda global. El problema radicaba en la inflexibilidad no de los precios, sino de las expectativas, que hacía que la tasa de inflación descendiera más lentamente que la implícita en las políticas monetarias, fiscales y salariales.

III

Segunda fase: el enfoque monetario del balance de pagos

1. *La lógica del enfoque*

El concepto estabilizador fue variando por la lentitud con que se ajustaban las expectativas inflacionarias, lo que limitaba la desaceleración monetaria que podía imponerse sin incurrir en costos excesivos en términos de recesión, y por lo difícil que resultaba controlar la oferta monetaria. Los esfuerzos estabilizadores se centraron en una política cambiaria activa, en tanto que la monetaria se transformaba en pasiva, determinándose por la evolución del saldo en el balance de pagos. El tipo de cambio se devaluaría en adelante de acuerdo con un programa preestablecido, y no pasivamente en función de la inflación pasada. Se pensaba así condicionar las expectativas, adecuándolas rápidamente a la meta inflacionaria. El objetivo inmediato de la política cambiaria fue controlar la inflación, y no mantener un tipo de cambio real.

No es que se creyera que la meta de atenuar la inflación exigía bajar el tipo de cambio real, o sea, reducir el efecto que los mayores costos de los insumos importados tenían sobre los precios,

sino que se suponía que el anuncio y el cumplimiento de esa política cambiaria demostrarían a los agentes económicos cuán seriamente estaba empeñado el gobierno en alcanzar su inflación límite. Las expectativas inflacionarias tenderían entonces a moverse rápidamente en consonancia con la tasa de devaluación. Como ésta se preveía declinante, se esperaba que la inflación bajara al ritmo de la devaluación (o meta inflacionaria).¹⁵ De funcionar así las cosas, la corrección del desajuste de los precios se lograría sin incurrir en recesión, manteniéndose el tipo de cambio real.

Más aún, se esperaba que la política cambiaria influyera sobre los precios no sólo por efecto

¹⁴El problema del empleo fue menos agudo en Argentina, ya que la producción no cayó sino que sólo se estancó. Además, en Argentina obraron otros factores, más específicos, para atenuar el problema del empleo —a saber, el desplazamiento de la mano de obra importada y el fuerte aumento del trabajo por cuenta propia.

¹⁵En rigor, la inflación bajaría al ritmo determinado por la suma algebraica de la devaluación y la inflación internacional. Esta suma sería equivalente a la meta inflacionaria.

de la moderación de las expectativas, sino en forma directa: por lo menos en el caso de los bienes comerciables, se limitaría el alza de los precios de los productos nacionales al que registrarán los de las importaciones competitivas. A estas alturas, las tres economías habían ampliado su apertura externa, de tal modo que los precios internos tenían ya un tope dado por el precio internacional del producto importado correspondiente, más el costo del transporte, el arancel y la comercialización interna. Este tope era la llamada "ley del precio único". Estuviera éste de acuerdo o no con las expectativas inflacionarias de los productores, el precio del bien nacional tendería a la larga a converger hacia él. Sin embargo, con la apertura del mercado interno de capitales se habían creado sucedáneos del dinero, con lo que se hizo más difícil el control de la oferta monetaria. Estas dificultades se agudizaron al liberalizarse en forma progresiva la entrada de capitales, con la mayor apertura financiera hacia el exterior. Las operaciones cambiarias —y no sólo la expansión del crédito interno privado o el financiamiento de tesorería— comenzaron así a generar buena parte de la expansión monetaria. El hecho de que la gestión monetaria se tornara cada vez más compleja allanó el camino para la adopción de la nueva política.

El fundamento teórico subyacente deriva del enfoque monetario del balance de pagos. Según éste, los desequilibrios entre demanda y oferta de dinero se resuelven por la vía del balance de pagos (y no por medio de la producción). Por ejemplo, dada cierta demanda de saldos monetarios, si se contrae la oferta interna de crédito sube la tasa interna de interés. Posteriormente, obran en forma automática dos mecanismos de ajuste. Si está abierta la cuenta de capitales, entra capital, incrementándose así las reservas internacionales, con lo que la oferta de dinero se iguala a la cantidad demandada y la restricción monetaria inicial termina influyendo no sobre el monto de la oferta monetaria, sino sólo sobre su composición (entre crédito interno y externo). Si, por el contrario, la cuenta de capitales está cerrada, el alza de intereses hace caer la demanda de bienes. Por un lado, disminuyen las importaciones y se genera un superávit en la cuenta comercial, lo cual incrementa las reservas y la oferta monetaria; por el otro, mientras no suceda lo anterior, caen los precios de los bienes internos, de modo

que se produce un superávit comercial, un incremento en las reservas y una expansión monetaria. El supuesto implícito en este planteamiento —sea con cuenta de capitales abierta o cerrada— es que los desequilibrios entre oferta y demanda de dinero se resuelven en forma directa y expedita por la vía de los precios, del balance de pagos o de ambos a la vez. El descartar o minimizar la posibilidad de que el ajuste se haga en alguna medida a costa del nivel de actividad es punto de coincidencia entre este enfoque y la teoría cuantitativa, tanto en su versión simple como en la moderna, y es el elemento que lo diferencia de otras opciones. Por cierto, de la rapidez con que la vigencia de la "ley del precio único" logre acercar¹⁶ la tasa de interés interna a la externa, y los precios internos a los internacionales dependerá la validez del supuesto implícito de que las variaciones en el producto son un mecanismo de segundo orden para ajustar desequilibrios monetarios. La alta liquidez internacional imperante en 1975-1979 hacía posible el cumplimiento de la primera condición; la mayor apertura comercial de los tres países del Cono Sur (al menos en cuanto a eliminar las barreras no arancelarias) permitía satisfacer la segunda.

2. Las medidas

Con este enfoque teórico, el instrumento crucial para la estabilización fue la política cambiaria. La inflación interna debería converger con la externa, más la devaluación. Es más, los precios internos habrían de aproximarse a los internacionales. Al término de la primera fase, sin embargo, la diferencia entre unos y otros seguía siendo muy grande, aun tomando en cuenta los ajustes por concepto de transporte, aranceles y comercialización. En la nueva fase, la inflación interna tendría que ser incluso menor que la internacional (más la devaluación), hasta que se igualaran los precios internos y externos. Este supuesto era trascendental, pero tendieron a descuidarlo los responsables de la política económica.

¹⁶Se trata de acercar, y no igualar, pues para los intereses habría que agregar cierto recargo por concepto de riesgo por país y quizá otro pequeño recargo por los mayores costos de intermediación financiera interna. En el caso de los bienes, habría que considerar los fletes, los aranceles y los costos de comercialización interna.

De todos modos, se esperaba que la inflación se ajustaría rápidamente al ritmo menor y decreciente de las devaluaciones. Por cierto que no podía fijarse de inmediato una devaluación igual a cero, pues mientras la inflación siguiera alta y las fuentes internas de expansión monetaria continuaran abiertas, los agentes económicos la considerarían una situación casi insostenible. Por ejemplo, si M_1 equivalía a 10% del PIB y se preveía un déficit público del orden de 5% del PIB, la expansión monetaria resultante sería del orden del 50%, con una inflación interna parecida; por lo tanto, no sería digna de crédito una devaluación muy inferior al 40% anual (suponiendo una inflación externa del 10%). Sin embargo, una vez eliminado el déficit público, no habría razón, según este concepto, para no fijar el cambio de modo que la inflación interna se equiparara rápidamente con la internacional. Aún más, al adherir al enfoque, habría que fijar el cambio para bajar la inflación al ritmo internacional. La política clave consistió pues en devaluar a ritmos decrecientes (para afectar las expectativas), según un calendario anunciado con anticipación (generalmente seis meses). Esta política fue iniciada parcialmente en Chile a mediados de 1976, y en Argentina y Uruguay a fines de 1978. El déficit fiscal fue eliminado en Chile en 1979, por lo que, de acuerdo con el enfoque adoptado, se procedió a fijar la paridad cambiaria. Pese a que también en Uruguay el déficit fiscal desapareció (en 1979), las autoridades prefirieron no fijar el cambio, pues la inflación interna aún superaba el 60% (frente al 33% en Chile y el 10% internacional).

Al mismo tiempo, durante esta segunda fase de estabilización, y en un ambiente de creciente liquidez internacional, los tres países ampliaron su apertura financiera al exterior, la cual, supuestamente, facilitaría la convergencia entre las tasas internas y externas de interés. Simultáneamente, aunque en menor medida, se incrementó la apertura comercial (Chile en alto grado, Argentina medianamente, Uruguay casi nada), como medio de estimular la competencia externa, lo cual promovería la convergencia entre los precios internos y externos.

3. Los resultados

Mientras se mantuvo esta política de estabiliza-

ción, tanto Chile (1981) como Uruguay (1982) lograron bajar su inflación a los ritmos internacionales, resultado muy espectacular en Chile, en que había superado el 200% hacía seis años. En Argentina se redujo casi a la mitad en comparación con los primeros años del período neoliberal, pero nunca descendió del 100% al año (cuadro 2).

La incapacidad argentina para controlar su déficit público explica por qué no pudo lograr un mayor progreso en este plano. Su déficit no bajó de 3% del PIB en 1980, el año de menor inflación (100%) y volvió a aumentar, a casi 4%,¹⁷ lo que no podía menos que influir negativamente sobre la confianza en el mantenimiento de la política cambiaria. De hecho, como sostiene Rodríguez (1983), no era digno de fe un ritmo programado de devaluación del orden de 1% mensual (de julio de 1980 a mayo de 1981), en circunstancias que la inflación quintuplicaba esa tasa y el déficit público proyectado era del orden de 6% a 7% del PIB (lo cual implicaba una inflación anual del orden de 80%).

Aunque se dio un componente de mera recuperación, el crecimiento del producto en los tres países fue muy superior al de la primera fase. En la Argentina, el producto per cápita subió a un ritmo superior al 2% anual en 1979-1980, frente al -0.9% anual en 1976-1978; en Chile se registró un 6% anual en 1977-1981, en comparación con una caída superior al 4% anual en 1974-1976; y en el Uruguay se dio más de un 5% anual en 1979 y 1980, frente a 3.6% anual en 1975-1978. O sea, la política de estabilización de la segunda fase no acarreó una recesión, por lo menos en sus primeros años.

La tasa de inflación, sin embargo, descendió con bastante menos lentitud que la de la devaluación, planteando un problema de creciente gravedad. Entre el comienzo y el final de la segunda fase, el ritmo de la inflación interna superó por amplio margen al de la internacional más la tasa de devaluación, de modo que los precios internos quedaron muy por encima de los internacionales. Por efecto de este 'atraso cambiario', al finalizar la segunda fase, justo antes de las maxi-

¹⁷Las cifras del cuadro 2, a las que alude el texto, corresponden al déficit del gobierno central. Si incluimos los gobiernos provinciales —muy importantes en Argentina—, estos déficit suben en más de 50%.

devaluaciones no programadas, los precios de los productos internos se habían encarecido considerablemente en relación con sus similares inter-

nacionales: 50% en Argentina entre 1978 y 1980; y casi 30% en Chile entre 1976 y 1981 y en Uruguay entre 1978 y 1981 (cuadro 4).

Cuadro 4
PAISES DEL CONO SUR: INDICES DEL TIPO DE CAMBIO
REAL EFECTIVO^a
(1980 = 100)

	Deflactados por el índice de precios al por mayor			Deflactados por el índice de salarios		
	Argentina	Chile	Uruguay	Argentina	Chile	Uruguay
1970	144.6	133.2	110.5	166.6	80.5	62.9
1971	137.2	122.4	101.7	157.6	54.9	53.4
1972	155.2	128.4	125.7	210.8	54.0	117.1
1973	148.5	142.8	107.5	177.4	99.5	81.5
1974	126.9	124.5	103.6	130.0	164.0	80.4
1975	194.1	133.4	119.3	217.6	224.6	95.9
1976	127.9	116.0	127.1	234.6	181.0	108.4
1977	164.9	112.4	126.1	277.6	166.3	116.2
1978	148.8	130.2	122.9	227.7	129.7	120.5
1979	111.7	116.4	103.9	143.0	124.1	120.5
1981	125.8	89.8	95.8	144.3	76.1	82.4
1982	163.2	105.1	110.8	281.7	85.5	90.8

Fuente: CEPAL (1982).

^a Mientras más bajo el índice, más baratas las importaciones en moneda nacional, y más costosas las exportaciones.

Más aún, los productos nacionales que podrían sustituir importaciones perdieron mucho más capacidad de competencia, porque durante ese período bajaron los aranceles (sobre todo en Chile), lo que abarató aún más los precios en moneda nacional de los productos importados. Por otra parte, los salarios reales, tal vez un indicador más adecuado de la trayectoria de los costos internos, tendieron a recuperarse durante esta fase. Realizados estos ajustes, el encarecimiento relativo de los productos internos durante la segunda fase superó el 50% en Uruguay, y el 100% en Argentina y Chile (Cuadro 4).¹⁸

¹⁸Si el atraso cambiario se hubiese compensado con una mejora equivalente en la relación de precios del intercambio, no habría habido problemas, pues los mayores costos de producción interna se habrían compensado con el alza del precio internacional de las exportaciones, manteniéndose así su capacidad de competencia. Si bien hubo cierta mejora en la relación de precios del intercambio de Argentina en este período, no pudo contrarrestar el gran encarecimiento de sus costos. En cambio, en Chile empeoró esa relación y el proble-

ma tendió a agudizarse. En Uruguay, se mantuvo casi constante.

Es un hecho que se produjo un atraso cambiario. Examinaremos algunas hipótesis sobre sus causas y las razones por las cuales no cayó la inflación interna rápidamente, al mismo ritmo que la devaluación (más la tasa de inflación internacional), sino que la excedió en amplio margen.

i) La ley del precio único se refiere directamente a los bienes comerciables que representan apenas la mitad del producto. Es probable que muchas actividades ligadas al comercio y la distribución de las importaciones, el sistema financiero y la construcción hayan experimentado una sobredemanda durante esta fase, elevándose así los precios de los bienes no comerciables. En la medida en que los comerciables trataran de mantener su relación habitual de precios o de equilibrio con los no comerciables, ello puede haber ejercido una presión alcista sobre los precios de algunos comerciables.

ii) En cuanto a éstos, existía cierto margen

ma tendió a agudizarse. En Uruguay, se mantuvo casi constante.

de protección excedente en los aranceles, de modo que su reducción no se tradujo en una presión directa proporcional sobre los precios internos.

iii) Asimismo, los elevados fletes (para productos de alto volumen y escaso valor) y los mayores costos financieros (para productos importados de bajo movimiento) hacían que el precio interno no tuviera que igualarse con el externo, sino con el internacional más el costo del transporte, el costo financiero y el arancel. El precio del producto interno pudo, en consecuencia, fluctuar entre ciertos márgenes antes de la importación o la exportación.¹⁹

iv) Al comenzar el proceso de importación era dable esperar que los importadores pequeños fijaran el precio del producto importado no al nivel del precio internacional más el arancel, sino al mismo nivel del precio interno, y algo menos. De ese modo, se subía hacia el precio interno y no se bajaba hacia el precio internacional.

v) En una segunda fase, era razonable suponer que muchos importadores ofrecieran productos diferenciados que no existían antes en el mercado interno (por ejemplo, whisky) y que, aunque le arrebataban mercado al producto interno más equiparable (por ejemplo, el aguardiente local), no afectaban mayormente su precio. En efecto, difícilmente podía el imperfecto sucedáneo nacional evitar la pérdida de buena parte de su mercado bajando el precio, ya que el producto importado atraía a los consumidores por su calidad, variedad o, simplemente, novedad, y no por su precio.²⁰

¹⁹Por ejemplo, y sólo refiriéndonos a flete y arancel, un producto cuyo precio era 100 dólares en Nueva York, costaba 110 puesto en el Cono Sur, una vez pagado el transporte. Si a ello se agrega el arancel (digamos 18%), su precio interno no podía ser menos que el equivalente a 130 dólares. En cambio, si se quería exportar un producto nacional equivalente, era necesario que llegara a Nueva York a un precio no superior a 100 dólares, lo cual implica un costo no mayor de 90 en el Cono Sur. Y tendría que costar menos aún si es que había un arancel en los Estados Unidos. Existía pues una amplia franja de precios entre 90 y 130 dólares en la cual el precio del producto nacional podía moverse sin que se pudiese exportar y sin que se enfrentara realmente con la competencia de los productos importados.

²⁰Habría que recordar, por lo demás, que gracias a la fuerte entrada de capitales y la alta demanda global resultan-

vi) A su vez, gran parte de la importación fue organizada por los mismos productores del artículo nacional en competencia. De esta manera, en la medida que controlaban el mercado, controlaban el precio, el que seguiría siendo superior al internacional más el arancel mientras no hubiera suficiente competencia en la importación y la distribución, condición que sólo se lograría en productos bastante estandarizados y de alta rotación, como los televisores, las radios y los tocassetes.

Hay que reconocer que todas estas razones explican por qué los precios internos pueden superar a los internacionales más el arancel durante algún tiempo, aunque ninguna obsta a que a la larga se produzca la convergencia, que puede ser demorada y costosa.

En los países del Cono Sur, por esa demora fue cada vez más probable que, antes de permitir una recesión para hacer bajar los precios internos, el gobierno se vería obligado a abandonar su política. La presión se tornó irresistible cuando se vio que el gobierno sólo podía perseverar con su política cambiaria si podía mantener sin interrupción una entrada masiva de capitales extranjeros, lo que era dudoso. Así, los agentes económicos tendieron a buscar una ganancia rápida (por la vía de los precios altos) antes que un beneficio lento y de mayor inversión (mayores ventas a menor precio), haciendo efímero el éxito antinflacionario de la política cambiaria.

Evidentemente, la pérdida de competitividad resultante del atraso cambiario repercutió negativamente sobre el balance de pagos, desalentando las exportaciones y estimulando las importaciones, pero sus efectos perniciosos no se hicieron sentir de inmediato (cuadro 5). Durante algún tiempo, el creciente déficit en cuenta corriente, atribuible al atraso cambiario, pudo financiarse con una cuantiosa afluencia de créditos externos. Sin embargo, a largo plazo no podía sostenerse una afluencia de capitales del orden del 5% al 10% del PIB anual. Al perderse la confianza en el mantenimiento de la política cambiaria vigente, fue preciso ofrecer tasas exageradas de interés, del orden del 3% a 4% real mensual, para atraer al capital externo o impedir la salida del capital nacional.

te, la producción interna tendió a subir, en términos absolutos, pese a que perdía participación en el mercado.

Cuadro 5
PAISES DEL CONO SUR: INDICADORES DE LAS CUENTAS EXTERNAS

ARGENTINA												
	1950-1970	1971-1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983		
1. Déficit en cuenta corriente / exportaciones de bienes y servicios		-9	-14	-17	-25	6	48	43	28	21		
2. Relación de precios del intercambio	109	119	93	89	90	98	110	100	89	86		
3. Deuda externa/exportaciones de bienes y servicios		1.9	1.8	1.5	1.7	2.1	2.8	3.3	4.3	4.5		
4. Comerciables/PIB		44	43	43	42	42	40	38	40	...		
5. Tasas de crecimiento anual de exportaciones												
a) Valor	2.1	10.7	32	43	14	23	8.	10	-17	3		
b) Volumen	2.6	-3.2	32	41	6	-3	-10	15	-6	11		
CHILE												
	1950-1970	1971-1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. Déficit en cuenta corriente/exportaciones de bienes y servicios		29	13	27	-5	22	38	26	34	88	49	23
2. Relación de precios del intercambio	67	81	88	55	59	54	49	55	52	45	40	41
3. Deuda externa/exportaciones de bienes y servicios		2.7	1.9	2.6	1.9	2.0	2.3	1.8	1.9	2.8	3.4	3.8
4. Comerciables/PIB		45	47	45	46	45	43	43	42	41	40	...
5. Tasas de crecimiento anual de exportaciones												
a) Valor	7.7	5.4	59	-21	31	8	13	58	29	-8	-9	4
b) Volumen	3.0	1.8	18	9	19	7	8	24	15	1	9	-
URUGUAY												
	1950-1970	1971-1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	
1. Déficit en cuenta corriente/exportaciones de bienes y servicios		10	36	12	21	15	30	47	28	15	7	
2. Relación de precios del intercambio	104	115	80	79	85	89	97	95	89	88	88	
3. Deuda externa/exportaciones de bienes y servicios		2.1	1.9	1.6	1.6	1.4	1.4	1.4	1.8	2.8	3.3	
4. Comerciables/PIB		44	43	43	43	42	42	40	39	32	...	
5. Tasas de crecimiento anual de exportaciones												
a) Valor	-0.4	15.0	-23	32	43	14	23	8	10	-17	3	
b) Volumen	-	-0.3	-11	32	41	6	-3	-10	15	-6	11	

Fuente: CEPAL sobre la base de fuentes oficiales.

IV

Tercera fase: el ajuste (forzado) al desequilibrio externo

1. *La lógica del enfoque*

En verdad, nunca es indispensable aplicar una política de estabilización pues se puede tolerar la inflación, si así se desea. En cambio, quiérase o no, deben enfrentarse los desequilibrios externos y aplicarse las correspondientes políticas de ajuste. En el caso particular del Cono Sur no hubo una política de ajuste deliberada (salvo en los primeros meses de esta tercera fase); el ajuste fue más bien impuesto por las circunstancias.

El atraso cambiario, que rebajaba crecientemente los precios internacionales con respecto a los nacionales, más la extraordinaria tasa de interés interna, sistemáticamente socavaban la demanda interna. A esto se agregaba una inminente crisis financiera interna de gran envergadura. No era posible que las empresas pagaran indefinidamente tasas reales de interés del orden de 20% por año, como venían haciendo en años anteriores de mediano crecimiento, sin arriesgar su solvencia y poner en peligro a todo el sistema financiero. Por el deseo natural de las empresas de aplazar esa crisis, la demanda de crédito se hizo cada vez más inelástica, lo que, junto con el descrédito de la política cambiaria, hizo subir las tasas de interés real (a 26% en Argentina, a 40% en Uruguay y a 58% en Chile) en el año anterior a sus maxidevaluaciones.

Finalmente se reconoció que era indispensable una depreciación real para corregir el desequilibrio externo. La discusión se centró en los medios más apropiados para lograrlo: elevar el precio (en moneda nacional) de los productos importados en relación con los bienes nacionales mediante una devaluación o bajar el precio de los bienes nacionales a nivel de los importados por efecto de una deflación, manteniendo así la política cambiaria.

En teoría, ambas modalidades de lograr una devaluación real son equivalentes, pero en la práctica se corren riesgos diferentes. La devaluación, aunque sólo tuviera por finalidad corregir la distorsión de los precios relativos, podría fomentar expectativas de una mayor inflación, de-

sencadenando así una nueva espiral inflacionaria antes que un aumento de una sola vez en los precios. Por otro lado, con la deflación se corre un alto riesgo de provocar una recesión y no simplemente el de bajar los precios; este riesgo era tanto mayor cuanto se trataba de corregir un enorme atraso cambiario del orden de 30% a 50%. Por lo agudo del desequilibrio, era difícil esperar que toda la caída de la demanda nominal global se absorbiera de inmediato mediante una fuerte desaceleración de los precios (el objetivo), y no, en parte al menos, por un deterioro en el nivel de actividad (lo que no se buscaba).

2. *Las medidas*

Con todo, las autoridades económicas prefirieron mantener su política cambiaria antes que devaluar, pues temían un nuevo y fuerte repunte inflacionario. Y, después de todo, la baja de la inflación era uno de sus grandes logros. De allí que ellas cifraron todas sus esperanzas en el llamado 'ajuste automático';²¹ es decir, que la desaceleración en el crecimiento del dinero frenaría rápidamente la inflación, hasta llegar a un ritmo inferior al de la devaluación más la inflación internacional. Es de señalar que esta opción no implicaba acción alguna: simplemente, se mante-

²¹También en el período de transición se observaba una asimetría, tanto teórica como práctica, entre las dos opciones. La opción del ajuste automático (deflación) estaba limitada por el hecho de que la tasa de interés nominal no puede ser negativa (ya que la posesión de dinero en sí reditúa un interés nominal de cero). Esta inflexibilidad intrínseca en la tasa de interés nominal implicaba que la deflación elevaría automáticamente la tasa de interés real, pues el interés nominal sería positivo. En la medida, entonces, en que cayera el nivel de precios internos (por la deflación), serían mayores los intereses reales y los costos financieros. Así, la deflación crearía su propio freno en la tasa de interés real, lo cual contribuiría a que el ajuste a la contracción monetaria se diera más bien en la producción que en los precios. Este problema sería tanto más grave cuanto más fuerte fuese la necesidad de corregir aceleradamente el atraso cambiario y, por lo tanto, en la medida en que se requiriera un descenso absoluto muy marcado en el nivel de precios.

nía la política cambiaria. Si el balance de pagos entraba en déficit, la expansión monetaria se frenaría automáticamente. Asunto aparte era el impacto de estas medidas, ya fuera que repercutiesen sobre los precios solamente o afectaran también el nivel de actividad.

Se confiaba en que el grueso, si no todo el impacto de una desaceleración de la demanda nominal global, recaería sobre la inflación más bien que sobre la producción, produciéndose así una depreciación real.

3. Los resultados

La contracción de la demanda nominal global desaceleró la inflación en los tres países, pero la devaluación real lograda así tuvo escasa significación y fue demasiado lenta (varios puntos porcentuales en el semestre) para corregir marcadamente el gran atraso cambiario acumulado. La mayor parte de la contracción en la demanda nominal global influyó no sobre los precios, sino sobre la producción. Se redujeron así las importaciones 'automáticamente', pero a costa de una gravísima recesión en los tres países.

La severidad de la recesión aumentó las presiones de los productores nacionales sobre el gobierno para abandonar su política cambiaria y devaluar masivamente, con lo cual se corregirían rápidamente los precios relativos. Esta presión fue irresistible una vez que se vio en forma patente que la única manera de sostener la política cambiaria sin una recesión aún mayor era mantener una entrada masiva de capitales. Sin embargo, esta afluencia comenzó a disminuir. La caída de la actividad económica, la desaceleración de las exportaciones y los crecientes síntomas de una crisis financiera interna se conjugaron para crear un clima de desconfianza entre los acreedores externos con respecto a la capacidad de estos países para servir su deuda externa. De ahí que se contrajera súbita y fuertemente la entrada de capitales: 60% en Argentina en 1981; 75% en Chile en 1982; y más de 100% en Uruguay en este mismo año (cuadro 6, línea 1).

Difícilmente podría exagerarse el impacto negativo que tuvo esa contracción en la entrada de capitales. Una vez restados los pagos por concepto de intereses y servicio de factores, en lugar de ser importadores netos de recursos, los tres países del Cono Sur se convirtieron en exporta-

dores netos en el año en que finalmente se vieron obligados a efectuar maxidevaluaciones (cuadro 6, línea 3). La transferencia neta de recursos fue negativa y equivalente en los tres países a cerca de 20% del valor de sus exportaciones (cuadro 6, línea 4), después de haber sido muy positiva en los anteriores.

Dicho de otra manera, el cambio de signo en la transferencia neta de recursos en el año de las maxidevaluaciones equivalía a un deterioro en la relación de precios del intercambio de 25% en Argentina, 50% en Uruguay y 80% en Chile. Para Chile, por ejemplo, ello supuso que en lugar de poder importar 80% más de lo que recibía por sus exportaciones, gracias a la entrada neta de recursos en 1981, en 1982, por efecto de la transferencia negativa de recursos, pudo importar apenas el equivalente al 75% de sus exportaciones (gráfico II).

Por el atraso cambiario y la inusitada contracción en las entradas de capital, así como la grave recesión y crisis financiera internas, no hubo otra alternativa que devaluar masivamente. No sólo se había perdido confianza en el mantenimiento de la política cambiaria, sino que, una vez que mermó la entrada de capitales, se agotaron rápidamente los recursos internos (las reservas de divisas) que permitían sostener la política de deflación y ajuste automático.

A las maxidevaluaciones siguió un fuerte recrudescimiento de la inflación en los tres países. Su ritmo fue muy inferior al de la devaluación, de modo que el tipo de cambio real mostró un fuerte mejoramiento y se recuperó parte importante de la capacidad de competencia perdida durante la segunda fase (cuadro 4).²²

²²Si se insiste en este punto es porque, aun reconociendo la existencia de un considerable atraso cambiario, algunos argüían que la devaluación sería ineficaz, pues rápidamente sería absorbida por un aumento similar de la inflación. Sin embargo, esto es así sólo si se parte de una situación de equilibrio. En ese caso, el intento de mejorar el balance comercial aplicando una devaluación topa con una capacidad productiva plenamente ocupada, con lo cual los precios se elevan con rapidez para eliminar la ventaja transitoria generada por la devaluación. Tampoco una deflación mejorará el balance comercial, pues los precios más bajos conducirán a una mayor demanda; como se parte de equilibrio y pleno empleo, los precios volverán a subir, anulando la deflación y la mejoría transitoria en la capacidad de competencia internacional y en el balance comercial.

Una devaluación nominal o deflación relativa será efi-

Cuadro 6
PAISES DEL CONO SUR: EVOLUCION DE LA DISPONIBILIDAD NETA DE RECURSOS FINANCIEROS
Y SU IMPACTO RELATIVO EN LA ECONOMIA, 1980 A 1983
(Millones de dólares y por cientos)

	Argentina				Chile				Uruguay			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
1. Flujos netos de capital	2 176	1 519	1 807	1 900	3 345	5 008	1 096	440	811	494	-182	40
2. Pagos de intereses y otros factores	1 607	3 701	4 755	4 800	1 028	1 464	1 921	1 620	100	74	197	320
3. Transferencias netas de recursos financieros (1-2)	569	-2 182	-2 948	-2 900	2 317	3 544	-825	-1 180	711	420	-379	-280
4. Transferencias netas de recursos financieros en % del valor de las exportaciones de bienes y servicios	6	-20	-33	31	39	64	-16	-25	47	-25	-25	-22
5. Variación de la relación de precios del intercambio en % del valor de las exportaciones de bienes y servicios	12	-9	-11	-3	-5	-14	-11	9	-2	-6	-1	-
6. Incremento de la capacidad para importar por mejoramiento 4 y 5	18	-29	-44	-34	34	50	-27	-16	45	19	-26	-22
7. Tasa de crecimiento del cuántum de las importaciones	40	-12	-44	-17	13	20	-36	-18	-16	-11	-19	-39
8. Tasa de crecimiento del PIB	1.1	-5.9	-5.7	3.0	7.8	5.7	-14.1	-0.5	5.8	-0.1	-8.7	-5.5

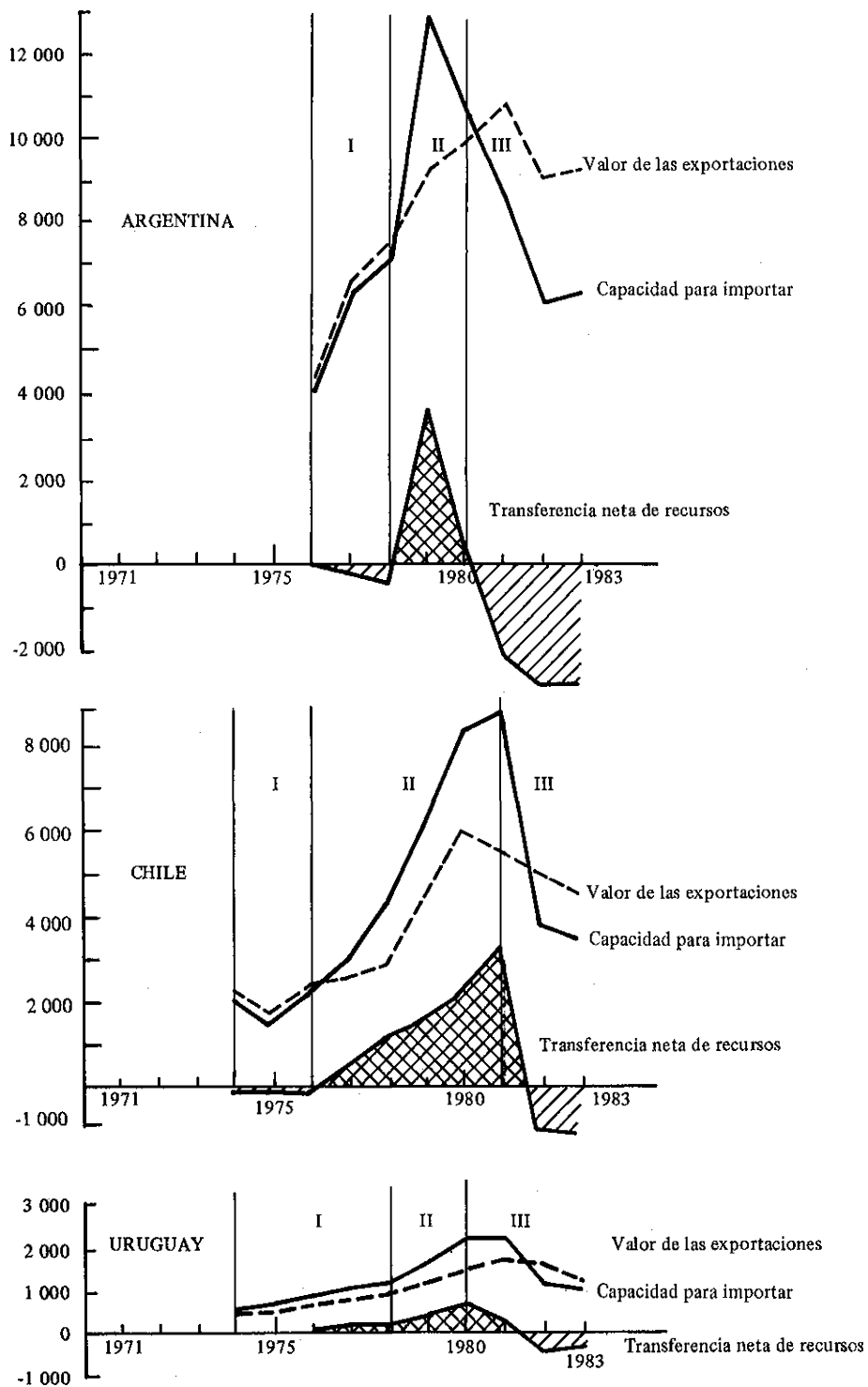
Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales.

Gracias sobre todo a la recesión, el cuántum de las importaciones se redujo a tal punto que ya en 1983 el déficit en cuenta corriente había bajado notablemente: en Chile de casi 90% del valor de las exportaciones en 1981 a menos de 25% en 1983; en Uruguay de casi 50% en 1980 a 7% en 1983; en Argentina de más de 40% en 1980-1981

caz, en cambio, si se parte de una situación inicial de desequilibrio, en que los precios internos están altos con relación a los internacionales. La resolución de este desequilibrio implica una devaluación real, sea que se la logre con una elevación del precio interno de los productos importados (devaluación) o una caída del precio de los productos internos (deflación). La discusión era hasta cierto punto bizantina, pues se basaba en la premisa de un equilibrio continuo, lo cual era, precisamente, lo que cuestionaba la afirmación de la existencia de un atraso cambiario.

a poco más de 20% en 1983. Más aún, en los tres países el balance comercial, que arrojaba un déficit importante en 1980-1981, registró un superávit en 1983. De nuevo cabe señalar que la mayoría de estas mejoras se debió a la extraordinaria reducción en el cuántum de las importaciones que supuso la recesión. En los dos años de 1982 y 1983, esta reducción fue de 45% en Chile, 55% en Argentina y 63% en Uruguay. La recesión es, por cierto, un arbitrio sumamente expedito para cortar las importaciones, pero supone una grave contracción de la producción. De ahí que en los dos o tres años que duró esta tercera fase de ajuste en el Cono Sur, el producto decayera en alrededor del 10% en los tres países (en comparación con 4% en el resto de la región) y el desempleo subiera marcadamente.

Gráfico II
**EXPORTACIONES, TRANSFERENCIAS NETAS DE RECURSO Y
 CAPACIDAD PARA IMPORTAR**



Por último, pese a que la entrada de capitales disminuyó considerablemente en esos años, la deuda externa a fines de 1983 era altísima; la relación de deuda a exportaciones variaba de un mínimo de 3.3 en Uruguay a un máximo de 4.5 en Argentina, frente a un 2.7 para el resto de la región. Por cierto que los países del Cono Sur habían estado antes entre los más endeudados de la región, cuando se inició la experiencia neoliberal. Lo extraordinario es que no hayan frenado su ritmo de endeudamiento en los ocho a diez años siguientes con fuerte crecimiento de las exportaciones y una firme adhesión a los principios de una estricta disciplina financiera. Que aún en 1983 figuraran entre los países más endeudados de la región habla mal de las políticas de liberalización que siguieron, y, en particular, de la liberalización financiera.

Esta parece haber acentuado, en lugar de reducir, su dependencia del ahorro externo y, por consiguiente, los volvió más vulnerables a los

vaivenes de la economía internacional. Ahora necesitaban no sólo compensar las fluctuaciones de su relación de precios del intercambio sino inesperados vuelcos en sus cuentas de capital. Una liberalización financiera que avanzara sólo en la medida en que el endeudamiento relativo alcanzara niveles más moderados podría haberles proporcionado mayores radios de manobra para enfrentar eficazmente los desequilibrios externos de los últimos años. En cambio, la rápida liberalización financiera efectuada cuando el volumen de su endeudamiento era aún muy alto se sumó como factor crítico para acentuar y no amortiguar los movimientos inesperados de sus cuentas externas. Por consiguiente, en lugar de ganarles grados de libertad, la liberalización financiera se los redujo. El ajuste (severa recesión más maxidevaluación) fue más bien obligado y no fruto de una decisión deliberada. El sobreendeudamiento de la segunda fase dio lugar a la postre al trastrocamiento en el movimiento de capitales y al sobreajuste de la tercera fase.

V

Conclusiones

Deben distinguirse claramente dos tipos de programas de estabilización: los que tienen como finalidad principal superar un desequilibrio interno (inflación y recesión), y los diseñados para resolver un desequilibrio externo (asociado con el déficit en el balance de pagos). La diferencia más importante entre ambos radica en que el primero no tiene que enfrentarse: se puede convivir indefinidamente con la inflación. En cambio, el desequilibrio externo tiene, forzosamente, que resolverse. El balance de pagos impone una restricción ineludible, parecida a una limitación presupuestaria.

Precisamente porque se puede convivir con la inflación, según sea la tolerancia del país, no hay razón, al menos en teoría, para que una política de estabilización tenga que reducir la producción. La recesión es a menudo el resultado (indeseado) de una política antinflacionaria, pero no es un efecto intrínseco. En cambio, los programas de ajuste a un desequilibrio externo

tienen un costo ineludible para el país, pues exigen reducir el cuántum de bienes y servicios de que dispone para su uso interno, a fin de liberarlos para el servicio de sus compromisos externos. Pero no es necesario —aunque a menudo acompañe los procesos de ajuste— que también descienda el producto, ya que una baja de la producción no puede ser condición necesaria ni aconsejable para reducir los bienes disponibles de uso interno. Por el contrario, el ajuste óptimo exige mantener o incrementar la producción al máximo, reorientándola, si, del uso interno al externo: aumentarían las exportaciones y decaerían las importaciones, siendo reemplazadas por la producción interna; asimismo, descendería la producción de bienes comerciables en la medida en que aumentara la producción de los no comerciables. Así pues, si bien un ajuste supone una caída, o al menos un ritmo más lento de elevación del nivel de vida, no implica un menor crecimiento del producto. De ahí que el desafío

que enfrentaron los países del Cono Sur durante el período neoliberal fue el de evitar la recesión innecesaria que a menudo acompaña los programas antinflacionarios o de ajuste a los desequilibrios externos.

Es teórica y empíricamente indiscutible que un descenso de la inflación debe ir acompañado de una desaceleración en la expansión monetaria y el déficit fiscal. Pero una política de estabilización resultará eficaz sólo en la medida en que las demás variables principales —precios, salarios, tasa cambiaria, intereses— se desaceleren al mismo ritmo. Teóricamente, el solo anuncio de la desaceleración inflacionaria deseada debiera bastar para que todas estas variables se ajustaran de inmediato y se hicieran compatibles entre sí y con la política monetaria y fiscal programada. En la práctica, las expectativas inflacionarias no se ajustan de inmediato. Por un lado, el público desconfía: quiere ver resultados (la caída en la inflación), antes de cifrar todas sus esperanzas en el programa. Por esta inercia en el ajuste de expectativas, el nivel de precios resulta incompatible con el implícito en la política monetaria y fiscal en aplicación, generándose efectos recesivos. Por otro lado, a menudo no sólo hay que desacelerar la inflación, sino que es necesario corregir algunos precios relativos, como fueron, en distintos momentos en estas tres experiencias, la tasa cambiaria, las tarifas de algunos servicios públicos, y los precios de los productos agrícolas en relación con los industriales. Desafortunadamente, el alza de estos precios (antes reprimida) puede ser considerada (en forma errónea) por los demás agentes económicos como indicador de la inflación probable, y no como expresión tan sólo de un ajuste correctivo. De ahí que las expectativas inflacionarias desborden las de la inflación implícita en la política monetaria y fiscal, y que ésta termine por ser demasiado restrictiva y genere recesión.

Así pues, si bien para reducir la inflación es indispensable controlar la expansión monetaria y el déficit fiscal, ninguna política de estabilización puede limitarse a estos instrumentos si quiere evitar la recesión. Debe tratar también de armonizar, orientar o controlar (no reprimir) el movimiento de las demás variables principales (precios, salarios, tasa cambiaria, intereses) de manera tal que éste sea compatible con la inflación implícita en la política monetaria y fiscal

programada, pues si algunas variables se ajustan más rápidamente que otras, se generarán efectos tanto recesivos, como regresivos (estos últimos afectan por lo general a las variables que se ajustaron en plazo más breve).

Los esfuerzos de estabilización neoliberal en el Cono Sur se ciñeron sucesivamente a dos criterios, cada uno de los cuales se centró en controlar algunas de las variables principales, descuidando las demás. En la primera fase, la gestión giró en torno al control monetario y salarial; gracias a estas medidas y a la operación misma del mercado, se esperaba que los precios internos —incluso las tasas de interés— se ajustaran rápidamente. En la segunda fase, se intentó controlar las variaciones en la tasa cambiaria y, con ello, desacelerar el alza de los precios a un ritmo similar. En ambos casos se logró reducir la inflación, pero con un costo muy alto, ya que la variable libre (la de los precios) se ajustó más lentamente que las controladas, generándose importantes desequilibrios.

En la primera fase, el desequilibrio principal radicó en el mercado de bienes. El precio de éstos subió mucho más que los salarios, traduciéndose en una aguda recesión (de tipo keynesiana) en Chile y un estancamiento en Argentina. Sólo Uruguay se salvó, gracias al elevado nivel de su inversión pública y la favorable evolución de la demanda externa de sus productos.

A su vez, pese a que tampoco es imprescindible que el costo —sea cual fuere— se distribuya desigualmente, la apretada de cinturón durante la primera fase fue dispareja en los tres países. Se produjo una fuerte redistribución de ingreso en contra de los asalariados, como lo demuestra la gran caída (mucho mayor que la del ingreso bruto) que sufrieron los salarios reales y, además, en Chile, el aumento de la desocupación a niveles sin precedentes, dos y tres veces superior a las tasas históricas. Este costo disparejo fue producto de los instrumentos aplicados durante la primera fase, es decir, de la restricción monetaria y del control salarial directo, mientras que las expectativas inflacionarias de los productores se ajustaban mucho más lentamente en el mercado de bienes. De esta forma, los precios llegaron a un nivel inflado respecto a los salarios.

En la segunda fase, el principal desequilibrio se dio en el mercado de divisas, al reducirse la inflación interna mucho más lentamente que el ritmo de devaluación. Este atraso cambiario se

debió a que la ley de un precio único, en virtud de la cual se esperaba que los precios y los intereses internos se acercaran a los internacionales, obró con enorme lentitud. Al contrario de lo que se esperaba, se tendió en un comienzo más bien a cotizar los productos y los préstamos internacionales a precios más próximos a los valores internos vigentes, y no en su valor a largo plazo (el precio internacional más el arancel). O sea, la convergencia inicial fue más bien hacia arriba (los precios internos) y no hacia abajo (el precio internacional).

En consecuencia, en la segunda fase el atraso cambiario llegó a generar en el balance de pagos un desequilibrio con efectos recesivos, encubiertos inicialmente por una fuerte entrada de capitales, pero que se tornaron evidentes cuando ésta cesó a fines de la segunda fase. La lentitud con que se desaceleraron los precios internos y la agudización del atraso cambiario le restaron confianza al mantenimiento de esta política cambiaria y de estabilización, lo que coadyuvó al descenso en la entrada de capitales y al abandono consiguiente de la política cambiaria. A la postre fue necesario aplicar una devaluación masiva para corregir el manifiesto desequilibrio entre los precios internos y externos.

Mientras duró esta segunda fase, es decir, hasta las máximas devaluaciones, la distribución del ingreso imperante al comienzo de la experiencia neoliberal tendió a restaurarse parcialmente, tanto porque los salarios reales aumentaron (Argentina y Chile), como porque mejoró la situación ocupacional (Chile y Uruguay). Esta recuperación fue muy significativa en Chile, ya que los salarios se ajustaron según la tasa de inflación pasada, y no la presente, que estaba bajando en forma acelerada.

Si bien es cierto que la entrada de capitales puede atenuar los problemas de balance de pagos y reducir así las variaciones inesperadas en la tasa cambiaria, no lo es menos que la contracción abrupta de esos flujos puede por sí sola crear o agravar un desequilibrio externo, haciendo necesario un ajuste aun mayor en el balance comercial. Y ello porque la entrada de capitales es sensible no sólo a diferencias de tasas de interés y atraso cambiario sino, y lo que es más importante, a la incertidumbre con respecto a la capacidad de un país de servir oportunamente su deuda

externa. Cuando se pierde esa confianza, es mayor la magnitud del ajuste requerido y menor el plazo en que debe realizarse. Estos peligros se manifestaron claramente en los tres países del Cono Sur, pues los movimientos de capital resultaron altamente procíclicos. Durante la mayor parte del período de devaluaciones programadas y anunciadas, la entrada de capitales fue lo suficiente para minimizar o compensar los efectos negativos sobre el nivel de actividad del atraso cambiario, y así mantener alta la demanda global. Por el contrario, una vez que se generaron serias dudas respecto a la solvencia de estos países, se contrajeron marcadamente sus entradas de capital, haciendo necesario un sobreajuste excepcionalmente rápido y fuerte al desequilibrio externo. Así, no sólo se registró un sobreendeudamiento (una entrada excesiva de capitales) durante la segunda fase —cosa evidente dada la alta relación de la deuda a las exportaciones alcanzada en los tres países—, sino que hubo sobreajuste en la tercera fase. En ella, los tres países tuvieron que reacomodarse no sólo a un desequilibrio en su balance comercial, por el atraso cambiario, sino también a una contracción procíclica en los movimientos de capital, que magnificó el ajuste requerido y acortó el plazo en que tuvo que efectuarse.

Por ello, mientras en el último año de la segunda fase la gran entrada de capitales compensó con creces la variación en la relación de precios del intercambio y se elevó la capacidad para importar en un 20% a 40% del valor de las exportaciones, una vez que se redujo la entrada de capitales y fue necesario el ajuste, ocurrió una transferencia neta de recursos al exterior del orden de 20% del valor de las exportaciones. Por consiguiente, en un período de doce meses, cada país tuvo que reducir sus importaciones o elevar sus exportaciones en el equivalente a cerca de 50% del valor de sus exportaciones. Más aún, como tuvo que efectuarse en el transcurso de una prolongada recesión internacional, el peso del ajuste se compensó con una reducción de las importaciones y no con un incremento de las exportaciones. Con una contracción tan fuerte en su capacidad para importar, no ha de sorprender que el nivel de actividad de estas economías haya descendido en alrededor del 15% en los dos años que siguieron a sus máximas devaluaciones (1981/1982 y 1983).

Obviamente, sería conveniente contar siempre con un amplio acceso al mercado de capitales externos para moderar un programa de ajuste a un desequilibrio externo y permitir que éste se cifre más bien en la expansión de la producción de bienes comerciables que en la baja del producto. Sin embargo, los países del Cono Sur estaban tan altamente endeudados cuando estalló la crisis final, que no pudieron disponer de mayores entradas de capital cuando las necesitaban; por el contrario, la afluencia de capitales fue otra variable a la cual tuvieron que ajustarse. Una devaluación efectuada antes o tal vez de mayor magnitud podría haber reducido las importaciones a un menor costo productivo. No obstante, dada la magnitud del desequilibrio externo que enfrentaban al final, y el breve plazo que tenían para corregirlo, la devaluación resultaba de todas maneras menos eficaz que lo que habría sido de contar con más tiempo.

A diferencia, pues, de un programa de estabilización, en que puede ser eficiente una política de choque, sobre todo cuando se trata de hiperinflación, en general no resulta eficaz un ajuste abrupto a un desequilibrio externo, ya que un ajuste eficiente implica cambios en las variables reales, y no sólo en las monetarias. Por ello es crucial la aplicación gradual de las medidas. Un ajuste eficiente implica no sólo que no caiga la producción de bienes no comerciables, resultado que puede lograrse en forma expedita, sino que crezca la producción de comerciables, y eso es más lento; no sólo que se reduzca el cuántum de las importaciones —logro, en principio, rápido—, sino que se eleven las exportaciones y los sucedáneos de la importación, lo cual es necesariamente más demorado.

Por la magnitud del desequilibrio externo a que hacían frente los países del Cono Sur y el breve plazo que tenían para corregirlo, su ajuste tuvo que ser poco eficiente. Sus logros se basarían casi exclusivamente en la reducción del gasto (con restricción de la demanda, lo que puede lograrse con la premura que se quiera) y no en la reasignación del gasto (que implica cambios en la oferta y en la producción, proceso necesariamente más dilatado). Y éste, por cierto, es el peor de los ajustes posibles. De hecho, el costo para los tres países de mejorar su balance comercial en 16 000 millones de dólares (total acumulado) en

los primeros dos años²³ de iniciadas sus políticas de ajuste fue sacrificar cerca de 37 000 millones de dólares en producción.²⁴ O sea, el ajuste que ocurrió fue basado mucho más en políticas de reducción del gasto, que en la reasignación, y significó pagar 2.3 dólares en menor producción por cada dólar de divisas ahorrado.

Por eso, el principio básico de una política distinta para lograr un ajuste al desequilibrio externo sin caídas en la producción o al menos minimizándolas, es igualar el costo de ahorrar o generar divisas por medio de las políticas de reasignación y las de reducción del gasto. De este principio básico se desprenden al menos tres directrices de política económica:

1. Precisamente porque puede preverse que las políticas de restricción de la demanda obrarán más rápidamente que las de reasignación del gasto, se justificará emplear en forma transitoria políticas de fuerte sobrerreasignación, tanto para desalentar las importaciones prescindibles o sustituibles como para promover las exportaciones. Esto implicaría, para el caso de estos tres países, que cualquier combinación de sobretasas arancelarias o subsidios especiales a la exportación que ahorrara o generara un dólar de divisas a un costo menor que 2.3 dólares de producción sacrificada (al tipo de cambio prevaleciente) habría sido preferible a la política de sobrerreducción de gastos seguida. Los incentivos a la sobrerreasignación serían transitorios, pues aunque la reasignación de producción obra lentamente, a la postre se da; una vez que se hicieran sentir sus efectos con toda su fuerza, serían innecesarios los sobreincentivos. Su mantenimiento indefinido resultaría pues ineficiente. Por otra parte, estos incentivos, por ser transitorios, no deberían generalizarse (es decir, no sería aconsejable una devaluación aún mayor del tipo de cambio), sino

²³ Argentina 1980-1982, Chile y Uruguay 1981-1983.

²⁴ Se mide el mejoramiento en el balance comercial de cada uno de los dos años de ajuste en relación con el año base (o 5 700 millones de dólares en los tres países en el primer año de ajuste y 9 900 millones en el segundo con un total acumulado de casi 16 000 millones en los dos años). Asimismo, el costo es el crecimiento del producto que no se dio (del orden de 3 1/2% anual), más la caída que se registró (14 000 millones de producto menos en el primer año y otros 23 000 millones menos en el segundo año con un sacrificio acumulado de producción de 37 000 millones en los dos años).

que los estímulos especiales a la exportación y las sobretasas arancelarias deberían ser selectivos, en función directa de la elasticidad-precio de corto plazo del producto exportado o importado.

2. Una política de ajuste más eficiente exigiría igualar los incentivos (o costos) de ahorrar divisas por la vía de la sustitución de importaciones o generarlas fomentando las exportaciones. En vista de la estructura de los incentivos vigente, sobre todo en Argentina y Uruguay —altos aranceles junto a pocos incentivos especiales a la exportación—, presumiblemente sería más fácil conseguir nuevas divisas fomentando las exportaciones que con una mayor sustitución de importaciones.

3. El último elemento de este esbozo de política de ajuste expansivo, y no recesivo, sería la contraindicación de reducir la producción de bienes no comerciables hasta que no se expandiera la producción de bienes comerciables y en la misma medida. La política tradicional (de ajuste recesivo), en cambio, supone en general que re-

ducir la primera casi asegura la expansión de la segunda (o sea, se supone un pleno uso de la capacidad instalada). De hecho, la caída de los no comerciables suele suceder fácil y rápidamente, mientras que no es ni veloz ni segura la expansión de los bienes comerciables. Por ejemplo, en los primeros dos años de ajuste en los tres países, la producción de no comerciables se desplomó —la construcción decayó en 30%— sin que los recursos así liberados se ocuparan para ampliar la producción de bienes comerciables. De hecho, la producción de bienes comerciables también descendió (más de 10%). De ahí que, a diferencia de los programas tradicionales, no parecería aconsejable cercenar la construcción ni la producción de otros bienes no comerciables sino cuando esos recursos fueran exigidos para la producción de comerciables. Hacerlo antes ahorraría divisas a un costo exagerado (del orden del recíproco de la propensión marginal a importar, o sea, aproximadamente a un costo, en términos de producción sacrificada, cuatro veces superior al tipo de cambio por dólar de divisa ahorrado).

Bibliografía

- Baer, E. e I. Kertenetzky (comp.) (1964): *Inflation and growth in Latin America*. Homewood Ill.: Yale University Press. [Contiene los documentos de la Conferencia sobre inflación y crecimiento económico, Río de Janeiro, 1963.]
- Cavallo, D. (1977): Los efectos recesivos e inflacionarios iniciales de las políticas monetarias de estabilización. *Ensayos económicos* N° 4, parte 2. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1962): Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina. *Boletín económico de América Latina*, Vol. VII, N° 1. Santiago de Chile: febrero.
- (1978): *Series históricas del crecimiento de América Latina*. Cuadernos estadísticos de la CEPAL, N° 3. Santiago de Chile.
- (1983): *Estudio económico de América Latina 1981* (E/CEPAL/G. 1248). Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1976): *Estadísticas financieras internacionales. Anuario 1976*, Washington D.C.
- (1980): *Estadísticas financieras internacionales. Anuario 1980*, Washington D.C.
- Felix, D. y J. Ramos (1961): An alternative view of the 'monetarist-structuralist' controversy. *Latin American issues*, A. Hirschman, comp. Twentieth Century Fund.
- Foxley, A. (1982): *Experimentos neoliberales en América Latina*. Estudios CIEPLAN N° 7, Santiago de Chile. Marzo.
- Frenkel, R. (1979): Decisiones de precios en alta inflación, *Estudios CEDES*, Vol. 2, N° 3, Buenos Aires.
- Friedman, M. (1970): A theoretical framework for monetary analysis. *Journal of political economy*. Marzo/abril.
- Grunwald, J. (1961): The 'structuralist' school on price stability and development. *Latin American issues*. A. Hirschman, comp. Twentieth Century Fund.
- Oliveira Campos, Roberto de (1961): Two views on inflation in Latin America. *Latin American issues*. A. Hirschman, comp. Twentieth Century Fund.
- Ramos, J. (1977): Inflación persistente, inflación reprimida e hiperinflación. *Cuadernos de economía*. Santiago: Universidad Católica de Chile. Diciembre.
- (1980): The economics of hyperstagflation. *Journal of development economics*. Diciembre.
- Rodríguez, C. (1983): Políticas de estabilización en la economía argentina. *Cuadernos de economía* N° 59. Santiago: Universidad Católica de Chile. Abril.
- Sargent, T. (1981): *The end of four big inflations*. NBER Conference Paper N° 90. National Bureau of Economic Research. Enero.

Desarrollo rural y programación urbana de alimentos

*Manuel Figueroa L.**

El acelerado crecimiento de las ciudades, la persistencia de la cuestión agraria, la continuación obstinada de los problemas de la comercialización y la débil intervención estatal en el mercado son algunas de las causas que explican la compleja situación actual del abastecimiento urbano de alimentos, que el autor reseña en las páginas iniciales.

En la segunda parte, que constituye el núcleo del artículo, presenta los componentes que deberían considerarse al formular una estrategia para el abastecimiento urbano de alimentos, entre los que destaca la comercialización, la localización de los asentamientos humanos, la energía, los hábitos colectivos de consumo, la educación alimentaria, la higiene, el uso del suelo, la nutrición, y las medidas de política económica, tanto de coyuntura como de mediano y largo plazo.

En la tercera parte expone los problemas de la articulación del aparato institucional-administrativo vinculados con esa estrategia; al respecto diseña dos modelos: uno, basado en el fortalecimiento de los mecanismos de planificación intersectorial, y el otro, por el cual se inclina el autor, que tiene como soporte a las cooperativas o empresas estatales sobre las que descansa la administración integrada de los componentes básicos de la estrategia.

En las consideraciones finales reafirma su convicción de que el abastecimiento urbano de alimentos sólo podrá organizarse eficazmente cuando los sectores de productores y consumidores que están afectados por sus deficiencias se unan y presionen por cambios de envergadura en estas estructuras.

*Director del Proyecto Regional de Capacitación en Planificación, Programación, Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural (PROCADRS). Este texto se basa en una conferencia pronunciada en Curitiba (Brasil) en octubre de 1982, durante el Encuentro Internacional sobre Experiencias Comparadas de Abastecimiento Alimentario en América Latina. El autor expresa su reconocimiento al Sr. Juan Yarmuch por su ayuda en la recopilación de la información utilizada.

I

Antecedentes

1. *El crecimiento de las ciudades*

En 1975, el 85% de la población rural del mundo estaba en los países subdesarrollados; en el 2000, el 90% de la población rural del mundo se concentrará en los países subdesarrollados. En ese año, veinticinco ciudades tendrán más de diez millones de habitantes de las cuales siete (28%) estarán en América Latina; la ciudad más grande del mundo será la de México con 31 millones de habitantes, seguida por São Paulo con 26 millones.

Mientras en 1975, ocho de las quince ciudades más grandes del mundo estaban en países desarrollados, en el año 2000 sólo lo estarán tres (Tokio, Nueva York y Los Angeles).

En 1975 la población urbana de América Latina representaba el 61.2% del total; en el 2000 representará 75%, con 466 millones de habitantes. Sólo en 17 ciudades, con población superior a los cuatro millones, se concentrarán 165 millones de habitantes, esto es, 35% de la población urbana total de la región.

2. *La cuestión agraria y los abastecimientos*

Con este telón de fondo, ciertos rasgos esenciales de la política agrícola dominante de América Latina en el presente siglo explican los problemas actuales del abastecimiento urbano de alimentos. En ese período diversas circunstancias históricas consolidaron la convicción de que era necesario introducir cambios significativos en la estructura de la tenencia de la tierra como requisito esencial para su desarrollo integral.¹

Sin embargo, por circunstancias institucionales y políticas, poco se pudo avanzar. Las soluciones de reforma agraria no fueron puestas en práctica; más por eso no dejó de funcionar la agricultura, sino que, sin reestructuración fundiaria, fue capaz de atender la demanda del mer-

¹ Desde la época de la conquista en la cultura latinoamericana estuvo presente la lucha por la tierra que se ha manifestado en épocas más recientes en las reformas agrarias de México, Bolivia, Cuba, Perú y Chile; la acción de las empresas internacionales en Centroamérica; y la cuestión agraria en Colombia.

cado internacional y de cubrir sus propios mercados urbanos.

Así por ejemplo entre 1961-1965 y 1980 aumentó la producción de cereales de 55.3 a 87.4 millones de ton; en ese total el trigo registró un incremento de 11.8 a 14.6 millones de ton; el arroz con cáscara de 9 a 16.5 y los cereales secundarios de 32.3 a 56.3 millones de ton.

Por su parte, la producción de caña de azúcar subió de 205 a 362.2 millones de ton; los bananos de 14.7 a 19; y la soya de una superficie de 1.5 millones de ha cosechadas y una producción de 2.0 millones de ton en 1969-1971 registró un incremento a 11.4 millones de ha y de 20 millones de ton en 1980. La producción de carne vacuna y ovina, cerdos y aves subió de 8 millones de ton en el quinquenio 1961-1965 a 11.3 en 1979; los huevos de 0.9 a 2.0 millones de ton y la leche de 20 a 32.7 millones de ton.

Sin embargo, desde una perspectiva mundial, la producción de alimentos en los últimos años no presenta un cuadro muy alentador. Según la FAO (1981) en el período 1971-1980, el índice de variación fue del 2.5% anual para el mundo en su conjunto, y América Latina alcanzó la tasa más alta de crecimiento entre las distintas regiones del mundo con un 3.9%, seguida por las economías asiáticas de planificación centralizada (3.4%), el Cercano Oriente (3.3%), el Lejano Oriente (3.2%) y Oceanía (2.8%). En la producción de alimentos por habitantes América Latina ocupa el segundo lugar entre los países en desarrollo y el primero entre las regiones en desarrollo con economías de mercado con 1.2% anual, seguida por el Lejano Oriente con 0.7%. Los países desarrollados registraron un crecimiento anual de 1.9%, siendo que su población crecía sólo en 0.8%

La mayor producción provino, en América Latina, fundamentalmente del sector empresarial, aunque la agricultura campesina también atendió una parte importante del abastecimiento interno de alimentos. Sin embargo, la crisis social del agro —que era el problema central hacia el que apuntaban las políticas de reestructuración fundiaria— no pudo ser resuelta en el medio rural. Más bien, cambió de carácter y se desplazó a las zonas marginales de los grandes centros urbanos; fue ésta la expresión moderna de la vieja cuestión social rural irresuelta, salvo contadas excepciones, en lo que va de este siglo.

En los primeros decenios de este siglo, la migración era la variable de ajuste; la ecuación definida por la base ecológica, los sistemas de tenencia y la ocupación se podía resolver con el éxodo rural. Y cuando este ajuste resultaba imposible, el recurso a la violencia por la toma de tierras entre propietarios y campesinos generó situaciones de conflicto social hasta hoy dominantes en varios países de la región. En grandes extensiones de Centroamérica, Colombia y Brasil se mantienen todavía grandes tensiones sociales en torno a la propiedad de la tierra.

Con los años, la crisis social rural fue perdiendo dimensiones, no por la aplicación de programas de reforma agraria, sino por el éxodo y la migración rural-urbana; pero en el ámbito urbano ya no pueden operar esas variables de ajuste. En efecto, los excedentes de población y de mano de obra urbanos sólo pueden utilizar como medios de ajuste social diversos procesos de expropiación de renta, forzando la toma de excedentes de la clase media y alta y obligando a los gobiernos a adoptar soluciones de urgencia para atenuar, sin resolver, los problemas sociales. Las diversas modalidades que asumen en la región los procesos represivos al ser comprendidos en este contexto de causalidad social, constituyen variables endógenas en las actuales formas de organización de la sociedad.

Es en ese contexto social que se sitúan los problemas del abastecimiento urbano de alimentos. En las ciudades de América Latina el proceso de ajuste procede, cada día más, en términos de expropiación forzada y redistribución de ingresos para hacer posibles los consumos esenciales.

3. Comercialización y abastecimiento

Los estudios sobre la comercialización y el abastecimiento de los alimentos en varios países de América Latina señalan gran número de problemas que afectan tanto a consumidores como a productores. Sobre la base de estudios realizados en México, República Dominicana y Ecuador —que presentan situaciones semejantes a las de otros países de la región— pueden destacarse, entre otros, los problemas siguientes:

a) El mercadeo de productos agropecuarios se realiza, bajo diversos sistemas, con altos márgenes de utilidad para los intermediarios, debido a la ineficiencia del proceso de comercialización

en la larga cadena que opera entre el productor y el consumidor.

b) Los precios de los productos son poco remuneradores para los pequeños productores agrícolas sin poder de negociación. Los consumidores también se ven perjudicados con productos agrícolas que llegan a precios elevados y no siempre en buenas condiciones de calidad.

c) En el largo proceso de la comercialización se registra un alto porcentaje de merma en la etapa posterior a la cosecha, por los deficientes procedimientos aplicados en el manipuleo, clasificación, industrialización y envase de productos y subproductos, así como de las precarias e inadecuadas condiciones de almacenamiento y transporte para la mayoría de los productos agrícolas y pecuarios. Es inútil aumentar la producción de alimentos si no se mejora al mismo tiempo su aprovechamiento y no se reducen las grandes pérdidas actuales en los alimentos ya producidos. Cifras más bien prudentes estiman que en América Latina las pérdidas en promedio para los cereales y las leguminosas superan el 20% de la cosecha y para las frutas y hortalizas, llegan a más del 30%.

d) La falta de información exacta y oportuna y la gran incertidumbre sobre los ingresos que se percibirán al final de la cosecha, hacen de la toma de decisiones sobre producción un proceso difícil y muy aleatorio.

Informaciones sobre la diferencia entre el precio al consumidor y el precio de finca para algunos productos agrícolas en el caso dominicano (SEA, 1977) muestran una amplia variación de un año a otro y entre ambos precios. Así, en 1975 y 1976 estas variaciones, para el arroz, eran de 128% y 60%, respectivamente; habichuelas 101% y 71%; plátano 175% y 50%; gandul² 316% y 105%; yuca 35% y 102% y batata 67% y 32%, respectivamente. En Perú, en el año 1975, la diferencia para algunos como la papa era de 195%; cebolla 213%; tomate 218%; plátano 219% y manzana 206% (DESCO, 1977). En Brasil, los márgenes de comercialización para el arroz en el Estado de São Paulo, en los años 1975 y 1976, mostraban fluctuaciones del orden del 40% y 36% y para el frijol del 60% y 68%, respectivamente (Coelho y Cavalini, 1981).

²El gandul es una leguminosa de consumo corriente en las zonas tropicales y semitropicales.

La preocupación gubernamental por resolver los problemas inflacionarios llevó gradualmente, en la mayoría de los países, a políticas de fijación de precios. Al mismo tiempo, sin embargo, todas las políticas de crédito y financiamiento para la agricultura y para la comercialización se estructuraron sobre la base de que las personas deberían presentar garantías reales para poder ser sujeto de crédito en las propias instituciones oficiales. El pequeño comerciante no podía ser sujeto de crédito ni tampoco el pequeño productor; por las circunstancias y condiciones estructurales de sus negocios y explotaciones, ambos quedaban fuera del financiamiento destinado a racionalizar y ampliar sus empresas. En cambio, podían ser sujeto de crédito el gran intermediario, el gran comerciante y el gran propietario, puesto que podían probar su solvencia financiera. De esta forma se fue conformando en América Latina el sistema de abastecimiento alimentario bajo el imperio del libre mercado. Los agentes económicos reforzaron su patrimonio con financiamiento público, consolidando prácticas oligopólicas de intermediación en beneficio de empresas y comerciantes nacionales y extranjeros que ya presentaban condiciones estructurales para la concentración del poder económico y financiero.

Con políticas de fijación de precios máximos para los productos agrícolas y con políticas de crédito como las expuestas se atrofiaron aún más los canales de la comercialización, produciéndose una fuerte redistribución de la renta entre los consumidores, la intermediación y los productores.

En ese contexto de libre mercado y de libertad de precios y negociación, fue el sector de la intermediación el que estaba en mejores condiciones de financiamiento para imponer los precios a los productores y a los consumidores y lograr los mayores márgenes de comercialización.

4. La acción planificadora del Estado

Hacia fines del decenio de 1950 y durante toda la década siguiente se dio en América Latina un avance progresivo en materia de planificación del desarrollo. Se trataba de orientar la evolución de las variables económicas y sociales hacia la consecución de amplios objetivos de desarrollo.

No existían, sin embargo, las condiciones políticas e institucionales necesarias para que la planificación pudiera realmente traducir y llevar a la práctica tanto las aspiraciones como el poder de decisión y de control de una amplia base social. La legitimidad social de la planificación apenas desbordaba los estrechos límites de las débiles e incipientes instituciones ministeriales.

No obstante la precariedad de sus condiciones iniciales, en esos años se dieron los primeros pasos hacia la planificación y en la mayoría de los países se prepararon planes globales de desarrollo. También se elaboraron planes sectoriales y en algunos casos se incorporaron expresiones regionales de planificación. La concepción dominante fue la de la planificación como proceso normativo para el sector público e indicativo para el sector privado.

La planificación con carácter normativo tuvo y tiene mayor vigencia en el ámbito del sector público y fundamentalmente en la programación de las políticas de inversión. Los planes de desarrollo incorporaron programas de inversión pública relativamente consistentes y es así como gran parte de los proyectos de industrias de base, programas sociales, infraestructura para riego, transporte y comercialización en América Latina se formularon y ejecutaron bajo la dirección del Estado.

La planificación como un proceso indicativo para el sector privado significó el predominio de la economía mixta y la influencia decisiva del sector privado en los asuntos económicos que surgían en el contexto del mercado.

En materia de abastecimiento alimentario urbano lo expuesto representó la hegemonía del sector privado en los procesos de compra y venta de alimentos. Como el Estado no podía intervenir en el mercado, a no ser de manera indicativa, el empresario de la intermediación pudo actuar con plena libertad en el desarrollo de sus propias actividades comerciales, creando situaciones de imperfección en los mercados y en los canales de comercialización.

5. Hacia nuevas dimensiones de la planificación

Al estudiar las experiencias de planificación de América Latina en los últimos veinte años se advierte que la acción del Estado hizo posibles signi-

ficativos avances en materia económica y social. Varios países —por lo general los de mediano y mayor desarrollo relativo— llevaron a cabo programas sociales, de infraestructura, industrialización, educación, y ciencia y tecnología.

Se avanzó también en la organización institucional del Estado y la práctica de la planificación redundó en una administración más eficiente de renglones importantes del gasto público. No obstante, diversas limitaciones de orden político-institucional impidieron la ejecución de políticas y programas tendientes a lograr el cambio estructural en el medio rural y muy pocos países lograron introducir modificaciones significativas en las políticas de tenencia de la tierra, abastecimiento, y suministro de servicios de apoyo para la transformación del medio rural.

Durante las últimas décadas la planificación global y sectorial se limitó en general al ámbito de las instituciones gubernamentales y obró como instrumento formal y racionalizador de la acción estatal. Aunque también se progresó en el perfeccionamiento de los instrumentos de la planificación a nivel de regiones y provincias, sus logros no alcanzaron resultados de real significación social.

Hoy debería entenderse el problema de la planificación en un nuevo contexto. Si tan sólo 17 ciudades con más de cuatro millones de habitantes en el año 2000 absorberán el 35% de la población urbana (165 millones de personas), ello quiere decir que la programación en ciudades seleccionadas, de expresar legítimamente las potencialidades y necesidades de grandes segmentos de población, podría convertirse en un nuevo y poderoso instrumento para racionalizar, orientar y controlar socialmente la acción del Estado. Con esta concepción, la programación rural-urbana de los alimentos podría constituirse en experiencia vital para organizar las comunidades rurales y urbanas y abrir nuevos horizontes para su participación institucionalizada.

La planificación encontraría su base de legitimación social en la ciudad y en las áreas rurales circundantes y dependientes y podría, en el futuro, ser un complemento para los esfuerzos de planificación y desarrollo, de naturaleza esencialmente centralista, que los gobiernos continuarán perfeccionando desde el nivel nacional.

Desde las grandes ciudades, la planificación

rural-urbana de alimentos podría presentar, con legitimidad social, alternativas y proposiciones de programas y políticas para decisiones del propio gobierno nacional. La tarea prioritaria sería la de crear las condiciones necesarias para que las decisiones nacionales, que involucran a la administración ministerial, encuentren su legitimidad en las acciones de las instituciones representativas de las grandes concentraciones urbanas.

Por este camino, los gobiernos llegarían a perfeccionar e institucionalizar, cada vez más, la planificación normativa como instrumento para racionalizar su gestión, pero se trataría de un nuevo tipo de planificación, complementada con proposiciones concretas y controles específicos: desde las ciudades y las familias hacia el gobierno, lo que abarcaría, primero, al gobierno municipal, luego al provincial y, por último, a las instituciones nacionales cuyo ámbito concreto de trabajo sería controlado socialmente desde las grandes ciudades.

Ampliando el análisis, se observa, por otro lado, que América Latina vive hoy un intenso proceso de renovación política. La democracia constituye hoy una exigencia social en todos los países y cuanto más se profundice este proceso, tanto más necesitará el desarrollo de la consulta y de la participación social. Esta tendrá que expresarse, principalmente, en las grandes concentraciones urbanas, donde la población tendrá que institucionalizar mecanismos democráticos para expresar sus aspiraciones y posibilidades.

En este momento, la planificación estará al servicio de las grandes mayorías; cuanto más próximos se encuentren de la base social más legítimos y reconocidos serán los resultados del trabajo de los planificadores. De este modo, en el futuro, podrían tener lugar procesos en que la propia sociedad organizada, además de expresar sus propuestas de desarrollo a través de los planificadores, institucionalizaría mecanismos de base para el control social de la acción gubernamental.

II

Hacia una política integrada de desarrollo rural y abastecimiento urbano de alimentos

Para avanzar en la dirección señalada en los párrafos anteriores, habría que concebir nuevas estrategias de desarrollo, articular sincrónicamente sus componentes rurales y urbanos y precisar cuáles serán los mecanismos de coordinación para la planificación integral rural y urbana.

1. Componentes de una estrategia para el desarrollo rural

En materia rural será necesario concebir estrategias globales y específicas para el desarrollo de cada uno de los siguientes subsectores: programas de colonización y reforma agraria; proyectos de desarrollo rural integral; agricultura campesina no incorporada en los renglones anteriores; agricultura empresarial capitalista; y silvicultura y pesca, con el debido desglose según tipo de establecimiento y unidad de gestión. Si se analizan las políticas agrícolas dominantes en la re-

gión, se advierte que, por lo general, los programas que afectan al sector campesino no son prioritarios para los gobiernos. El grueso de los recursos financieros se canaliza hacia la agricultura empresarial capitalista y los demás sectores. Más aún: en muy pocos países se practica una política agrícola integral capaz de desdoblarse en directrices, programas y proyectos para todos los subsectores señalados.

No obstante esas circunstancias, se reconoce en general que los programas gubernamentales orientados hacia la reforma agraria y el desarrollo rural integral en el transcurso de sus complejos procesos de ejecución, pusieron en evidencia la absoluta insuficiencia del marco institucional y administrativo vigente para el sector agropecuario. En particular, destaca la carencia de mecanismos eficaces para articular, integralmente, soluciones a los problemas de tenencia de tierras, comercialización y servicios auxiliares pa-

ra los estratos de pequeños agricultores (Figueroa, 1977).

Aunque los programas de colonización o de desarrollo rural integrado no han alcanzado niveles significativos de cobertura social y geográfica constituyen, en la actualidad, las únicas expresiones de acción gubernamental política y socialmente orientada hacia los estratos campesinos. Es de suponer que el continuo perfeccionamiento de este tipo de programas y la deseable y necesaria expansión de su cobertura traerán, como consecuencia, que el sector público agrícola, en la mayoría de los países de la región, termine por interiorizar modalidades específicas para atender las demandas y necesidades de parte significativa de la sociedad rural campesina.

Frente al continuo perfeccionamiento de los mecanismos técnicos institucionales y administrativos orientados hacia el fomento y defensa de los intereses ligados a las actividades agropecuarias de exportación —de mediana y gran escala de producción—, la práctica de los proyectos de desarrollo rural integrado viene demostrando la gran insuficiencia del sector público para administrar, simultáneamente y con eficiencia, los diversos componentes necesarios al mejoramiento de la infraestructura, la producción, la comercialización, las agroindustrias y los servicios sociales de gran parte de la población campesina.

América Latina nunca desarrolló una institucionalidad para la agricultura del pequeño productor; ésta se diseñó en función de otros intereses, ligados principalmente a la agricultura comercial que, en casi todos los países, cuenta con sistemas técnicoadministrativos mucho más perfeccionados: los productores se integran en la base de sus organizaciones y tienen el control y el liderazgo de todo el proceso de producción, transformación y comercialización. Bastan los ejemplos de la caña de azúcar, el café, el cacao y una gran variedad de productos para el comercio exterior.

Dentro de la política agrícola de América Latina quedó muy poco espacio para transformar y modernizar la agricultura campesina. En consecuencia, no pudo desarrollarse la necesaria institucionalidad para orientar este importante sector y en la actualidad la práctica de los proyectos de desarrollo rural integral está obligando a los gobiernos a definir nuevos sistemas de gestión para el mundo campesino. Probablemente

lo expuesto represente uno de los principales aportes introducidos por estos proyectos en la política agrícola de América Latina.

2. Componentes de una estrategia para el abastecimiento urbano de alimentos

En la programación urbana de alimentos se reconoce la urgencia de ampliar los enfoques tradicionales, hasta hoy dominantes, admitiendo que el aspecto de la comercialización, aunque esencial, es tan sólo uno de los componentes del problema. Es preciso incorporar una variedad de otros elementos sobre cuya naturaleza e importancia se trata en los puntos siguientes.

a) Comercialización

En el análisis ortodoxo de la comercialización por productos se relacionan, en forma sistemática, todos los eslabones —agentes y funciones— que intervienen desde la producción hasta el consumo final. Los eslabones esenciales comprenden: la producción, abastecimiento de insumos, distribución de la producción,³ transporte, acopio, poderes de compra, cooperativas, clasificación, normas de calidad, empaque, almacenamiento, centrales de abastecimiento, transformación agroindustrial, distribución mayorista, cadenas de supermercados, ferias para productores, ferias de consumidores finales, distribución minorista, márgenes de mercadeo, y seguro agrícola. En su conjunto la comercialización se ha modernizado en los últimos años consolidando estructuras integradas y diferenciadas para la agricultura comercial, de exportación, y los mercados internos de altos ingresos.

En la etapa actual de internacionalización de la producción y de los mercados agrícolas, las cadenas de agroindustrias transnacionales introdujeron profundas modificaciones en la articulación tradicional de la producción con las agroindustrias nacionales. Esta circunstancia ha alterado las corrientes de financiamiento en la agricultura, concentrándolo en aquellos renglones de producción y estratos de productores vinculados orgánicamente con las agroindustrias modernas

³Comprende pérdidas posteriores a la cosecha, reservas para el agricultor y para semillas, y disponibilidad para el mercado.

que tienen acceso a mercados internacionales y a sectores internos de ingresos medios y altos. De otra parte, el capital financiero que sustenta el sector de las agroindustrias modernas también articula el financiamiento, la producción y la distribución de los insumos que requieren los productores.

En contraposición, la comercialización de alimentos para consumo masivo o para poblaciones de bajos ingresos continúa sometida a sistemas tradicionales. El Estado, en la generalidad de los países, ha encontrado tremendas dificultades en romper los nexos oficiosos de orden político, económico y financiero que han consolidado la mecánica operacional para la distribución de esos productos.

En varios países de América Latina se construyeron en los últimos 20 años nuevas instalaciones para el funcionamiento de modernas centrales de abastecimiento en las grandes ciudades.⁴ Las centrales fueron concebidas como componentes finales de sistemas integrados de infraestructura para normalizar todos los procesos de la distribución. También se debería crear mercados expedidores rurales, centrales de acopio en las áreas de convergencia de la producción y, finalmente, instalaciones para la distribución cooperativa de la producción y para el consumo.

Por circunstancias múltiples, en ningún país de América Latina ha sido posible, todavía, crear y mantener sistemas integrados. La fuerza de los intereses creados no permite, con la sola gestión estatal, modernizar los sistemas de la comercialización.

b) Localización de los asentamientos humanos

En los asentamientos humanos espontáneos que nacieron alrededor de las grandes ciudades, grandes masas de población con bajos ingresos se radicaron en áreas marginales, distantes de los mercados centrales y sin redes adecuadas de

⁴Brasil, en los decenios de 1960 y 1970, formuló y ejecutó un ambicioso programa destinado a modernizar la infraestructura del abastecimiento. México y Argentina establecieron también grandes centrales de abastecimiento para sus respectivas ciudades capitales. En otros países, pese a las grandes insuficiencias de sus sistemas de abastecimiento, no ha sido posible todavía financiar la construcción de nuevas instalaciones para las ciudades capitales, ni crear la infraestructura necesaria para las grandes ciudades del interior.

transporte para facilitar el aprovisionamiento normal de sus alimentos esenciales; es probable que tal proceso se intensifique, o al menos no se reduzca en los próximos años.

Ante la ausencia de políticas específicas para regular y orientar los movimientos migratorios, continúa vigente la presión social en áreas específicas, que termina por provocar reacciones oficiales en el sentido, habitualmente, de autorizar la ampliación de las redes de servicios públicos, transporte, escuelas y viviendas populares. Por lo general, en la concesión de esos servicios no se incluyen infraestructuras apropiadas para el abastecimiento de alimentos. De este modo, las familias de bajos ingresos deben procurar sus provisiones en mercados distantes o recurrir a la atomizada cadena de comercialización minorista que, aunque altamente costosa e ineficiente, responde, por su localización y modalidad de operación, a las necesidades de los pobladores marginales urbanos.

La cuestión del abastecimiento de las ciudades desborda así el tema de la comercialización y debe plantearse junto con otros aspectos relativos a las condiciones sociales, demográficas y de localización de los asentamientos humanos para un análisis integral del problema.

c) La energía

De igual modo, deberán analizarse los aspectos energéticos al precisar los principales componentes del abastecimiento. Todas las tecnologías utilizadas en la producción agrícola y ganadera, en las cosechas, en el transporte para acopio hacia mercados centrales y posterior distribución y redistribución entre centros urbanos, en la transformación agroindustrial, en las cadenas de fríos, en la elaboración de alimentos precocidos, en la preparación familiar de comidas, y en la distribución de desperdicios urbanos constituyen otros tantos eslabones de una larga cadena energética que moviliza el proceso integral del abastecimiento alimentario. En vista de los actuales problemas de energía que enfrentan los países del Tercer Mundo, será necesario reestructurar y substituir diversos eslabones de esa cadena energética.

Es muy elevada la cantidad de energía consumida para proporcionar alimentos a la población de los países desarrollados (y a los grupos de altos

ingresos de los países en desarrollo), por su elevado contenido de proteínas animales y productos elaborados y su dependencia de una cadena de mercadeo muy compleja. Ello se debe, en primer lugar, a la transformación de los productos vegetales por los animales, proceso en que se pierde energía alimentaria potencial; y, en segundo lugar, al empleo de mucho más energía comercial en la elaboración, transporte, mercadeo y preparación de alimentos que en su producción inicial en la explotación agrícola.

Estimaciones del empleo de energía en el sistema alimentario de los Estados Unidos confirman que sólo una cuarta parte del total se gasta en la granja. El resto se consume en las etapas intermedias de la cadena alimentaria. El paso de los alimentos del campo a la mesa del consumidor requirió 10.6 millones kcal por persona en 1970, distribuidos en 2.5 millones kcal (23.6%) para el campo; 4.1 millones (38.7%) para elaboración de alimentos; y 4.0 millones kcal (37.7%) para mercadeo y preparación de los alimentos en el hogar (Borgstrom, 1974). En 1970, el sistema alimentario absorbía el 12.8% del empleo energético total de ese país. Las partidas que absorbieron mayor cantidad de energía fueron la refrigeración y la cocción de alimentos en los hogares, la industria de elaboración de alimentos, la refrigeración y la cocción comercial y los combustibles para transporte en la industria de elaboración, quedando apenas en quinto lugar el empleo directo de combustible en las granjas.

Por otra parte, el suministro de energía alimentaria (Borgstrom, 1974) de 3 300 kilocalorías por día para un estadounidense en 1970, se desglosa en 1 869 calorías de origen vegetal y 1 431 de origen animal. Sin embargo, al considerar en el balance total de calorías primarias alimentarias —cuestión de extrema importancia que no se calcula con frecuencia— el elemento energético complementario que representan los piensos para la producción ganadera, se llega a la conclusión de que el consumo total de calorías para alimentar un estadounidense medio, sería, en realidad, de 11.886 calorías primarias, en vez de las 3 300 señaladas tradicionalmente, ya que para producir 1 431 calorías de origen animal hubo que gastar 10 017 calorías en pienso.

Si se aplica este mismo cálculo para un ciudadano medio mexicano se da un consumo medio

de 2 614 calorías con 2 321 de origen vegetal y 293 de origen animal. Para producir esas 293 calorías de origen animal fue necesario consumir 2 051 calorías en pienso, lo que da un total de 4 372 calorías primarias en vez de las 2 614 señaladas tradicionalmente.

Así pues, la diferencia real en el consumo de calorías entre habitantes medios de Estados Unidos y México no es 686 calorías sino 7 514. En porcentajes, la diferencia no es de 8.7% sino de 63%.

El sistema alimentario estadounidense es mucho más exigente en materia de consumo energético total. Estudios de FAO (1977) muestran que alimentar a la población mundial con un sistema semejante al estadounidense absorbería entre 40% y 60% del consumo total actual de energía comercial disponible en el mundo.

Frente al alto consumo de energía comercial que significa un sistema productivo y alimentario como el vigente, muchos productores agrícolas, sobre todo en Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania occidental, Suiza y Japón, vienen desarrollando lo que se ha dado en llamar una agricultura orgánica. Según cálculos recientes unas 20 000 explotaciones en Estados Unidos, 6 000 en Francia y muchos más agricultores de Europa se han integrado a la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica, fundada en 1972. En diversos estudios sobre los sistemas de agricultura orgánica (U.S. Department of Agriculture 1980) los rendimientos son comparables a los obtenidos por agricultores tradicionales y los ingresos agrícolas más o menos iguales, gracias sobre todo al menor gasto en fertilizantes y productos fitosanitarios. En cuanto al balance energético, este tipo de agricultura sería mucho más favorable que el tradicional. Un estudio realizado en Francia muestra que el costo energético de fertilizantes y mantenimiento del cultivo del trigo es 3 a 4 veces más bajo que en el sistema antiguo, y en Estados Unidos (Nueva York y Pennsylvania), para igual cultivo, los agricultores orgánicos emplearon casi un 30% menos energía por acre que los agricultores tradicionales. Los servicios de investigación y extensión de los países de América Latina deberían profundizar su exploración de las potencialidades de la agricultura orgánica para productores agrícolas pequeños y medianos.

d) *Publicidad y hábitos colectivos de consumo*

Sin embargo, para sustituir ciertas tecnologías en la cadena alimentaria habría que alterar los precios relativos de algunos bienes y servicios y modificar los perfiles del consumo, que en múltiples situaciones son resultado de campañas específicas de publicidad financiadas por grandes empresas multinacionales.

Las pautas del consumo masivo se transforman con el correr de los años. El consumo de bebidas gaseosas refrescantes, de productos fabricados con harinas de trigo, y de enlatados diversos son tan sólo algunos ejemplos de la tendencia señalada. En diversos países del Tercer Mundo la introducción de nuevos hábitos de consumo se inició al amparo de legislaciones específicas, como la ley 480 de Estados Unidos que promovía la asistencia alimentaria con sus excedentes de trigo. En otros casos, en cambio, fue consecuencia de campañas publicitarias destinadas a la penetración sistemática de mercados por parte de empresas comerciales internacionales. Por el contrario, no se observan en ningún país de la región campañas deliberadas a largo plazo encaminadas a crear hábitos de consumo colectivos compatibles tanto con la situación de ingresos dominantes en la sociedad como con los hábitos culturales y el potencial de la producción local.

En los últimos treinta años, se consolidó un nuevo sistema internacional de producción, distribución, consumo, control y regulación agroalimentaria; su principal mecanismo operacional son las empresas transnacionales, que controlan y deciden respecto a componentes determinantes de la dinámica y estructura de la producción agropecuaria y del comercio internacional. Con su actuación se vienen reduciendo poco a poco los espacios y los grados de libertad en la formulación y ejecución de las políticas agrícolas nacionales.

Al influjo de la acción persistente de estas empresas, los países organizan la producción para atender preferentemente la demanda del sistema alimentario internacional, antes que las necesidades básicas de sus propios habitantes. En este proceso participa el sector empresarial agropecuario sustentado, por lo general, en la mediana y gran propiedad. Las grandes empresas agroalimentarias abren mercados nacionales para nuevos productos agroindustriales de consu-

mo masivo mediante campañas publicitarias sistemáticas. Creando o reforzando la demanda interna y externa de ciertos productos resulta fácil controlar, indirectamente, los procesos de la producción de alimentos y materias primas (PROCADES, 1981).

e) *Educación alimentaria*

En la crítica situación actual de abastecimiento alimentario de la mayoría de las ciudades de América Latina debería otorgarse alta prioridad a los programas educacionales destinados a enseñar las cualidades de los alimentos; crear nuevos hábitos de consumo; adoptar normas de higiene elemental en el manejo de estos productos; aprovechar integralmente el poder de los alimentos; utilizar tecnologías apropiadas en la conservación y preparación; y producir alimentos para el consumo familiar.

La educación social en esta materia exige intensas campañas de carácter masivo para introducir en las poblaciones las prácticas de la organización asociativa en barrios, escuelas, fábricas, puestos de trabajo, oficinas, sindicatos, etc. Con ellas se podrían alcanzar niveles más avanzados de conciencia crítica en la población; las familias podrían unirse para la defensa de sus presupuestos, la adopción de normas de higiene en el manejo de los alimentos, el control de pesos y medidas, y la fiscalización de los programas de control de precios.

Con la educación y la organización de las familias podría comenzar la adopción de nuevas estrategias para el tratamiento integral de la cuestión de los abastecimientos urbanos de alimentos.⁵

f) *Higiene y uso del suelo*

Las campañas masivas deberían destacar la importancia de los problemas de higiene y presionar para que los poderes públicos destinen mayores recursos a la adopción de normas sanitarias rigurosas a fin de minimizar el elevado

⁵Trátase de un importante aspecto sobre el cual no existe información suficiente. PROCADES viene realizando un trabajo de sistematización bibliográfica sobre experiencias ya existentes en diversas ciudades de América Latina en materia de asociación urbana para fines de abastecimiento alimentario.

costo social en salud que implican las prácticas actuales de alimentación. La insalubridad pública originada por el manejo inadecuado de los alimentos repercute en el individuo y la sociedad y configura, en la actualidad, una de las mayores carencias en la mayoría de las ciudades de América Latina.

El problema sanitario encuentra en las insuficiencias del saneamiento básico uno de sus principales factores explicativos, sobre todo el uso del agua para las grandes poblaciones urbanas. Este problema no puede plantearse al margen del uso de los suelos urbanos y rurales que circundan a las grandes ciudades ni de la infición de las aguas de los ríos y lagunas que abastecen a las grandes ciudades. Las aguas para riego en valles circundantes a los centros urbanos suelen constituir fuentes de contaminación y transmisión de enfermedades parasitarias, sobre todo entre la población de bajos ingresos.

Para regular y fiscalizar el uso de los suelos se ha dictado una legislación civil y códigos específicos. Lamentablemente, en la generalidad de las grandes ciudades de América Latina, no se aplican, ni se fiscalizan adecuadamente las prácticas sanitarias ni las modalidades bajo las cuales los particulares usan y abusan de los recursos naturales. Por ejemplo, con alarmante frecuencia, se da el caso de valles de gran fertilidad destinados, gradualmente, a especulación y construcción inmobiliaria. Esos recursos, por su cercanía a los centros urbanos, podrían contener respuestas de significación para normalizar parte del problema de los abastecimientos alimentarios en las grandes ciudades. De igual modo, los sistemas de tenencia de la tierra anacrónicos y las corrientes migratorias que ellos determinan explican, en numerosas ciudades, el establecimiento de asentamientos humanos precarios sobre colinas y cerros que circundan las áreas urbanas. Esos asentamientos, al influjo de apremiantes necesidades sociales, determinan la destrucción de reservas naturales, la tala indiscriminada de bosques, la degradación de las cuencas hidrográficas y el deterioro paulatino de los ecosistemas.

g) *Nutrición*

El estado nutricional de la población puede acusar niveles de inadecuación y carencia aun en situaciones de plena normalidad en los precios y

mercados de los productos alimenticios. El estado nutricional es función, particularmente, del nivel y distribución del ingreso, los hábitos culturales y el grado de conocimiento de la población con relación a las formas de utilización y conservación de los alimentos.

La disponibilidad de alimentos en América Latina en relación con sus necesidades ha aumentado paulatinamente como resultado del leve aumento de la producción total de alimentos y del considerable incremento del volumen per cápita de las importaciones de alimentos. En el período 1969-1971 la ración diaria de calorías per cápita en relación con la necesaria era de 107.7%, y llegó a 109% en 1977-1979, porcentaje que sitúa a la región en el segundo lugar después del Cercano Oriente entre los países en desarrollo.

Antecedentes de la FAO (1982) para el período 1975-1977 indican que, de un total de 22 países latinoamericanos, siete muestran un índice de adecuación calórica superior a 110%, seis entre 100% y 109% y nueve por debajo del 100%. En el primer grupo están Argentina, Costa Rica, Cuba, Jamaica, México, Paraguay y Uruguay, destacando Argentina y Paraguay con los niveles más altos: 127% y 120%, respectivamente. En segundo término figuran seis países: Brasil, Chile, Guyana, Nicaragua, Panamá y Venezuela, sobresaliendo Chile, Nicaragua y Brasil, por sus niveles más elevados. El tercero, con menos de 100%, comprende los demás países, situando entre los niveles más bajos a Bolivia y Haití, con 89% y 90%, respectivamente. En general, casi todos los países han elevado su adecuación calórica en el decenio de 1970, haciéndolo con mayor intensidad los que se encontraban en situación inicial más desfavorable.

En lo que respecta a la cantidad de alimentos ingeridos y a la dieta de la población, no sólo existen grandes diferencias entre los países sino también en el interior de un mismo país, a consecuencia de factores ecológicos, desigualdades de ingresos y emplazamiento de la población (en el medio rural o el urbano), que generan, en conjunto, diferentes estructuras de consumo.

En general, la alimentación de la población urbana es más diversificada que la de la rural; comprende más productos de origen animal (carnes, lácteos, huevos y pescado) y más frutas y hortalizas, siendo una dieta menos vulnerable a

las fluctuaciones estacionales. En términos calóricos, los cereales de consumo tradicional se ingieren en menor escala, siendo sustituidos por los derivados del trigo. Se reduce el consumo de leguminosas secas, raíces y tubérculos, y aumentan en cambio las calorías por concepto de azúcares. Los aceites vegetales y los productos provenientes de procesos agroindustriales se utilizan en mayor escala en las ciudades igual que las bebidas gaseosas y otros productos industriales de bajo valor nutritivo.

En la evolución del patrón de consumo urbano ha influido el medio social y cultural en que se desenvuelve la población, por efecto de la publicidad de las empresas alimentarias y agroindustriales nacionales y transnacionales, los supermercados, y la imitación de patrones de consumo de grupos de altos ingresos. Es cada vez mayor el número de personas que almuerzan y cenan fuera de casa; sin embargo, por el costo de la comida en restaurantes y cafeterías, los alimentos y bebidas consumidos suelen ser de escaso valor nutritivo.

El tamaño de las ciudades influye también en el patrón de consumo urbano. En las pequeñas y medianas, la dieta preponderante es intermedia entre las que caracterizan a las grandes metrópolis y las zonas rurales.

En general, el nivel nutricional de la población urbana es superior al rural. En las zonas rurales y en la periferia de las grandes ciudades (donde se asientan los campesinos emigrantes), se radican los grupos más vulnerables nutricionalmente. En ellas son muy deficientes las condiciones ambientales, de salud, infraestructura sanitaria y capacitación para inducir niveles más elevados de utilización de los alimentos. Las enfermedades nutricionales que más se destacan en América Latina son la desnutrición calórico-proteica, las anemias por carencia de hierro, el bocio endémico, la hipovitaminosis A, y las caries dentales, además de las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y la obesidad.

h) *Política económica*

Las consecuencias políticas y sociales de los problemas del abastecimiento alimentario preocupan en forma permanente a los gestores de la política económica en los países de la región. Para atenuar a corto plazo la crisis de abastecimiento,

los gobiernos recurren, en general, a una serie de instrumentos relacionados con las políticas económicas de coyuntura. No es frecuente, en cambio, que el problema del abastecimiento se plantee simultáneamente con las políticas económicas de largo plazo.

De este modo, los estilos que caracterizan los procesos de desarrollo rural de la mayoría de los países de la región siguen favoreciendo la producción agropecuaria para exportación, la concentración de la tierra y del crédito rural, la modernización tecnológica en estratos de medianos y de grandes productores, las cadenas integradas de producción y transformación agroindustrial para atender consumos de población de altos ingresos, la adopción de patrones internacionales de consumo y la creciente participación de empresas transnacionales, tanto en la transformación como en la comercialización de insumos y productos agropecuarios. Con la perpetuación de estilos dependientes de desarrollo rural, resulta tarea imposible aplicar a corto plazo medidas de política económica de coyuntura que realmente afecten el uso de los suelos, los destinos de la producción, los niveles de empleo rural, las tecnologías agropecuarias, los ingresos de las poblaciones rurales, las migraciones hacia los centros urbanos y la crónica insuficiencia de empleos e ingresos en los centros urbanos.

A menudo las medidas de política tomadas por los gobiernos para abastecer de alimentos a la creciente población, especialmente la urbana, entran en conflicto directo con la promoción de la producción alimentaria local y los sistemas de abastecimiento urbano. En efecto, las políticas establecidas para favorecer a la población de bajos ingresos se resumen en abrir importaciones o en decretar el control de precios al detalle, lo que va en desmedro del empleo y de la producción agrícola, cuestiones de especial importancia en condiciones inflacionarias y recesivas. Algunos países utilizan las políticas de subsidio de precios al consumidor en forma directa para mantener el consumo de ciertos alimentos esenciales en la dieta de la población.

Por otro lado, para mantener bajos los precios al detalle muchos gobiernos, además de aplicar políticas de subsidio, han creado empresas estatales de comercialización financiadas con presupuestos oficiales, que compran y venden ciertos productos esenciales en competencia con

la empresa privada (IDEMA en Colombia; CONASUPO en México; EMPROVIT en Ecuador, y COBAL en Brasil).

En general, hay una favorable predisposición a las intervenciones gubernamentales para mejorar los sistemas de suministro alimentario urbano, sobre todo en lo que toca a aquellas medidas dirigidas a proteger a los productores y consumidores de los oligopolios y monopolios internos, del *dumping* del exterior y de otras formas de competencia desleal que favorecen a algunos intermediarios.

Otras medidas de política tomadas por los gobiernos han sido las subvenciones a los insumos tecnológicos; el establecimiento de líneas de crédito preferenciales para la producción, industrialización y mercadeo de alimentos; la planifi-

cación y la construcción de infraestructura física de mercadeo; la entrega de recursos financieros especiales de apoyo a las inversiones privadas en esta área; la creación y desarrollo de sistemas de información de precios y mercadeo; la administración de algunos mercados mayoristas, especialmente de productos perecibles; y los controles de calidad, pesos y medidas de los productos alimenticios comercializados.

Los gobiernos distribuyen en forma continuada raciones alimenticias a grupos seleccionados de la población: leche a mujeres embarazadas, alimentos lácteos fortificados a niños lactantes o en edad escolar. Esas iniciativas suelen inscribirse en los programas nacionales de alimentación y nutrición. Como referencia, conviene destacar al respecto las experiencias de Chile, Brasil, México y Colombia.

III

Problemas de organización institucional-administrativa para ejecutar una política integrada

1. Organización institucional y administrativa para el desarrollo rural

En gran número de países del Tercer Mundo las políticas de desarrollo rural integrado han servido para poner de relieve la debilidad de las estructuras institucionales (técnicas y administrativas) encargadas de la agricultura campesina. En general no existe en los países de América Latina una tradición suficiente para abordar los múltiples problemas que presenta el desarrollo de este tipo de sociedad. La ejecución simultánea de más de 15 ó 20 actividades de heterogénea naturaleza (fomento a la producción, conservación de recursos naturales, defensa sanitaria, asistencia técnica, investigación agronómica, crédito, mecanización, distribución de insumos, comercialización, educación, vivienda, saneamiento básico, salud, nutrición, infraestructura, cooperativis-

mo) mostraba en los países la necesidad de perfeccionar instituciones propias para tratar, integradamente, los problemas principales que limitan el desarrollo de amplios segmentos de la población campesina.

En la búsqueda de soluciones factibles, se han ensayado en la región diversas opciones que se resumen en dos modelos.

En el primero, la complejidad del problema sugiere la necesidad de fortalecer los mecanismos de planificación intersectorial en las instituciones de planificación nacionales y regionales. En estas instancias deberían cumplirse todas las etapas de coordinación necesarias para garantizar la formulación técnica y la evaluación eficiente de los proyectos. Complementariamente, en el orden regional, se crean unidades administrativas especiales para coordinar la ejecución de las heterogéneas gestiones correspondientes a diversas instituciones, lo cual garantizaría una ade-

cuada articulación entre numerosos organismos de ejecución. En este modelo, la coordinación supone una actitud deliberada por parte de las instituciones, producto de un elevado nivel de concientización entre sus dirigentes principales.

Para que este modelo alcance un nivel de eficacia razonable es preciso que funcione al mismo tiempo un eficiente sistema de planificación operativa, capaz de trazar una trayectoria para las instituciones y en ella definir las metas, las actividades y los insumos que deberán movilizarse coordinadamente con otras instituciones y los programas para alcanzar los objetivos del desarrollo rural integrado.

La experiencia muestra que, a menudo, los mecanismos de coordinación interinstitucional no funcionan porque sus autoridades no conocen, con rigor, qué, cómo y cuándo debería coordinarse la actuación de los diversos organismos para que puedan lograrse los objetivos comunes. La frecuencia con que se presentan situaciones de este tipo ha aconsejado crear concepciones alternativas en que se reconoce, de antemano, que la coordinación interinstitucional, por decisión deliberada de sus responsables, no funciona con rigor, lo que compromete la consecución de los objetivos del desarrollo rural integrado.

En un segundo modelo se concibe que la agricultura —para transformarse en actividad rentable— requiere el suministro simultáneo y eficiente de múltiples servicios y actividades que suponen volúmenes significativos de recursos financieros. Por su importancia, la administración de esos servicios no podría estar en manos de la administración pública agrícola tradicional, sean cuales fueran los propósitos de acción coordinada que se hayan propuesto sus autoridades.

Según esta concepción la agricultura campesina y de los productores pequeños y medianos podría llegar a ser un negocio rentable, pero debe ser administrada profesionalmente, con criterio de eficiencia empresarial, para lo cual la coordinación entre diferentes actividades y servicios es exigencia inherente a la esencia misma de la gestión empresarial y no producto de voluntades individuales. Ella se aplicaría, por ejemplo, en la administración de la compra de la producción, el transporte, el acopio, el almacenamiento, la clasificación, las agroindustrias, la distribución de insumos, la asistencia técnica, la mecaniza-

ción, la distribución para los mercados y el crédito.

Quedarían al margen los servicios de carácter social y permanente que deberían permanecer bajo administración del Estado, como la investigación agronómica, la defensa sanitaria, los programas de reestructuración fundiaria, y las grandes obras de riego.

Para responsabilizarse de la administración integrada de la primera categoría de servicios sería necesario contar con la eficiente acción de empresas cooperativas; si no existieran o fuesen muy débiles, habría que crear empresas estatales de gestión que asumieran la administración integrada directa de las principales actividades y servicios que requieren la agricultura y el progreso material de las familias campesinas (Figueroa, 1977).

Con el tiempo y con su gradual consolidación, las empresas cooperativas podrían dar paso a una privatización posterior con una gestión asociativa.

En este modelo, parte de los posibles excedentes financieros generados en la producción a consecuencia de una eficiente acción empresarial podrían integrar un fondo de desarrollo social rural que se emplearía para complementar los recursos gubernamentales que se captaran para tal finalidad.

El modelo se estructura a base de los siguientes fundamentos:

a) La participación del Estado, tanto para la integración del capital de las empresas como la gestión de sus operaciones, debería traducirse en iniciativas deliberadas de decisión política que pongan de manifiesto su interés por contribuir al desarrollo integral de las sociedades campesinas.

b) Se supone una amplia escala operacional y de administración profesional como garantía de una gestión bien lograda.

c) Por la acción de las empresas estatales de gestión los excedentes generados por la economía campesina se retienen en la zona y se destinan a acelerar el progreso económico y social de los productores.

d) Una escala operacional suficiente crea nuevas condiciones para que la economía campesina penetre con éxito en los ciclos de la transformación agroindustrial, del financiamiento y de la comercialización.

e) La existencia de empresas estatales de gestión torna viable la adopción de algunos componentes del primer modelo institucional, ya que las unidades responsables de la coordinación regional para el desarrollo rural integrado asumirían las funciones de unidades de planificación, delegando a las empresas gran parte de las medidas concretas de ejecución.

En uno y otro modelo se procura perfeccionar la administración del desarrollo rural.

La experiencia de numerosos países con los proyectos de desarrollo rural integrado va imponiendo en forma gradual soluciones eficientes. Mientras tanto, la agricultura capitalista, comercial y empresarial, basada en la mediana y gran propiedad y destinada indistintamente al mercado interno y al externo, moderniza con rapidez su organización y toma del sector privado empresarial moderno nacional o multinacional las técnicas y procedimientos de gestión más eficientes para el logro de sus objetivos económicos y financieros.

Desde hace ya bastante tiempo la gestión de este tipo de agricultura ha dejado de pasar por los ministerios de agricultura. Para atenderla adecuadamente se han creado institutos especializados y departamentos de estudio. Los ministerios de planificación, de finanzas, de economía, de industria y comercio, los bancos de fomento, el banco central, y los consejos interministeriales asumen la conducción directa de los grandes negocios agropecuarios y agroindustriales, considerando, posiblemente, la importancia fundamental que tienen en las relaciones económicas internacionales. El propio sector privado agropecuario, con sus grandes asociaciones y vinculaciones con las empresas multinacionales, ha creado tal capacidad operacional y de gestión, que ha superado toda posibilidad de negociación y discusión con los servicios técnicos de los ministerios de agricultura.

Gran parte de los países viene implantando programas para modernizar la organización de la agricultura. Primero se trató de reestructurar los servicios de investigación agronómica; luego, los de extensión rural; después, los bancos de fomento agrícola, así como las administraciones locales y regionales de los ministerios de agricultura, los servicios de provisión de insumos y de producción de semillas y las patrullas mecanizadas. América Latina procura crear una institu-

cionalidad adecuada a las estructuras y la dinámica actuales de su agricultura. Las organizaciones tradicionales del sector público agrícola ya no sirven al desarrollo de la agricultura empresarial y moderna; y nunca pudieron efectuar un verdadero aporte a la transformación de la agricultura tradicional.

La planificación agrícola como instrumento racionalizador de la gestión del Estado en la agricultura aún no encuentra un marco institucional adecuado. No puede desenvolverse desde los ministerios de agricultura pues, en la generalidad de los países, éstos dejaron ya de controlar los programas y políticas que inciden sobre los procesos principales del desarrollo. Sectores como el crédito, los precios, la tributación, los cambios, el comercio exterior y los subsectores de exportación, como caña de azúcar, café, cacao, carne y granos básicos suelen estar administrados por institutos especializados que se vinculan indirectamente con el ministerio de agricultura, o bien caen en la esfera de influencia de otros ministerios.

La planificación agrícola tampoco puede radicarse en los ministerios de planificación, pues éstos asumen más bien el manejo de los presupuestos y compatibilizan planes sectoriales. En muchos casos, sólo cuentan con un número pequeño de técnicos agrícolas para conducir programas específicos. Podría decirse que la planificación agrícola sigue todavía buscando un ministerio.

Todo ello no implica que los países no tengan claras concepciones y programas sobre las políticas agrarias que interesan a los principales sectores de la producción, la transformación y la comercialización. Siempre se encuentran las instancias correspondientes para articular las decisiones pertinentes, elaborar los datos técnicos esenciales, y conseguir las certificaciones institucionales necesarias, aunque en diversas ocasiones las oficinas de planificación agrícola han reducido sus programas de trabajo y atienden, básicamente, las necesidades de la agricultura empresarial.

Nuevamente se llega a la misma conclusión: tras las políticas agrarias bien conducidas y eficientes desde el punto de vista de sus formuladores se encuentran siempre sectores sociales organizados, fuertes empresarios privados con poder de presión y decisión. Las dependencias del sec-

tor público que velan por tales intereses lucen de manera distinta: sus instalaciones son modernas y su personal técnico y administrativo trasmite una imagen optimista.

Por el contrario, tras los proyectos de desarrollo rural integrado, y de las políticas agrícolas orientadas hacia la agricultura tradicional o bien hacia los consumidores internos, se encuentran por lo general técnicos y autoridades que expresan sensaciones de frustración cotidiana ante el cúmulo de obstáculos que dificultan la ejecución de los programas. No existen fuertes organizaciones sociales representativas de los productores, los consumidores o los trabajadores rurales, que con su acción organizada puedan realmente presionar por la consecución de sus intereses y aspiraciones. La precariedad de condiciones materiales de trabajo que suelen presentar las oficinas públicas que se ocupan de tales programas, y su personal técnico-administrativo, son clara muestra de la situación de la planificación para este tipo de políticas agrícolas.

No obstante, es preciso reconocer que las necesidades y presiones sociales en los ámbitos rural y urbano se intensifican con el correr del tiempo; la conciencia y persistencia de valiosos técnicos nacionales al servicio de este tipo de programas, la actuación sistemática de misiones de expertos internacionales vinculados a instituciones de financiamiento vienen creando, poco a poco, mayor espacio dentro de los gobiernos para la toma de soluciones encaminadas a lograr mejores resultados en este tipo de políticas agrícolas. Por su parte, el crecimiento gradual de los movimientos sociales acelera la cristalización de una mayor conciencia colectiva sobre la necesidad de consolidar las organizaciones sociales de base para apoyar, orientar y acelerar las nuevas políticas de desarrollo social en el ámbito rural.

La confluencia de todos los factores señalados, y de otros que sería extenso relatar, crean en América Latina situaciones diferentes entre los distintos países, razón por la cual huelga destacar el carácter general de las observaciones expuestas y la reconocida importancia de ciertas excepciones. En efecto, en algunos pocos países se observa una actitud deliberada de los gobiernos por dar alta prioridad nacional a las cuestiones del desarrollo social rural.

En esos casos, el sector público, en sus diver-

sas instancias, refleja con su comportamiento la vigencia y legitimidad social de esas directrices.

2. Organización institucional y administrativa para el abastecimiento alimentario

¿Qué experiencias podríamos recoger de la práctica dominante en las ciudades de América Latina? ¿Hacia dónde deberíamos orientar la búsqueda de soluciones apropiadas? Sorprende que en muy pocos países de América Latina se hayan experimentado estrategias apropiadas para abordar integralmente el problema del abastecimiento urbano en toda su complejidad. Por consiguiente, tampoco se ha podido estructurar y decantar una institucionalidad específica para manejar la cuestión de los abastecimientos en forma integrada.

Los programas del sector público en el ámbito del abastecimiento se desdoblaron en una multiplicidad de gestiones procedentes de diversos ministerios y dependencias provinciales y municipales. Cada uno de los principales componentes del sector privado ha organizado también cámaras, gremios, federaciones y asociaciones diversas con representación nacional y regional. Las únicas representaciones ausentes en este enjambre institucional son las de las familias rurales y urbanas realmente interesadas y protagonistas permanentes del drama que hoy representa la alimentación diaria.

Los de México, donde viene funcionando el sistema alimentario mexicano, y de Colombia, con sus programas de desarrollo rural integrado y de alimentación y nutrición, podrían ser señalados como ejemplos de gobiernos que han elevado a la categoría de política oficial su preocupación por el problema del abastecimiento alimentario.

Brasil con sus programas de desarrollo regional, desarrollo rural integrado, áreas metropolitanas, centrales de abastecimiento, y nutrición, y con la actuación de grandes instituciones como la Companhia Brasileira de Alimentos, la Companhia Brasileira de Armazenamento y la Comissão de Financiamento da Produção parecería ser el país con mayores instrumentos públicos decididos a encontrar soluciones al problema del abastecimiento urbano.

También deberían mencionarse las experiencias de Cuba, Chile, Venezuela, Perú, República Dominicana y algunos países de Centroa-

mérica en que los problemas de crecimiento urbano y del abastecimiento de alimentos han motivado medidas gubernamentales concretas, sobre todo en materia de la nutrición de grupos vulnerables.

Sin embargo, no se advierten iniciativas oficiales por definir y aplicar estrategias coherentes que den solución integral al problema del abastecimiento, y en las que se incorporen directrices para coordinar una diversidad de programas, como los siguientes:

- producción de alimentos;
- racionalización de las cadenas energéticas de los procesos del abastecimiento;
- control sanitario de alimentos;
- saneamiento básico;
- control del uso de los suelos;
- control de la contaminación de aguas de riego y consumo humano;
- fiscalización de pesas y medidas;
- infraestructura de comercialización;
- agroindustrias pequeñas y mediana escala;
- comercio exterior;
- precios y subsidios;
- asentamientos humanos en zonas marginales;
- ingreso y empleo;
- educación sobre nutrición y tecnologías de alimentos;
- comunicaciones masivas para el restablecimiento de hábitos colectivos de consumo;
- desarrollo de la agricultura urbana⁶;
- estímulo a las asociaciones rurales y urbanas para fines de abastecimiento alimentario;
- organización, regulación y control del funcionamiento del comercio minorista de alimentos, las ferias populares, los mercados de abasto en áreas densamente pobladas, los mercados centrales y los supermercados;
- investigación tecnológica en materias relativas a la conservación en frío, transporte, clasificación de productos, envases, preparación doméstica de alimentos y aprovechamiento doméstico integral de alimentos;

⁶Incluye el cultivo de alimentos en zonas urbanas, en huertas domésticas, en las zonas verdes que rodean a las vías férreas, en sitios eriazos, en invernaderos, en escuelas técnicas, en tierras semiurbanas no utilizadas pertenecientes al fisco, a instituciones privadas, o a la iglesia.

- información sobre precios y mercados;
- creación de bancos de informaciones sobre el abastecimiento de alimentos destinados, entre otros objetivos, a racionalizar el transporte y reducir el tránsito de vehículos con alimentos dentro de las propias ciudades (el paseo de los alimentos);
- creación de infraestructuras especiales de comercialización, de fríos, y de almacenes en áreas marginales densamente pobladas;
- almacenamiento, reservas estratégicas y regulación de las existencias de alimentos dentro y entre ciudades.

La casi totalidad de estos programas se viene realizando en casi todos los países a cargo de diversas instituciones de orden nacional, provincial y municipal y también actúan en esta esfera numerosas asociaciones privadas que procuran normalizar sus actividades dentro de los complejos procesos del abastecimiento alimentario.

Si la simple actuación aislada y espontánea de las instituciones públicas y privadas hubiera resuelto el problema del abastecimiento no tendría objeto recalcar la necesidad de definir una estrategia unitaria para coordinar los programas que obran sobre sus componentes principales. Sin embargo, se plantean al respecto diversas preocupaciones: ¿Qué instituciones deberían coordinar los principales programas vinculados al abastecimiento? ¿Deberían situarse en el plano municipal, provincial o nacional? ¿Debería organizarse un sistema de coordinación con una institución nacional, otra provincial y la última municipal, en el centro de la gran ciudad? Si pudiera aceptarse la idea de crear un sistema ¿sería o no conveniente estructurar en cada ciudad de importancia una base técnica para la programación del abastecimiento urbano de alimentos? ¿Cuáles serían los alcances de tal programación?

En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos no han institucionalizado las prácticas de la planificación agrícola como punto de partida para elaborar todas las políticas de desarrollo agropecuario. Tampoco han completado los mecanismos para la planificación agrícola a corto plazo y en muy pocos países se han elaborado sistemáticamente planes operativos anuales. Sin embargo, en algunas de las instituciones especializadas de comercialización y abastecimiento se manejan sistemáticamente compo-

nentes específicos de la programación operativa anual, sobre todo los relativos a existencias reguladoras, estimaciones de cosechas, metas de demanda para ciertos productos, corrientes de transporte, informaciones de precios y balances de comercio exterior.

Pero en ninguna gran ciudad de América Latina existe un equipo técnico habilitado con informaciones para la programación diaria, semanal, mensual, bimensual, semestral y anual del abastecimiento alimentario. Aunque hay equipos técnicos, en múltiples instituciones del orden nacional, provincial o municipal, que recopilan, procesan y programan algunos componentes aislados del proceso, hasta el momento no ha sido posible lograr la programación integrada de los abastecimientos alimentarios para cada uno de los periodos de corto plazo en que se requiere disponer de este tipo de informaciones.

Brasil es uno de los países que en la actuali-

dad dispone de la infraestructura técnica necesaria para cada una de sus 26 ciudades principales. Durante los últimos 15 años desplegó un esfuerzo sistemático por organizar y hacer funcionar, en cada uno de los Estados, las comisiones estatales de planeamiento agrícola, verdaderos equipos interdisciplinarios constituidos, en promedio, por 30 a 50 especialistas en planificación, programación y proyectos para el desarrollo rural.

En los últimos años Colombia ha establecido 20 equipos técnicos interdisciplinarios en cada uno de sus Departamentos. Las unidades regionales de planificación agrícola fueron creadas con carácter permanente. Con decisión política, apoyo financiero y asistencia técnica podrían convertirse en mecanismo esencial para la formulación y ejecución de programas integrados de desarrollo rural y abastecimiento alimentario.

IV

Consideraciones finales

Aun con hipótesis muy optimistas de crecimiento económico, es probable que la dinámica poblacional de la región limite las posibilidades de reducir significativamente los actuales márgenes de desocupación y subocupación urbanas a menos que los gobiernos adopten políticas específicas de empleo que comprendan programas concretos para reorientar las corrientes migratorias desde las ciudades hacia las zonas rurales.

Esas perspectivas podrían tornarse realidad cuando los gobiernos decidan reestructurar el espacio rural que rodea a las grandes ciudades y racionalizar la producción de alimentos para el abastecimiento de las poblaciones rurales y urbanas.⁷

Mientras tanto, y por muchos años, las políticas de abastecimiento alimentario deberán es-

tructurarse sobre la base de intensas concentraciones demográficas en un número reducido de ciudades grandes y medias caracterizadas por sus bajos ingresos y enormes necesidades sociales de saneamiento básico, salud, viviendas, educación, consumo y nutrición. En ese contexto es posible prever que en los próximos años los gobiernos necesiten realmente desencadenar y orientar grandes movimientos de opinión para sustentar las bases de la organización social en los espacios urbanos y rurales. Para ello será preciso institucionalizar la práctica gubernamental de conducir, sincrónicamente, los procesos de planificación de las políticas de desarrollo y de capacitación en el contexto de amplios programas de comunicación social.

Esos problemas, por su extrema complejidad, sólo podrán resolverse cuando las comunidades sociales de base, en los ámbitos urbanos y rurales, se multipliquen y presionen orgánicamente por la solución de sus propios problemas. La creciente concientización y organización de las comunidades generará las condiciones nece-

⁷En algunas regiones de Brasil ya se insinúa la aplicación de este tipo de programas. Por ejemplo, las colonias pilotos que se ensayan en las afueras de la ciudad de Curitiba, Estado de Paraná, creadas con el claro propósito de atenuar los procesos migratorios.

sarias para que en el futuro los gobiernos puedan formular y ejecutar programas específicos que permitan el funcionamiento de verdaderos corredores de alimentación en que se ligen los principales centros de producción y consumo. Programas como el expuesto podrían ser esenciales para minimizar el costo social de una alimentación nutricionalmente supervisada para millones de habitantes en las áreas rurales y centros urbanos.⁸ Permitirán, a su vez, organizar la gestión de las diversas instituciones públicas y privadas en todas las etapas intermedias del proceso de comercialización y unificar en nuevas estrategias, de acción integrada, los diferentes elementos que configuran el problema del abastecimiento alimentario.

En un futuro próximo, los pilares esenciales para el funcionamiento de las nuevas políticas de abastecimiento alimentario serán, naturalmente, los gobiernos, las empresas privadas y las comunidades sociales organizadas. En este contexto, la tecnocracia especializada en programas y proyectos alimentarios podrán cumplir un papel de gran significación social; su actuación será esencial para eliminar los puntos neurálgicos del proceso de decisión en materia alimentaria. En el plano estadual o regional, y en las propias ciudades principales, las secretarías de planificación deberían coordinar los procesos fundamentales

relativos a la programación para el desarrollo rural y los abastecimientos alimentarios urbanos.

Podrá o no concordarse en que el tema del abastecimiento alimentario sea, necesariamente, el centro de los estudios relativos a las interrelaciones urbano-rurales en América Latina, pero debe aceptarse la fuerza de un hecho singular: el pueblo, en la búsqueda de soluciones para sus problemas diarios de alimentación, irá consolidando sus propios caminos de organización.

Al profundizar en el conocimiento del tema surgirán interpretaciones teóricas que ayudarán a comprender la historicidad de las relaciones rural-urbanas y los lazos entre los múltiples componentes que determinan la estructura y la dinámica de esas relaciones. Sin embargo, no debiera descuidarse el estudio de la singularidad que caracteriza a los procesos de organización institucional y administrativa de cada país. La mayor preocupación por los aspectos prácticos quizá ayude a definir mejor la tarea intelectual centrándola en lo posible, en temas que permitan llegar a soluciones concretas.

Desde esta perspectiva se plantea, como un nuevo desafío para las principales ciudades de América Latina, concebir, formular y ejecutar programas de inversión de largo plazo para resolver, integradamente, los problemas del desarrollo rural, de la producción y del abastecimiento alimentario.

Bibliografía

- Borgstrom, G. (1974): El precio del tractor. *Ceres*, N° 42. Noviembre-diciembre.
- Coelho C. y C. Cavalini (1981): *Produção e comercialização de alimentos básicos*. São Paulo: IPE-USP.
- DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo) (1977): *Comercialización de alimentos*. Lima.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1977): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1976*. Roma.
- _____ (1981): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1980*. Roma.
- _____ (1982): *Situación alimentaria y nutricional de América Latina. Día Mundial de la Alimentación, 16 de octubre de 1982*.
- Figueroa L. Manuel (1977): *O problema agrario no Nordeste do Brasil: análise e proposições*. São Paulo: Ed. Hucitec.
- PROCADES (Proyecto Regional de Capacitación en Planificación, Programación, Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural) (1981): *Transnacionales y alimentación: el sistema agroalimentario internacional y las empresas transnacionales*. Santiago de Chile: CEPAL. [Documento de trabajo preparado por el Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA)].
- SEA (Secretaría de Estado de Agricultura de la República Dominicana) (1977): *Plan operativo anual*. Santo Domingo.
- U.S. Department of Agriculture (1980): *Report and recommendations on organic farming*. Washington: U.S. Government Printing Office.

⁸Esta idea se basa en una experiencia realizada en Brasil durante el decenio de 1970: los corredores de exportación, por los cuales todas las instituciones públicas y privadas interesadas en maximizar las exportaciones unificaron esfuerzos y crearon mecanismos específicos para coordinar su acción.

Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social

Germán W. Rama
Enzo Faletto*

Los autores se proponen un análisis de la economía y la sociedad dependientes en América Latina. Para ello consideran en primer término las formas actuales de la dependencia, tanto en las dimensiones de internacionalización del mercado interno como de estructura del capitalismo dependiente, con el objetivo de presentar algunas hipótesis de la crisis económica en torno a los problemas del crecimiento y del desarrollo cuando éste depende de la renovación tecnológica y el financiamiento de los centros.

En segundo término pasan revista a la transformación estructural de la región como consecuencia del desarrollo dependiente, a las relaciones entre los sectores incluidos y los marginados y a las transformaciones en los grupos de la estructura social "moderna", en especial en los subordinados, dado que sus orientaciones resultan decisivas para las posibles opciones frente a la crisis.

En tercer término, examinan el tema de la crisis política, a la luz de la cristalización social de dependencias actuantes en períodos anteriores. Los intentos populistas y reformistas y las revoluciones desde arriba ponen de manifiesto las contradicciones que enfrenta el capitalismo dependiente cuando procura estabilizar el sistema social y crear condiciones de ciudadanía social y política.

Por último, en torno a los problemas políticos de una nueva opción de desarrollo, consideran las formas de relación entre el Estado y los actores sociales de cuya autotransformación depende el surgimiento de un proyecto de alternativa, que comprenda no sólo las contradicciones que derivan de la interacción entre la lógica de la acumulación y la de la distribución sino la transformación de la sociedad misma.

*Director de la División de Desarrollo Social y Consultor de la misma, respectivamente.

I

Las formas actuales de la dependencia

1. *La internacionalización del mercado interno*¹

Hay cierto acuerdo para señalar que el fenómeno más significativo en términos de dependencia en el período que se inicia alrededor de 1965 se refiere al hecho de que el centro económico no actúa sólo a través del control del sistema de importaciones y exportaciones, sino que también mediante inversiones directas o indirectas en los mercados nacionales. La pauta de desarrollo ha estado desde entonces —en muchos países— asentada en la inversión extranjera y uno de los sectores más importantes ha sido el industrial.

La presencia del capital extranjero vinculado con el mercado interno se tradujo en un fuerte poder del centro tanto sobre el movimiento de capitales como sobre las decisiones económicas básicas. Además, pese a que la producción y la comercialización se efectuaban en el ámbito de la economía dependiente, tendían a engrosar principalmente la masa de capital disponible para las economías centrales. Del mismo modo, era innegable que las decisiones de inversión estaban íntimamente ligadas a las decisiones y las presiones externas. El fenómeno de la transnacionalización influía de forma significativa sobre la reinversión de las utilidades generadas en los mercados nacionales. Las empresas podían optar por transformar sus beneficios económicos en capital, que podía invertirse en las economías centrales o en economías dependientes distintas de las que los generaron.

El desarrollo relacionado con ese tipo de dependencia implicaba heteronomía y desarrollo parcial —a pesar de la expansión del mercado interno—, lo que dio lugar a que se pudiera hablar de países periféricos industrial-

¹Véase Cardoso y Faletto (1979). Por razones analíticas y tratando de retratar la complejidad del proceso de las sociedades latinoamericanas, se ha optado por la presentación de las reflexiones en forma de tríptico: los aspectos económico, social y político de la sociedad dependiente. Los autores están conscientes de los problemas conceptuales que plantea este enfoque, pero han considerado que era el más adecuado para el análisis, en un intento de reconstruir los escenarios de la crisis de dependencia en las sociedades latinoamericanas.

zados y dependientes. Lo fundamental es que la relación entre la economía nacional y los centros dinámicos de las economías centrales se estableció en el mismo mercado interno.

La nueva vinculación ciertamente significó en muchos casos transmisión de modernos sistemas de organización y técnicas de producción pero con repercusiones sobre la autonomía del sistema económico nacional y las decisiones de la política de desarrollo. Gracias a los capitales, la técnica y la organización transmitidos desde el centro se inauguró un nuevo eje de ordenamiento de la economía nacional. En el caso extremo podía afirmarse que los mecanismos de control de la economía nacional tendían a reducirse, ya que tendían a imponerse determinadas normas del funcionamiento del sistema productivo internacional, lo que restringía el ámbito y la capacidad de decisión autónoma de los grupos locales.

Desde el punto de vista político los grupos dominantes se enfrentaban a la reorganización del sistema interno para facilitar la implantación de la nueva modalidad de dependencia y asegurar por esta vía su participación en el poder.

a) *La polémica sobre dependencia y desarrollo capitalista*

Como era de suponer, el tema de la dependencia (Cardoso, 1980 a) dio lugar a fuertes controversias con relación al carácter y perspectivas del proceso de desarrollo latinoamericano; los temas discutidos fueron múltiples y entre ellos conviene destacar la polémica acerca de la viabilidad del desarrollo capitalista en la periferia. Entre los elementos que se citaban como obstáculos estructurales a la expansión del capitalismo figuraban aquellos que limitaban el crecimiento del mercado interno, en especial la persistencia de una estructura rural restrictiva y la tendencia creciente a la concentración del ingreso.

Por otra parte, también afectaba la expansión del capitalismo la introducción de un estilo de industrialización basado en una tecnología ahorradora de trabajo. Además, la inversión interna parecía deficiente ya sea por la escasa capacidad de ahorro interno, o por la tendencia consumista del sector que se suponía debía acumular o invertir.

Se rebatieron estos argumentos aduciendo que por reales que fuesen los problemas señala-

dos, la mayoría obedecía a contradicciones propias del crecimiento capitalista, que se concretaban en la forma de desarrollo "capitalista dependiente". Se hacía notar "que la existencia de contradicciones no supone un obstáculo para el desarrollo capitalista, sino que más bien supone una condición de ese desarrollo". Lo que se subrayaba era que "dado el carácter progresivo y acumulativo del sistema capitalista, y el precio pagado por destruir generaciones y sectores importantes de las clases explotadas, lo específico de este sistema es su capacidad para crecer en espiral, transformando las relaciones sociales de producción como consecuencia de los incrementos en el nivel de acumulación y del desarrollo de las fuerzas productivas" (Cardoso, 1980 a).

No obstante, una simple mirada a la situación latinoamericana obliga a plantear una serie de problemas. La tasa de crecimiento anual del PIB en el período 1950-1978 fue para el Brasil del 7.0%, para Venezuela 5.8%, y para México 5.2%; en cambio para Chile llegó a 2.6%, Argentina 2.4% y Uruguay 1.6%. El crecimiento del PIB industrial en el mismo período registra en el Brasil una tasa de 8.5%, Venezuela 6.4%, México 7.3%, Chile 3.7%, Argentina 4.1% y Uruguay 2.7%. La tendencia en Argentina, Chile y Uruguay es a decrecer o estancarse (Fajnzylber, 1983).

Como siempre, los resultados específicos de la dependencia remiten al análisis de las condiciones internas en que ésta tiene lugar, puesto que las respuestas a los problemas del desarrollo dependiente están sujetas en cierta medida al modo en que se articulan las distintas instancias locales; en otras palabras, es necesario determinar en qué forma la dependencia se particulariza, aunque subsiste el problema de determinar qué es lo general en la forma capitalista dependiente.

b) *La industrialización dependiente y la dependencia tecnológica*

Fajnzylberg (1983) se refiere a una especie de 'causación virtuosa acumulativa' que vincula crecimiento, progreso técnico e industrialización. El motor de esa causación sería el sector de producción de bienes de capital, en la medida en que es el portador del progreso técnico e influye en la productividad de la mano de obra y de la inversión y, por consiguiente, en la capacidad de

competencia internacional de las economías nacionales. El desarrollo mayor o menor de tal sector es lo que, a juicio del autor, marca la diferencia entre las economías industrializadas avanzadas y las semindustrializadas.

No obstante, la diferencia no es un fenómeno arbitrario. Si, como ya se señaló, la nueva dependencia se caracteriza por una inversión y presencia del capital extranjero en el mercado interno y en el consiguiente proceso de industrialización, esto no significa que se desarrolle todo tipo de industrialización. En términos de economía internacional, las economías centrales tienden a concentrarse en los sectores de alta tecnología, lo que significa que la tecnología no es controlada por la periferia, pero más importante aún es que las industrias que se emplazan en América Latina, son tecnológicamente dependientes de las más avanzadas.

El hecho de la dependencia tecnológica tiene varias consecuencias. Por lo general se incorpora una tecnología ahorradora de mano de obra, lo que como es obvio influye en la absorción de fuerza de trabajo y crea estímulos para la difusión de estilos de consumo que obedecen a patrones del mercado internacional. De hecho, ese tipo de mercado en los países de menor nivel de desarrollo se limita a determinados sectores de la población: los sectores medios y de altos ingresos.

Al respecto importa destacar dos fenómenos. El primero se refiere al tipo de relación de la industrialización dependiente con el conjunto de la economía. El capitalismo industrial implica, por su propio desarrollo, la creación de nuevas relaciones económicas y sociales según se aprecia en varios países latinoamericanos: desarrollo de la burguesía, transformación de los sectores medios, surgimiento y desarrollo del proletariado, etc.; pero implica también capacidad transformadora del conjunto del sistema económico. No obstante, esa modalidad de industrialización dependiente tiende a circunscribir la transformación a la denominada 'sociedad privilegiada de consumo'. Además, el sector industrial sigue siendo una especie de satélite del centro, dado que éste sigue controlando la dinámica del conjunto por su dominio de la tecnología.

El segundo aspecto es que la propia expansión del sector industrial no aumenta sólo la dependencia tecnológica sino que por lo general

lleva aparejada una fuerte dependencia financiera. Adquirir la tecnología necesaria implica una disponibilidad de capitales que a menudo sólo se obtiene por el crédito y el endeudamiento externo. La vinculación del empresariado nacional con la empresa extranjera tiende a reforzarse, puesto que es de ella que obtiene la codiciada renovación tecnológica y, principalmente, el financiamiento para acceder a esa tecnología.

c) *La dependencia financiera*

No es del caso repetir los distintos mecanismos que obraron para crear una fuerte dependencia externa del crédito tanto público como privado; ya se aludió a la relación entre dependencia tecnológica y endeudamiento, pero también actuaron la liquidez del mercado internacional, la recirculación de los petrodólares y otros sucesos de la misma índole. Tavares (1972, pp. 214 y 215) alude, en el caso del Brasil, a la expansión y diversificación de las relaciones de deuda y crédito entre los sectores más dinámicos de la economía, expansión que fue superior al crecimiento de los medios de pago. Lo que se afirma para el Brasil es válido para muchos otros países. El endeudamiento ocurrió: i) al interior del sector privado (empresas y consumidores) por efecto de la intermediación indirecta de las empresas financieras; ii) entre el sector privado y el sector público; iii) entre el sector privado y el exterior, con fuertes entradas de capitales de corto plazo y con intermediación financiera pública y privada.

La misma autora, basándose en Hilferding, señala los efectos del predominio del capitalismo financiero sobre el conjunto de la economía. Estos serían los siguientes:

i) Se hace posible la acumulación financiera mediante la creación de capital ficticio, gracias a la emisión de títulos cuya valorización depende de operaciones especulativas, tanto en su lanzamiento como en su circulación en los mercados secundarios de valores.

ii) Se separan las funciones propiamente empresariales de las del capitalista. Este último se convierte en portador de derechos de propiedad sobre la renta producida y se encarga de su acumulación. En la forma de capital financiero, puede reconvertirlo en capital productivo, o aplicarlo en sectores que le parecen más rentables,

uno de los cuales puede ser el propio sector financiero.

Al establecerse la hegemonía del capital financiero sobre el capital industrial, comercial y bancario, se promueve una mayor centralización y por lo tanto el capital financiero tiende a acentuar el rasgo monopólico del capitalismo y a controlar el proceso global de acumulación. Son de señalar, por consiguiente, el carácter especulativo de ese tipo de capitalismo, la subordinación del sector productivo y la tendencia oligopólica concentradora, sin olvidar que el grueso del capital financiero suele ser extranjero.

Cabe anotar otro hecho importante. S. Lichensztejn (1983) subraya la transformación que ocurre en el capitalismo en la evolución de una economía monetaria a una economía crediticia; dice que "en ese sentido es que se puede afirmar que los mercados financieros se mueven actualmente con relativa independencia respecto a la cantidad necesaria de dinero para la circulación mercantil y de rentas y que, en cambio, pasan a depender crecientemente de las necesidades originadas de la circulación, concentración y centralización del capital-dinero, propiamente dicho. El control de la máquina de emisión, sean pesos, cruzeiros o dólares, pasa a convertirse así en un símbolo aparente y muchas veces anacrónico de un poder monetario nacional autónomo". Es fácil colegir la incidencia de este fenómeno en relación con la capacidad del Estado para regular el proceso económico.

2. Estructura del capitalismo dependiente y crisis

Hay cierto consenso para señalar que en gran medida los problemas del desarrollo del capitalismo dependiente aparecen en estrecha vinculación, por una parte, con la dependencia en sentido estricto, la que se expresa tanto en términos financieros (empréstitos, deuda, créditos, etc.) como en términos de dependencia tecnológica (bienes de producción que es preciso importar). Por otra, este tipo de capitalismo tiende a formar un mercado interno en el que influye con fuerza la demanda de los sectores de altos ingresos, generándose una presión para que la estructura productiva se oriente a producir bienes que satisfagan esa demanda y los mecanismos financieros —créditos y otros— contribuyen muy a

menudo a concentrar las disponibilidades de intercambio en esos renglones. A lo señalado se suma la tradicional dependencia del sector de exportación.

La estrecha vinculación con el exterior vuelve extremadamente vulnerables a las economías dependientes y toda interrupción del proceso de circulación, en el ámbito de la economía internacionalizada con la que está integrado, puede extenderse desde su punto de origen y afectar a toda la economía. Pero si la vulnerabilidad es ya de por sí un problema importante, esto no puede conducir a preocuparse sólo de este aspecto; la particular estructura interna explica mucho de la forma que la crisis adopta en el interior.

No es posible abstraer en la economía capitalista el incentivo que implica la tasa de utilidad. Si son apreciables las diferencias entre la rentabilidad de los distintos sectores de la economía, la reacción lógica es trasladar el capital al sector más lucrativo. En muchos países de América Latina el interés del dinero como tal subió por encima de la rentabilidad de varios de los sectores productivos; los capitalistas retiraron sus colocaciones en estos sectores produciéndose de ese modo un aplazamiento en la reinversión. De esta forma se generaron factores de crisis en el sector productivo, cuyos efectos quizás se ocultaron durante un tiempo en la medida en que el sector financiero, especialmente, permitía ganancias apreciables. Además, la especulación financiera, que adquirió carácter internacional, estimulaba el traslado masivo de capitales al exterior.

Puesto en términos simples, la especulación financiera desestimula la inversión, fenómeno que provoca la crisis. A veces se deriva de esto que la depresión es el método específico para remediar tales males. La depresión con su secuela de cesantía, caída de salarios y depreciación de los valores del capital (por ejemplo, caída del valor de las acciones) puede fomentar una reinversión en el sector productivo, reiniciándose de esta manera el ciclo.

Conviene tener presente que el problema de la deficiencia de la rentabilidad en el sector productivo está determinado principalmente por el costo del dinero o por el valor que alcanzan los equipos y maquinarias. La dependencia financiera y la internacionalización de este sector hacen que sea difícil operar sobre el valor del dinero; lo mismo puede decirse de la dependencia tecnoló-

gica con respecto al valor de equipos y maquinarias. El único mecanismo, sobre todo al nivel empresarial, sobre el que es posible actuar, son los salarios, pero la depresión de éstos es fundamentalmente un mecanismo de compensación respecto a las dificultades de actuar en relación con los anteriormente señalados.

Un segundo aspecto del fenómeno de la crisis se refiere a la larga polémica sobre el peligro que encierra una producción capitalista no planificada. Por lo general, en América Latina fue el Estado el que contribuyó con sus políticas a mantener cierto equilibrio entre los distintos sectores de la actividad económica, o por lo menos procuró corregir los errores y atenuar los efectos de los desequilibrios. En el decenio de 1970, por diversos factores ya sea de tipo ideológico o por dimensiones más estructurales, como la mayor independencia de los empresarios con respecto a algunas políticas estatales (independencia que se obtuvo por un acceso directo al crédito externo e interno), el Estado vio disminuida, en muchos países, su capacidad de regulación. A esto se suma que muchos países asumieron el dólar estadounidense como segunda moneda en su economía interna. Fue así muy difícil que el Estado aplicara, a través de sus políticas monetarias, medidas que actuaran sobre la economía. Por lo demás la magnitud del área dólar aún implica, en varias situaciones, que forzar su reconversión sea, además de un conflicto económico, un grave conflicto político.

Evidentemente el problema del funcionamiento de la economía de un país no es sólo el del mantenimiento de un necesario equilibrio entre los distintos factores y componentes; el crecimiento económico implica ampliación del consu-

mo, del capital constante, y de la fuerza de trabajo, para sólo mencionar los factores más evidentes. Esto significa que es necesario producir más medios de producción y de consumo que los requeridos para la reposición. A falta de planificación, o cuando las señales del mercado son confusas, los desajustes entre los distintos componentes de la economía pueden llevar a roces y contradicciones insostenibles. El problema es mucho más grave cuando gran parte de las decisiones que afectan a la economía son externas a la nación y no controlables.

Los problemas señalados son de importancia, pero no debe olvidarse que el punto clave de la economía es siempre el de sus posibilidades de expansión. Si la dinámica del capitalismo latinoamericano depende estrechamente de la dinámica del capitalismo central puede esperarse —y así lo esperan algunos— que la recuperación en el centro permita reanudar el ciclo, aun con un alto costo social en el período recesivo. Pero también es posible plantearse opciones más autónomas. Una posibilidad la ofrecen las nuevas formas de inserción en los mercados externos, pese a las dificultades que implican. En relación con el mercado interno pareciera necesario pensar en una reorientación de la producción en función de la demanda de los grupos que no favorecía el sistema anterior, es decir, principalmente los sectores populares, la clase obrera y los sectores medios. Son evidentes los desafíos que se plantean, tanto por la reorientación necesaria de la estructura productiva, como de la gestión del Estado, que en tal viraje es decisiva. El problema, a la vez que económico, es un grave problema político y de articulación de grupos y de clases sociales.

II

Nueva dependencia, transición estructural y grupos sociales

1. *Transformación de la estructura social.* *¿Hacia un nuevo dualismo?*

En la transición estructural de la región, el tipo de desarrollo dependiente ha condicionado la

modalidad capitalista de la transformación, y ha creado grupos sociales que conforman la estructura social y las relaciones de poder.

El acelerado descenso de la mortalidad y la lentitud con que cambia la natalidad (por la per-

sistencia de los patrones culturales anteriores) explican que se haya doblado la población en los treinta años posteriores a 1950. A su vez, el patrón de producción y de consumo urbano y los efectos de la implantación del sistema capitalista en el agro explican que la población urbana haya llegado a representar dos tercios de la población total en 1980.

El producto interno bruto per cápita, en dólares de 1970, subió de 439 dólares en 1950 a 1 007 en 1980. El índice de crecimiento fue mínimo para América Central, Bolivia, Haití y Perú, a partir ya de niveles bajos; desde niveles altos, fue también bajo el crecimiento en el Cono Sur; hubo un alza considerable en Costa Rica, Panamá, Venezuela y México, y acelerados incrementos, a partir de niveles bajos, en Brasil, Ecuador y Colombia.

En el período 1950-1980 las ocupaciones agrícolas descendieron de 53.7% a 33.7% del total —incluso en países con avanzado grado de urbanización, como Argentina, donde hasta decrece en volumen absoluto y se sitúa en 14%— mientras se registran incrementos de 7 puntos en las ocupaciones secundarias y de 12 puntos en las terciarias (cuadro).

Paralelamente, decae la participación de los asalariados manuales en la industria de transformación con relación a los no manuales del sector secundario y terciario. Estos últimos se elevan de 80 a 99 en Brasil por cada 100 asalariados manuales no agrícolas y de 76 a 98 en Argentina. En Chile, por su parte, se da un salto de 57 a 105, y en Perú otro de 78 a 160. En algunos casos, la explicación radica en la evolución tecnológica de la producción de bienes de consumo duraderos; en otros, es el efecto específico de políticas des-industrialistas y de terciarización espuria.

La cúspide ocupacional se diferencia. Las categorías de empleadores, gerentes, profesionales y técnicos suben de un mínimo de 2.2% en 1950 a 10% de toda la población económicamente activa de Brasil en 1980; en países con estructura moderna de empleo, como Argentina, se elevan de 12.2% a 15.6%.

Esa transformación va de la mano con la expansión de la educación media y superior, en la que influye la dinámica de la economía y las reivindicaciones sociales. La matrícula universitaria absorbía 1.6% de la población entre 20 y 24 años en 1960, y llegó a haber un estudiante por

cada seis jóvenes en 1980. La transformación estructural ha sido muy desigual por países, pero en ningún caso se logró superar la pobreza y la marginalidad. La pobreza afectaba a 50% de la población en 1960 y aún en 1980 comprendía al 35%, pese a que el PIB por habitante casi se había doblado en ese período.

Las políticas de elevar el ingreso a través de los salarios no llegaron a los amplios estratos del sector informal; los campesinos minifundistas y asalariados ocasionales continuaron en la pobreza y perdieron posiciones relativas, y cuando a la postre se incorporaban a los sectores productivos modernos lo hacían en ocupaciones de baja calificación y con ingresos paupérrimos. La misma exclusión rigió para la educación: el analfabetismo de jóvenes rurales y la asistencia a algún curso escolar (pedagógicamente vacío) de sus similares urbanos tendió a reforzar la segregación por barreras culturales.

2. El sector marginal. ¿Ejército de reserva o condición de la reproducción social?

La polémica sobre el significado del concepto de marginalidad es muy conocida en América Latina, y no es necesario volver a repetirla. Sin embargo, tiene interés recordar lo planteado por F.H. Cardoso (1980 b) con respecto a la relación entre marginalidad y acumulación, en especial si se amplía la noción de marginalidad y se piensa en el conjunto de los sectores no directamente vinculados con el sector moderno. Cardoso señala que en determinadas condiciones, la abundancia de mano de obra barata puede influir en la acumulación, argumento que incluso puede ser utilizado por ciertos sectores para atraer inversionistas; sin embargo, la expansión capitalista no depende sólo de la competencia entre trabajadores, sino del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, de la rentabilidad, de la competencia entre los capitalistas, y de la renovación tecnológica. Indica además que para que la marginalidad haga bajar el costo de reposición, no sólo es necesario que su magnitud fuerce al trabajador a aceptar trabajo pagado alrededor de los costos mínimos de reproducción (función normal de los ejércitos de reserva), sino que aquellos costos dependan de la existencia de medios de vida obtenidos al margen del sistema capitalista industrial. De esta forma, la existencia de una producción

Cuadro
AMERICA LATINA: INDICADORES DE CAMBIOS EN LA ESTRATIFICACION SOCIAL, 1950-1980

Grupos de países	Población económicamente activa no agrícola		PEA no manual no agrícola		Asal. no manual sec. y ter.		Cta. prop. no manual		Asal. no manuales en sec. y terc.							
	(período)	(porcentajes)	(período)	× 100	(período)	× 100	(período)	× 100	Asal. manual. sec.		Cta. prop. no manual en sec. y terc.		× 100			
									ca. 1950	ca. 1960	ca. 1970	ca. 1980				
"A"																
Argentina	1947-80	72.8	85.5	1947-80	62	75	1960-80	76	98	1960-80	43	47	157	178	227	208
Costa Rica	1950-82	43.2	70.4	1950-82	45	73	1960-82	100	111	1960-82	35	38	236	282	459	295
Cuba	1953-80	57.8	76.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	1952-80	63.7	81.4	1952-80	42	80	1960-80	57	105	1960-80	20	50	162	285	286	210
Panamá	1950-80	44.3	68.3	1950-80	41	82	1960-80	109	127	1960-80	20	11	371	556	765	1 122
Uruguay	1963-75	80.2	82.3	1963-75	73	67	1963-75	88	96	1963-75	39	37	...	227	258	...
Venezuela	1961-80	65.2	82.8	1950-70	37	77	1961-70	75	122	1961-70	35	33	143	214	376	...
"B"																
Brasil	1950-80	39.9	68.9	1950-80	54	63	1960-80	80	99	1960-80	19	25	181	418	329	390
Colombia	1951-70	42.4	55.0	1951-70	39	65	1960-70	90	84	1960-70	43	43	116	209	193	...
México	1950-80	44.3	63.0	1960-70	79	80	1960-70	59	82	1960-70	56	47	...	105	174	...
"C"																
Ecuador	1950-82	34.5	64.9	1950-82	25	105	1962-82	65	101	1962-82	92	40	194	125	112	164
Paraguay	1950-82	44.5	54.9	1950-70	37	44	1960-70	66	67	1960-70	40	39	152	164	173	...
Perú	1950-81	40.3	58.4	1960-81	56	109	1960-81	78	160	1960-81	57	74	...	138	235	216
Rep. Dominicana	1950-80	30.0	50.0	1960-70	58	75	1960-70	74	119	1960-70	44	43	...	168	278	...
"D"																
Bolivia	1950-80	24.2	50.0	1950-76	34	60	-76	...	90	-76	...	41	162	...	222	...
El Salvador	1950-80	35.1	49.0	1950-71	32	53	1961-71	52	66	1961-71	34	38	132	153	172	...
Guatemala	1950-81	31.4	43.7	1950-73	19	37	1964-73	60	62	1964-73	19	21	200	309	293	...
Haití	1950-80	14.9	26.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	1950-80	18.9	37.0	1950-74	32	61	1961-74	90	77	1961-74	43	43	250	210	179	...
Nicaragua	1950-80	31.3	60.0	1963-71	48	51	1963-71	58	70	1963-71	46	39	...	126	177	...

Fuente: Los datos correspondientes a la PEA según estratos socio-ocupacionales para los años 1950 y 1970 se obtuvieron de Filgueira y Geneletti (1981), cuadro 2, p. 32 y ss. Los datos correspondientes a 1980 se obtuvieron a partir de tabulaciones especiales de encuestas y censos (Chile, Panamá, Brasil, Ecuador) y de publicaciones de datos censales de hogares (Argentina, Costa Rica, Perú). PEA no manual incluye: a) empleadores; b) gerentes y personal directivo público y privado; c) profesionales y técnicos independientes; d) profesionales y técnicos dependientes; e) cuenta propia en el comercio; f) oficinistas, vendedores y similares. *Asalariados no manuales en secundario y terciario* incluye: b); d); f). *Cuenta propia no manuales en secundario y terciario* incluye: a); c); e). *Asalariados manuales en secundario* incluye: artesanos, operarios, obreros y jornaleros en industria, construcción y electricidad, gas y agua.

para el consumo al margen del sistema puede contribuir a bajar el costo de reposición de la fuerza de trabajo.

Lo importante radica en los modos de articulación entre estructuras sociales y productivas. Sólo así puede superarse la noción de un dualismo sin relaciones; como el mismo Cardoso señala, ése es el modo de abordar el tema de la transformación social y política en la periferia. Los modos de articulación entre el sector marginal y el sector moderno de la fuerza de trabajo no son los mismos cuando se pasa de la interpretación global al análisis de las condiciones específicas del tipo de desarrollo dependiente de cada uno de los países, por cuanto el sector marginal se define por oposición a los modos de constitución del sector articulado de la economía dependiente, y en consecuencia está sujeto a la naturaleza de esta última.

En un extremo figuran aquellos sectores expulsados del sistema, como sucede en Chile, donde la cesantía determinó la transformación de obreros y productores independientes en 'pobladores', esto es, residentes de zonas urbanas de deterioro que hoy no se caracterizan tanto por sus deficientes condiciones ecológicas y de servicios, cuanto por el peso de la desocupación. En el otro extremo se encuentran los migrantes rurales, personas de escasa o nula instrucción, incorporados parcialmente a la vida urbana en ocupaciones de baja calificación y con remuneración insuficiente para asegurar la reproducción social; no se definen tanto por el desempeño de ocupaciones marginales o informales, sino por la explotación a la que están sometidos. Por eso mismo, nutren las llamadas categorías de subocupación, definidas por los bajos ingresos de sus titulares, lo que confunde los problemas del empleo con la explotación.

Los datos de Brasil hacia 1980, que abarcan tanto la ocupación en sectores modernos como otras de ingresos mínimos, ejemplifican este caso. En posiciones intermedias se ubican múltiples situaciones que tienen en común una superposición de la incapacidad del sistema económico para incorporar en el sector moderno de producción y de servicios a la masa urbana y los efectos del dualismo cultural existente (lengua indígena, origen rural, falta de educación) que cierran el ingreso de los miembros de este sector al mercado de empleo regular.

3. La estructura social moderna

La componen una pluralidad de grupos que se definen por su participación en actividades productivas y de servicios modernos; por el acceso al nuevo tipo de consumo generado en el desarrollo dependiente, y por relacionarse entre sí en términos de una ordenación estratificada.

a) La burguesía

El amplio predominio del capital monopolístico transnacional establece una articulación de dependencia de la burguesía nacional. Esta asume los patrones de los representantes de dicho capital en cuanto a la lógica productiva, y también en cuanto a valores y consumos. No se han cumplido los pronósticos según los cuales la transnacionalización implicaría la virtual desaparición de la burguesía nacional. Esta compite en algunos casos por obtener el control de las empresas más grandes; se internacionaliza en su propia actividad, y, en los niveles de menor acumulación, se vincula al sistema burgués internacional mediante las exportaciones.

Paralelamente, en los países en que el Estado es regido por una burocracia 'estamental' o 'política', lo que lo transforma en un centro de poder propio, se desarrolla una burguesía estatal que maneja las empresas públicas como si fueran privadas. Asimismo, la burguesía, fusionada con la oligarquía, se caracteriza por comportamientos especulativos, que se inician con las especulaciones de tierras urbanas y adquieren ahora características similares a las crisis especulativas del siglo XIX, cuando el Estado fue privatizado a su favor y se desarrolló la economía neoliberal.

La internacionalización de los circuitos financieros de los países latinoamericanos tuvo una contrapartida: la emigración de capitales hacia los países centrales, atraídos más por la seguridad que por la rentabilidad. Esta situación internacionalizó a ciertos sectores de la burguesía, que no se sienten vinculados con proyectos nacionales.

b) Los sectores medios

Su formación responde a las etapas de la transformación capitalista dependiente, lo que no significa que los de constitución inicial desaparezcan, pero sí que se encuentran sujetos a

modificaciones o a pérdidas de significación dentro del total.

i) *Los independientes o residuales.* Los independientes no manuales pierden significación en toda la región —con regresiones en el decenio de 1970 en Argentina, Chile y Perú— y en algunos países, como Brasil, representan apenas uno de cada cuatro asalariados no manuales. Acosados por el crecimiento del Estado y de las grandes organizaciones económicas, desplazados de status por los sectores medios técnicos educados, afectados en algunos países por los niveles de consumo de los sectores obreros modernos, van a manifestar comportamientos sociales similares a los del *populadismo*. Específicamente, apoyan y promueven soluciones autoritarias, en particular si reintroducen la jerarquización social; se unen también en ciertas reivindicaciones de tipo populista, por su contenido de ampliación del mercado de consumo, y, en conjunto, reaccionan negativamente ante la modernización del capitalismo y de la sociedad, sobre todo en sus dimensiones culturales y de racionalización científico-tecnológica.

ii) *Los dependientes o asalariados.* Junto a su enorme expansión cuantitativa, ya señalada, surgen entre ellos nuevos estratos. El primero se constituyó con el incremento de las funciones administrativas del Estado y el desarrollo de los servicios comerciales para un consumo urbano creciente; sus miembros tienen un perfil educativo y social que no los distingue marcadamente de los sectores medios independientes; los pequeños funcionarios de la expansión populista del Estado y los vendedores son casos propios de este grupo. El segundo se formó con la expansión de los servicios sociales y comunitarios, en particular la educación y la salud, con un nuevo tipo de integrantes que han cursado la enseñanza media y superior; sus orientaciones y comportamientos provienen más bien de la socialización educativa que de su origen social, y la mayoría son miembros nuevos de los sectores medios. En los países de más débil industrialización y más intensas políticas de integración social (Costa Rica, Perú) aparecen como la más voluminosa y organizada masa asalariada no manual, y para la mayoría de los países constituyen más de un 25% de los asalariados del Estado; en la medida en que los servicios se expanden, los niveles de remuneración decaen, y los cuerpos de funcionarios sociales se

feminizan progresivamente, lo que influye en su papel político.

Esos grupos desempeñarán y en algunos casos ya cumplen un papel muy importante en el plano ideológico, porque a través de ellos la cultura política intelectual de las universidades se extiende a la totalidad de los sectores medios. Lo hace en un ciclo en el que primero hay expectativas favorables hacia la transformación social, con un gran papel del Estado, que se apoyan en tendencias populistas y de reforma social; en una segunda instancia, se produce desencanto y sus vanguardias políticas adhieren a ideologías que van desde el anti *statu quo* hasta la movilización revolucionaria para el cambio total de la sociedad y que comprenden desde motivaciones anticapitalistas propias de los sectores medios independientes hasta formulaciones de alianzas intelectuales-campesinos e intelectuales-obreros para el establecimiento de algún tipo de modelo socialista popular. Finalmente, en una tercera etapa, los papeles ideológicos y profesionales tienden a fusionarse en forma paralela a la constitución de opciones políticas nacionales en torno a partidos de orientación reformista o socialdemócrata, en donde vuelven a asumir un papel transformador vinculado con la racionalización de los servicios en que actúan, y sus vanguardias pasan a ser grupos estratégicos que, dentro del sector, movilizan, sin provocar nuevas rupturas sociales, y en el sistema social establecen negociaciones con partidos y grupos sociales tendientes a acuerdos de funcionamiento del sistema que articulen los intereses particulares con los generales de la sociedad.

El tercer estrato se establece con el surgimiento y expansión de cuadros técnicos y científicos. Desde el punto de vista de la formación educativa, corresponden en mayor medida a las carreras técnicas y científicas; su marco de referencia intelectual comienza a ser el de los sectores congéneres de los países desarrollados, y se vinculan —ya sea por los circuitos científicos o por los circuitos de la técnica y de los mercados internacionales— a las orientaciones propias de dichos países en cuanto a eficiencia, especialización funcional, demandas de organización racional, concepción del Estado como articulador social y agente de desarrollo, adhesión a las condiciones que crean libertad de iniciativa e innovación y, especialmente en el caso de los sectores

vinculados con la empresa, conservatismo ideológico y expectativas de consumo de tipo internacional.

En las situaciones de amplio predominio del capital monopólico transnacional y local dependiente, las clases medias por lo general fueron desplazadas a la condición de clase de apoyo. Su presencia no era significativa en los lugares altos de la gestión estatal, y disminuyó su capacidad de negociación, la que en otras situaciones les había asegurado una parte considerable del ingreso nacional. En todo caso, su solidaridad con el sistema a veces era decisiva, y a menudo se logró a través de mecanismos que permitieron satisfacer las demandas consumistas de tales grupos.

No obstante, en otras experiencias —y en especial en aquellas donde se mantuvo un régimen político de partidos que hizo posible su representación en el poder— los sectores medios no perdieron su significación; por lo demás, no siempre predominó en ellos una estricta sumisión a las ventajas materiales orientándose también su conducta por otro tipo de valores, lo que influyó en su adhesión a determinado sistema político.

La velocidad del cambio en la constitución de los sectores medios, paralela a las radicales discrepancias en las orientaciones de los sistemas sociales en este período de transición estructural, explica que los sectores medios hayan generado o dado su apoyo a movimientos políticos que fluctúan desde las tendencias de corte fascista hasta las revolucionarias fundamentalistas, pasando por democráticas de alianzas conservadoras con la burguesía a democráticas de alianzas transformadoras con el proletariado. El ciclo no está concluido y la divergencia de situaciones nacionales en cuanto a estructura social y relaciones de poder permite aguardar aún comportamientos políticos muy discrepantes según los países, especialmente dadas las reacciones de temor y amenaza que genera la crisis económica actual.

c) *El proletariado industrial*

En el período considerado, se triplicó en el sector secundario el volumen absoluto de la población activa y aumentó notablemente su participación porcentual en la PEA total. Esta sola evolución transformó el papel que representaba el sector obrero en los períodos populistas del deca-

nio de 1950, cuando los procesos políticos se cumplían en islotes urbanos, inmersos en un mundo rural, con orientaciones de conducta referidas a los demás grupos urbanos, en que predominaban los sectores medios independientes o de pequeños funcionarios. Paralelamente, la producción evolucionó, superando la etapa de las unidades artesanales o fabriles de pequeña escala hasta llegar a constituir grandes empresas tecnológicamente avanzadas.

El perfil educativo de los obreros, en especial los de las grandes organizaciones económicas, sufrió una radical transformación (para la tecnología moderna ya no son útiles los artesanos y operarios de los talleres pequeños), y las condiciones de aislamiento ecológico-cultural que conocían las poblaciones obreras son sustituidas por la progresiva incorporación al actual mundo cultural y urbano. En las empresas industriales aumenta en forma sostenida el porcentaje de personal ocupado en labores administrativas, técnicas, científicas, y de ventas y relaciones públicas, a la vez que se producen mecanismos de carrera interna que rompen el aislamiento de los obreros en relación con los demás grupos sociales, como los que Halbwachs analizaba a comienzo de siglo. Muchos sindicatos, ya sea de fábrica o de sector, comprenden tanto a empleados como a obreros y técnicos, lo que se ve facilitado por la comunicación cultural entre unos y otros, por la comunidad de problemas de los asalariados en relación con las condiciones de trabajo y por el doble plano de la acción, que abarca tanto las condiciones inmediatas como la formulación de propuestas de ordenamiento societal. Las tendencias a la autonomía en la acción sindical son paralelas a la capacidad de articulación con otros grupos sociales para la formulación de proyectos políticos.

La heterogeneidad productiva y tecnológica que caracteriza a la industria latinoamericana y el impacto que en ella tiene la incorporación de la empresa transnacional industrial, acentúan un proceso que más que de diferenciación productiva es de heterogeneidad (cuando no de segmentación) entre las diversas unidades que componen el sistema económico-industrial. Por eso, el concepto mismo de la clase obrera parece de difícil vigencia, y por lo menos puede señalarse una separación entre nueva clase obrera, vinculada con las actividades tecnológicas avanzadas y

con las empresas satélites en torno a los grandes conglomerados, y otra clase obrera constituida en torno a empresas de menor escala, inferior tecnología y producciones de tipo tradicional, que concentran un proletariado de menor educación, originario de procesos de aprendizaje en el trabajo, atomizado en un sinnúmero de empresas de escala reducida y con niveles de remuneración sensiblemente inferiores al del proletariado de actividades tecnológicas avanzadas.

Estos fenómenos plantean, por una parte, el tema de la identidad obrera, y, por la otra, el tema de la articulación política de los obreros con el sistema social. En cuanto a lo primero, la heterogeneidad de situaciones hace muy difícil articular la movilización obrera por la vía de reivindicaciones comunes a sus distintos segmentos; en consecuencia, los sindicatos por sector de actividad o por empresas tienen una actuación más fluida que las grandes centrales sindicales. En cuanto a lo segundo, la hipótesis de la clase obrera como actor privilegiado y dominante de la transformación de la sociedad se hace cada vez más problemática en la medida en que la sociedad latinoamericana no fue predominantemente proletaria, y ya no ha de serlo dada la etapa tecnológica en que se produce su industrialización. En consecuencia, los proyectos societales a partir de la clase obrera o representarán la acción aislada, que implica imposición sobre la sociedad, o habrán de establecer acuerdos pluriclasistas con grupos de los sectores medios y otros provenientes de la modernización del agro.

El modelo de crecimiento del capitalismo dependiente suponía un tipo de mercado de altos ingresos y en gran medida opuesto a las demandas populistas. Para los sectores o grupos de poder, la sola posibilidad de presencia de los sectores populares constituía un riesgo para el funcionamiento del sistema. La política de contención salarial, aplicada a menudo, exigía las más de las veces un control represivo sobre las organizaciones sindicales. Se intentó restringir rigurosamente la acción de éstas a las funciones burocrático-administrativas y asistenciales; sin embargo, este recorte de la función sindical implica también riesgos para el sector dominante, por cuanto en caso de conflicto podrían verse rápidamente sobrepasados los mecanismos legales de regulación.

Conviene tener presente que el conflicto de

los sectores populares, y sobre todo de los grupos obreros, no siempre es sólo protesta por condiciones económicas desmedradas. A menudo sus movimientos están encabezados por grupos obreros cuya condición económica no es la peor, pero que sí reclaman mejores condiciones de trabajo y algún grado de participación, no sólo en la empresa, sino también en la sociedad. Lo interesante es que el tipo de conflicto que inician no encuentra un interlocutor válido y, por consiguiente, no logra canales de resolución. El carácter rígido del poder determina además que cualquier tipo de conflicto adquiera una dimensión política general, y es en función de esa dimensión que pueden incorporar a otros grupos, cuyo problema también radica en la ausencia de canales de participación.

4. Nueva dependencia y estructura del poder

La relación entre las nuevas formas de la dependencia y el sistema de poder político-social estuvo bastante marcada, en su interpretación, por la tesis del Estado burocrático-autoritario, formulada inicialmente por Guillermo O'Donnell y otros autores que la hicieron suya y continuaron. Aunque en su formulación original se circunscribió sólo a algunas experiencias, se postuló la idea de una estrecha correspondencia entre una forma económica y una forma política. Cualquiera sea la validez de su grado de generalización, puede concordarse en la significación que tienen tres actores principales: las empresas transnacionales, las burguesías locales asociadas y el Estado.

En relación con el Estado lo que se subraya es la importancia que adquiere en cuanto organización y, por consiguiente como burocracia, pero por lo demás se recalca que en muchos casos actúa como empresa en el sector productivo, constituyéndose un tipo *sui generis* de Estado capitalista o quizás en ciertas circunstancias de capitalismo de Estado. Rasgo importante fue la capacidad del Estado para atender los intereses del gran capital tanto multinacional como local; la fuerte presencia y relación de éstos con el Estado dio lugar a un fenómeno de desplazamiento de la política por la economía y a menudo la economía fue la única política. De ahí se deriva que, a juicio de los analistas, el Estado apareciera casi como un comité ejecutivo de los distintos sectores que

constituían el pacto de dominación: los funcionarios (militares o civiles), los ejecutivos de las empresas estatales, el gran empresariado privado, nacional y extranjero y los sectores de las nuevas clases medias que a tales empresas están ligadas.

En algunos países fue más ostensible la presencia del capital bancario y financiero para los que se constituyeron a través de la política oficial, todo tipo de regalías y facilidades. En muchos casos, debido a las limitaciones impuestas o a la virtual exclusión de los partidos organizados y de

corrientes de opinión considerables, el Estado se convirtió en expresión casi directa de los grupos de interés reseñados.

Quizás uno de los fenómenos más significativos de la nueva constelación de poder sea la influencia, a veces decisiva, que han ejercido las Fuerzas Armadas. La preocupación por la subversión interna pareció ser uno de los motivos dominantes del comportamiento militar, pero su intervención está asociada a la crisis entre Estado y sociedad.

III

La crisis política

1. *La no constitución de un sistema político moderno*

El análisis diferenciado en sistema económico y sistema político tiene una validez especial en América Latina porque se registran incongruencias entre ambas dimensiones: las formas capitalistas en gran medida penetran desde el exterior a la sociedad, mientras que en el ámbito político, en cambio, se proyectan las contradicciones de la crisis oligárquica sin que éstas se resuelvan de una manera que haga posible la aparición de una relación de clases propia del capitalismo. Dependencia y proyección de las estructuras históricas son las variables de la constitución de un orden burgués incompleto en cuya expresión política corresponde citar fundamentalmente dos elementos: un Estado que no es construcción de la sociedad y la falta de resolución política de la crisis oligárquica.

a) *Un Estado que no es una construcción de la sociedad*

En la construcción histórica de la sociedad y el Estado en América Latina, lo que primero surge es el Estado como sustituto del poder imperial luso o español. En el caso brasileño, el carácter imperial de la dominación persiste hasta avanzado el siglo XIX, y su contrapartida en la sociedad es el sistema esclavista y señorial. En los

países con población indígena sometida, la oligarquía local retiene el poder, y la dominación sobre la población se ejerce mediante el modelo de la hacienda y la exclusión lingüística de los dominados. Finalmente, en los países con población libre las luchas por la construcción nacional terminan con la imposición del Estado y la oligarquía.

Esta imposición del Estado sobre una sociedad que no puede organizarse ni expresarse será el modelo vigente hasta mediados del siglo XX, a excepción de aquellos países cuya etapa de exportación de bienes primarios se realiza con propiedad nacional de los medios de producción y con carencia de fuerza de trabajo, lo que obliga a recurrir a migraciones internacionales de hombres libres.

b) *La falta de resolución política de la crisis oligárquica*

La crisis que se inicia en los años treinta afecta en forma decisiva el modelo económico de la dominación oligárquica, y van surgiendo progresivamente las formas capitalistas hasta llegar a la internacionalización de los mercados latinoamericanos y a las nuevas formas de dependencia propias de la actual crisis. Todo ello sucede sin que desaparezcan totalmente el poder social y los valores legitimadores de la dominación oligárquica anterior.

El capitalismo se desarrolla en el marco de una crisis oligárquica que en algunos países se ha extendido ya durante medio siglo, sin que la burguesía como clase logre imponer una orientación racionalizadora de la expansión capitalista, una difusión de valores relacionados con la acumulación y la distribución, ni una capacidad para estabilizar el sistema político con una hegemonía que legitime una alianza de poder.

Los sectores burgueses se incorporan a distintas opciones de construcción política como el populismo, el reformismo o la reconstrucción oligárquica. Los dos primeros intentan establecer una articulación entre sociedad y Estado mediante un sistema político en que la sociedad participe en las orientaciones del sistema de desarrollo y establezca un orden social y jurídico, así como una identidad colectiva en la pertenencia a la nación; esto supone la difusión de nuevos valores de igualdad y derechos personales, a la vez que una cultura común. El populismo destaca la creación de la ciudadanía social, entendida como un conjunto de derechos sociales parejos para toda la población, sin distinción entre los diversos niveles sociales, para lo cual las políticas de distribución de ingresos sociales —educación, salud, previsión— transfieren a la colectividad una parte creciente de los costos familiares de la reproducción social. El reformismo, en cambio, pone de relieve la ciudadanía política. Esta incluye la extensión del sufragio y su reconocimiento como mecanismo de regulación del Estado por la sociedad; el establecimiento o extensión de legislación común a todos los integrantes de la sociedad, y el desarrollo de mecanismos que frenen la ruptura de la legalidad y el ejercicio arbitrario del poder por parte del Estado (justicia, autonomía, separación de poderes).

Para este análisis, interesa destacar dos características de estas opciones:

i) En ambos procesos participan grupos de la burguesía; en el populismo, junto a sectores obreros o populares urbanos, y en el reformismo, junto a sectores medios. Sin embargo, ninguno de ellos podrá definirse por la dominación ejercida por la burguesía misma.

ii) Esos procesos sólo incorporaron a las modernas relaciones sociales a una parte de la sociedad (la que residía en las ciudades y participaba en las actividades emergentes) y frecuentemente lo hicieron en forma corporativizada. Para la po-

blación restante (y mayoritaria) —fundamentalmente rural— no existieron los derechos sociales y políticos. Estos últimos siguieron siendo controlados y reprimidos con los clásicos procedimientos de la república oligárquica, lo que trajo consigo una relación entre el Estado y las dos conformaciones de la sociedad caracterizada por el *double standard*. La oligarquía logró mantener el control del Estado en muchos países de la región hasta avanzada la segunda mitad del presente siglo; en otros, gravitó en la orientación de la sociedad mediante el manejo de la sociedad rural y de las regiones menos desarrolladas. Por una parte, constituye un norte para las actitudes de la burguesía; por la otra, reintroduce sus proyectos regresivos en las alianzas populistas y mesocráticas.

Sin embargo, la progresiva urbanización, el cambio de los niveles educativos y la movilización social van dejando a la oligarquía sin población encuadrable; la burguesía, por su parte, ante la incorporación de la mayoría de los grupos a la modernidad, encuentra en los referentes oligárquicos y en los modelos económicos neoliberales la forma de una dominación con exclusión. Una vez más el Estado se separa de la sociedad, pero ahora, dados el desarrollo y la movilización de la sociedad, se llega a una relación en la que el Estado actúa contra la sociedad.

2. Las contradicciones del proceso político

La presente crisis de la economía dependiente, aunque general en la región, se superpone y se entrelaza con las desiguales crisis de los sistemas políticos y sociales de América Latina, por lo que los escenarios futuros serán necesariamente diferentes en cada uno de los países.

Sin pretender abordar todas las situaciones, los ejemplos siguientes dan cuenta de algunas de las variaciones que se dan en la región.

a) La crisis en las sociedades modernas²

En los países del Cono Sur, donde la crisis económica es más intensa y donde con más vigor se aplicó el modelo económico neoliberal, la ruptura entre sociedad y Estado es anterior. Se tra-

²En parte del análisis se consideran los planteamientos de Delich (1983) y Oszlak (1983).

duce en un proceso de desintegración de las relaciones entre desarrollo y modernización, participación y nación, que constituyeron las variables de su proceso histórico.

Al haberse prácticamente completado el ciclo de la urbanización y de la incorporación de los distintos grupos a los ámbitos culturales de la modernización —educación, comunicaciones, participación simbólica— y haberse agotado el ciclo de movilidad horizontal y de cambio estructural, se plantean simultáneamente el conflicto entre acumulación y distribución y la crisis de incorporación de los grupos anteriormente excluidos o sin capacidad de acción política autónoma en el sistema político.

La burguesía, con la generalización de la ciudadanía social, parece haber agotado la capacidad de manejo de la incorporación mediante las opciones reformista y populista, y también la capacidad de desarrollo económico, que no ha logrado activar con la incorporación de tecnología y la ampliación del mercado externo e interno. Se fusiona entonces con los grupos oligárquicos en su tradicional resistencia a que el Estado sea la representación de la sociedad (Alfonsín, 1980).

En Argentina, Chile y Uruguay se produce un intento de transformación desde arriba, en el cual el Estado, privatizado por esos grupos, se separa de la sociedad, suprime el ámbito político, suspende la mayoría de las normas anteriores, y establece el arbitrio de la autoridad. Resta funciones al sistema judicial como sistema de garantías de la sociedad civil y utiliza organismos especiales que imponen el poder del Estado. Paralelamente, intenta disolver el sistema de valores que anteriormente establecía el nexo entre el Estado y la sociedad —la nación— sustituyéndolo por un mercado. El sistema de enseñanza —considerado a menudo agente de subversión, porque estaba enlazado a la movilización y autonomía de los grupos sociales— igual que la desarticulación de los sistemas de salud y previsión, forman parte de la disolución de la ciudadanía social. El Estado asume el principio de la subsidiariedad y declara que el mercado regulará las asignaciones sociales, con lo que se restablecerá un sistema jerárquico de clases y grupos. La disolución del contrato social —de que habla Oszlak— es la base de un mercado sin regulaciones en el que desaparecen las orientaciones productivas, el comportamiento empresarial, la acumulación y la ló-

gica del capitalismo. En gran parte se ven afectadas la normatividad jurídica y la económica. A la apropiación del Estado corresponde muchas veces la especulación como forma de apropiación económica.

b) *La crisis en las sociedades tradicionales*³

Los casos de Bolivia, Ecuador y Perú ilustran la continuidad de una herencia colonial oligárquica reforzada por la segmentación de la población indígena. La oligarquía no fue capaz de constituir el Estado, ni lograr crecimiento económico, ni articular el territorio en un sistema de mercado, ni tampoco integrar a la población en una sociedad nacional.

En esas condiciones, la burguesía no logró desarrollarse, ni a finales del siglo pasado, ni a principios de éste, salvo en ciertas actividades mineras y agrícolas de exportación que funcionaron como si fueran enclaves. La debilidad de las estructuras sociales amplía la dependencia externa, lo que fortalece una demanda social de constitución nacional recogida por sectores militares en términos de frustraciones bélico-nacionales (guerras del Chaco y del Pacífico, pérdida de la amazonía ecuatoriana). De ahí surgen ciertas intervenciones militares que intentan lograr la integración nacional modernizando simultáneamente Estado y sociedad. Este otro tipo de revolución desde arriba implica movilización de la sociedad para transformarla y bloquear a la antigua estructura oligárquica de poder y evitar la dependencia externa.

Las clases subordinadas no están constituidas como tales; las clases medias urbanas son de tipo tradicional, el proletariado industrial es mínimo, los campesinos en su mayor parte se definen como indígenas, y sólo Bolivia tiene un sector minero politizado.

La orientación dominante es la de un populismo, a veces bajo égida militar, cuya vigencia será mayor cuanto más débil sea la capacidad de integración del sistema económico y menos significativa la presencia burguesa.

La crisis económica de los años ochenta se plantea en sociedades cuyos procesos han tenido resultados divergentes. En una, los recursos del petróleo, sumados a los de una agricultura capi-

³Se considera en esta parte el trabajo de Cotler (1983).

talista de exportación, permiten al Estado constituirse como gran agente de transformación. Su acción logra desarrollar importantes sectores medios dependientes, crear un novel proletariado industrial y consolidar una burguesía con fuertes contenidos oligárquicos. A pesar de los esfuerzos de integración nacional y cultural, subsisten dualidades, y entre ellas la indígena es la más importante. El sistema político se transforma en articulador de sociedad modernizada y Estado, y en él se manifiesta el enfrentamiento entre las opciones reformista mesocrática, populista y neoliberal burguesa.

En una segunda sociedad, la debilidad de la estructura económica, unida a la resistencia de la oligarquía y la burguesía a asociarse en un proceso de desarrollo dirigido desde el Estado, determinan inicialmente el fracaso de éste último y luego la recuperación del aparato estatal para desarticularlo en beneficio de un modelo neoliberal que crea desintegración de la economía y de la sociedad. Se trata de una crisis de incorporación social de una sociedad movilizadísima, más definible por lo popular que por condición de clase, la que, a través del sistema político, propugna el control del Estado y un modelo de desarrollo, modernización e integración nacional en que se juega la sobrevivencia, dado el otro tipo de crisis que por su parte afecta a la sociedad indígena. Finalmente, en la tercera sociedad, se registra una peculiar situación histórica que es la de una sociedad de clases incompleta. La revolución nacional popular elimina la oligarquía y una burguesía minera mínima en volumen, pero con talla económica internacional. Obreros y campesinos, sesgados por una identidad indígena, pasan a constituir soportes o antagonistas de un Estado muy débil en que los articuladores son militares o burocracias políticas. El desarrollo burgués ulterior no logra controlar el Estado, y el sistema político expresa las frágiles alianzas de una sociedad en proceso revolucionario, cuyo antagonista es el sistema capitalista internacional, y que en lo interno no logra hacer del Estado el agente de la acumulación.

c) *La afirmación del Estado y del sistema capitalista*⁴

En el caso de Brasil se registran una serie de

condiciones y especificidades estructurales que hicieron del Estado el articulador de un desarrollo capitalista que retrasa los conflictos entre sociedad y Estado y encuentra ciertas vías para encauzarlos.

i) Se trata del único caso de continuidad en América Latina de la forma estatal europea, con la característica de que el antiguo régimen, con su cúpula monárquica y su base esclavista, se proyecta hasta fines del siglo XIX. El Estado, desde sus orígenes, no es oligárquico sino burocrático; enfrenta el problema del control de un enorme espacio social con tendencias centrífugas, y apela a un sistema de acuerdos con los poderes locales a la vez que impulsa una integración nacional basada en la recuperación de las formas culturales populares junto con la exclusión política y la exclusión en materia de ingresos.

ii) La crisis de los años treinta afecta la dominación, pero en una sociedad abrumadoramente rural y de participación electoral mínima, el proceso de sustitución de importaciones va acompañado por una opción populista limitada a las ciudades del centro-sur, con fuerte orientación tanto de la oligarquía como de una burocracia estatal de tipo estamental.

iii) La industrialización sustitutiva y la posterior industrialización exportadora se realizarán manteniendo la exclusión de la masa rural y urbana, y simultáneamente ampliando la capacidad de consumo del sector urbano integrado. La burguesía, desarrollada en comunicación con el capital agrario, sigue los lineamientos de la revolución desde el Estado, llevada a cabo por el cuerpo estamental del Estado, con apoyo militar, para promover el capitalismo con internacionalización del mercado e incorporación masiva de tecnología. La tríada capitalismo privado, capitalismo internacional y Estado funciona en torno a este último, que delimita áreas de los tres sectores empresariales —también son empresariales las actividades públicas— y se establecen en torno a los 'anillos burocráticos' (de los que habla Cardoso) acuerdos y tensiones entre los tres sectores, a veces acentuadas estas últimas por la tendencia al capitalismo de Estado del estamento burocrático.

iv) Eliminadas las opciones populistas y reformistas, el factor de integración social estará

⁴Se consideran en esta parte los trabajos de Cardoso

(1971, 1975 y 1983); Fariá (1983); Filgueira (1983); Castro y otros (1983).

dado por la altísima dinámica de incorporación al sector moderno de una masa rural y marginal urbana que, a pesar de las fuertes restricciones salariales, mejora sus ingresos con el incremento del producto y tiene por motivación la movilidad social. Las clases medias se expanden, y se acceden corporativamente por la vía del consumo.

v) El modelo implantado es una especie de ideología de Estado que, desmovilizando políticamente, integra por la movilidad estructural y los valores de consumo burgueses; realiza una muy eficaz integración simbólica uniendo los nacionalizados elementos de la cultura popular con un nacionalismo basado en el destino histórico de un país transformado en potencia industrial.

vi) Las relaciones entre sociedad y Estado son ahora distintas. Los mecanismos de control y manejo de la sociedad tradicional estrechan su alcance con la reducción vertiginosa de ésta (la PEA agrícola era el 60% de la PEA total en 1950, y en 1980 no sólo es el 31% sino que está afectada en parte por la modernización). Por otra parte, ha surgido en la sociedad moderna una diferenciación de clases y grupos propia de una situación capitalista avanzada, que demanda el control del Estado y la definición de orientaciones del desarrollo en el marco de la dinamización del capitalismo, lo que supone ciudadanía social y política y dinámica acumulación-distribución. Las opciones están entre continuar la separación del Estado y la sociedad, con acción exclusiva de los anillos burocráticos —burgueses— multinacionales, y una acción societal de control del Estado por parte de una alianza burguesa-mesocrática con apoyo proletario.

d) *El Estado como agente del consenso político social*

México, Costa Rica y Venezuela tienen especial interés dado que han mostrado una capacidad notable para llevar a cabo transiciones y rectificaciones en el proceso de desarrollo sin rupturas de su sistema político de la magnitud observada en otros países. Lo que llama la atención es el papel que ha desempeñado el Estado, tanto en el ámbito económico como en la búsqueda de mecanismos, políticos o de otro tipo, que aseguren una eficaz articulación entre los distintos grupos sociales. Claro está que esto no significa que no existan conflictos: han podido ser resueltos, ase-

gurándose de esa manera la estabilidad del sistema.

Si en los tres casos la participación extranjera en la economía alcanza magnitudes importantes, el Estado, como tal, logra una fuerte participación en la actividad empresarial y se articula de una manera especial con la empresa privada nacional. En México, por ejemplo, la mayoría de las grandes empresas estatales son de crédito, como la importantísima Nacional Financiera, de servicios, teléfonos, electricidad, o de infraestructura (tal es el caso de la producción de acero); por consiguiente, el Estado no compite con el sector privado.

En el caso venezolano, el control del petróleo, del acero y de otros importantes rubros, significa que el Estado es claramente el productor directo más importante de la economía, aunque asocia a su actividad al sector privado. Además ha promovido la industria y la agricultura, estimulando al sector privado. La intención y en gran parte el logro de la reforma agraria fue generar un sector agrario medio, que por lo demás constituyó una apreciable base de estabilidad política.

En Costa Rica, desde inicios del decenio de 1950, el Estado representó un papel importante en la diversificación de la economía, creando infraestructura en las áreas de energía, vialidad y bienestar social. Con la nacionalización del sector bancario se dirigió el crédito a sectores nuevos, como el industrial, que se vio favorecido por tarifas subvencionadas, créditos blandos y protección arancelaria. Además ha continuado una política de apoyo a los sectores agrarios medios, que constituyen un fenómeno que caracteriza a Costa Rica no sólo frente a los demás países centroamericanos sino que incluso en el conjunto de la región latinoamericana. La mayoría de los analistas concuerdan que la existencia de una clase media agraria es un factor de estabilidad en el ámbito político-social costarricense.

En los tres casos, el Estado se ha transformado en una importante fuente de empleo y contribuyó con sus políticas a una amplia redistribución del ingreso, aunque esto último es más válido para Venezuela y Costa Rica y menos significativo en México, cuya área rural sigue presentando problemas a este respecto. No obstante, debe reconocerse que la política social, principalmente de educación, salud y en alguna medida

vivienda, constituye en los tres países aspecto a que el Estado otorga particular importancia.

Como es obvio, hay una estrecha asociación entre el papel que desempeña el Estado y el sistema político imperante en los tres países. El sistema mexicano aparece para la mayoría de los observadores extranjeros no tan sólo como un fenómeno *sui generis*, sino que también misterioso. A pesar de esto, hay acuerdo en que el pluralismo político ha tendido a ser limitado y que la oposición por lo general sólo funciona como competencia simbólica, aunque en los últimos años se han manifestado algunos cambios. La verdadera competencia se da al interior del partido de gobierno, no necesariamente entre los bloques que lo componen (campesino, obrero y popular⁵) sino que entre sectores ligados a un líder específico. Es sabido que por lo general existe un complicado mecanismo de negociación y equilibrio entre los distintos grupos y éstos no tienden ni a aniquilarse ni a eliminarse sino más bien a buscar alguna forma de convivencia. Lo que se produce es un intrincado sistema de acuerdos, relaciones y compensaciones.

El sistema político venezolano, que se inicia en 1959, tuvo al principio graves problemas que incluso se expresaron en formas violentas como la guerrilla. No obstante, también se impuso un laborioso sistema de acuerdos políticos, cuyo resultado fue la constitución de un virtual bipartidismo, aunque no se excluye la posibilidad de

otros partidos. Incluso en ciertos ámbitos de la red nacional, orientaciones distintas a las de los dos partidos dominantes tienen cuotas significativas de representación y poder. La disponibilidad que otorga el ingreso petrolero pareciera explicarlo todo; sin embargo, debe tomarse en cuenta el modo político en que se utiliza. El Estado invierte en sectores básicos pero asocia o estimula a los grupos privados, realiza gastos de transferencia a los sectores más pobres, redistribuye el ingreso a través de salarios y servicios, utiliza el crédito agrícola en beneficio de los campesinos pequeños y medianos y aplica amplias políticas de empleo. En suma, la formación del consenso social es un principio básico. Algo similar ha sucedido en Costa Rica: el Estado desempeña un importante papel económico y su preocupación principal es construir las bases del consenso político social.

En suma, el interés de los casos reseñados radica en su capacidad de producir un consenso social, para lo cual la acción del Estado ha sido fundamental; muchas veces se atribuyó tal política a la disponibilidad de recursos, pero pareciera que la formación del consenso no sólo es el resultado de una economía relativamente eficiente o estable, sino que en cierta medida el consenso político social es garantía de la estabilidad de la primera aun en condiciones de menor auge. Claro está que el impacto de la crisis será una piedra de toque fundamental, pero hasta el momento no se ha demostrado lo contrario.

IV

Los problemas políticos de una nueva opción de desarrollo⁶

Si la nueva opción de desarrollo supone como actores sociales a los sectores populares, a la clase obrera, a los sectores medios y a una parte de los sectores de la burguesía, el desafío es cómo vincular los intereses de éstos, a menudo corporativos, con una opción que implique el consenso

si no de todos, por lo menos de esta amplia mayoría. La síntesis de ambos (intereses de los grupos de consenso de la sociedad) es en otros términos la forma específica que adopta la democracia.

Hay un hecho que es insoslayable: tenemos que ver con sociedades capitalistas que se caracterizan por una antítesis entre la lógica del capital,

⁵En la terminología del Partido Revolucionario Institucional mexicano, el bloque popular está constituido por los sectores medio y de burguesía.

⁶Gran parte de los temas fueron formulados por Alvater en relación con la experiencia social-demócrata europea.

cuyo objetivo es la valorización del mismo, y la lógica del trabajo, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Por consiguiente el conflicto se da al interior del funcionamiento del capitalismo.

En muchos de los países latinoamericanos algunos partidos intentaron o intentan presentarse como el partido de uno de los lados del conflicto capitalista, pero la particularidad ha sido intentar como partido en el interior del Estado, defender la lógica del trabajo frente a la lógica del capital. En cierto sentido, la opción desarrollista de los años cincuenta en adelante, fue buscar el compromiso entre ambas lógicas, formando una red institucional del Estado que la expresara; al título de 'Estado de compromiso' acuñado por F. Weffort, podría dársele esta acepción. Por otra parte, ciertas experiencias políticas actuales como las mexicana, venezolana y costarricense tienen aún, en parte, tal carácter que las distingue de otras modalidades.

Lo importante es que al situar en el Estado el conflicto o el compromiso de ambas lógicas, no se actúa al nivel de las clases, es decir, con referencia al modo de producción, sino que se actúa en el ámbito de la formación social, que es una relación de dominio política e ideológicamente mediada. Los objetivos principales son que el trabajador se transforme en ciudadano, con derechos iguales al ciudadano burgués. Pero al mismo tiempo se introduce una separación entre lo económico y lo político.

Los discursos populista y reformista fueron incompletos a menudo, pero fueron discursos sobre el ciudadano dotado de derechos que satisface el Estado. Al reivindicar un derecho igual al ciudadano burgués, se separa lo económico de lo político, porque si bien es cierto que se es igualmente ciudadano, el trabajador no es nunca igual al burgués.

No obstante, cuando existe un Estado interventor —y ése fue el caso durante la experiencia desarrollista y probablemente lo será en la opción de futuro— se restablecen vínculos entre lo económico y lo político, pero preferentemente en la esfera de la circulación y de la realización, más que en la de la producción. Los medios para articular lo económico y lo político al nivel de la circulación son el derecho y el dinero.

El conflicto capital-trabajo se mantiene y se expresa en términos de problemas de salarios,

condiciones de trabajo, formas de la gestión; también se intenta corregir estos problemas por mediación estatal. No obstante, la intervención del Estado introduce dos cuestiones graves:

a) El trabajo pierde (en parte) su carácter de mercancía; no se rige sólo por las condiciones del mercado, lo que altera uno de los principios capitalistas: el libre mercado de trabajo. (No es por azar que ésta sea una de las primeras cosas que las políticas neoliberales trataron de recuperar.)

b) El salario se transforma en salario del ciudadano y de este modo el capitalismo pierde flexibilidad. El recurso a la baja de salarios se torna más difícil.

En las situaciones de dificultad, los capitalistas van a rechazar la intervención política en el funcionamiento de la economía y se intentará establecer relaciones capitalistas puras, recurriéndose a la fuerza para destruir el ámbito de la política. Lo apuntado señala la fragilidad del intento de resolver sólo en el ámbito de la política la contradicción de intereses, dejando intocada la esfera de la producción.

Asalta la duda de si nos encontramos frente a un problema sin salida en el ámbito del capitalismo, puesto que lo dicho, en el fondo, no es más que la contradicción entre capitalismo y democracia. El propio capitalismo, en algunas de sus experiencias, logró dinamizar la contradicción en términos de expansión de la modernización y de la racionalización. Pero en la mayoría de los países latinoamericanos y sobre todo en las condiciones de la crisis, esa situación es compleja a no ser que conjuntamente se introduzcan objetivos de transformación de la sociedad capitalista tal cual existe hoy.

Como se ha insinuado, en la nueva opción de desarrollo el sujeto de la transformación debería ser el Estado, al que habría que incorporar una voluntad transformadora, lo que implica elaborar el proyecto político de la transformación.

El desafío es articular dos dimensiones, la emancipación política y la emancipación económica, que implican la necesidad de una cierta socialización de la acción económica por la vía de la cogestión y un proceso más o menos similar en el ámbito de la política.

En esta dimensión, los grupos actúan sobre su propia condición, transformándose a sí mismos. El proyecto alternativo no es sólo un intento de transformar el modo de administrar la socie-

dad, sino un intento de transformación de la sociedad misma.

No basta, por consiguiente, analizar las características de los grupos sociales a que se ha hecho referencia, en el sentido de que tal cual son pueden ser soportes de una nueva opción. Aunque esto es muy importante, lo fundamental es la capacidad de los mismos para autotransformarse, para lo cual existen hoy condiciones objetivas que lo hacen posible.

Por otra parte el proyecto alternativo en cuanto opción de sociedad, a pesar de la importancia que adquiere el Estado, no debe ser visto como un puro proyecto estatal. Se ha insistido en que el desafío latinoamericano es el de la integración real entre sociedad y Estado. Un intento para orientar el conjunto de la sociedad de forma nueva, implica, además, la voluntad estatal, capacidad de ésta para construir las múltiples dimensiones de su futura forma de ser.

Bibliografía

- Alfonsín, Raúl (1980): *La cuestión argentina*. Buenos Aires: Ed. Propuesta Argentina.
- Cardoso, F.H. (1971): *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- (1975): *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra.
- (1980 a): Una crítica a las tesis actuales sobre desarrollo y dependencia en América Latina. *Transnacionalización y dependencia*. O. Sunkel et al. Madrid: Cultura Hispánica ICI.
- (1980 b): A dependencia revisitada. *As ideias a seu lugar*. Cadernos CEBRAP No. 33. Brasil: Editora Vozca Ltda.
- (1983): *Dependencia y democracia* (E/CEPAL/SEM.10/R.14).*
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1979): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores. Cap. VI.
- Castro, Claudio de Moura y otros (1983): *Novas estruturas sociais e novas formas de organização no Brasil contemporaneo* (E/CEPAL/SEM.10/R.12).*
- Cotler, Julio (1983): *La construcción nacional de los países andinos* (E/CEPAL/SEM.10/R.16).*
- Delich, Francisco (1983): La metáfora de la sociedad enferma. *Crítica y utopía*, No. 10-11. Buenos Aires.
- Faría, Vilmar (1983): *Desenvolvimento, urbanização, e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos* (E/CEPAL/SEM.10/R.6).*
- Filgueira, C. y C. Geneletti (1981): *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL No. 39. Santiago de Chile.
- Lichtensztejn, Samuel (1983). A crise do capital financeiro. *Revista de economia política*, vol. 3. No. 2, Brasil.
- Oslak, Oscar (1983): Privatización autoritaria y recreación de la escena pública. *Crítica y utopía*, No. 10-11. Buenos Aires.
- Tavares, María Conceição (1972): *Da substituição de importações no capitalismo financeiro*. Brasil: Jahan Editores.

*Todas las publicaciones marcadas con un asterisco corresponden a ponencias presentadas al Seminario sobre cambios recientes en las estructuras y estratificación sociales en

América Latina, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 12 de septiembre de 1983).

Cultura, discurso (autoexpresión) y desarrollo social en el Caribe

*Jean Casimir**

La dominación cultural es un fenómeno importante en todo el mundo en desarrollo, pero lo es más aún en aquellos países que, como la mayoría de los caribeños, están recorriendo todavía los primeros tramos del proceso de descolonización. En este sentido, el autor sostiene que el proceso de constitución de los imperios, mediante el cual los territorios conquistados se convierten en "fragmentos de las potencias coloniales", se caracteriza también por la imposición de culturas imperiales que reducen o eliminan a las culturas nativas, limitando así la posibilidad de desarrollo, afirmación y autoexpresión de las poblaciones dominadas. El proceso de descolonización política no habría eliminado esta situación, pues dicha relación de dominación cultural persistiría aun en ausencia de las élites coloniales. La conclusión del autor es evidente: deberían fortalecerse y valorizarse las capacidades autónomas de expresión cultural de las naciones nuevas, pues en ello radica la posibilidad de que puedan construir su identidad propia y elaborar estrategias autóctonas de desarrollo futuro.

Guiado por este hilo conductor, presenta el problema de la descolonización cultural en los países del Caribe. Así, pasa revista a los problemas que plantean la diversidad de lenguas, la ambigüedad cultural de las clases medias, y otros, que adquieren una connotación peculiar por el carácter multilingüe y multicultural de aquella área.

*Funcionario de la Subsección de la CEPAL para el Caribe.

Introducción

La historia del impacto de una determinada población en el medio ambiente físico y social en que se ha emplazado explica su tamaño, tasa de crecimiento, diferenciación en grupos, estratos y clases sociales, así como el conjunto de medios materiales y espirituales que aseguran su regeneración. Las prácticas cotidianas de esa población representan concreciones de esa historia y establecen, sobre la base de su experiencia acumulada, qué opciones son viables para el futuro.

Desde el día en que los europeos pisaron tierra caribeña, estos principios elementales de la vida social se han mantenido en receso. Los esfuerzos de las poblaciones colonizadas por reaccionar a su medio ambiente han sido frustrados, o supeditados a los intereses de los colonizadores. La geografía de las sociedades insulares o cuasinsulares que se establecieron con posterioridad al "descubrimiento europeo", su demografía, sociología, antropología y economía han llegado a ser, hasta cierto punto, resultado de la construcción de los grandes imperios coloniales —en otras palabras—, de la relación entre los colonizadores y los medios físicos y sociales "descubiertos". Es así como, la vida comunitaria de las poblaciones colonizadas e incluso la vida privada de los individuos en la comunidad, se han desarrollado sin que sus protagonistas apreciaran la otra cara de la moneda: su ligazón íntima con otra historia y contenidos culturales, distintivos y autóctonos.

El nacimiento y renacimiento de entidades nacionales autónomas, a menudo en oposición con el imperio colonial, fue consecuencia imprevista e inevitable de las aventuras imperialistas. El propósito de la ciencia social es determinar cómo, entre la dependencia colonial y el control del medio ambiente, se crean las condiciones y aptitudes necesarias para lograr este renacimiento, este "contradescubrimiento".

En forma lenta pero segura los colonizadores van perdiendo terreno. Los avances de los pueblos colonizados en lo que respecta al control de sus condiciones de vida tienen lugar en el contexto de la historia de los países metropolitanos y a la vez en oposición a él. Para acelerar este proceso es imperativo no sólo descubrir alternativas para la sobrevivencia en un mundo real-

mente dominado por los países metropolitanos, sino también ocupar y controlar las fortalezas institucionales construidas por el pueblo en respuesta a esta dominación. En otras palabras, es necesario hacer inventario de las capacidades autónomas de iniciativa colectiva y desarrollarlas sin perder de vista el entorno en el cual (y contra el cual) se demuestran.

La relación entre cultura y desarrollo generalmente incluye los problemas del discurso sobre cultura y desarrollo. Tal relación es similar a la que se observa entre la historia y la historiografía. Obviamente, la forma en que escribimos (y percibimos) la historia refleja y orienta el papel que cumplimos en lo que va a ser historia. *Mutatis mutandis*, nuestras estrategias de desarrollo están condicionadas recíprocamente por la expresión verbal de nuestras experiencias de desarrollo.

En el Caribe, sin embargo, este problema se complica por efecto de peculiares estructuras lingüísticas y culturales. El Caribe es multilingüe y

multicultural. Y entre sus lenguas y culturas se dan relaciones de asimetría y dominación.

Digamos primero que toda participación deliberada en lo que va a ser historia y en las estrategias de desarrollo se realiza, en nuestros días, en las lenguas y culturas dominantes. Más aún, la historia de las clases y élites capaces de influir en proyectos colectivos para el futuro es continuación de la historia colonial, mientras que la mayor parte de la población (y de sus élites de artistas, sacerdotes, curanderos, caciques, etc.) representa el otro aspecto de esta evolución. Por último, y para complicar más las cosas, el conjunto de la población, más allá de distinciones de clases, opera en grados diferentes y, excepto en los casos de Haití y Suriname, tanto en las culturas y lenguas dominantes como en las dominadas. Proponer una ecuación entre los términos cultura, discurso y desarrollo y ofrecer una demostración de ello constituye una empresa de largo aliento; aquí sólo buscamos establecer la necesidad de acometer esa tarea.

I

Conciencia del problema

Usaré tres textos de dos de los más grandes intelectuales del Caribe para definir los problemas desde mi punto de vista. Estos textos que datan de fines de los decenios de 1920 y 1950, forman parte de los trabajos de Jean Price-Mars y Eric Williams. Lejos está de mi propósito, me apresuro a declarar, analizar aquí la producción literaria de estos autores. He escogido estos trozos para identificar los términos de la ecuación y, al mismo tiempo, mostrar que estos problemas han sido discutidos ya por algunas décadas.

Eric Williams (1959) sostiene que la base de la democracia griega era "el reconocimiento del dirigente político como un hombre de cultura, no de una cultura abstracta o de refinamiento intelectual, si no de la cultura de todo un pueblo, de una ciudad completa, de la cual era representante." En otro pasaje del mismo texto agrega que, "como segundo ejemplo de la relación entre la política y la cultura y su interpenetración en la antigua Grecia, citaré a Demóstenes en su ataque a Esquines ante el jurado de Atenas. La po-

derosa exhortación política fue dirigida al hombre común de Atenas, el ciudadano corriente, integrado en un solo cuerpo electoral, gobierno y cultura."

Williams niega la existencia de una cultura caribeña autóctona. En su opinión, el problema de las Indias Occidentales consiste en la destrucción de la cultura precolombina; con excepción de algunas costumbres sobrevivientes, la cultura africana traída por los esclavos dejó pocas huellas. Sostiene categóricamente que "la forma de vida y los valores de las Indias Occidentales son europeos o americanos en todos los niveles."

Por lo tanto, según él, uno de los principales deberes del dirigente político consiste en crear en alguna forma la cultura nacional, ya sea fomentando "todas las producciones culturales que, aunque no autóctonas se basen en una adaptación de los legados europeo y americano," o haciendo un esfuerzo consciente por aunar "las distintas tramas culturales que conforman las Indias Occidentales —europea, africana, india, chi-

na, siria". "Hoy", acota, "la lucha por una cultura nacional no es sólo parte de la lucha por la independencia política, sino también la lucha por instaurar un nuevo orden social."

Según Williams, la carencia de una lengua específicamente caribeña constituye un obstáculo importante a la descolonización la que, en su perspectiva de hombre de Estado, ve como el resultado de una amplia integración, "una confederación cultural, económica, comercial y aun política de los territorios de las Indias Occidentales." Para él, "éste es el más grande de los nacionalismos". El pasaje siguiente con sus numerosas inexactitudes, sirve como ejemplo de la importancia de los problemas del diálogo social en el Caribe y de las enormes dificultades para concebir y sistematizar una política lingüística dentro del marco de los objetivos de desarrollo social: "La principal diferencia entre las Indias Occidentales y Africa o India en sus luchas nacionalistas es que en las primeras no hay una lengua autóctona. El idioma del poder imperial se ha convertido en la lengua materna —inglés en Trinidad, francés en Guadalupe y Haití, español en Cuba y Puerto Rico, neerlandés en Curaçao y Suriname. Pero debido a que el proceso comenzó en la época de la esclavitud, estos idiomas imperiales degeneraron, llegando a ser, en cada territorio, una especie de *patois*, o *creole* como también se les llama, siendo el idioma criollo la *lingua franca* de cada territorio de las Indias Occidentales; por la naturaleza misma de esta región, no existe un idioma criollo común al conjunto. Esto plantea un doble problema: no hay un punto de unión para los movimientos nacionalistas en cada territorio; la ausencia de un idioma común no es sólo una barrera a los contactos y comunicaciones entre las islas... sino impedimento para una cooperación más amplia en el ámbito cultural, entre todos los territorios de las Indias Occidentales."

Price-Mars escribió su famoso libro *Ainsi parla l'oncle* en 1928 durante la ocupación de Haití por los Estados Unidos. Al revés de Williams, considera que sí existe una cultura haitiana. Tenga ésta o no la capacidad para controlar el medio ambiente social es problema aparte. La dificultad que parece enfrentar es la de aumentar la perceptibilidad y el valor de esa cultura. Establece su preocupación desde la primera frase de su libro: "Por mucho tiempo hemos alimentado la ambición de construir la imagen, en los ojos del pue-

blo haitiano, del valor de su folclor". Y por folclor, entiende el conocimiento popular. En este mismo sentido, ni siquiera se cuestiona la existencia de un idioma, ni menos aún el problema de su valor relativo. Como Price-Mars no concibe en 1928 la integración caribeña, dispone de menos variables de trabajo que Williams, por lo cual puede ser más afirmativo: "En cualquier caso, sería fácil coincidir en que, como tal, nuestro *creole* es una creación colectiva resultante de la necesidad sentida por amos y esclavos de tiempos pasados de comunicarse sus pensamientos unos con otros... Por ahora, es el único instrumento utilizado por las masas y por nosotros para expresar nuestros pensamientos mutuos... Sea jerga, dialecto, o *patois*, su papel social es un hecho que no se puede negar. Gracias al *creole* nuestras tradiciones orales aún existen, viven y evolucionan, y a través de él podemos esperar que algún día se zanje esa diferencia que nos separa del pueblo y nos divide en dos entidades aparentemente distintas y a menudo antagónicas."

Veinte años después (1948), sin embargo, en una discusión sobre el problema de la estructura política de la sociedad, a Price-Mars le asalta la misma angustia que a Williams: la expresión cultural es restringida. Identifica las bases del autoritarismo en Haití y plantea el problema del pensamiento colectivo como piedra de toque de la unidad nacional y el desarrollo. Se cae en la tentación, como lo hace él, de concluir que es esencial levantar a los ojos del pueblo la imagen del valor del idioma. Compara la sociedad haitiana hacia fines del siglo pasado con la de 1948 en los términos siguientes: "Por ello, como no deja de existir la nación haitiana, debe ser su inmadurez la que le impide la expresión de su existencia política. ¿No es por lo tanto más correcto pedir prestada a los norteamericanos su calificación de este estado y denominarnos *an inarticulate people*?¹

"*Inarticulate people*: término que describe supuestamente a un pueblo sin poder para expresar su pensamiento, sin poder para expresar y hacer valer su voluntad, y reducido, en consecuencia, a un 'grupo confuso de individuos', paralizado por la ignorancia, rebaño dispuesto a seguir a cualquier dirigente, en la medida que

¹ En inglés en el original.

tenga la suficiente astucia para imponerse. Esa era la situación en 1870-1880, la que realmente

no ha cambiado mucho desde entonces..." (Price-Mars, 1948, pp. 22 y 23).

II

Los términos de la ecuación

La ecuación del desarrollo social caribeño tiene entonces tres términos: i) La existencia de una cultura para el encuentro del líder y su pueblo (Williams); ii) La existencia de un lenguaje para zanjear la distancia entre élites y masas (Price-Mars) y para asegurar una mayor solidaridad entre las fuerzas nacionalistas (Williams); y iii) La conciencia (o ciencia) del valor de esta cultura y este lenguaje (Price-Mars).

Sobre el primer aspecto, podríamos establecer, contradiciendo a Williams y de acuerdo con Price-Mars, que existe una cultura (o culturas) en el Caribe, distinta de la del colonizador, y que su existencia debe distinguirse de su capacidad de sustentarse en todos los ámbitos de la vida social. Pero más que delinear los aspectos distintivos nuestra tarea será la de identificar el ámbito que la cultura occidental no puede cubrir, a pesar de su indiscutible posición dominante, y que así llega a ser la esfera de iniciativas colectivas, y de las reglas por las que éstas se crean y se desarrollan.

En cuanto al segundo punto, la opinión de Williams sobre la lengua madre de los pueblos del Caribe ha quedado obsoleta. Debemos también descartar la noción de que la carencia de una lengua caribeña sea un obstáculo a la integración regional. Sigue en pie el hecho de que dentro de cada país de la región hay una, y sólo una, *lingua franca*. Sin embargo algunos países no tienen un idioma nacional propio, ya que utilizan el del primitivo país colonizador. Si se demuestra que existe un campo específico para el desarrollo de una cultura nacional el problema fundamental de la relación entre cultura y desarrollo no se altera por el hecho de que no haya un idioma criollo en los países originalmente sometidos al dominio español. En su caso, el problema del discurso social se simplifica aparentemente, o al menos no se presenta de la misma forma que en el resto del Caribe.

Este problema, conjuntamente con el del valor de las culturas e idiomas nacionales, exige distinguir entre cultura y el "discurso" a que da origen una cultura específica. El valor de una cultura (y de un idioma) se define por la capacidad que proporciona a sus creadores para superar los obstáculos que enfrentan. Por discurso nacional o autoexpresión, entendemos las fórmulas para responder a los desafíos del medio ambiente, encarnados en la cultura local. Se verá que el valor de las culturas y lenguas locales es cuestión de percepción (de clase), y, en consecuencia, es un aspecto de la lógica de las ciencias humanas correspondientes. El problema por aclarar es el de las condiciones en las que las creaciones autóctonas pueden ser llevadas al uso práctico, permitiendo de esta manera la apreciación de su "valor".

Una vez resuelto este problema, el curso del desarrollo científico (ciencia o conciencia del valor de las culturas y lenguas nacionales) se habría definido y no profundizaremos aquí en ese análisis. Baste decir que el desarrollo de las ciencias humanas busca la utilización óptima de los medios de acción social que controlan los pueblos, y sólo ellos. Hay así la necesidad de hacer más visibles las culturas nacionales y de asegurar el control exclusivo sobre el medio ambiente del Caribe; tal control puede obtenerse proporcionando a las culturas nacionales las herramientas indispensables para manejar el contexto en el cual y contra el cual se desarrollan. A ello seguirá la interpenetración de la política y la cultura, es decir, la culminación de los procesos de democratización en la forma descrita por Williams. En otras palabras, se logrará el control —conocimiento y ciencia— de la cultura nacional y su valor, como el marco dentro del cual el político llega a ser un hombre culto.

III

Los fragmentos de las potencias coloniales

Para comprender cabalmente las dificultades de lograr una "interpenetración de la política y la cultura" en el Caribe, es esencial distinguir, so riesgo de repetir lugares comunes, entre dos niveles superpuestos de historia en la región (y en todo territorio colonizado): el de la política o el Estado, por un lado, y el de la cultura o la nación, por otro.

El primer concepto que acapara nuestra atención es el de territorio nacional que, en las sociedades del Caribe, por lo general insulares, parece no generar problema. En el marco de una discusión sociológica, un territorio no es la arena en la cual se dan determinadas relaciones, sino que surge como creación de esas relaciones. El conjunto de relaciones humanas define el espacio y no al revés. Es por esto que el territorio de los indios caribes, no obstante estar constituido por las mismas islas que habitamos hoy, difiere tan profundamente del nuestro.

Entonces, cuando un ejército extranjero y sus instituciones acompañantes (personas morales) invaden un territorio, este territorio y sus partes constituyentes reciben una nueva definición. La redefinición varía con la naturaleza de las clases dominantes de las naciones colonizadoras. Se crea un "territorio de ultramar" y éste puede existir sólo incorporado a la geografía del poder colonial. De hecho, se observa una expansión del territorio de la nación conquistadora que, conjuntamente con el de otros imperios coloniales, termina por abarcar todo el planeta.

En lo que dice relación con el hábitat de las naciones conquistadas, se le presenta como subconjunto distinto dentro de las geografías imperiales. Nuevos significados, pertenecientes a patrones extraños de pensamiento, se imponen a esos territorios y partes constituyentes. Se deduce en forma clara que en el pensamiento colectivo de las naciones conquistadas hay un traslape de dos sistemas de definiciones superpuestos en dos sistemas de relaciones sociales. (Para facilitar la discusión siguiente, se entenderá que el término "nación conquistada" se refiere a todas las que hoy existen en los límites trazados por los colonizadores.)

En los últimos cinco siglos, el ejército y otras instituciones del colonialismo se interpusieron entre la nación subyugada y su medio ambiente físico y social, impidiéndole así la expresión real de su diferenciación interna (y por lo tanto de su historia específica). La han hecho parte de una nueva totalidad y convertido en un fragmento, homogéneo en su retardo e ignorancia necesarios. La nación ha llegado a ser de este modo "un pueblo sin poder para expresar su pensamiento, sin poder para expresar y hacer cumplir su voluntad." Ha perdido su autoexpresión y puede ser destruida físicamente, a conveniencia de la nación conquistadora y, más precisamente, en beneficio de sus clases dominantes.

Por autoexpresión o discurso de una nación se entiende la expresión de su futuro, sostenido por las instituciones (entidades morales, normas, leyes y costumbres) que conforman su especificidad. Una nación asegura su regeneración gracias a las instituciones a través de las cuales da sentido y forma al medio ambiente. Su discurso es esta conformación de su continuidad, el diseño de su fisonomía futura como secuencia y consecuencia de un pasado común. El concepto de discurso o autoexpresión de una nación es más limitado que el de cultura; es un intento de definir una proyección de la cultura nacional hacia el futuro. Esto lleva a la observación de que una nación conquistada puede perder los medios de expresión deliberada de sí misma y, sin embargo, no perder necesariamente su cultura.

La expansión del territorio de la nación conquistada trae consigo la universalización de su estructura de clases. Se establece un puente entre dos grupos, tan diferentes entre sí como pueden ser dos sociedades nacionales, y la nación oprimida en su conjunto se transforma en la clase más oprimida del imperio colonial. "El grupo confuso de individuos" que ocupan la nueva geografía es una conquista concreta de los colonizadores, y no una mera ilusión óptica o aspecto metodológico del problema. Este "grupo confuso" resulta de un nuevo sistema de individuación y de sus escisiones. Un trayecto único se abre a la evolución de los pueblos colonizados; surgen las *Nuevas*

Inglaterras (en donde los pueblos colonizados son masacrados) o las *Nuevas Españas* (en que los sobrevivientes son sometidos a una u otra forma de opresión). En el primer caso, la forma de pensar nacional desaparece; en el segundo, los medios de expresión de este pensamiento son obstruidos para siempre.

La inexistencia, o casi inexistencia, de poblaciones indígenas en el Caribe no representa mayor diferencia entre la región y América Latina en lo que respecta a los conflictos entre colonizadores y colonizados. Los negros trasplantados al Caribe y otras partes de América se establecieron como naciones conquistadas. El problema es averiguar en qué se transforman estas naciones conquistadas, negras o amerindias, en el marco del proceso de desarrollo planificado por las potencias metropolitanas, y cómo se liberarán de su nueva condición como clases oprimidas.

Como es sabido, la partición del mundo por los imperios coloniales no tuvo lugar en forma amigable y las potencias de ese tiempo han corrido distinta suerte. Los fragmentos de sociedades metropolitanas responsables de la administración y explotación de las colonias sufrieron las consecuencias de esas rivalidades. La diferencia entre los intereses de estos agentes y los de la madre patria se hicieron cada vez más evidentes. Bajo la presión de las clases dominantes locales (criollas) estos fragmentos se emanciparon y formaron nuevos países, llamados "naciones" independientes.

Vale la pena destacar dos aspectos. Estas luchas de clases implican una cierta movilización de los pueblos coloniales, y se reflejan en luchas nacionalistas. Las alianzas de clases contra el poder colonial se expresan en la oposición entre los criollos y los agentes del poder colonial. Lo que es más, antes de que ocurrieran estas secesiones, el concepto de nación independiente no existía en el vocabulario de la América criolla. Los grandes Estados o imperios azteca, inca y maya, y los quilombos, palenques o sociedades selváticas no se percibían como naciones o Estados independientes.

La nación independiente del siglo XIX —o más exactamente, la nación emancipada— lleva el lastre de las aberraciones heredadas de los tiempos de la colonia. Simplemente, los territorios de ultramar no podían, desde el punto de vista de los colonizadores, establecerse como paí-

ses, lo mismo que los grupos que cortaron sus lazos con el imperio colonial; es inconcebible que los pueblos conquistados (independientemente del grado de destrucción de sus propias estructuras) sean considerados naciones en propiedad. Las naciones indígenas subyugadas no se involucran en el conflicto entre criollos y colonialistas².

Tanto en el proceso colonial como en la transición del Estado colonial al Estado nacional, es posible encontrar encrucijadas dobles: por un lado, de naciones y clases sociales y, por otro, de dos posiciones ideológicas contrapuestas —dos formas de autoexpresión— cada una procurando la transformación (o el cambio de forma) de la realidad.

La instalación del Estado emancipado sigue el patrón colonial: el objetivo del proceso de construcción de la nación es el de transformar a los nativos en una serie de unidades idénticas de expresión política. Para lograrlo, es necesario ahogar cualquiera visión del futuro que no coincida con la de las clases dominantes. Por ello, no hay diferencia entre el Estado nacional emancipado y la colonia en lo que dice relación con el funcionamiento de la ideología oficial. Explica por qué, cuando las potencias coloniales pierden su dominio directo en los territorios de ultramar, las instituciones que habían fundado pudieron sobrevivir a las revoluciones, tan remotas como siempre de las perspectivas de las poblaciones locales.

Sin embargo, la patria del criollo difiere de la colonia, en cuanto emprende la construcción de una nación que implica tanto conflicto como diálogo constante con la potencia colonial anterior. En realidad, es esta doble implicación la que caracteriza a este tipo especial de nación. La destrucción de los pueblos conquistados se persigue ahora con la perspectiva de integrarlos en una gran familia nacional. El Estado proclama "educar" al indígena para dotarlo de una nueva identidad: la autoexpresión oficial, la palabra *criolla*.

Los Estados nacientes de la destrucción de los imperios coloniales se diferencian de aquellos

²"La patria del criollo... no era de modo alguno la patria del indio... La tierra ganada, involucra al indio. Y cuando el criollo tiene la vivencia del legado recibido de sus mayores, de 'lo que hoy gozamos', el indio está allí como algo que existe junto a la tierra y existe para trabajarla." (Martínez Peláez, pp. 254 y 255).

que fundaron tales imperios en dos aspectos centrales: en la rigidez de sus límites y en la naturaleza de sus relaciones de clases. Pocas veces se destaca que son, de hecho, los únicos Estados confinados a un territorio fijo y único. Los países coloniales no sólo son propietarios de los llamados territorios de ultramar, sino que sus actividades políticas tienen importancia universal, como en los mejores tiempos de los siglos precedentes.

Lo que es más, un país metropolitano es una unidad nacional en que tuvo lugar un proceso gradual de diferenciación en clases. Un Estado emancipado es un conjunto de clases sociales que siempre está en proceso de transformarse en nación. Aun cuando el comportamiento de las clases dominantes pueda ser idéntico en ambos casos, hay todavía una diferencia básica entre ellos, en lo que respecta al resultado de su comportamiento: las clases dominantes de los países metropolitanos atienden las necesidades del Estado y deben así mantener la cohesión nacional en que se originó su propia existencia; en los Estados emancipados, las clases dominantes, a fin de resguardar el aparato político peculiar que controlan, deben asegurarse que el proceso de construcción nacional nunca llegue a una etapa de evolución que lo pueda completar. La *patria del criollo* es un proyecto que se regenera constantemente como proyecto futuro. Esta regeneración crea al criollo y sirve de base para la cohesión restringida de la que surgen las clases dominantes locales.

Como conclusión, el Estado emancipado está preso en un territorio heredado del colonialismo y en un futuro que es parte del de la metrópoli anterior. El territorio nacional continúa siendo de hecho un fragmento del territorio del país metropolitano y el futuro del Estado independiente forma parte del futuro diseñado por éste.

El contexto de las naciones indígenas contrasta con esta situación. La explotación colonial,

silenciando su autoexpresión, mantiene sus costumbres cotidianas dentro de los límites del medio ambiente visible y en un horizonte temporal de corto plazo. El problema se complica aún más por el hecho de que a medida que el tiempo pasa, y que los países metropolitanos ejercen un control más estricto sobre el medio ambiente, la categoría social formada por los criollos queda obsoleta. La división original de este grupo en clases sociales se hace más y más evidente y los sectores dominados se encuentran en una situación cada vez más cercana a la de los indígenas. En otras palabras, el número de ciudadanos realmente capaces de controlar o simplemente influir sobre el Estado emancipado se reduce día a día.

Al mismo tiempo, el proyecto de construcción nacional se deteriora con cada reformulación. La nación criolla y su Estado emancipado pierden su razón de ser, a medida que su control sobre el medio ambiente continúa disipándose. Se vuelve cada vez más difícil percibir los límites del territorio nacional y defender la capacidad del Estado para definir un plan para el futuro, siquiera en el mediano plazo. Cada vez más, las economías nacionales y los gobiernos emancipados son incapaces de salir de un límite temporal y de un espacio definidos en función de los propósitos de la metrópoli para el futuro.

Para remediar esta incómoda situación, las anteriores colonias, o mejor dicho los países subdesarrollados, han volcado sus esfuerzos en dos frentes: por un lado, se aprecia la creación de proyectos de integración regional y el movimiento de los no alineados, en busca de establecer un nuevo orden internacional; por el otro, se advierte el despertar de los nacionalismos o la creación de nuevas alianzas de clases que pretenden redefinir el Estado y la nación. Es en este último contexto que surge el problema de la relación entre cultura, discurso (autoexpresión) y desarrollo.

IV

Intereses nacionales e intereses de clase

La literatura sociológica alude con frecuencia a la relación entre intereses nacionales y de clase, o a

la transformación de los intereses de un sector específico de la sociedad en intereses de la socie-

dad en su conjunto. Para los países europeos no parece necesario el análisis sistemático de esta transferencia. Rara vez se presta atención a los nexos entre las unidades primarias de una formación social (la familia y la comunidad) y las macrounidades (las clases) que determinan su evolución. La discusión se limita al avance de las formas de trabajo, tipos de empresas y remuneración, y, en general, al mejoramiento de los estándares de vida de la población.

Si se acepta que los países subdesarrollados son conjuntos de clases sociales en proceso de llegar a ser naciones, parecería que el problema debiera analizarse al revés. El problema sería determinar las condiciones en las que los intereses nacionales llegan a ser intereses de clase. La respuesta parece obvia: es decir, cuando la clase mayoritaria oprimida llega al poder; pero no es tan simple. Sin pretender resolver este problema de gran envergadura, nos gustaría mostrar que hoy, dado que todas las clases sociales en el Caribe comparten características similares y, por ende, intereses nacionales parecidos, los intereses creados de las clases dominantes están en sofocar las características nacionales específicas que ellas mismas exhiben.

En el mismo orden de ideas, recordemos que las clases oprimidas, en nuestras sociedades tan abiertas, han encontrado la forma de proteger sus características nacionales, lo que de ninguna manera significa una lucha abierta en defensa de sus intereses económicos o la arrogación de algún poder en el futuro previsible. La dificultad de transformar intereses nacionales en intereses de clase, o al revés, es precisamente, a nuestro entender, el gran escollo en el proceso de democratización del Caribe, especialmente si insistimos en considerar la cuestión del poder en términos de un Estado confinado dentro de un determinado territorio.

En el Caribe, como en toda región colonizada, ciertos fenómenos se dan en el plano local, para desaparecer luego de la conciencia social (desde la perspectiva de las clases y la visión dominantes para abrir paso a realidades provenientes de esferas universales, que, para el pueblo oprimido, no son sino veleidades e ilusiones desligadas de la realidad. Mencionaré dos ejemplos, uno de los cuales será analizado en detalle más adelante.

El dialecto *creole* basado en el francés, como

lo señala Price-Mars, nació de la necesidad de comunicación entre los (primeros) amos (pequeños blancos) y sus esclavos. A principios de la colonización, fue el idioma de las así llamadas islas francesas. Todos lo hablaban y, en general, no hablaban nada más. Entonces el francés se institucionalizó en Francia, la corte empezó a usarlo; una sección de los colonialistas se apartó de la población local y, junto con otros miembros de la administración pública y los recién llegados *grands blancs*, adoptaron el francés (Prudent, 1980 y Bernabé).

Obviamente, la sustitución fue dictada por los intereses de clase. Es también evidente que la transferencia no fue instantánea. Lo más entretenido es que, como por milagro y como en los mejores sueños de las clases dominantes, las así llamadas islas francesas llegaron a hablar francés. Y han pasado siglos y sigue en pie la creencia falaz de que en las colonias francesas del Caribe se habla francés así como un subproducto (versión degenerada, como la llamaría Williams) de este idioma. Los mal informados creen que cronológicamente el francés llegó primero, y el *creole* después. Sobre esta falacia (de clase), se ha construido una serie completa de organismos-instituciones (escuelas, por ejemplo), que, lógicamente, no pueden perder jamás sus características de imposición abusiva.

En la formación de las sociedades caribeñas, así como en la enseñanza de los individuos del Caribe, el *creole* es anterior al francés (y a cualquier otro idioma oficial en su caso).

El segundo ejemplo, que sólo mencionaremos, se refiere a la familia. Hay pocos campos de observación tan desconcertantes como éste para los sociólogos locales. En nuestras sociedades articuladas artificialmente, la familia constituye una innovación social. La sociedad caribeña no está constituida por la suma o combinación de familias individuales. Por el contrario, la sociedad se formó, cronológicamente hablando, antes que la familia; y en cuanto a la familia nuclear, ésta surge sólo después del mejoramiento, siempre susceptible de retrocesos, de los estándares de vida.

En el caso de los blancos, ya fueran piratas, bucaneros o convictos, formaron sociedades de hombres que posteriormente recibieron cargamentos de mujeres, la mayoría prostitutas, que

compraban al contado, y con las cuales organizaban las así llamadas unidades familiares. En cuanto a los negros, no estaban en situación de crear tales unidades. No sólo se les apareaba contra su voluntad (islas enteras estaban reservadas exclusivamente para la procreación de los negros), sino que padre, madre e hijos circulaban como bienes separados en el mercado y eran vendidos según este principio. Establecer una unidad de procreación estable se transformó en una proeza y una conquista social, tanto para los pequeños blancos como para los esclavos negros. Y fue sobre esta invención social que se superpusieron todo tipo de códigos legales, inspirados por una versión u otra de las religiones judeocristianas.

De esta forma, por un lado, ni la historia de la lengua ni la historia de la familia tienen raíces comunes a las de Europa o África. Por el otro, el idioma y la familia son creaciones de las clases dominantes, así como los fundamentos de la nacionalidad caribeña. Lo dicho respecto del idioma y la familia es válido para la educación, la religión, el campesinado, los sistemas de tenencia de la tierra, los principios de sucesión, las relaciones con las autoridades comunitarias o las autori-

dades coloniales/nacionales... en una palabra, toda la cultura oprimida se convierte en una conquista social, un producto de las luchas de clases.

Me parece que los esfuerzos por la sobrevivencia económica calzan en un patrón (una racionalidad) aún no dominado por la reflexión científica. La búsqueda de soluciones a los conflictos de clase no puede limitarse a los meros intereses económicos, al puro mejoramiento de los estándares de vida, sin garantizar estas innovaciones y conquistas sociales. Afirmo, por lo tanto, que el concepto de conciencia de clases, en el estudio de la opresión en el Caribe, incluye la defensa de las instituciones creadas para el mejoramiento de las condiciones de vida. Estas instituciones tuvieron que ser inventadas para sobrevivir a la opresión colonial. En conjunto, constituyen la base de la cultura oprimida y no pueden ser separadas de la defensa de los intereses económicos colectivos de las clases dominadas. Los estándares de vida (el resultado) y la forma de vida (los medios institucionales para lograr este resultado) son parte de la misma unidad indivisible. Los resultados y los medios para lograrlos podrían ciertamente mejorarse y desarrollarse; pero estas dos dimensiones deben incluirse en el mismo proceso.

V

El lugar de la autoexpresión nacional

El problema es mostrar cómo en el proceso de construcción nacional o descolonización, algunas clases sociales se apartan del resto de la población y se las arreglan para satisfacer sus necesidades materiales a expensas de las instituciones endógenas. Trataremos de identificar las diferentes etapas de este proceso y demostrar, con el mismo concepto, que las clases dominantes locales se benefician cuando el esfuerzo de construcción nacional se regenera constantemente como proyecto no realizado: el proyecto (o la autoexpresión) del Estado emancipado.

La transformación de un territorio colonizado en un fragmento de la geografía del país metropolitano representa sólo un aspecto del cuadro. El objetivo final de la vida pública colonial es asegurar la mayor explotación posible del

pueblo colonizado. Esta explotación extrema tiende a reducir a un estricto mínimo los ámbitos necesarios para la reproducción de la vida del pueblo colonizado, afectando incluso el marco de sus vidas privadas. Al negarles el producto de su trabajo y, de ser posible, el mínimo vital para su reproducción biológica, el colonizador les cierra al mismo tiempo el acceso a las formas de vida pública y privada de la metrópoli. El conquistador proporciona así sin quererlo un espacio para la formalización de estructuras familiares y comunitarias y, como resultado, de nuevas estructuras culturales. Estas buscan, entre otras cosas, la distribución óptima de los pocos recursos disponibles que escapan al monopolio colonial. Destruyendo a los grupos dominados e imponiéndoles nuevas formas de individuación, esta for-

ma irrestricta de explotación alienta paradójicamente la creación de nuevas formas de vida social y de una cultura oprimida. En consecuencia, la aparición de soluciones endógenas es uno de los resultados contradictorios de la explotación colonial.

Estas formas endógenas de percibir, concebir y reorganizar el medio ambiente, basadas naturalmente en las tradiciones sobrevivientes de culturas anteriores a la conquista (las tramas disímiles mencionadas por E. Williams) son sistemáticamente menospreciadas o, en el mejor de los casos, consideradas triviales por la nación colonizadora. Sin embargo, debe admitirse que ésta no está totalmente equivocada porque, a primera vista, estas innovaciones no comprometen el sistema colonial. Por el contrario, a corto plazo, aseguran su reproducción, al permitir que el pueblo colonizado sobreviva recibiendo menos que sus requerimientos vitales mínimos, preserve su equilibrio mental pese a lo insensato de su situación (recuérdense a los esclavos nacidos en Africa) y disfrute de la solidaridad social a pesar de la opresión deshumanizante.

En una palabra, el colonialismo tiende a destruir las naciones conquistadas, mientras establece, al mismo tiempo, las condiciones necesarias para el nacimiento de una nueva entidad nacional. En el Caribe, esta tendencia se exagera. La destrucción de las naciones conquistadas ocurre en un medio ambiente distinto del habitat en que debían desarrollarse los sobrevivientes de las masacres. La diáspora africana no es una emigración tribal, sino la transferencia de individuos aislados a los que el sistema colonial intenta privar de toda posibilidad de manejar aun su propio destino individual. En otras oportunidades hemos analizado la creación de nuevas naciones a partir de esta ruptura y vuelta a juntar (Casimir, 1981).

El esfuerzo del pueblo explotado para reorganizarse en nuevas naciones, alrededor de culturas que son también nuevas, es objeto de tergiversaciones odiosas; como estas culturas carecen de instituciones específicamente responsables de producir conocimientos, son incapaces hasta de protegerse de la agresión de las culturas dominantes. El pueblo oprimido permanece impotente para manejar las instituciones del sistema colonial y las definiciones impuestas por ese sistema. Como resultado son incapaces de participar den-

tro del esquema colonial, en una lucha colectiva por la defensa de sus intereses de clase.

Debe destacarse que la explotación de clase en el colonialismo hace surgir las contradicciones anotadas, a largo plazo, en la cohesión social y la creación cultural.

Los parámetros de la lucha de clases que, en este contexto es siempre una lucha de liberación nacional, se definen de esta manera.

La interpenetración de los conflictos culturales y de clases es particularmente compleja a la luz del hecho de que, en el Caribe, excluyendo Haití y Suriname, la gran mayoría del pueblo comparte los dos sistemas culturales que existen. Ya dijimos que los países subdesarrollados constituyen una colección de clases sociales que procuran con dificultad construir una nación. Parece por ello necesario, en este nivel de la discusión, analizar cómo el abismo entre colonizadores y colonizados se transmite a estos últimos, dividiéndolos en "masa" y "élite", convirtiéndolos frecuentemente en "cuerpos antagónicos" y transfiriendo más allá del período colonial una estructura de clases capaz de interferir con los procesos de construcción nacional y descolonización.

En el sistema colonial, es particularmente efectivo hacer alarde de la alteridad cultural para asegurar la solidaridad de asociados étnicos, si no de pares, cuando se busca protección frente a las fechorías de los conquistadores. Pero en la vida pública, y especialmente en el lugar de trabajo, presumir de esa diferencia cultural es forma segura de buscarse dificultades.

La inevitabilidad de las prácticas de aculturación/asimilación tiene sus raíces en esta necesidad de abstenerse de mostrar signos de identidad étnica y cultural con el propósito de aprovechar mejores oportunidades de vida. En la medida que el pueblo colonizado, como comunidad, no es capaz de terminar con la opresión nacional y la explotación de clase, la emancipación individual o un esfuerzo de asimilación es la única opción posible para mejorar los estándares de vida. En este contexto surgen los administradores públicos y privados nativos: los primeros trabajadores asalariados del Caribe. Este es el núcleo básico de las clases medias. El pueblo oprimido, aspirando naturalmente a una vida mejor, ve en la vida de estos administradores (los más privilegiados de los cuales son los funcionarios públi-

cos) una alternativa a su condición de pobreza. Todas las costumbres, estándares, principios y valores que gobiernan estas transferencias de clase son expresiones de la cultura dominante local, versión colonial de la cultura metropolitana.

El dinamismo de la cultura dominante local está subordinado al avance de las estructuras económica, política e ideológica de la metrópoli. En consecuencia, el proceso de aculturación/asimilación nunca acaba. Las clases medias, liberadas de la esclavitud, servidumbre o trabajo manual mal remunerado, viven obsesionadas por el fantasma de la doble identidad nacional. Deben mantener constantemente una prudente distancia entre ellas y las clases desposeídas; esto les permite ganarse los favores de los colonizadores (promoción social) y garantizar a su descendencia los medios culturales e ideológicos necesarios para defender un mínimo bienestar material.

Y así, un conjunto de normas y principios referidos en un comienzo a la vida pública, tiende a penetrar los ámbitos de las vidas privadas de determinados sectores de la población local. La aspiración, sin duda legítima, de un estándar de vida mediano y la preservación de este estándar, exigen un cambio del estilo de vida cuando se logra el éxito. Esto es posible porque, con una menor explotación, estos sectores logran acceder a condiciones materiales que les permiten organizar su vida a la manera europea.

Este repudio del patrimonio local no debe confundirse con la falta de conocimiento o información respecto de estas culturas nacionales. Precisamente, al reconocer y justificar la prevalencia de la cultura colonial, las clases medias oponen un obstáculo insuperable para su asimilación en la cultura occidental. Reconocer la preeminencia de la cultura oficial dominante implica que la cultura oprimida es visible. Por ello, no se trata de que la clase media no perciba la cultura nacional de la que está impregnada —lo quiera o no— sino de que se niega a percibirla. Esta negación representa una expresión inequívoca de la inutilidad de la cultura local en las circunstancias concretas en que se desenvuelve la clase media.

A pesar de este hecho, como la clase media debe renovar sus credenciales cada vez que la metrópoli avanza hacia nuevos horizontes de desarrollo, sus esfuerzos constantes para adaptarse producen a la postre algunos cambios cualitativos en las relaciones entre la cultura nacional

oprimida y la cultura dominante. La necesidad de rechazar las culturas nacionales debe interpretarse como una expresión de sus intereses de clase, en tanto que la producción indefinida de estas mismas culturas nacionales constituye la base material de su existencia como clase peculiar. El proyecto de aculturación, o más precisamente, la occidentalización de las masas, representa la razón misma de ser de las clases medias. El producto final de sus actividades es asegurar que el medio colonizado nunca deje de ser un fragmento del país metropolitano, aun después de la independencia o emancipación.

Los cambios en las relaciones entre las culturas dominante y oprimida producidos por el desarrollo pleno de las clases medias, pueden ilustrarse con una descripción del destino de los idiomas hablados en el Caribe. Es un hecho sabido que en la mayoría de los países de la región los pueblos son al menos bilingües. O más bien, viven una situación diglósica. La característica básica de su estructura lingüística es que los dos idiomas no se utilizan indiscriminadamente en ninguna circunstancia. Algunas actividades se realizan en el idioma criollo (generalmente se refieren a la vida privada o comunitaria y al trabajo manual), en tanto que en otras se usa el idioma oficial (las relacionadas con la vida pública, especialmente la política, materias legales, administración, educación, religión europea).

Como la vida pública y la privada están organizadas en esquemas culturales diferentes, y la primera tiende a sofocar a la segunda, la diglosia pone de manifiesto los usos distintivos de ambas culturas. En principio, la cultura oficial y el "idioma imperial" sirven principalmente para perpetuar el mundo del colonialismo, donde la cultura oprimida y el idioma nacional siguen siendo el medio ambiente por excelencia de la creación endógena.

El mejoramiento de los estándares de vida en el medio colonial es posible sólo con el predominio de la cultura e idioma oficiales. Así, el "idioma imperial" tiende a ser hablado en algunas familias de clase media, y las formas de organización y los valores de la vida privada de la metrópoli echan raíces concomitantemente en el medio colonial nativo. De esta forma, en un momento determinado de la historia colonial, los idiomas oficiales se convierten en lengua materna de una determinada minoría. De esto resulta el surgimiento

miento de generaciones apenas expuestas a la cultura nacional y capaces de prescindir de la solidaridad comunal que define esa cultura. Esta es la clase de pequeños burgueses dispuestos a ocupar el lugar de los colonialistas después de obtenida la independencia.

Los efectos perniciosos de esta escasa visibilidad de la cultura nacional no deben, sin embargo, exagerarse. Ocurre una serie de complejos fenómenos: primero, debido a que este pequeño burgués no constituye realmente una clase dominante capaz de llevar a cabo en forma autónoma sus planes de desarrollo; segundo, porque para ejercer su función de intermediario, debe mantener contacto con los trabajadores manuales colonizados (o recientemente liberados del colonialismo); y por último, porque en sus idas a los países metropolitanos, sus miembros toman conciencia rápidamente de su status de ciudadanos de segunda categoría, lo que los obliga a recurrir expresamente a formas de solidaridad nacional.

En la región, la existencia de lenguas criollas utilizadas como *lingua franca* antes y después de la independencia, fortalece grandemente las culturas oprimidas y hace imposible un rompimiento total entre las clases medias y las explotadas. Diversos mecanismos deben contribuir a este fenómeno. A falta de investigaciones más exhaustivas, nos limitaremos al análisis del uso de los idiomas oficiales y nacionales.

Puede decirse categóricamente que los niños y la juventud del Caribe se divierten sólo en lengua criolla, y de esto deriva una ambigüedad fundamental de la institución por excelencia de la dominación cultural.

"El análisis del papel 'terrorista' del idioma francés en la escuela", escribe F.L. Prudent (1980, pp. 124 y 125) "sería incompleto si se olvidara la otra cara de la moneda: la escuela es también el lugar donde buena parte de la pequeña burguesía urbana descubre y aprende al idioma criollo".

Debe observarse entonces que aun en el caso de la minoría para la cual el idioma oficial llega a ser su lengua madre, el niño obtiene un conocimiento intensivo del vernáculo cuando su círculo

de relaciones interpersonales se amplía y cuando se mueve en forma autónoma dentro de la comunidad. En efecto, sería interesante examinar el uso del vernáculo por las clases medias y las clases dominantes locales en los países del Caribe, como rito de entrada e iniciación a la vida adulta. El uso del vernáculo, lengua de la nación, destaca en sus relaciones con el idioma dominante, como medio de desobediencia, de iniciativa individual, de libertad discutida con pares y controlada por ellos.

El problema es que no se conoce muy bien lo que transmite de la cultura nacional el idioma vernáculo cuando es usado por clases que se han separado de las masas. En cualquier caso, por un lado, puede deducirse que en el Caribe hay presiones sociales que se oponen al distanciamiento entre los sustentadores de las culturas oficiales o dominantes y de las culturas oprimidas. No hay distancias físicas o sociales que separen a las personas y grupos inmersos en esas culturas, salvo en los casos de Haití y Suriname. La situación pluricultural del Caribe ciertamente no es la misma que en los países andinos o mesoamericanos, donde hay un verdadero abismo entre los amerindios y el resto de la población. Es más parecida a la distancia entre campesinos blancos o mestizos de América Latina y las clases urbanas de esas regiones.

Por otro lado, es innegable que las culturas dominantes y dominadas son claramente diferentes entre sí a pesar de que puedan estar estrechamente relacionadas. Mantienen relaciones asimétricas; la cultura colonial dominante promueve toda clase de medidas que buscan destruir y erradicar la cultura local, base de la cohesión nacional. Esta guerra cultural no es más que un aspecto de la opresión colonial. La cultura dominante colonial llega a ser cultura oficial del Estado independiente o emancipado y la guerra cultural toma un giro ambiguo, lo que permite desarrollar una base para la evolución de los sectores de clase media y la pequeña burguesía. La autoexpresión del Estado independiente se adapta a la de la nación, pero cuidándose de no formular un plan que pudiera destruir su estructura de clases.

VI

Barreras al desarrollo de la autoexpresión nacional

Los esfuerzos por destruir las fuentes endógenas de la reflexión y la creación son un aspecto de la dominación de clase en la región. Durante el proceso de liberación nacional o descolonización, la cultura local se hace gradualmente más visible. Esta tendencia es irreversible porque corresponde a la necesidad de las nuevas élites de poder de legitimar sus posiciones. Igual que la colonización, la descolonización es un proceso que se verifica en medio de la defensa de los intereses de determinadas clases sociales. Las clases dominantes y medias del Caribe hacen lo posible por defender sus intereses materiales en su avance por el camino de la descolonización y el desarrollo regional. Price-Mars publicó *Ainsi parla l'oncle* durante la segunda década de este siglo; los defensores del movimiento negrista harían oídos sordos a sus ideas sobre el uso del idioma criollo; y algunos de ellos se erguirían incluso como heraldos de un movimiento francoparlante universal. Más recientemente, una vez que las nuevas élites hubieran ganado el poder en el así llamado Caribe de habla inglesa, los partidarios del movimiento del Poder Negro se opondrían a la dominación blanca abogando por el regreso a África: un África tan distante de las masas como la cultura de la metrópoli y tan cerca de las clases medias como la cultura occidental.

Es por ello necesario comprender cabalmente el significado profundo de la coartada que inventaron las élites para no asumir la cultura nacional y así no propender demasiado hacia una democratización total de las relaciones sociales, de su control y de su dirección. Al mismo tiempo, la ambigüedad y dificultades implícitas en cualquier proyecto de desarrollo cultural que busca la descolonización mental son evidentes. Tales proyectos ayudan a legitimar a las élites del poder pero contradicen sus intereses de clase.

Sin embargo, el aspecto de más difícil explicación es que las clases dominadas no parecen dispuestas a tomar las riendas del poder y exponer el esplendor de su cultura nacional a la vista de todos. Esta es una de las características más íntimas de la negociación social en el Caribe. Contrastando con la ansiedad de algunos secto-

res de la clase media, especialmente los más permeables al lavado de cerebro de los medios de comunicación masivos, la actitud tranquila y serena de las clases dominadas parece indicar que no sienten que su cultura nacional esté a punto de perder la guerra que le ha declarado la cultura oficial. Para las clases oprimidas es, por lo tanto, cosa de escoger entre, por un lado, una conciliación con las estructuras dominantes, logrando así un determinado estándar de vida de corto plazo, y, por otro lado, reformas estructurales profundas, llenas de gloriosas promesas para el futuro, pero inciertas.

Lo que diferencia a los pueblos explotados del Caribe de los de la mayor parte del continente sudamericano, por ejemplo, es que todos están en contacto con los países metropolitanos originales y especialmente con sus mercados de trabajo. Tienen acceso a esas oportunidades, que no deben ser subestimadas a la luz de los niveles de desempleo en la región, lo que les asegura un dominio funcional del conjunto de contenidos de la cultura oficial y la posibilidad de emigrar a la metrópoli.

Esto se traduce en el desbordamiento del Caribe, cuyo territorio cubre no sólo el espacio reducido en que se establecieron nuestros pueblos, sino también los ghettos y suburbios de casi todas las ciudades grandes del Atlántico Norte. En otras palabras, frente al fracaso de las clases dominantes locales para frenar el creciente descenso de los estándares de vida de la población, ésta emigra y reproduce sus formas culturales en el centro mismo de las capitales de los grandes imperios. Hasta ahora, no hay soluciones endógenas que abarquen las instituciones y culturas locales para satisfacer las costumbres de las masas, garantizándoles un mañana mejor. Por lo tanto, con el esparcimiento de la nación caribeña, se hace cada vez más difícil concebir un proyecto para el futuro respetando los límites tradicionales heredados del colonialismo.

Para Eric Williams, el político es un hombre de cultura. En todo caso, es un hecho que los habitantes de la región no promueven un esfuerzo institucionalizado para llevar a cabo la investi-

gación científica a fin de levantar el inventario de su patrimonio cultural y aplicarlo en forma sistemática al desarrollo. La región no dispone de ninguna escuela de antropología, y menos aún, de un centro de investigación cultural. ¿Cómo podría culparse al movimiento de Poder Negro del Caribe por buscar una inspiración en el África distante, cuando no se está trabajando sobre la cultura local, como materia escogida deliberadamente para la reflexión y la práctica científica, y permanece así, en lo sustantivo, más distante y más inasequible aún que la cultura africana?

Price-Mars sugiere el uso del *creole* por ser el único puente entre las élites y las masas. Pero es apenas sorprendente que los partidarios del movimiento negrista, a pesar de su posición doctrinaria, utilicen sólo el francés para expresarse. Se podría suponer ciertamente que las lenguas nacionales del Caribe, como cualquier otro idioma, contienen potencialmente todos los estilos del discurso; pero es un hecho que estos estilos no se han desarrollado ni codificado, ni mucho menos han sido enseñados sistemáticamente. El desarrollo de un discurso literario, científico, político, técnico y, particularmente, la creación de un público capaz de participar en tal discurso, es una tarea colectiva que debiera ser institucionalizada sin demora.

Hemos tratado de mostrar en este trabajo que la forma más antigua de explotación de clase, establecida con la llegada de los europeos, consiste en privar a las naciones oprimidas del "poder de expresar su pensamiento". Hemos recordado que los Estados subdesarrollados de América se inscriben en la misma tradición y que los intereses de clase de sus sectores dominantes están seguros sólo si la cultura nacional no tiene influencia en la creación de opciones para el futu-

ro, por medio de las cuales la tradición anticolonial se llevaría a efecto.

Propondríamos, parafraseando a la Biblia, que en el principio (de la creación) existió el Verbo. El ejercicio del derecho de la nación a expresar su pensamiento colectivo debe ser restablecido. La cultura es una experiencia que se vive, y sus agentes deben ser capaces de utilizarla deliberadamente para responder a los problemas de la vida pública y privada.

Afirmamos que la cultura nacional se creó en condiciones extraordinariamente difíciles, de modo que los estándares de vida de las clases oprimidas pueden ser mejorados. Sugerimos, por lo tanto, que al revés de la estrategia de las clases dominantes del Caribe, el pueblo explotado sigue aceptando grandes sacrificios, tratando de proteger —si no mejorar— sus niveles de vida, pero asegurando la reproducción de su estilo de vida. Sostenemos también que la mejor demostración de esta línea de comportamiento se encuentra en las inmigraciones consiguientes a las grandes ciudades de los países industrializados.

Concluiríamos que el Caribe puede desarrollarse sólo si asegura el florecimiento de su forma de vida, y de su propia cultura. Nos parece que este proceso comienza por la institucionalización del esfuerzo colectivo, para la investigación y la enseñanza sistemáticas en todos los niveles de la cultura local, así como por el desarrollo de idiomas nacionales. Los problemas económicos que enfrentamos no pueden solucionarse manipulando variables económicas. El desarrollo de la economía debe ir aparejado con el de la antropología, porque en el Caribe la lucha diaria del pueblo oprimido muestra que en la formación de su conciencia de clase, las dimensiones económica y cultural son igualmente atinentes.

Bibliografía

- Bernabé, Jean (s.f.): Allocution. *Bulletin de la CSRM*, No. 1. Martinique.
- Casimir, Jean (1981): *La cultura oprimida*. México: Nueva Imagen.
- Martínez Peláez, Severo (1979): *La patria del criollo*. San José de Costa Rica: EDUCA, 5ª ed.
- Price-Mars, Jean (1954): *Ainsi parla l'oncle: essais d'ethnographie*. Nueva York: Parapsychology Foundation, Inc. (primera edición, 1928).
- (1948): *Jean-Pierre Boyer Bazalais et le drame de Miragoane (A propos d'un lot d'autographes), 1883-1884*. Puerto Príncipe: Imprimerie de l'Etat.
- Prudent, F.L. (1980): *Des baragovins à la langue antillaise: analyse historique et sociolinguistique du discours sur le créole*. Paris: Ed. Carinéennes.
- Williams, Eric (1959): The political leader as a man of culture. *Présence africaine*, febrero-mayo, pp. 90 a 103 (Congreso de escritores y artistas negros, Roma, 26 de mayo a 1º de abril de 1959). (El autor desea dejar constancia de su agradecimiento al Sr. P. Raymond por haberle informado de la existencia de este artículo.)

Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales

*Gonzalo Biggs**

En los últimos años han aparecido muchos estudios sobre el tema de la deuda externa latinoamericana, pero casi todos lo han enfocado desde los ángulos económico-financiero o político; el atractivo especial de este artículo es que lo aborda desde la mucho menos explorada perspectiva legal.

Los primeros capítulos están destinados a examinar algunos antecedentes históricos, entre ellos los préstamos del período inmediatamente posterior a la Independencia, y algunos de los criterios especialmente importantes como el principio de la "protección diplomática", la Doctrina Drago y las reparaciones de la época posterior a la primera guerra mundial. Más adelante examina el tema de la responsabilidad financiera internacional del Estado, para entrar de lleno después en los aspectos jurídicos de la deuda actual, generada en el mercado del eurodólar.

Entre sus conclusiones, el autor destaca que los países latinoamericanos deben reiterar el carácter político de la deuda y, al hacerlo, subrayar la necesidad de aumentar el crédito público a la región mediante el incremento de las contribuciones de los países desarrollados a los organismos internacionales de financiamiento. Habrá de insistirse en el criterio que el gravamen de la deuda no debería exceder la capacidad y necesidades de los países deudores. Finalmente, propone el análisis de fórmulas concretas de reducción de dicho gravamen mediante su transformación en bonos a precio e intereses fijos.

*El autor es funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Este artículo representa la opinión personal del autor y no necesariamente la del organismo donde éste trabaja.

Introducción

Este artículo se refiere a los aspectos legales de la deuda del sector público latinoamericano con la banca comercial. No incluye, por lo tanto, el tema de la deuda del sector privado o aquella del sector público latinoamericano con otros gobiernos o entidades gubernamentales o intergubernamentales.

Aunque las cuestiones legales a que da origen la suspensión del servicio de la deuda de un ente público se conocen en América Latina desde antiguo, la crisis actual tiene elementos que la diferencian de otras situaciones ocurridas en el pasado. Algunos de estos elementos son el origen común de la fuente del financiamiento y que proviene del mercado del eurodólar, y su dimensión global y elevado monto cuyos efectos paralizantes retardan de manera general el proceso de desarrollo económico y social de la región.

El análisis del tema requiere mencionar algunos precedentes y su evolución así como los principios aplicables en materia de responsabilidad financiera del Estado. Nos referiremos, también, a los derechos que asisten a un acreedor al producirse el incumplimiento de las obligaciones de un préstamo, a las características de algunas de las renegociaciones ya efectuadas y a las decisiones judiciales pronunciadas en litigios iniciados por bancos en contra de entidades públicas latinoamericanas ante los tribunales de Estados Unidos.

La deuda del sector público latinoamericano con la banca comercial está formalizada en contratos privados de redacción relativamente uniforme cuyas estipulaciones recogen las prácticas y costumbres propias del financiamiento proveniente del mercado del eurodólar. Cada cláusula de estos contratos ha sido cuidadosamente redactada y es el resultado de muchos años de experiencia de financistas y abogados especializados. El idioma prevaleciente es el inglés y tanto la jurisdicción como la ley aplicables al cumplimiento y ejecución de estos contratos son las elegidas por los bancos acreedores que, generalmente, serán las de Londres o Nueva York. El análisis de las cuestiones legales derivadas del cumplimiento y ejecución de estos contratos requiere necesariamente hacer referencias al derecho anglosajón.

En cuanto a su monto, en términos globales y regionales, la deuda latinoamericana constituye

la obligación pecuniaria más elevada de la cual se tenga memoria. Se trata de una suma en constante aumento estimada a fines de 1983 en 336 000 millones de dólares (BID, 1984a, p. 21) y cuyo gravamen afecta individual y colectivamente el patrimonio, ingresos y condiciones de vida de aproximadamente 350 millones de habitantes. No existen precedentes acerca de las consecuencias que la agravación de esta crisis podrá tener en la economía e instituciones de la región y países que la integran.

Sin embargo, en la medida en que el gravamen de la deuda también afecta de manera crítica el ejercicio de las funciones básicas del Estado, sus efectos trascienden los límites de una relación puramente contractual, civil o comercial, y adquieren una evidente connotación pública. Las consideraciones aquí expuestas respecto a las consecuencias que el gravamen de la deuda tiene sobre un Estado individual también son aplicables en gran medida al conjunto de la región latinoamericana.

En 1983 la región debió destinar para el servicio de la deuda una suma equivalente al 64.6% de los ingresos corrientes en divisas provenientes de sus exportaciones de bienes y servicios en dicho año, y por segundo año consecutivo los ingresos netos de recursos medidos en proporción a los desembolsos brutos arrojaron un saldo negativo del 35% de los desembolsos, equivalente a un egreso neto estimado de 17 000 millones de dólares en 1983 (BID, 1984b, cuadro 59, p. 490) lo que convierte, así, a América Latina en una exportadora neta de capitales.

Las aflicciones de la crisis actual obligan a reexaminar la validez del esquema de financiamiento aplicado y que se refleja en la estructura de la deuda. En 1965, sólo un 12% de la deuda pública externa latinoamericana provenía de préstamos de la banca privada y, en cambio, un 60% provenía de fuentes oficiales bilaterales y multilaterales (BID, 1984b, p. 490). En 1982, esta estructura había cambiado radicalmente: el financiamiento oficial se había reducido a un 30% y, en cambio, la participación de la banca comercial se había elevado a un 60% (BID, 1984b). Coincidentemente, el esquema de financiamiento aplicado a partir del decenio de 1960 permitió el crecimiento sostenido del producto interno bruto en promedios anuales nunca inferiores al 5% y que, incluso, en el período 1970-1974, alcanza-

ron al 7.3% (BID, 1984a, pp. 25 y 75). En cambio, tan pronto comienza a sentirse a partir de 1982 el impacto del gravamen de la deuda contraída con la banca comercial, los índices de crecimiento se vuelven sistemáticamente negativos para el conjunto de la región hasta alcanzar en 1983 un promedio negativo del 3.8% (BID, 1984a). Estas cifras demostrarían, a nuestro juicio, la necesidad de que América Latina insista en el plano político en lograr un aumento del financiamiento oficial a fin de regresar a un esquema que sea compatible con sus necesidades de crecimiento y de desarrollo económico y social.

En la actualidad, el mayor acreedor de la deuda pública latinoamericana es la banca privada comercial o transnacional que ha traspasado las fronteras de su país de origen y que opera desde el mercado del eurodólar, principalmente en Londres u otras ciudades, e incluso desde algunos pequeños miniestados, sin sujeción a regulación alguna. El establecimiento de estas entidades bancarias en Londres coincide con la aplicación por Estados Unidos de diversos impuestos y restricciones a determinadas operaciones bancarias a fin de reducir el flujo negativo de dólares que ese país tenía en el decenio de 1960 con el exterior. Sin embargo, el resultado de esa política fue el inverso al buscado y una parte importante de la banca norteamericana transfirió sus operaciones a Londres y otros lugares desde donde pudo prosperar a niveles espectaculares sin tener que preocuparse de impuestos, restricciones o aquellas regulaciones que normalmente afectan a todo comercio bancario. Aunque el punto sea ahora retórico, esta falta de regulación permitió a dicha banca transnacional excederse en sus operaciones y aumentar sus riesgos a niveles intolerables contribuyendo, así, en importante medida, a la situación crítica que ahora enfrenta América Latina y, en general, el sistema bancario internacional.

Una de las dificultades obvias planteadas por el problema de la deuda resulta de la diferencia entre los objetivos perseguidos por la banca comercial y los gobiernos. Esta contradicción de objetivos llevó a los países latinoamericanos a reiterar en el Consenso de Cartagena "la necesidad de una consideración política de la cuestión de la deuda a nivel internacional... que sólo la voluntad concurrente de los gobiernos de los

países deudores y acreedores permitirá modificar...".¹ La necesidad de substraer el tema de la deuda del ámbito privado y de tratarlo al más alto nivel intergubernamental continúa siendo una

demanda latinoamericana reiterada en sucesivos foros que hasta ahora no ha logrado, lamentablemente, encontrar acogida entre los gobiernos de los países acreedores.

I

Antecedentes históricos

1. *Los primeros préstamos*

Es curioso observar que la crisis actual presenta similitudes con la experiencia que vivieron las repúblicas latinoamericanas al nacer a la vida independiente.

Los primeros préstamos que permitieron a las colonias independizarse de España fueron contratados con financistas privados de la City de Londres pero tenían una evidente connotación política concordante con los objetivos que el gobierno británico de la época tenía con respecto a Hispanoamérica. En muchos casos, comenzando con las gestiones que inició Francisco de Miranda a partir de 1791, el gobierno inglés incluso financió a los patriotas que comenzaban el gran proceso revolucionario. Declarada la independencia, los nuevos gobiernos lograron a través de estos empréstitos ser aceptados como sujetos de crédito internacional mucho antes de obtener su reconocimiento oficial. Esta legitimidad anticipada, que el comercio y las finanzas británicas confirieron a las naciones latinoamericanas, se convirtió, a su vez, en factor de presión sobre su gobierno, que a través del parlamento recibía las demandas de quienes exigían con verdadera urgencia, por ya tener comprometidos sus intereses, dicho reconocimiento oficial (Lynch, 1980). Posteriormente, Lord Palmerston diría que habría sido ayuda financiera la que habría permitido a los insurgentes lograr su independencia (Webster).

Esta primera experiencia latinoamericana con el mundo financiero de Londres fue dolorosa para ambas partes. Para los gobiernos latinoamericanos, si bien políticamente esa ayuda fue

muy importante, el análisis de sus condiciones financieras demuestra que éstas fueron extremadamente onerosas. En lo referente a los prestamistas ingleses, sus expectativas fueron también muy superiores a lo que ofrecía la realidad económica latinoamericana. El penoso resultado de estos préstamos fue una cesación de pagos generalizada que afectó al crédito latinoamericano por muchos años y que influyó decisivamente en la gran crisis de 1825, que llevó a la bancarrota a 36 bancos y obligó al Banco de Inglaterra a intervenir los mercados financieros originando, además, una extensa investigación parlamentaria (Andréadis, 1966, p. 248).

Otra característica de estos préstamos fue que para el público inversionista Hispanoamérica constituía un solo país y, consecuentemente, la cesación de pagos en un préstamo afectaba el crédito de toda la región. Esto explica la iniciativa tomada por México en 1826 —que guarda analogía con una más reciente de ese mismo país en relación con la deuda argentina— de auxiliar a la Gran Colombia cuando este país quedó imposibilitado de cumplir sus compromisos con motivo de la quiebra de la casa Goldschmidt. En esa oportunidad, Rocafuerte, el representante mexicano en Londres, consideró que el hispanoamericanismo "imponía a las naciones de América la obligación de ayudarse mutuamente a conservar su buen crédito" (Rodríguez, 1975) y, en nombre de su país, concedió un préstamo a la Gran Colombia que le permitió superar la crisis pero que, desgraciadamente, no impidió la cesación de pagos sobrevinida posteriormente (Rodríguez, 1975, p. 168). Según señalaría Lord Palmerston, la totalidad de la deuda latinoamericana (8 023 008 libras esterlinas) contratada a partir de 1822 habría caído en incumplimiento en 1837 (Webster, vol. 1, última página).

¹ Consenso de Cartagena de Indias, 22 de junio de 1984, Declaración N° 9.

2. Protección diplomática

Durante el pasado siglo y comienzos del presente los países del hemisferio norte aplicaron en sus relaciones con otros países y en particular con los de América Latina la denominada "protección diplomática" destinada a auxiliar a la persona, vida o propiedad de sus nacionales en el exterior. Este principio, cuyo origen es muy antiguo, fue recogido por Vattel y utilizado con frecuencia para justificar la intervención de un país en los asuntos de otro, conforme al argumento de que el daño al ciudadano de otro Estado constituía también una ofensa a este último que lo autorizaba para exigir la correspondiente reparación.

La respuesta latinoamericana a la aplicación, algunas veces abusiva, de la protección diplomática fue la llamada doctrina Calvo (1896), según la cual un Estado no tiene responsabilidad por los daños sufridos por extranjeros como consecuencia de conmociones internas o guerras civiles. Calvo basó sus conclusiones en la práctica de los Estados europeos en sus relaciones entre sí y sostuvo la aplicación del mismo principio en las relaciones de esos países con los de América Latina. Frente al derecho a la protección diplomática invocado por Estados extranjeros, Calvo afirmó el derecho soberano de un Estado de someter a su jurisdicción interna las reclamaciones de extranjeros y en todo caso el deber de éstos de agotar la jurisdicción nacional antes de invocar la protección de sus gobiernos. La doctrina Calvo fue rápidamente convertida en doctrina latinoamericana e incorporada a las constituciones políticas y legislación interna de los países de la región. Tanto en la Primera Conferencia Internacional Americana de Washington de 1889-1890, como en la Segunda de México de 1902 los países latinoamericanos aprobaron declaraciones y convenciones adoptando la doctrina Calvo (García Amador, 1981, p. 348, vol. 1). Más recientemente, esa doctrina fue el fundamento del famoso "No" de Tokio por el cual los países latinoamericanos rechazaron en forma colectiva incorporarse al mecanismo de arbitraje patrocinado por el Banco Mundial para la solución de conflictos derivados de inversiones extranjeras.²

²El llamado "No" de Tokio fue emitido por el delegado chileno a la Conferencia Anual del Banco Mundial en repre-

3. Doctrina Drago

El bloqueo de puertos venezolanos ordenado por Gran Bretaña y Alemania el 11 de diciembre de 1902 tuvo consecuencias jurídicas que cambiaron de manera definitiva las relaciones de los países acreedores y deudores con respecto al pago de la deuda pública.

Venezuela tenía deudas por concepto de indemnizaciones de perjuicios sufridos por extranjeros y por atrasos en el pago de su deuda externa. En diciembre de 1902 los representantes de Gran Bretaña y Alemania presentaron un ultimátum, en nombre de sus gobiernos, exigiendo el pago de sus reclamaciones sin discusión alguna. Se agregaba que la no aceptación del ultimátum llevaría al comienzo de hostilidades. Venezuela respondió manifestando que el país se encontraba en guerra civil y que restablecida la normalidad se atenderían las reclamaciones presentadas. A continuación propuso someter el asunto a arbitraje. La respuesta europea, a la que se plegó Italia, fue de ignorar el ofrecimiento de arbitraje e iniciar el bloqueo efectivo de puertos venezolanos. Después de iniciado el bloqueo, el 29 de diciembre de 1902, el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Luis María Drago, envió al Ministro argentino en Washington, una nota planteando lo que ahora se conoce como la doctrina de su nombre.

Drago rechazaba la asimilación de las relaciones existentes entre un acreedor y un deudor privados a las que deben existir cuando el deudor es un Estado soberano. En primer lugar, Drago afirmaba un concepto absoluto de la soberanía del Estado según el cual un acreedor que contrata con una entidad soberana sabe que "no pueden iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella, ya que ese modo de cobro comprometería su existencia misma, haciendo desaparecer la independencia y la acción del respectivo gobierno". En segundo lugar, Drago, citando a Hamilton, afirmaba que "los contratos entre una nación y los individuos particulares son obligatorios según la conciencia del soberano y no pueden ser objeto de fuerza compulsiva" (Pérez Triana, 1908).

sentación de los países latinoamericanos miembros del Banco. Véase Ruiz, 1964.

Finalmente, apoyándose en la doctrina de Monroe, Drago afirmaba que “el cobro militar de los empréstitos supone la ocupación territorial para hacerlo efectivo, y la ocupación territorial significa la supresión o subordinación de los gobiernos locales en los países a que se extiende” (Pérez Triana, 1908).

La nota Drago dio lugar a intensas consultas diplomáticas y fue ampliamente comentada por la prensa internacional pero no logró influir en la sentencia que pronunció la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya el 22 de febrero de 1904. Al no llegarse a acuerdo entre Venezuela y los países intervinientes respecto a la forma de pagar las obligaciones vencidas, las partes sometieron el asunto al arbitraje del referido tribunal. Este último resolvió que entre aquellos países que habían ejercido la fuerza para lograr el pago de sus créditos y aquellos que no lo habían hecho (por lo menos ocho países se encontraban en esa situación), gozaban de preferencia los primeros. Es decir el alto tribunal en la oportunidad indicada legitimó el empleo de la fuerza para el cobro de las deudas públicas (Scott, 1916, p. 55).

Sin embargo, durante la Segunda Conferencia de La Paz, de La Haya, de 1907, Estados Unidos presentó la “proposición Porter” que recogía la esencia de los principios de Drago pero con dos modificaciones importantes: en primer lugar, la proposición Porter sólo se aplicaba a deudas contractuales; en cambio, la doctrina Drago no distinguía y regía, por lo tanto, con respecto a cualquier obligación pecuniaria del Estado. En segundo lugar, la proposición Porter exigía que el deudor demostrara buena fe y se estimaba que ésta faltaba cuando el Estado deudor rechazaba o dejaba sin respuesta una oferta de arbitraje o habiéndola aceptado, hacía imposible su iniciación o, después de rendido el fallo, rechazaba la sentencia pronunciada (Pérez Triana, 1908, p. 88).

La proposición Porter quedó incorporada al texto de la Convención que limita el empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales aprobada por la Conferencia de La Haya. Sin embargo, los países latinoamericanos no quedaron satisfechos por cuanto el principio aprobado no era absoluto y, además, se insistía en imponer el arbitraje para resolver materias que, conforme a la doctrina Calvo, pertenecían a la jurisdicción exclusiva del país deudor.

Posteriormente, el 23 de diciembre de 1936, se suscribió en Buenos Aires el protocolo de no intervención que declara inadmisibles la intervención de cualquiera de los contratantes “directa o indirectamente, y sea cual fuera el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otra parte” (Artículo 1). Como puede observarse, al consagrarse el principio de la no intervención, quedó implícitamente acogida la doctrina Drago por cuanto se rechazó así de manera absoluta el uso de la fuerza para el cobro de la deuda pública. La prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza por un Estado en contra de otro ha sido también recogida, con mayor amplitud, en los Artículos 2 (párr. 4) de la Carta de las Naciones Unidas, y 18 de la Carta de Bogotá.

4. Las reparaciones del período posterior a la primera guerra mundial

“Resultan sorprendentes las similitudes entre la crisis actual de la deuda y el llamado problema de las transferencias en la década de los años veinte, asociado con el servicio de las deudas resultantes en la Primera Guerra Mundial” (BID, 1984b, p. 199). Dentro del problema de las transferencias quizás ninguno sea tan atinente al caso latinoamericano como el que vivió Alemania y que culminó en una de las crisis financieras más grandes que haya sufrido país alguno.

El Tratado de Paz de Versalles justificó las obligaciones financieras impuestas al país vencido en la afirmación de que Alemania era la exclusiva causante de la guerra (Artículo 231) y estableció que dicho país debía pagar una compensación “por todos los daños sufridos por la población civil de los Países Aliados... y su propiedad durante el período de beligerancia...” (Artículo 232) quedando constreñido a cooperar al restablecimiento de la vida económica e industrial de los mismos países (Artículo 235).

El grueso de estas obligaciones carecía de monto y correspondía a la llamada Comisión de Reparaciones, creada por el Tratado, transformarlas en sumas líquidas y exigibles. Esto no era accidental por cuanto el Tratado sólo insistió en los aspectos punitivos de las responsabilidades establecidas pero ignoró determinar las posibilidades económicas de cumplirlas a pesar de reconocer “que los recursos de Alemania son inadecuados”.

cuados... para efectuar una reparación completa de todas las pérdidas y daños" (Artículo 232).

Además del pago de las reparaciones, Alemania debía efectuar prestaciones en especie. El 26 de diciembre de 1922 la Comisión de Reparaciones resolvió que Alemania se encontraba en incumplimiento de su obligación de entrega de madera a Francia. Esta circunstancia sirvió de base a la ocupación del Rhur por tropas belgas y francesas iniciada el 11 de enero de 1923 con el objetivo de realizar una explotación directa con cargo a lo adeudado. Esta experiencia fracasó por cuanto el pueblo alemán apoyado por su gobierno impidió de hecho que se cumplieran los anteriores objetivos y, además, suspendió el pago de las reparaciones, teniendo lugar una de las inflaciones más espectaculares de la historia monetaria universal.³

El monto final de las reparaciones sólo se fijó en enero de 1930, en el equivalente de 26.000.000.000 de dólares pagadero en 60 cuotas hasta 1988 (Flemming 1983, p. 339). Sin embargo, para esa fecha tanto la situación económica mundial como la de Alemania ya no permitían el servicio de una deuda de esa magnitud. Algunos meses después el Presidente de los Estados Unidos declaraba la moratoria por un año del pago de las deudas de guerra de los países aliados y de las reparaciones alemanas (Departamento de Estado, 1931).

Desde un punto de vista práctico, el pago de las reparaciones se extinguió en junio de 1932, fecha en que los países aliados acordaron substituir las reparaciones por el pago de bonos cuya cobranza, fecha y condiciones de emisión fueron confiadas a una organización intergubernamental creada especialmente —el Banco de Pagos Internacionales (Gathorne-Hardy, 1947). Por otra parte, los países aliados, incluidos Gran Bretaña y Francia también cesaron en el pago de sus deudas de guerra con Estados Unidos y, a partir

de 1931, éstos fueron meramente simbólicos hasta extinguirse definitivamente a partir de 1933 (Flemming, 1938, p. 352).

La experiencia alemana ofrece los siguientes precedentes aplicables a la deuda latinoamericana:

a) No tiene objeto buscar a los culpables de la crisis latinoamericana y, sin duda, es inaceptable la sugerencia de que su responsabilidad pertenezca exclusivamente a los deudores y que sólo ellos deban sufrir sus consecuencias. Lo importante no es sancionar a determinados países en beneficio de otros —como se hizo con Alemania— sino reconocer que tanto los gobiernos de los países acreedores como de los países deudores deben compartir las consecuencias de la crisis y hacer esfuerzos comunes para resolverla.

b) Existe un límite al volumen de los recursos financieros que un país puede transferir al exterior sin que ello trastorne de manera irreparable las condiciones de vida de su población y organización social y política. El ejemplo de Alemania ahorra comentarios sobre los trastornos institucionales que la prolongación de los actuales índices negativos de transferencia de recursos podrían tener sobre los países de América Latina.

c) La invasión del Rhur muestra que las medidas coercitivas como método para obtener el pago de la deuda pública sólo agravan las relaciones entre países y no satisfacen los objetivos buscados. En los tiempos actuales los métodos coercitivos pueden revestir formas más sutiles (un experto ha sugerido transformar la deuda en capital y que se permita a los acreedores hacerse dueños de los recursos naturales productivos de los países deudores) (*Wall street journal*, 1984).

d) La solución final que los países acreedores dieron al problema de las reparaciones alemanas y que consistió en su sustitución por bonos cuya administración fue confiada a una entidad intergubernamental tiene rasgos positivos cuya aplicación al caso latinoamericano merece ser estudiada. La posibilidad de transformar una deuda de monto variable y en constante aumento por una deuda fija a un plazo compatible con la capacidad de pago del país deudor parecería ofrecer evidentes ventajas (Guerguil, 1984).

³En enero de 1923 el dólar valía 17 972 marcos; el 14 de noviembre del mismo año su valor excedía los mil millones de marcos (Nussbaum, 1954).

II

La responsabilidad financiera internacional del Estado

La razón por la cual los Estados cumplen con sus obligaciones financieras no proviene de la existencia de una norma jurídica imperativa que así lo determine sino que, probablemente, de la explicación de Einzing (1973) de que "el único incentivo que un gobierno extranjero tiene en pagar sus deudas es su intención de endeudarse de nuevo." Lo que ahora angustia a los acreedores, sin embargo, es la falta de seguridad de que pueda mantenerse ese incentivo. La cuestión es que aquellos bancos que ya han arriesgado varias veces su capital en préstamos a América Latina continúen manteniendo vigente "el incentivo" de otorgar nuevos préstamos a la región.

Lo anterior obliga a examinar lo que ocurriría si un gobierno cesara o repudiara el cumplimiento de sus obligaciones financieras internacionales. Esta materia, como se sabe, forma parte del tema más general de la responsabilidad internacional del Estado sobre la cual no existe acuerdo en el derecho internacional. Profundas divergencias han impedido desde la época de la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930 hasta la fecha progresar en la adopción de reglas o principios. Por otra parte, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas encargada desde 1956 de elaborar un proyecto de convención sobre responsabilidad de los Estados aún no concluye su mandato.

Sin perjuicio de no existir normas imperativas que regulen la responsabilidad financiera internacional del Estado y que determinen si sus obligaciones con un acreedor privado extranjero quedarán sujetas al derecho público o privado internacionales⁴ en lo relativo al cambio de régimen político existen importantes precedentes que deben mencionarse.

Sin perjuicio de no existir normas imperativas que regulen la responsabilidad financiera internacional del Estado y que determinen si sus obligaciones con un acreedor privado extranjero quedarán sujetas al derecho público o privado internacionales⁴ en lo relativo al cambio de régi-

men político existen importantes precedentes que deben mencionarse.

1. Reconocimiento de las obligaciones de gobiernos anteriores

Con excepción de la revolución cubana y otros casos de menor importancia, los países de América Latina han mantenido desde su independencia hasta la revolución sandinista una práctica absolutamente consistente de reconocimiento de las obligaciones financieras contraídas por gobiernos anteriores.

La práctica latinoamericana sigue los principios de la primera República Francesa que en su Constitución Política declaró aceptar y reconocer las deudas contraídas por la monarquía depuesta. Los principios aplicados por Francia y América Latina descansan en la teoría de la identidad permanente del Estado y de la continuidad que debe existir entre los gobiernos y obligaciones por ellos contraídas. En cambio, cuando un gobierno ha repudiado las deudas de su antecesor ha aplicado un criterio casuístico basado en la naturaleza o destino supuestamente ilegítimos de esa deuda.

Aun antes de obtener el reconocimiento de su independencia las repúblicas hispanoamericanas declararon solemnemente a través de sus respectivas legislaturas como suyas y prioritarias las deudas que España había contraído con anterioridad sobre sus territorios. Posteriormente, en los tratados de reconocimiento las Repúblicas nuevamente aceptaron de manera expresa tomar a su cargo el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas con anterioridad por España.⁵

entre un Estado y un contratante privado extranjero no es en absoluto clara; cita a Jean-Flavien La Rive (1965, p. 265) que afirma que "La ley aplicable a un contrato internacional es una cuestión polémica y compleja."

⁵ Moore (1906, pp. 342 y 343) cita el Artículo VII del Tratado de febrero 16 de 1840 con Ecuador; el Artículo XI del Tratado de octubre 9 de 1841 con Uruguay; el Artículo IV del Tratado de abril 25 de 1844 con Chile; el Artículo V del

⁴Schuster (1973) señala que la ley aplicable a un contrato

Los precedentes anteriores han sido reiterados múltiples veces. Como ilustración sólo mencionaremos los casos de Brasil en 1889 y Nicaragua en 1979.

Al establecerse la República Federativa del Brasil rumores promovidos en el extranjero que afectaban el crédito del nuevo régimen y en que incluso se afirmaba la implantación de un nuevo calendario positivista, obligaron al gobierno a clarificar su posición frente a la banca internacional. En esa oportunidad el Ministro de Hacienda, Ruy Barbosa, envió el siguiente histórico telegrama: "Gobierno hállese constituido en República de los Estados Unidos del Brasil. Monarquía depuesta. Familia imperial dejó el país. Provincias adhieren. Tranquilidad y satisfacción general. Poder Ejecutivo confiado gobierno provisional... República respeta rigurosamente todos los compromisos, obligaciones y contratos del Estado" (Mangabeira, 1960, p. 43).

El precedente de Nicaragua es importante por cuanto su gobierno manifestó, a poco de asumir el poder, que no reconocería, por ilegítima, aquella deuda contraída por el régimen anterior en la compra de armamentos o cuyos recursos no hubieran ingresado al país (Naciones Unidas, 1979). Posteriormente dicha posición fue rectificada en favor de la doctrina del reconocimiento total.

2. Repudio de las obligaciones de un gobierno anterior

El ejemplo clásico de repudio es el de la Unión Soviética que, mediante decreto del 10 de febrero de 1918, declaró que:

"1° Todos los préstamos del Estado contraídos por los gobiernos de los latifundistas y burgueses de Rusia... se anulan. Los cupones de estos préstamos correspondientes al mes de diciembre no serán pagados;

- 2° Las garantías dadas por dichos gobiernos para préstamos efectuados por diferentes empresas e instituciones también se anulan; y
3° Todos los préstamos extranjeros se anulan sin excepción e incondicionalmente" (Langsam).

La posición anterior fue, sin embargo, gradualmente modificada en los años siguientes. En efecto, con ocasión de una conferencia celebrada en Génova en 1922 la delegación soviética envió a Gran Bretaña una comunicación expresando que "no podría admitir responsabilidad por las deudas de sus predecesores mientras su gobierno no fuera reconocido formalmente y *de jure* por las potencias respectivas" (Wilson, 1934, p. 26). Se sugería, de esta manera, que el pago de las deudas públicas se subordinaba al reconocimiento *de jure* del gobierno soviético por las potencias occidentales.

La sugerencia soviética fue prontamente recompensada con el reconocimiento por el gobierno laborista fundado en que "aunque técnicamente separada del reconocimiento, una de las cuestiones de la más grande importancia es la solución de las reclamaciones pendientes entre los gobiernos y nacionales de ambos países y la restauración del crédito de Rusia" (Toynbee, 1926).

El pago de la deuda rusa a Estados Unidos estuvo también condicionado al reconocimiento de la Unión Soviética y uno de los métodos que los gobiernos acordaron en 1933 para facilitar la solución de las cuestiones pendientes fue el traspaso o cesión al Gobierno de Estados Unidos de las acciones o derechos que, como sucesor de los gobiernos rusos precedentes, le correspondían al gobierno soviético sobre propiedades o bienes en los Estados Unidos. La ejecución de este traspaso en favor del gobierno norteamericano dio lugar a litigios y fallos de la Corte Suprema en uno de los cuales se dio carácter retroactivo al reconocimiento de la Unión Soviética "y se validaron todas las acciones y conducta de dicho gobierno desde el comienzo de su existencia."⁶

Posteriormente, la denominada Comisión de

Tratado de mayo 30 de 1845 con Venezuela; los Artículos v de los Tratados de julio 21 de 1847, mayo 10 de 1850 y julio 25 de 1850 con Bolivia, Costa Rica y Nicaragua, respectivamente; el Artículo iv del Tratado con la Confederación Argentina de 9 de julio de 1859 y con la República Argentina de 21 de septiembre de 1863; el Artículo iv del Tratado de 29 de mayo de 1863 con Guatemala y con El Salvador de junio 24 de 1865.

⁶Juicio de Estados Unidos contra Belmont (301 U.S. 324) (1937).

Reclamaciones Extranjeras (*Foreign Claims Settlement Commission*) asumió responsabilidad por el cobro de todos los dineros adeudados o que pudieran adeudarse al Gobierno de Estados Unidos como cesionario de los derechos que le fueron

traspasados en virtud del Acuerdo Litvinoff de 1933.⁷ Sin embargo, en términos prácticos, la mayor parte de la deuda rusa anterior al decreto de repudiación continúa impaga y, probablemente, no será pagada nunca.

III

Características del financiamiento obtenido del mercado del eurodólar

El financiamiento obtenido del mercado del eurodólar de Londres tiene características que lo diferencian de cualquier operación convencional y que proviene de las particularidades de dicho mercado, de la forma como actúan los bancos participantes (organizados en consorcios) y del contenido prácticamente uniforme de los contratos de préstamo.

1. Mercado del eurodólar

Desde un punto de vista jurídico hay tres rasgos de este mercado que interesa destacar.

El primero es su falta de regulación por parte de alguna entidad gubernamental o intergubernamental y que constituye la razón misma de su existencia. Esta ausencia de regulación se refiere no sólo a las operaciones individuales sino también a las operaciones de los bancos asociados.

En términos prácticos la no regulación significa que un banco no tiene que someterse a las exigencias que las legislaciones nacionales imponen a quienes se dedican a la actividad bancaria. De estas exigencias la más crítica es la relativa a la reserva o encaje que debe mantenerse en relación con las operaciones realizadas y que no existe para quienes intervienen en este mercado. Otra característica es la importancia que tienen los préstamos y depósitos interbancarios que permiten trasladar recursos velozmente de una entidad a la otra sin otra formalidad que una llamada por teléfono. De esta manera, cuando un banco otorga un préstamo lo hace utilizando sus propios recursos o, conforme a las circunstancias, los obtenidos en préstamo de otros bancos. Esta flui-

dez en la movilización de recursos permite satisfacer con prontitud una gran demanda, pero, al mismo tiempo, determina que el incumplimiento de un solo banco puede hacer peligrar el funcionamiento de la totalidad del sistema. Esta vulnerabilidad fue puesta de manifiesto por la crisis mexicana de 1982 en cuya oportunidad seis bancos: Bancomer, Banamex, Banco Serfin, Comermex, Somex y Banco Internacional con agencias en el mercado interbancario de Londres no pudieron cumplir por algunos días con sus obligaciones de depósito con otros bancos y, según un periodista, "si dichas cuentas se hubieran congelado..., la totalidad del mercado interbancario podría haberse derrumbado, con efectos devastadores en Londres, y, probablemente, Nueva York" (Kraft, 1984). Afortunadamente la crisis mexicana se resolvió para el gran alivio de los mercados financieros de Londres y New York.

Finalmente, el mercado del eurodólar tiene sus propias reglas para fijar la tasa de interés de LIBOR (*London Interbank Offered Rate*) que corresponde al valor que un banco que opera en el mercado interbancario de Londres paga a otro banco que opera en el mismo mercado por un depósito en eurodólar por un plazo no superior a un año. LIBOR se determina por la cotización que los llamados bancos de referencia participantes en una operación de préstamo (*reference banks*) efectúan a una hora determinada del día prefija-

⁷*Settlement of International Claims*, Ley 96-209 (1980); la versión original es de 1949.

do contractualmente para determinar el interés aplicable y que generalmente se paga periódicamente cada tres o seis meses. LIBOR es, por cierto, un interés variable que fluctúa de acuerdo con el movimiento del mercado de Londres y sobre cuyo monto el deudor paga un porcentaje fijo (*spread*) que se negocia para cada operación.

Lo expuesto explica por qué la deuda de América Latina oscila periódicamente, ya que ha sido contraída a los intereses variables de LIBOR o del *prime rate* (interés que los bancos de Estados Unidos cobran a sus mejores clientes) que reflejan las fluctuaciones de los mercados de Londres y Estados Unidos, respectivamente.

Los gobiernos latinoamericanos desearían ver a un gobierno responsable de las actividades de los bancos acreedores y que actuara de contraparte en las negociaciones relativas a la deuda. Como se sabe, hasta ahora este deseo no ha sido escuchado en los países acreedores. Esto contrasta con lo ocurrido con las obligaciones del sector privado de algunos países en que los acreedores, al surgir dificultades de pagos, obtuvieron la garantía gubernamental de dichas obligaciones a pesar de que las mismas en muchos casos incluyeron operaciones especulativas o fraudulentas, lesivas para las economías nacionales. Este resultado lo obtuvieron los bancos después de presionar a los gobiernos que inicialmente opusieron resistencia; una forma de presión particularmente efectiva "fue la reducción o la supresión de los créditos a corto plazo" (CEPAL, 1984, p. 74).

2. Los consorcios de bancos

Los préstamos de bancos organizados en consorcios —que es, igualmente, un producto de la no regulación del mercado de Londres— adquieren importancia a partir de 1972 en que ascienden a 11 000 millones de dólares. Su desarrollo posterior es tan espectacular que, en 1981, se elevan a 178 000 millones (Mac Donald, 1982).

El consorcio tuvo éxito porque permitió canalizar recursos por un volumen superior a la capacidad individual de cada banco participante reduciendo proporcionalmente los riesgos para cada miembro del consorcio. Sus resultados fueron, entonces, eficaces durante los períodos de liquidez anteriores a la crisis y ventajosos para los gobiernos que, a través de este mecanismo, logra-

ron con relativa facilidad préstamos a plazo mediano (de 5 a 7 años y más) por montos hasta entonces sin precedentes para América Latina.⁸

Sin embargo, tan pronto surgen dificultades para el servicio de los préstamos la capacidad de negociación de los gobiernos deudores frente a los consorcios prácticamente desaparece. Un consorcio se forma a través de una carta-mandato del solicitante de un crédito autorizando a un banco para formarlo bajo su jefatura (*lead manager bank*). Paralelamente el solicitante acompaña un memorándum de información detallando su situación económica y financiera que es muy importante por cuanto si, posteriormente, se demuestra haber contenido falsedades, los acreedores pueden reclamar incluso exigiendo el pago de la totalidad del préstamo.⁹ Ambos documentos (carta-mandato y memorándum de información) permiten al banco líder ofrecer participaciones a otros bancos y formar un consorcio que constituirá una relación jurídica separada e independiente del contrato de préstamo que suscribirán el banco líder y el prestatario.

El consorcio refleja la alta capacidad organizativa y la solidaridad institucional de los bancos y aparece reforzado contractualmente por la llamada cláusula de incumplimiento cruzado (*cross default*) que faculta a un acreedor para exigir el pago de la totalidad de un préstamo cuando el deudor ha faltado al cumplimiento de alguna de sus obligaciones financieras con otro acreedor. De esta manera, a través de esta cláusula, el sistema bancario obtiene una protección adicional destinada a impedir que un deudor pueda optar por cumplir determinadas obligaciones y otras no; la cláusula de incumplimiento cruzado lo priva de esa elección y lo constriñe al cumplimiento de todas y cada una de sus obligaciones.

3. El contrato de préstamo

Los contratos de préstamo otorgados en conformidad a las reglas del mercado interbancario de Londres tienen características propias que lo di-

⁸Los llamados préstamos *jumbo* alcanzaron cifras superiores a los mil millones de dólares.

⁹En 1975 tiene lugar el juicio denominado "Colocotronis" entre bancos de Estados Unidos y el bancolíder, European American Bank, por presuntas falsedades en el memorándum de información (MacDonald, 1982, p. 126).

ferencian de cualquier otro. Sus cláusulas tienen una redacción uniforme que reflejan los muchos años de experiencia de los bancos que operan en dicho mercado; consecuentemente, las posibilidades de modificar estos contratos son remotas.

De las diferentes cláusulas de estos contratos de préstamo, nos referiremos a aquellas relativas al pago de comisiones y gastos; jurisdicción y ley aplicables.

a) *Comisiones y gastos*

Además de los intereses el prestatario debe pagar numerosas comisiones y gastos misceláneos que elevan de manera considerable el costo del financiamiento. Tales comisiones incluyen la comisión de manejo que consiste en un porcentaje fijo sobre el monto total del préstamo y que debe pagarse al banco agente al momento de firmarse el contrato; su objeto es compensar los gastos y esfuerzos de organización del consorcio.

La comisión de compromiso consiste en un porcentaje anual que se paga sobre el monto no desembolsado del préstamo durante todo el período en que el banco mantiene vigente la disponibilidad de los recursos. Sobre este punto debe mencionarse que los contratos incluyen numerosas condiciones previas que el prestatario debe cumplir como un requisito al desembolso del financiamiento. Mientras no se efectúan los desembolsos el prestatario debe pagar esta comisión de compromiso.

La comisión de agencia debe pagarse al banco agente por los servicios que presta anualmente durante el período de desembolso y también corresponde a un porcentaje fijo.

Además, el prestatario debe reembolsar a los bancos los gastos específicos efectuados en la organización del financiamiento y que incluyen los servicios correspondientes a gastos de viaje, comunicaciones, correo, honorarios de abogados, publicidad, preparación e impresión de memorándum de información y otros similares.

b) *Jurisdicción y derecho aplicables al contrato*

Atendida la fuente del financiamiento y el domicilio de los bancos, el derecho aplicable a la interpretación y ejecución del contrato será generalmente el del Reino Unido o del Estado de Nueva York. Idénticas razones determinan que el contrato designará a los tribunales de esos

mismos lugares para resolver cualquier controversia o disputa que surja entre las partes, sin perjuicio de que el acreedor tenga siempre la opción de hacer valer sus derechos ante los tribunales del país del prestatario. La cláusula de jurisdicción también incluirá la designación por el deudor de un apoderado con facultad para recibir demandas y la renuncia de inmunidad en lo relativo a iniciación de juicios y la ejecución de sentencias. Las anteriores estipulaciones sobre jurisdicción y ley aplicables, plantean delicadas interrogantes acerca de su validez frente a las disposiciones constitucionales y jurídicas vigentes en la mayoría de los países latinoamericanos que, con diversos matices, prohíben la resolución de los asuntos públicos por jurisdicciones distintas a las nacionales. La infracción a tales disposiciones está generalmente sancionada con la nulidad del acto.

También existe aquí un problema político que Aldo Ferrer (1984) menciona al afirmar que las negociaciones sobre la deuda externa deberían trasladarse de Londres o New York a Buenos Aires, México o Río de Janeiro. Prescindiendo del aspecto político debe admitirse como una realidad insoslayable que los bancos jamás proporcionarán financiamiento conforme a un contrato que confiera al deudor la facultad de determinar la ley o jurisdicción aplicables. En otras palabras, en términos prácticos en esta materia el deudor no tiene opción alguna.

Debe también observarse que muchas de las exigencias legales de los países latinoamericanos en esta materia son excesivas frente a la realidad financiera contemporánea. Indudablemente los gobiernos y los bancos centrales tienen conciencia de esta realidad y por la vía de la interpretación han flexibilizado la aplicación de las correspondientes normas constitucionales.

Como ejemplo puede mencionarse la interpretación desarrollada por la Procuraduría General de Venezuela (1977, p. 55 y ss.) que ha estimado inaplicable el artículo 127 Constitucional a aquellos contratos de préstamo suscritos por el sector público con bancos privados extranjeros por estimar que tales contratos corresponden a una actividad comercial y que no afectan la seguridad y soberanía del Estado.

Otro ejemplo es el de la Corte Federal de Comodoro Rivadavia que revocó el fallo del Juez de Río Gallegos que impidió pactar la prórroga

de jurisdicción en favor de jueces extranjeros en los contratos de renegociación de la deuda externa de la República Argentina.¹⁰ Este importante fallo distinguió entre jurisdicción federal por razón de parte y jurisdicción federal por razón de materia y concluyó que “la jurisdicción federal por razón de parte es prorrogable, aunque la parte sea el Estado Argentino”. Bidart Campos, en nota al pie, agrega que “la prórroga pactada es procedente, porque no parece haber “materia” federal comprometida”.

Es, por lo demás, bastante discutible que un gobierno pueda liberarse de sus obligaciones contractuales invocando la inobservancia de su propia legislación y, citando, por ejemplo, que un contrato ha violado la prohibición constitucio-

nal de someterse a una ley o jurisdicción extranjera. Después de suscrito un contrato e iniciados los desembolsos una conducta como la descrita equivaldría a una repudiación sin justa causa. Sobre este punto (Borchard 1951, p. 120) cita el caso de un préstamo efectuado por bancos norteamericanos a Bolivia y la comunicación que el Secretario de Estado de Estados Unidos envió al ministro de aquel país expresándole que “dejando a un lado la cuestión de la legalidad del préstamo, este Departamento desea llamar la atención al hecho de que el gobierno de Bolivia, después de haber aceptado y utilizado los productos del préstamo parecería estar inhibido de poder afirmar ahora que el préstamo fue ilegal”.¹¹

IV

Derechos del acreedor de la deuda pública latinoamericana

Sin perjuicio del cobro judicial, la legislación norteamericana concede a los bancos un derecho que, en la práctica, es, quizás, más expedito y que consiste en la aplicación de los valores líquidos depositados en las cuentas corrientes al pago de aquellos que sus clientes les adeuden por otros conceptos. Este derecho de compensación de cuentas (*set-off*) permitiría a los bancos acreedores retener y pagarse directamente lo que se les adeude por concepto de obligaciones ya vencidas y pendientes de pago con el producto líquido de las exportaciones de los países deudores depositado en esos mismos bancos (Mayer y Odorrizi, 1982, p. 289).

Por otra parte en el contexto de la actual crisis tanto acreedores como deudores tienen conciencia de que no existen soluciones inmediatas y de que un eventual cobro judicial involucra múltiples riesgos que ninguna de las partes considera prudente asumir.

La crisis mexicana de 1982 demostró, además, que los problemas de la deuda latinoamericana y especialmente los de los países más importantes pueden afectar la viabilidad del sistema financiero internacional y que, por esa razón, su solución no puede quedar entregada a la decisión exclusiva de los bancos. De hecho —aunque el principio de la solución política no haya sido aún reconocido por los países acreedores— la crisis mexicana se resolvió a través de negociaciones intergubernamentales en las que participaron, entre muchos otros, el Departamento del Tesoro y el Fondo de Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco de Inglaterra, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Pagos Internacionales.

Por otra parte, debido a que la solución dada a la crisis mexicana de 1982 no constituyó un precedente aplicable a otros países ni los países acreedores han aceptado el planteamiento de la Declaración de Cartagena en cuanto a buscar

¹⁰ *Revista argentina de jurisprudencia*, sentencia de 8 de octubre de 1983 en juicio en contra de Aerolíneas Argentinas. El juez de Río Gallegos también ordenó en el mismo fallo la prisión del Presidente del Banco Central Argentino.

¹¹ La comunicación del Departamento de Estado es del 9 de abril de 1922 y apareció en *Foreign relations*, 1923, 1, p. 443.

una solución política y global al problema de la deuda, los bancos conservan un amplio margen de acción para ejercer sus derechos prescindiendo de consideraciones políticas a largo o mediano plazo.

Frente al incumplimiento de las obligaciones financieras de un deudor los bancos tienen la opción de insistir en su pago por la vía judicial o de renegociar la deuda. En general los bancos han actuado coordinadamente en el ejercicio de estas opciones, llegando incluso a la formación de comités (*steering committees*) organizados verticalmente bajo la presidencia de alguno de los bancos más poderosos. Examinaremos estas dos opciones de los bancos:

1. Cobro judicial de la deuda pública

Debe distinguirse si acaso la acción se ejerce ante los tribunales del país donde se contrajo la deuda o debe efectuarse su pago, o del país del deudor. En cualquiera de estas situaciones el elemento diferenciador que hace que el cobro de la deuda latinoamericana sea distinto es su elevado monto. Teóricamente el cobro conforme al derecho privado de la generalidad de los países obliga a los tribunales, frente al no pago del deudor, a ordenar el embargo y remate de sus bienes a fin de satisfacer con su producto o adjudicación la demanda del acreedor. En otras palabras, en el caso hipotético de que los bancos obtuvieran por la vía judicial el embargo y remate de los bienes y activos de los gobiernos y entidades públicas deudoras a fin de pagarse con su producto o adjudicación del total de sus créditos, prácticamente la integridad del sector productivo de América Latina y una buena parte de su territorio pasarían al dominio de la banca transnacional acreedora. Múltiples razones impiden que ocurra una situación como la descrita. La condición del Estado como miembro de la comunidad internacional impide que su existencia o funcionamiento puedan ser válidamente discutidos o restringidos por la jurisdicción de otro Estado y, menos aún, con motivo del cobro de prestaciones privadas.

Un acreedor no puede, por lo tanto, en caso de no pago de la deuda de un Estado, iniciar acciones ejecutivas que conduzcan a su declaración de quiebra. Este principio aparece reconocido en la legislación interna de los países y en el derecho internacional. Por ejemplo, la legisla-

ción norteamericana declara expresamente inaplicable el procedimiento de quiebra a los Estados¹² y, en el plano internacional, la Corte de La Haya resolvió en el caso de Venezuela, que: "16. La propiedad de un Estado no puede ser objeto de los procedimientos propios de un secuestro o embargo. Un procedimiento de tal naturaleza sería inconsistente con la existencia de un Estado como entidad independiente. Es obvio que, por lo tanto, es imposible aplicar a los Estados los procedimientos de quiebra de la manera como éstos se aplican a los individuos o sociedades comerciales".¹³

A pesar de la claridad del anterior principio, en la práctica su aplicación presenta dificultades debido a la extraordinaria importancia adquirida por las actividades comerciales del Estado y el desarrollo que en el Reino Unido y los Estados Unidos, entre otros países, ha tenido la doctrina de la inmunidad de jurisdicción restringida.

Como resultado de esta evolución los préstamos contraídos por Estados extranjeros en esos países son considerados como de naturaleza comercial y no puede invocarse inmunidad de jurisdicción o de ejecución en los juicios seguidos en el caso de incumplimiento de las correspondientes obligaciones contraídas. Los acreedores, en cambio, pueden ejercer la totalidad de los recursos permitidos por la legislación de esos países incluyendo embargos, retenciones, secuestros o remates de bienes. Sin embargo, en la medida en que los países deudores carezcan de bienes en los países nombrados por un monto suficiente como para satisfacer sus deudas vencidas, difícilmente podrán los acreedores tener éxito por la vía aquí mencionada. La cuestión es, de todas maneras, delicada, por cuanto una parte significativa del comercio latinoamericano se liquida a través de la banca de Londres y Nueva York y sus respectivas cuentas bancarias pueden entonces, ser embargadas fácilmente en esos países.¹⁴

¹²Capítulo 9, U.S. Bankruptcy Code, 11 U.S.C. párrafos 901-906; suplemento iv-1980.

¹³Arbitraje entre Venezuela y otros países, Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, 1903, citado por Borchard (1951, p. 122).

¹⁴Entre numerosos ejemplos repetidos en los últimos meses puede citarse el embargo de cuatro cuentas bancarias del gobierno de Bolivia en bancos de Washington (UPI enero 14, 1985).

La otra etapa en esta hipótesis es una demanda ante los tribunales de los países deudores donde, evidentemente, existen bienes suficientes como para justificar una petición de esta naturaleza. Tal acción podría consistir en una demanda ante los tribunales locales o en una solicitud de cumplimiento de lo ya resuelto por tribunales extranjeros. En cualquiera de estas hipótesis la petición del acreedor sólo podrá prosperar en la medida en que sea compatible con la legislación local. Aun así procedería distinguir entre una acción aislada por una suma específica y relativamente moderada de aquella que existiría en el caso de demandas por sumas considerables. En el primer caso, el cobro no debería presentar dificultades, pero, en cambio, si el monto de la demanda excede la capacidad de pago del Estado la situación será diferente.

Evidentes razones de orden público y soberanía nacional impedirán que los tribunales de un país pronuncien resoluciones que afecten o restrinjan la libre disposición de los bienes del propio Estado o el normal funcionamiento y operación de actividades económicas esenciales para favorecer a acreedores privados extranjeros. La aspiración de algunos acreedores de capitalizar la deuda latinoamericana mediante la transformación de sus créditos en activos tangibles no es entonces legalmente practicable. Los bancos tampoco han tenido fe en este camino y en definitiva han debido aceptar como la única opción válida la renegociación periódica de la deuda.

2. Renegociación de la deuda

Los antecedentes expuestos demuestran que en el contexto de la crisis actual ésta ha sido la mejor alternativa disponible. Sin perjuicio de ello y a pesar de circunstancias adversas, la extraordinaria capacidad organizativa de los bancos les ha permitido manejar exitosamente estas renegociaciones con el importante resultado de que hasta la fecha la crisis no ha afectado de manera notoria sus intereses financieros.

Hasta 1981 el promedio anual de la deuda de los países en desarrollo con la banca comercial que fue objeto de reestructuración no excedió de 1 500 millones de dólares; en 1982 esta cifra se elevó a 5 000 millones y en 1983 excedió de 60 000 millones (FMI, 1983, pp. 22 y ss.). Este aumento muestra la alta prioridad alcanzada a

partir de 1983 por las cuestiones relativas a la renegociación de la deuda de los países en desarrollo, y particularmente de América Latina.

Cabe preguntarse si, frente a la trascendencia del proceso de renegociación, los países han contado o si disponen del asesoramiento técnico y profesional necesario para manejar con éxito estas complejas operaciones. Creemos que en el caso de muchos países de América Latina la respuesta es concluyentemente negativa. Esta apreciación la confirma un comentario del *Financial Times* que dice que "los países en desarrollo cuentan con grandes ventajas frente a los bancos privados pero han demostrado escasa imaginación en utilizarlas".¹⁵ Sea o no efectivo lo anterior, la sugerencia de que los países soliciten cooperación técnica internacional a fin de reforzar su capacidad de negociación frente a los bancos parecería plenamente justificada.

Estos últimos, en cambio, han utilizado provechosamente, entre otros, los siguientes recursos: actuar bajo la representación de un comité único presidido por alguno de los bancos más poderosos; mantener separadas las negociaciones aplicando el criterio de "caso por caso"; conducir las negociaciones y suscribir los contratos donde tienen sus oficinas principales (Londres o Nueva York); utilizar el inglés como idioma oficial de renegociación y de los contratos; disponer del más refinado asesoramiento legal y financiero prácticamente sin costo; y aplicar como precedente de los términos y condiciones financieros de sus negociaciones con otros países los convenidos con México en 1982.

Estudios recientes señalan las características comunes de las renegociaciones efectuadas por los países de la región desde 1978 hasta 1983 (FMI, 1983; Devlin, 1983; y CEPAL, 1984).

De los mismos fluye la importancia que para los bancos tuvo la renegociación con México en 1982 en cuanto a utilizarla como modelo aplicable a otros países. Sin embargo, aquello que fue aceptable para México en 1982 no lo es necesariamente para países con serios problemas estructurales y cuyas posibilidades de verdadera recuperación —a diferencia de México— permanecen remotas. Por lo tanto no parece justificado

¹⁵Editorial "Third world leverage" del 12 de febrero de 1983, citado por Devlin (1983).

que en las renegociaciones se invoquen precedentes o modelos no fundamentados en las circunstancias económicas particulares de cada país deudor. Es consistente con lo anterior la recomendación del Congreso de los Estados Unidos al aprobar el último aumento del capital del FMI: "Que el servicio anual de la deuda externa exigido de un determinado país represente un porcentaje prudente y razonable de los ingresos anuales estimados de las exportaciones del país en cuestión".¹⁶

Sin embargo, como veremos a continuación, las renegociaciones de los últimos años se han basado exclusivamente en las condiciones imperantes en los mercados internacionales y no en las existentes en los países deudores.

Algunos de los rasgos principales de las renegociaciones efectuadas son los siguientes:

a) *Concepto*

Los Bancos estiman que la deuda debe ser refinanciada y calificada como una operación distinta a la original substituyéndose así la antigua obligación por una nueva. Esta estrategia permite a los bancos obtener condiciones más favorables debido a la evidente disminución de la capacidad de negociación del deudor, en virtual cesación de pagos, y a la gran reducción de la oferta de crédito a América Latina (CEPAL, 1984).

En cambio, la "reprogramación" o "reestructuración" consiste en la ampliación o postergación de los períodos de pago de amortización e intereses o en la reducción del monto de una misma obligación. La diferencia entre estas últimas y la refinanciación no es semántica sino fundamental para ambas partes. Hasta ahora los bancos han hecho prevalecer el concepto de la refinanciación y logrado transformar préstamos que en un principio eran marginales en operaciones altamente rentables.

Durante el período de exceso de oferta posterior a la crisis petrolera de 1973, en que los bancos se precipitaban por prestar a los países de América Latina, estos últimos podían prácticamente elegir la mejor oferta obligando así a los bancos a reducir el coeficiente de interés (*spread*) —constitutivo de sus utilidades— a cifras míni-

mas. A partir de 1982 en que termina la oferta de crédito los países que acuden a la mesa de renegociación quedan entregados a lo que resuelven los bancos. Estos últimos pueden ahora mediante la refinanciación aumentar el coeficiente y obtener así utilidades que hasta ese momento permanecían dudosas. La refinanciación también favorece a los bancos por cuanto les permite cobrar nuevamente comisiones y reembolsos de gastos misceláneos sobre el monto de las obligaciones refinanciadas.

b) *La relación con el Fondo*

Después de una experiencia fallida en la que un consorcio de bancos intentó en 1976 supervisar directamente un plan de estabilización económica en el Perú, las renegociaciones de la deuda han estado subordinadas a la firma por el país respectivo de un plan de estabilización económica con el Fondo Monetario Internacional (Dammers, 1984, p. 83; Akhund, 1978, pp. 62 a 72).

En la actualidad las renegociaciones con los bancos incluso consideran como una causal de incumplimiento la no observancia del respectivo convenio con el Fondo.

A partir de la crisis mexicana de 1982 la intervención del Fondo en la renegociación de la deuda adquiere, si se puede, una connotación aún más importante. En esa oportunidad el Fondo tomó la audaz iniciativa de exigir la participación de los bancos, y en la práctica obligar a estos últimos a otorgar nuevos préstamos a México por el 7% de lo que ya tenían comprometido, por un monto que ascendió a 5 000 millones de dólares. Simultáneamente los bancos debieron renegociar 20 000 millones de la deuda que vencía en 1983 y 1984 (Kraft, 1984, p. 49). Aunque los nuevos préstamos y la renegociación fueron inducidos por el Fondo, o más precisamente por su Director Larosière, los bancos no dejaron por eso de "hacer un negocio fabuloso... lograron 70% a 90% sobre su capital, la reestructuración se convirtió en un buen negocio para ellos".¹⁷

c) *La exclusión de los intereses*

Los bancos han rechazado sistemáticamente y por múltiples razones incluir los intereses ven-

¹⁶Ley Pública 98/181, citada en CEPAL, 1984, p. 73.

¹⁷Atribuido a uno de los negociadores mexicanos (véase Kraft, 1984, p. 52).

cidos o futuros en la renegociación de la deuda. No tienen, en cambio, dificultad en refinanciar el pago del capital. Al proceder así cumplen con una de las tradiciones de la función bancaria que es la de mantener el dinero en circulación. Por otra parte si en las circunstancias actuales se amortizara la totalidad de la deuda los bancos tendrían serias dificultades en prestar nuevamente ese dinero. Además, en la medida en que los países continúan pagando intereses los bancos pueden mantener frente a sus accionistas y autoridades las apariencias de una situación normal.

El no pago de los intereses de un préstamo bancario tiene en Estados Unidos diferentes consecuencias administrativas y legales. Desde un punto de vista contable la operación debe necesariamente quedar registrada como en incumplimiento (*non-performing*) y retirada de las cuentas del activo. Generalmente, significará también, que no habrá pago de dividendos, lo cual deberá reflejarse en los informes trimestrales a los accionistas. Los bancos necesitan, entonces, aparentar normalidad en sus operaciones y con tal objeto prefieren otorgar nuevos préstamos antes de incluir los intereses en una refinanciación. El resultado es que, a pesar del incumplimiento masivo, los bancos han logrado que los intereses continúen pagándose ininterrumpidamente, con lo cual han establecido una especie de renta perpetua a su favor que teóricamente podría prolongarse hasta el infinito por cuanto, por parte de los bancos, no existe interés en su suspensión, y, por parte de los deudores hasta ahora no existe otra opción.

d) *Vencimientos incluidos*

Una de las ficciones que los bancos insisten en mantener es la de la transitoriedad y excepcionalidad de la renegociación de la deuda. Conforme a ello cada situación de incumplimiento es tratada individualmente con prescindencia de la crisis global que afecta a la región. Se trata, entonces, de ganar tiempo en el supuesto de que en pocos años la recuperación general permitirá al deudor cumplir normalmente con sus obligaciones. Conforme a este criterio las renegociaciones efectuadas sólo incluyen los vencimientos que tienen lugar en períodos no superiores a doce meses. Naturalmente, este criterio ignora los as-

pectos estructurales de la crisis y contribuye, además, a agravarla por cuanto al cabo de dos años los deudores estarán aún más afligidos ya que, además de los vencimientos de los préstamos antiguos, deberán afrontar los nuevos vencimientos.

e) *Condiciones financieras de recientes negociaciones*

Un reciente estudio de 43 negociaciones para la reestructuración de la deuda de 28 países llevadas a cabo durante el período de 1978 a octubre de 1983 arroja las siguientes características comunes:¹⁸

—Las renegociaciones estuvieron estrechamente ligadas a programas de ajuste del Fondo y los bancos actuaron organizados en comités directivos.

—Se incluyó la deuda a largo y mediano plazo contraída o garantizada por el sector público; excepcionalmente se incluyó la deuda privada a largo o mediano plazo.

—La deuda a corto plazo sólo se incluyó en la mitad de los casos.

—Fue excluida la deuda interbancaria, tanto proveniente de depósitos como de colocaciones.

—En algunos casos se incluyeron los pagarés o tasas de interés flotante; en otros, el acuerdo sólo incluyó bonos y pagarés a tasa de interés flotante de instituciones financieras.

—Los acuerdos cubrieron generalmente vencimientos de capital por producirse dentro de los doce meses siguientes a la iniciación de las negociaciones.

—Salvo dos excepciones, los acuerdos han excluido de la negociación intereses vencidos o futuros.

—Los períodos de consolidación de la deuda, entendiendo por tales aquellos transcurridos desde la fecha de vencimiento de la deuda original reestructurada y la fecha de pago de la deuda futura, oscilaron entre uno y dos años; en el caso de la deuda ya vencida los plazos se extendieron hasta un poco más de tres años.

—Con sólo cuatro excepciones los acuerdos cubren el 80% del pago de capital con vencimien-

¹⁸Información tomada de FMI (1983, pp. 25 y ss.). La información se refiere a la renegociación de la deuda de 28 países de los cuales 15 son de América Latina.

to durante los plazos de consolidación y, en más de la mitad, el 100% del capital.

—Los plazos de amortización para el pago de la deuda reestructurada oscilaron de cinco a siete años.

—En la generalidad de los casos los intereses fueron basados en las tasas de tres o seis meses del dólar bajo LIBOR. Sin embargo, en algunos casos, los intereses se basaron en la tasa LIBOR o preferencial de Estados Unidos, a elección del acreedor.

—El margen aplicado al interés básico LIBOR o preferencial osciló de un 1.75% a un 2.25% (sólo en un caso llegó a 2.5%).

Las comisiones de reestructuración fueron estimadas sobre la base de información aun limitada dando cifras entre 1 a 1.5% de los montos reestructurados.

f) *El caso de Nicaragua*

La renegociación de la deuda de Nicaragua que tuvo lugar en 1980 tiene características singulares que la diferencian de cualquier otra. Casi todos los aspectos del acuerdo rompen con los precedentes en materia de renegociación.

Los temores de un repudio de la deuda del gobierno anterior eran en 1979 muy justificados. De esta manera cuando “en diciembre de 1979, en una reunión en el Ministerio de Relaciones Exteriores de México... el Ministro del Fondo

Internacional de Reconstrucción de Nicaragua reconoció la deuda... los banqueros se sintieron aliviados” (Ugarteche 1983, p. 192).

La deuda para propósitos de renegociación fue dividida en cuatro partes y, contrariamente a lo acostumbrado, las negociaciones se iniciaron en México y concluyeron en Panamá. “Ninguna de las reuniones tuvieron lugar en Nueva York o Londres”... “Los bancos deseaban imponer las condiciones del mercado y las tasas de interés del mercado” (Ugarteche, 1983, p. 193), pero reconocían que “la situación exigía y justificaba condiciones menos duras que las usuales”.¹⁹

La proposición inicial de los bancos fue de dos años de gracia y cinco de amortización y 1.75% sobre LIBOR. La contraoferta de Nicaragua fue de 23 años de amortización.

El acuerdo final representa una de las renegociaciones más favorables logradas por un país deudor en los últimos años. La refinanciación incluyó los intereses vencidos desde 1978 calculados a una tasa del 10.875% en circunstancias que la tasa LIBOR era en ese momento de 20%. Durante los primeros cinco años Nicaragua pagaría un 7% de interés y la tasa del mercado a partir de 1986.

Otra novedad fue que, en vez de incluirse los vencimientos de capital de uno a dos años, como es la regla, se reestructuró el total de la deuda.

El plazo de amortización fue de doce años en vez de cinco o siete y no se incluyó el pago de una comisión de reestructuración (Ugarteche, 1983).

V

Doctrinas invocadas en litigios que afectan a empresas latinoamericanas

Decisiones recientes de tribunales norteamericanos en juicios seguidos por bancos transnacionales en contra de entidades públicas latinoamericanas con motivo de cesaciones de pagos de estas últimas exigen mencionar las doctrinas que han servido de fundamento a estas decisiones.

Se trata de doctrinas elaboradas desde antiguo pero que, con el aumento de la actividad transnacional y los inevitables conflictos surgidos

de la interacción de regímenes distintos, han adquirido relieve a partir de la decisión de la Corte Suprema, en 1964, en el caso *Sabbatino*.²⁰

¹⁹Ugarteche, 1983, p. 193. La frase es atribuida al economista Richard Weinert.

²⁰*Banco Nacional de Cuba versus Sabbatino*, 376 U.S. 398. (La referencia es a la recopilación de sentencias de la Corte Suprema de los Estados Unidos).

Las doctrinas que han servido de fundamento a estas recientes decisiones judiciales y que, a su vez, tienen estrecha relación entre sí, son la del Acto de Estado y la de Inmunidad de Jurisdicción.

1. Doctrina del Acto de Estado

Conforme a esta doctrina los tribunales se abstienen de pronunciar acerca de una cuestión sometida a su conocimiento cuando ello implica calificar la validez del acto público de un gobierno extranjero realizado dentro de su territorio y jurisdicción.²¹

En sus orígenes la doctrina se fundamentó en razones de cortesía y respeto internacionales por los actos públicos de otros Estados. Posteriormente, sin embargo, la abstención judicial se basó en la inconveniencia de interferir en el manejo de las relaciones exteriores asignadas.

En Estados Unidos el criterio fue desarrollado por primera vez en 1897 con motivo de la reclamación de un ciudadano norteamericano ante los tribunales de su país en contra del gobernador militar de Venezuela por su arresto y encierro ilegal.²² Su reclamación fue rechazada por estimarse que: "Cada Estado soberano está obligado a respetar la independencia de todos los demás Estados soberanos y los tribunales de un país no podrán dedicarse a juzgar los actos de otros gobiernos realizados dentro de su propio territorio. La reparación de los daños causados por tales actos deberá efectuarse a través de los medios puestos a disposición por los gobiernos soberanos entre ellos mismos".²³

La doctrina expuesta se basó en razones de cortesía internacional y fue aplicada sin mayores variaciones hasta 1954 en que se resuelve "Bernstein" que constituye la primera excepción; en este caso, el demandante procuró recuperar saldos de bienes confiscados por Alemania entre 1937 y 1939.²⁴

La doctrina en su forma tradicional habría

impedido, igualmente, juzgar la legalidad de las decisiones del gobierno alemán. Sin embargo, en este caso, el Departamento de Estado expresó opinión favorable a la calificación de la legalidad de los actos del gobierno alemán.²⁵ Sobre esta base los tribunales modificaron sus decisiones anteriores y resolvieron que la doctrina del Acto de Estado era inaplicable y se pronunciaron sobre el fondo de la cuestión planteada (Delson, 1972, p. 90).

Posteriormente viene Sabbatino, con seguridad la decisión más polémica de la Corte Suprema de Estados Unidos y que un autor ha llamado la doctrina de la "abstención irracional compulsiva" (Mc Dougal).

En 1960, Farr, un Comisionista de Nueva York, compró azúcar de C.A.V., una empresa organizada en Cuba pero cuyo capital pertenecía a norteamericanos, comprometiéndose a pagar contra entrega de los conocimientos de embarque en Nueva York. Estando el azúcar ya embarcada C.A.V. fue expropiada y el título de dominio sobre la misma pasó al Banco Nacional de Cuba, el cual encargó a su agente en Nueva York la entrega de los documentos de embarque contra el pago del precio. Farr rechazó el recibo de los documentos y consignó el precio con Sabbatino, depositario designado por los tribunales de Nueva York a petición de C.A.V. La demanda del Banco Nacional fue rechazada en primera y segunda instancia por negarse los tribunales a aplicar la doctrina del Acto de Estado y estimar, en cambio, haberse violado el derecho internacional al apropiarse el gobierno cubano del azúcar en virtud de un acto discriminatorio, vindicativo y sin previo pago de compensación. La Corte Suprema rechazó los anteriores argumentos y resolvió que no le correspondía al Poder Judicial calificar la validez de una apropiación efectuada por un gobierno extranjero dentro de su territorio en ausencia de un tratado o convenio que señalara las reglas jurídicas aplicables a la expropiación. En suma, la Corte estimó que era aplicable la doctrina del Acto de Estado y que una decisión contraria podría crear un conflicto entre los poderes ejecutivo y judicial a pesar de haber manifestado el primero a través del Departamento de Estado, en concordancia con la excepción Bernstein, no tener inconveniente en

²¹ Acerca de la doctrina del Acto de Estado en el Reino Unido véase Singer (1981).

²² Acerca de la doctrina del Acto de Estado en los Estados Unidos véanse Leigh y Sandler (1976) y Rabinowitz (1977).

²³ Underhill v. Hernández, 168 U.S. 250 (1897).

²⁴ Bernstein v. N.V. Nederlandsche-Amerikaansche, 210 F. 2d. 375 (2ª Cir. 1954); 48A. J.I.L. 499 (1954). Véase también Delson (1972).

²⁵ 20 Department of State Bulletin (mayo 8, 1949).

que los tribunales examinaran la legalidad de los decretos cubanos de expropiación. Por lo tanto, la doctrina del Acto de Estado impidió a los demandados atacar la validez de la expropiación cubana y el título de dominio exhibido por los demandantes.²⁶

En un fallo posterior, la Corte²⁷ invocó la doctrina del Acto de Estado para reconocer la validez de los controles y restricciones cambiarios aplicados por un gobierno sobre las transacciones en moneda nacional y extranjera. En este caso, un inversionista había recibido certificados del gobierno cubano que le garantizaban acceso al mercado de divisas a un determinado tipo de cambio. Posteriormente, el gobierno suspendió por tiempo indefinido la conversión de dichos certificados en divisas. La Corte rehusó desconocer la validez de esta última resolución por estimarla inherente a las funciones esenciales de un gobierno destinadas a proteger sus escasos recursos en moneda extranjera y por cuanto tampoco constituía una "confiscación" o "apropiación".²⁸ Esta decisión, como se observa, guarda concordancia con la vivida por inversionistas extranjeros en Estados Unidos cuando el Congreso de ese país derogó en 1933 la conversión metálica garantizada por la denominada cláusula oro con respecto a obligaciones pagaderas en moneda legal de los Estados Unidos.²⁹ En esa ocasión los acreedores debieron resignarse a recibir moneda de un valor inferior en un 59.06% al efectivo con anterioridad a la medida del Congreso.³⁰

²⁶La reacción que produjo Sabbatino llevó al Congreso a aprobar las dos enmiendas Hickenlooper (77 Stat 336 (1963), 78 Stat. 1013 (1964)). La primera enmienda ordenó al Ejecutivo suspender la ayuda externa a países que no hubieran tomado medidas adecuadas en determinados casos de expropiación o nacionalización o de repudiación o anulación de contratos con ciudadanos o empresas norteamericanas. La segunda enmienda tuvo por objeto prohibir a los tribunales aplicar la doctrina del Acto de Estado en aquellos casos en que el título de propiedad invocado se basara en una confiscación realizada en violación de los principios del derecho internacional.

²⁷French v. Banco Nacional de Cuba (23 N.Y. 2d, 63, 295, N.Y. 2d., 449, 242, N.Y., 2d. 751-16).

²⁸French v. Banco Nacional de Cuba, *ibíd.*

²⁹La resolución conjunta del Congreso lleva fecha 5 de junio de 1933 (48 Stat. 113 (1933), 31 U.S.C.A. 463 (1933)).

³⁰Por decreto del 31 de enero de 1934 el Presidente de los Estados Unidos fijó el nuevo precio del dólar oro a la paridad de 0.35 dólares por onza de oro fino (Nussbaum, 1954).

2. La inmunidad de jurisdicción

"El reconocimiento de la personalidad internacional de un Estado como miembro de la comunidad de naciones implica el reconocimiento de su igualdad, dignidad, independencia y supremacía territorial y personal" (Oppenheim); y, como lo dice el Artículo 2º (párr. 1) de la Carta de las Naciones Unidas "la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de cada uno de sus miembros". Una consecuencia del principio de la igualdad soberana o jurídica es que un Estado no puede ejercer jurisdicción sobre otro Estado y tampoco puede ser demandado ante tribunales extranjeros a menos de someterse voluntariamente a esa jurisdicción.

Durante muchos años prevaleció la inmunidad absoluta según la cual los actos del Estado y sus órganos, los actos y la persona de sus agentes y representantes, sus bienes y propiedades no podían ser juzgados por tribunales distintos a los del propio Estado. La actividad económica desarrollada por el sector público con posterioridad a la primera guerra mundial lleva, sin embargo, a los tribunales europeos (Bélgica e Italia) a distinguir entre actos propiamente de gobierno —*jure imperii*— y actos de naturaleza comercial —*jure gestionis*— y a negar la inmunidad para estos últimos (Brownlie). A pesar de lo anterior, durante esta misma época, un estudio de la Universidad de Harvard llega a la conclusión de que la distinción entre actos de gobierno y actos de naturaleza comercial no es justificación para entablar una demanda en contra de un Estado por asuntos relativos a su deuda pública (*American journal of international law*, 1932, p. 597). Esta conclusión era concordante con la opinión de Luis María Drago que caracterizaba los préstamos públicos como actos de soberanía (citado por Borchard 1951, p. 168). y con la adoptada desde antiguo por los tribunales ingleses al negarse a asumir jurisdicción en una demanda destinada a obtener de los agentes del gobierno peruano el pago de los bonos provenientes de la deuda pública de este país.³¹ En este caso se señalaba que "estos bonos no son otra cosa que compromisos de honor... y los contratos respectivos no pueden ejecutarse ante los tribunales de un país extranjero

³¹El caso denominado Twycross v. Dreyfuss, 5 Ch. D. 605, 616 (C.A. 1877).

o aun ante aquellos del país que emitió los bonos al menos que sea con el consentimiento del gobierno de este último país”.

Teóricamente se ha discutido acerca de la conveniencia de incorporar los principios relativos a la inmunidad de jurisdicción de los Estados en una convención multilateral. Sin embargo, con excepción de la Convención Europea de 1972, que entró en vigor en 1976³² tales esfuerzos no han prosperado. En cambio, ha habido un notable desarrollo en la legislación nacional de diversos países, destacándose Estados Unidos y el Reino Unido cuyas respectivas leyes son filosófica y operativamente similares. Estados Unidos declaró, en 1952, a través de la denominada “Tate Letter”,³³ aceptar la doctrina de la inmunidad de jurisdicción restringida y la distinción entre actos de gobierno y actos comerciales del Estado, rechazando la inmunidad para estos últimos.

Dicha iniciativa resultó, sin embargo, insuficiente y pronto debió dictarse una ley especial.³⁴ A su vez, el Reino Unido puso en vigor su propia ley especial el 22 de noviembre de 1978.³⁵ No analizaremos aquí esta legislación sino sólo destacaremos que la misma restringe la inmunidad que tradicionalmente han invocado los gobiernos y entidades públicas de América Latina para sus actividades en el extranjero. La nueva legislación favorece a los acreedores, identificando y ampliando los casos en que éstos podrán ejercer sus derechos ante los tribunales de esos países y restringiendo las oportunidades en que los demandados extranjeros podrán invocar la defensa de inmunidad de jurisdicción o de ejecución respecto a sus personas o propiedades.

La ley norteamericana, junto con afirmar la inmunidad de jurisdicción y de ejecución de un Estado extranjero y sus agencias o empresas ante los tribunales federales y estatales enumera, a su vez, diversas excepciones. De éstas mencionaremos la renuncia, expresa e implícita, de jurisdicción y la que resulta de la naturaleza comercial del acto.

³²El texto figura en “17 International Legal Materials”, Washington, D.C., (1978), p. 1123.

³³Comunicación del Asesor Jurídico Adjunto del Departamento de Estado de 19 de marzo de 1952 (26 Department of State Bulletin, 1952).

³⁴*Foreign Sovereign Immunities Act*, ley pública N° 94-583, del 21 de octubre de 1976.

³⁵El texto aparece en Lauterpacht (1983).

Se cita como ejemplo de renuncia expresa la que generalmente figura en los Tratados de Comercio, Amistad y Navegación suscritos por Estados Unidos con diversos países (Crawford, 1981, p. 826). En lo referente a renuncia tácita o implícita, durante la discusión de la ley en el Congreso, se señaló que “los tribunales han estimado que existe una renuncia implícita cuando un Estado extranjero acepta el arbitraje en otro país o cuando un Estado extranjero acepta que la ley de un país determinado es aplicable al contrato”.³⁶ Como se sabe, la generalidad de los contratos de préstamo suscritos por el sector público latinoamericano incluyen cláusulas de aplicación de jurisdicciones o leyes extranjeras, lo cual constituiría, de acuerdo con la anterior interpretación, una renuncia implícita.

La excepción basada en la naturaleza comercial del acto comprende las siguientes tres situaciones: (i) actividades comerciales realizadas en Estados Unidos por un Estado extranjero, sus agencias o empresas; (ii) actos realizados en Estados Unidos en relación con actividades comerciales realizadas en otro lugar por un Estado extranjero, sus agencias o empresas; y (iii) actos realizados fuera del territorio de Estados Unidos por un Estado extranjero, sus agencias o empresas, en relación con actividades comerciales realizadas igualmente fuera de dicho territorio pero que producen efectos directos en Estados Unidos.³⁷

El proyecto de ley original incluía una disposición que distinguía entre la deuda pública del gobierno central y aquella de sus subdivisiones políticas, agencias o empresas y confería inmunidad de jurisdicción sólo al gobierno central pero no a las demás entidades. Aunque esta disposición fue eliminada del texto final se ha interpretado que ello significa que tanto la deuda pública del gobierno central como aquella de sus agencias, subdivisiones o empresas constituyen transacciones comerciales y, sujetas a la misma regla, y, por lo tanto, excluidas de inmunidad (Delaware, 1977, p. 405), señala que esta interpretación estaría en armonía con el artículo 4° de la Convención Europea que declara que todos los con-

³⁶Informe del Comité del Senado sobre la Ley de Inmunidades (Senate Report N° 1310, 94th Congress, 2d. Sess. 18) (1976).

³⁷Artículo 1603 (d) de la Ley comentada.

tratos entre los Estados Miembros y personas privadas que deban cumplirse en otro Estado Miembro, incluyendo aquellos de préstamo y demás transacciones financieras, estarían desprovistos de inmunidad.

La ley inglesa, en cambio, ha sido más explícita y establecido que un Estado no goza de inmunidad en lo relativo a sus transacciones comerciales y ha incluido dentro del concepto de "transacciones comerciales", "cualquier préstamo u otra transacción para la obtención de financiamiento y cualquier garantía o indemnización de tal transacción o de cualquier otra obligación financiera".³⁸

La ley norteamericana también se extiende a la propiedad de un Estado extranjero y declara que la misma estará inmune de embargo, secuestro y ejecución sin perjuicio de numerosas excepciones. Existe una excepción respecto de aquella propiedad que está siendo utilizada en actividades comerciales en Estados Unidos, la cual podrá ser objeto de un embargo precautorio por un tribunal federal o estatal cuando el Estado extranjero ha renunciado a tal inmunidad expresa o tácitamente o la propiedad ha sido o es utilizada en las actividades comerciales que han originado la demanda. En el caso de propiedades de agencias o empresas de un Estado extranjero involucrado en actividad comercial en Estados Unidos, la excepción se rige por las mismas reglas anteriores pero es más amplia y abarca a cualquier propiedad de tales empresas o agencias haya o no sido utilizada en tal actividad.

Finalmente, en lo referente a la propiedad de un banco central o autoridad monetaria extranjera rige una norma especial según la cual dicha propiedad gozará de inmunidad de embargo y ejecución siempre que dicho banco central o autoridad monetaria la tenga a su propia cuenta y el referido gobierno, banco o autoridad no hayan renunciado expresamente a la inmunidad.

Las disposiciones legales aquí referidas originan difíciles problemas de interpretación que no es del caso enumerar y que corresponde a los tribunales resolver. Sin embargo, debemos mencionar lo ya ocurrido con las cuentas bancarias mixtas de embajadas, agencias y bancos centrales extranjeros. En un juicio en contra de la Embajada de Tanzania³⁹ se autorizó el embargo de su cuenta bancaria en atención a que la misma estaba siendo utilizada en la compra de provisiones que se estimó constitutiva de una actividad comercial. La Corte estimó que no operaba la inmunidad por haberse utilizado la cuenta en otros fines y porque una resolución diferente desvirtuaría el principio de la inmunidad de las cuentas bancarias oficiales mediante su utilización en actividades comerciales (Crawford, pp. 863 y 864).

Los riesgos evidentes de la anterior interpretación judicial han llevado a un autor a recomendar que un banco central extranjero en Estados Unidos debería tener múltiples cuentas corrientes bancarias a fin de evitar posibles embargos (Patrikis, 1982, p. 287).

VI

Fallos recientes de tribunales norteamericanos en juicios en contra de entidades públicas latinoamericanas

A partir de 1982 los problemas de la crisis financiera latinoamericana comienzan a ser conocidos por los tribunales de Nueva York con motivo de juicios iniciados por bancos transnacionales en contra de entidades públicas latinoamericanas que han suspendido el pago de sus obligaciones.

Las decisiones adoptadas hasta ahora son, como veremos, confusas y contradictorias y justifican el revuelo que han producido en círculos internacionales. Tales resultados no deberían sorprender si se considera la complejidad de las

³⁸Artículo 3°, 3(b), de la "State Immunity Act".

³⁹*Birch Shipping Corporation v. Embassy of Tanzania*, 507.

cuestiones planteadas y que se exige de un tribunal nacional la decisión de asuntos internacionales. Aunque desde el punto de vista latinoamericano estas decisiones tienen ya una extraordinaria importancia por cuanto muestran el contexto y modalidades dentro de los cuales los acreedores ejercen sus derechos, la circunstancia de que, por una parte, los procedimientos de revisión judicial todavía no estén terminados y, por otra, de que el número de juicios no sea significativo, sólo permite señalar observaciones muy preliminares. Sin embargo, cualesquiera que sean los criterios que prevalecerán lo que parece claro es que las doctrinas del Acto de Estado y de Inmunidad de Jurisdicción continuarán teniendo una influencia decisiva en las resoluciones judiciales que se adopten.

En los juicios que mencionaremos la reclamación proviene de un acreedor que demanda el pago de la deuda contraída por una entidad pública que ha dejado de amortizar una o más cuotas por cuanto su gobierno ha dictado medidas de control monetario que le impiden obtener las divisas para el pago. Los hechos tienen lugar en el periodo intermedio que transcurre entre la cesación de pagos y la formalización de los acuerdos sobre renegociación de la deuda entre los gobiernos correspondientes y sus acreedores.

Los juicios que comentaremos son *Frankel v. Banco Nacional de México* (en adelante *Frankel*);⁴⁰ *Libra Bank Ltd. v. Banco Nacional de Costa Rica* (en adelante *Libra Bank*);⁴¹ y *Allied Bank International v. Banco de Crédito Agrícola de Cartago* (en adelante *Allied Bank*).

1. *Frankel*

Este juicio se originó en la violación de las obligaciones provenientes de un contrato de depósito por parte del Banco Nacional de México, una entidad nacionalizada y, por lo tanto, de propiedad del Estado mexicano. El tribunal acogió la inmunidad de jurisdicción invocada por el demandado y sostuvo que los actos objeto del litigio no eran los provenientes del certificado de depósito sino que las normas y reglamentos promul-

gados por el gobierno mexicano para controlar su moneda y ordenar su economía. Se señaló que la reclamación de los demandantes en contra de la conducta del banco demandado no era otra que la de haber cumplido este último con las normas y reglamentos de control de divisas de su país. Para el tribunal el control de divisas por parte del gobierno de México fue un acto público que sólo puede realizar un Estado soberano y agregó que "precisamente este es el tipo de acto gubernativo que no puede ser objeto de escrutinio judicial en conformidad a la doctrina de inmunidad soberana...".

Hemos visto que en una situación muy similar como fue la originada por la devaluación de los certificados de inversión cubanos en el juicio *French* el tribunal igualmente desistió de revisar los actos de gobierno. Sin embargo, aunque el resultado en ambos casos fue idéntico, la doctrina invocada en *French* fue la del Acto de Estado y no la Inmunidad de Jurisdicción que evidentemente habría sido también la correcta en *Frankel*.

2. *Libra Bank*

En 1981 el Banco Nacional de Costa Rica (en adelante Banco Nacional) propiedad del Estado de Costa Rica, incurrió en cesación de pagos en préstamos contraídos un año antes con *Libra Bank*. En agosto de 1981 el Banco Central resolvió que las únicas amortizaciones a préstamos externos que se autorizarían serían aquellas a los organismos multilaterales de financiamiento. En noviembre el gobierno publicó el Decreto N° 13103-H que prohibió a la República y entidades del sector público amortizar capital o intereses de la deuda externa sin previa autorización del Banco Central en consulta con el Ministro de Hacienda. Banco Nacional no obtuvo autorización para amortizar su deuda con *Libra Bank* y este último exigió el pago de la totalidad de la deuda ante los tribunales de Nueva York sobre la base de los pagarés extendidos por el primero que señalaban a esa ciudad como lugar de pago y de una cláusula del contrato en que Banco Nacional aceptaba expresamente ser demandado allá.

Libra Bank exigió un pronunciamiento de ejecución inmediata (*summary judgment*) y Banco Nacional opuso como defensa la doctrina del Acto del Estado alegando que el pago no había

⁴⁰*Frankel v. Banco Nacional de México* N° 82-6457 slip. op (S.D.N.Y. at 449).

⁴¹*Libra Bank v. Nacional de Costa Rica*, 570 F. Supp. 870 (S.D.N.Y. 1983).

podido ser efectuado debido a la imposición de restricciones cambiarias en Costa Rica que constituirían una decisión no susceptible de revisión judicial.

El tribunal acogió la demanda y rechazó la defensa del Banco Nacional con un razonamiento que sólo podemos calificar de extraordinario. La Corte afirmó que el *situs* de la deuda era Nueva York y no Costa Rica y, enseguida, desarrolló una analogía entre lo efectuado por Costa Rica y la confiscación de los bienes y propiedad del Rey Faisal II llevada a cabo por el Gobierno de la República de Irak. En esa ocasión los tribunales rehusaron dar efecto extraterritorial a los decretos de confiscación de Irak respecto de los bienes que Faisal poseía en Nueva York en virtud de que, si bien los decretos constituían un Acto de Estado, se consideró que éste sólo regía con respecto de los bienes ubicados dentro del territorio de Irak; con respecto a aquellos situados en Estados Unidos los tribunales darían curso a los decretos sólo en cuanto fueran "consistentes con la política y leyes de los Estados Unidos" ("The Policy and Law of the U.S.").⁴² Se concluyó que los decretos no guardaban esa consistencia y se rehusó darles efecto. En el caso de Costa Rica, el tribunal estimó que los decretos de 1981 tampoco podían tener efecto extraterritorial pero que los actos equivalentes a confiscación no eran los decretos sino que la decisión del gobierno de privar a Libra Bank del derecho de recibir el pago que le adeudaba Banco Nacional. Esta decisión del Gobierno de Costa Rica fue asimilada al acto de confiscación realizado por Irak con la única diferencia, según la Corte, de que en este último caso la propiedad confiscada era tangible y, en cambio, en el caso de Costa Rica, era intangible. Después de concluir que el *situs* de la deuda era Nueva York el tribunal consideró, sin analizar los decretos de 1981, inaplicable la doctrina del Acto de Estado por cuanto los actos del Gobierno de Costa Rica sólo habían podido tener efecto extraterritorial en la medida en que hubieran sido consistentes con la política y leyes de Estados Unidos. Habida consideración que los actos en cuestión fueron calificados de confiscatorios y que no hubo pago de compensación y

que ello "repugnaría a la Constitución y Leyes de Estados Unidos", la Corte rehusó dar validez a la defensa del Banco Nacional basada en la doctrina del Acto de Estado y acogió la demanda de Libra Bank.

Este fallo nos parece igualmente equivocado y demuestra desconocer las razones de orden público que llevan a un país afectado por una severa crisis financiera a restringir las operaciones de compraventa de moneda extranjera. La asimilación del acto de un gobierno que prohíbe pagos en divisas al extranjero con la confiscación de los bienes de un monarca depuesto y que sirve de fundamento a la sentencia sólo revela una lamentable confusión de parte del tribunal.

3. *Allied Bank*

Los hechos que originan este juicio son idénticos a los de Libra Bank. Allied Bank es el líder de un consorcio de 39 bancos que igualmente demanda en Nueva York a un grupo de bancos de propiedad del gobierno de Costa Rica que han incurrido en cesación de pagos con motivo de los decretos de 1981 de dicho gobierno.

Los demandados, en adelante Banco de Cartago, opusieron las defensas de Inmunidad de Jurisdicción y del Acto de Estado. La primera defensa fue rechazada por estimar el juez que lo relativo al cobro de un pagaré, que originó la demanda, constituye un acto comercial que no confiere inmunidad. En cambio, el juez admitió la defensa basada en el Acto de Estado por estimar que lo que impidió al Banco de Cartago cumplir con sus obligaciones con Allied fueron las decisiones del Banco Central que los tribunales de Estados Unidos no podían revisar. Agregó el juez que "una decisión en favor de Allied en este caso involucraría una determinación de que los demandados tendrían que efectuar un pago en contravención a las directivas de su gobierno." Esto, según el juez, pondría en pugna al Poder Judicial de los Estados Unidos con un gobierno extranjero lo cual "perturbaría las relaciones del poder ejecutivo de Estados Unidos con el Gobierno de Costa Rica".

Como se observa, el anterior fallo llegó a conclusiones diferentes a las del juez de Libra Bank a pesar de que los hechos y defensas fueron los mismos. Sin embargo, el caso Allied tuvo un interesante corolario.

⁴²Republic of Irak-First National City Bank (353 F 2d 47 (2d Cir 2965), cert. denied, 382 U.S. 10271 (1966).)

En julio de 1983 las partes desistieron de la demanda mientras se iniciaban las gestiones que conducirían a la renegociación de la deuda externa de Costa Rica. El 9 de septiembre del mismo año el gobierno de Costa Rica y el Banco Central suscribieron con Allied y sus representados un convenio de refinanciación de la deuda pero, de los treinta y nueve bancos, uno rechazó el Convenio: Fidelity Union Trust Company of New Jersey (Fidelity) el cual continuó el juicio.

El tribunal de alzada rechazó la apelación de Fidelity pero tuvo en vista razones enteramente diferentes a las del juez de primera instancia. La Corte tuvo en consideración que la crisis económica de Costa Rica había llevado a los Poderes Ejecutivos y Legislativos de Estados Unidos a proporcionar auxilio económico a dicho país y de que, además, en las negociaciones del Club de París, Estados Unidos había aprobado la renegociación de la deuda intergubernamental de Costa Rica. Esta circunstancia fue tomada en cuenta por el Tribunal para rechazar el argumento de Fidelity sobre inaplicabilidad de la doctrina del Acto de Estado debido a que el *situs* de las obligaciones era Nueva York y no Costa Rica. El razonamiento de la Corte fue que cuando los bienes u obligaciones contractuales afectados por una decisión de un gobierno extranjero están localizados en Estados Unidos los tribunales sólo recono-

cerán su validez cuando sea "consistente con la política y Ley de los Estados Unidos."

El tribunal llegó a la conclusión de que las decisiones de Costa Rica que resultaron en la prohibición de pagar su deuda externa fueron consistentes con la política y ley de Estados Unidos y en apoyo de esta conclusión citó un fallo de 1883.⁴³

En esa oportunidad la Corte Suprema rechazó la demanda de pago de los tenedores norteamericanos de bonos de una empresa ferroviaria del Canadá en virtud de encontrarse ésta en proceso de reorganización y negociando un convenio con sus acreedores, lo cual la Corte estimó estaba en armonía con el espíritu de las leyes de quiebras "reconocido en todos los países civilizados." De manera semejante, continuó la Corte, la prohibición de Costa Rica de efectuar pagos sobre su deuda externa es análoga a la reorganización de un negocio prevista en la Ley de Quiebras de Estados Unidos⁴⁴ y no constituye una repudiación de sus obligaciones "si no una prórroga del pago efectuada de buena fe a fin de renegociar sus obligaciones." En suma el tribunal resolvió que los decretos y decisiones del gobierno de Costa Rica que impidieron al Banco de Cartago pagar sus obligaciones en Nueva York fueron consistentes con la política y ley de Estados Unidos y que su validez debió ser reconocida por los tribunales de ese país.

VII

Conclusiones

Lo expuesto demuestra la extraordinaria complejidad de los aspectos legales de las negociaciones relativas al refinanciamiento o reprogramación de la deuda pública latinoamericana. Naturalmente los aspectos legales son sólo un componente, por cierto fundamental, dentro del contexto más amplio de las relaciones de los gobiernos y entidades públicas latinoamericanas con la banca comercial transnacional.

El análisis efectuado y la necesidad de que los países adopten las medidas más adecuadas para

la protección efectiva de sus intereses nos permiten sugerir las siguientes recomendaciones:

a) La contratación por los países deudores de una consultoría permanente en Londres y/o Nueva York que

⁴³Canada Southern Railway Co. and Gebbhard, 109 U.S. 527 (1883).

⁴⁴Capítulo 11 del Código de Quiebras de Estados Unidos, 11 U.S.C., párrafo 1101-74 (1982).

- i) centralice, coordine y ponga a disposición de los gobiernos la información actualizada requerida para la adecuada renegociación de la deuda pública de cada país; y
 - ii) proporcione el asesoramiento legal indispensable para la buena conducción de las correspondientes negociaciones.
- b) Que al reiterarse ante los gobiernos de los países industrializados el reconocimiento de la naturaleza política de la deuda, se insista en:
- i) El aumento de las contribuciones de esos gobiernos a los organismos internacionales de financiamiento como una manera de elevar la oferta de crédito público a América Latina y contrarrestar los altos costos del crédito privado y el gravamen que su servicio representa para el desarrollo de la región;
 - ii) La adopción como norma imperativa de toda renegociación que el gravamen de la deuda no podrá exceder los montos compatibles con la capacidad de pago y necesidades de desarrollo de cada país deudor; y
 - iii) El estudio de fórmulas concretas de reducción del gravamen de la deuda que podrán incluir su transformación en bonos a precio e intereses fijos cuyo cobro y administración podrá confiarse a alguna entidad intergubernamental ya existente o que se establezca en el futuro.

Bibliografía

- Akhund, Iqbal A. (1978): Third World debt and related financial arrangements. *Proceedings of the American Society of International Law*.
- American journal of international law* (1932): Supplement (xxvi).
- Andreadis, A. (1966): *History of the Bank of England 1640-1903*. Nueva York.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1984 a): *Deuda externa y desarrollo económico en América Latina*. Washington. Enero.
- (1984 b): *Informe de progreso económico y social*. Washington.
- Borchard, Edwin (1951): *State insolvency and foreign bondholders*, vol. I. General Principles. New Haven: Cambridge University Press.
- Brownlie, Ian (sin fecha): *Principles of international law*. Segunda edición.
- Calvo, Charles (1896): *Droit international théorique et pratique*. París.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1984): *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa (E/CEPAL/G.1299)*. Febrero.
- Crawford, James (1981): Execution of judgments and foreign sovereign immunity. *American journal of international law*, vol. 75. Octubre.
- Dammers, Clifford (1984): A brief history of sovereign defaults and rescheduling. *Default and rescheduling*. Washington: Euromoney Publications en asociación con International Law Institute.
- Delaume, Georges R. (1977): Public debt and sovereign immunity. The foreign sovereign immunities act of 1976. *American journal of international law*, vol. 71, No. 3. Julio.
- Delson, Robert (1979): The Act of State doctrine-judicial deference or abstention? *American journal of international law*, vol. 66.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos, (1930): *Boletines de prensa*. Washington. Junio 20.
- Devlin, Robert T. (1983): Renegociación de la deuda latinoamericana: un análisis del poder monopólico de la banca. *Revista de la CEPAL* N° 20. Agosto.
- Einzing, Paul (1973): *Rollover credits* 49. [Citado por William M. White (1983): Wealth deprivation: credits and contract claims. *International law of State responsibility*. Charlottesville: Editor Richard Lillich.]
- Ferrer, Aldo (1984): en *South, the Third World magazine*, julio.
- Flemming, Denna Frank (1938): *The United States and world organization*. Nueva York: Columbia University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1983): *Recent multilateral debt restructuring with official and bank creditors*. Occasional Paper N° 25. Washington.
- García Amador, F.V. (1981): *Sistema interamericano*, vol. 1. Washington: Organización de los Estados Americanos, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.
- Gathorne-Hardy, G.M. (1947): *Bank of International Settlements: a short history of international affairs*. Oxford University Press.
- Guerguil, Martine (1984): La crisis financiera internacional: diagnóstico y prescripciones. *Revista de la CEPAL*, N° 24. Diciembre.
- Kraft, Joseph (1984): *The Mexican rescue*. Nueva York: Group of Thirty.
- Langsam, Walter Consuelo (sin fecha): *Documents and readings in the history of Europe since 1918*. Philadelphia: J.B. Lipincott Company.
- La Rive, Jean Flavien (1965): *Rights and duties of private investment abroad*.
- Lauterpacht, E. (1983): *State immunity cases*, vol. 1. Cambridge: Grotius Publications Limited.

- Leigh y Sandler (1976): Toward a reconsideration of Sabbatino. 76 *Virginia journal of international law*, 685.
- Lynch, John (1980): *Great Britain and Latin American independence*. Caracas: La Casa de Bello. [Capítulo de Bello y Londres vol. 1, que cita los Parliamentary Debates, new series xi, 1392].
- MacDonald, Robert (1982): *International syndicated loans*. Londres: Euromoney publications.
- MacDougal, Myers S. (sin fecha): The foreign sovereign immunities act of 1976: some suggested amendments. *Private investors abroad: problems and solutions*.
- Mangabeira, João (1960): *Ruy-o estadista da Republica*. Livraria Martins Editora.
- Mayer, F.D. y Odorizzi, M. (1982): Foreign government deposits: attachment and set-off. *University of Illinois Law Review, Symposium: Default by foreign government debtors*, N° 1.
- Moore, John Bassett (1906): *A digest of international law*, vol. 1. Washington.
- Naciones Unidas (1979): *Discurso ante la Asamblea General del Comandante Daniel Ortega el 28 de septiembre de 1979*. (A/34/PV.13).
- Nussbaum, A. (1954): *Derecho monetario nacional e internacional*. Buenos Aires: Ediciones Arayú.
- Oppenheim (sin fecha): *International law*, vol. 1. Londres: H. Lauterpacht, Longmans, octava edición.
- Patrikis, Ernest T. (1982): Foreign central bank property. Immunity from attachment in the United States. *University of Illinois law review*. N° 1.
- Pérez Triana, Santiago (1908): *La doctrina Drago*. Londres.
- Procuraduría General de Venezuela (1977): *Doctrina de la Procuraduría*. Caracas.
- Rabinowitz (1977): Viva Sabbatino. 77 *Virginia journal of international law*, 697.
- Revista Argentina de Jurisprudencia, tomo 106, pp. 276 y ss.
- Rodríguez, Jaime O. (1975): *El nacimiento de Hispanoamérica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz, F. (1964): declaración publicada en *Boletín de prensa del Banco Mundial* N° 57 del 9 de septiembre.
- Schuster, R. (1973): *The public international law of money*. Oxford: Clarendon Press.
- Scott, James Brown (1916): *The Hague Court reports*. Nueva York: Carnegie Endowment for the Arts.
- Singer, Michael (1981): The Act of State doctrine of the United Kingdom: an analysis, with comparison to the United States practice. *American journal of international law*, vol. 75, N° 2, abril.
- The Treaty of Versailles and after* (1947): Washington: United States Printing Office. [Contiene el Tratado y sus anotaciones.]
- Toynbee (1926): *Survey of international affairs 1924*. Oxford University Press [Nota del 10 de febrero de 1924.]
- Ugarteche, Oscar (1983): Nicaragua: the risks of debt renegotiation. *Banking in poverty (perspectives on underdevelopment)*. [Conferencia en la Universidad de Toronto, septiembre 7 a 9 de 1982.] Toronto: Alger Press Limited.
- Wall street journal* (1984): opinión del experto Allan H. Meltzer de Carnegie-Mellon. 22 de junio.
- Webster, C.K. (1980): Great Britain and Latin American independence. Vol. 1. Caracas: La Casa de Bello.
- Wilson, George Grafton (1934): Diplomatic relations and the USSR. *American journal of international law*, vol. 28. [Cita documentación de la Conferencia Económica Internacional de Génova, abril-mayo de 1922.]

Publicaciones recientes de la CEPAL

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1982
(I.C/G.1320), Naciones Unidas, Santiago de Chile: 1984.
Dos volúmenes de 693 y 199 páginas.

La presente edición del Estudio Económico, cuya versión en inglés lleva por título *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1982*, se divide en dos volúmenes dedicados a la economía de América Latina y a la del Caribe, respectivamente.

El primero comienza con un examen de los principales aspectos de la evolución económica de la región en 1982, como el crecimiento económico, la ocupación, la inflación y las remuneraciones, y el sector externo. Luego se analiza la política cambiaria y los procesos de renegociación de la deuda externa, terminando con una descripción pormenorizada de la economía de los veinte países latinoamericanos.

El segundo volumen contiene el análisis por países de trece economías caribeñas, precedido por unas páginas iniciales en que se esbozan las principales tendencias generales de esa subregión durante el año de referencia.

La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana (I.C/G.1319).
Estudios e Informes de la CEPAL No. 39. Santiago de Chile: 1984. 255 páginas.

El estudio de Haití comienza por describir la génesis del campesinado y la evolución de ese tipo de agricultura, basando el análisis en torno a la cuestión siguiente: ¿en qué medida se debe la crisis de la sociedad agraria haitiana a la proliferación de pequeñas unidades de producción en que una esfera de trabajo no comercial, formada por la mano de obra familiar, coexiste con una de trabajo asalariado, principalmente por la inserción del campesinado en estructuras comunitarias como los huertos del pueblo?

La segunda parte examina la oferta alimentaria como la determinan, en un contexto de deterioro agrícola, la producción de alimentos de origen campesino y la importación, junto con sus sistemas de distribución.

Por último, a partir de la hipótesis de la polarización del mercado de alimentos, se estudia la demanda alimentaria sobre la base de una desigual distribución del ingreso nacional, y según su origen urbano y rural, para terminar describiendo los modelos de consumo vigentes en los medios urbano y rural y sus consecuencias para el estado nutricional de la población y la economía campesina.

El estudio de la República Dominicana comienza por establecer los rasgos principales de la economía del país y del campesinado para analizar los factores que influyen en la

agricultura campesina, el mercado de alimentos, y el proceso de urbanización y marginalidad.

Entre sus conclusiones, el autor sostiene que cualquier medida tendiente a mejorar los precios para la agricultura campesina tiene que partir de una estrategia destinada a elevar los ingresos de las familias potencialmente consumidoras de esos productos (la mayoría de la población rural y urbana). Un aumento de la oferta de alimentos a más altos precios, sin mejorar la situación del ingreso en el 75% de la población considerada marginada, podría crear graves problemas con el mercadeo de los productos y mayores pérdidas a los agricultores por la falta de capacidad para adquirirlos.

El conflicto que se produce entre la necesidad de retener a la población en el campo para frenar la expansión de las ciudades y la transferencia de excedentes que implica para los campesinos la política de mantener bajos los precios de sus productos a fin de que la clase obrera pueda reproducirse sin ejercer presiones por obtener mejores salarios, exige que el sistema encuentre rápidas soluciones. Una de las que se ha propuesto, aunque de difícil aplicación, es la de fomentar la agricultura campesina dándole facilidades para su desarrollo. Hasta el momento tales iniciativas han resultado infructuosas; sólo queda mejorar los precios e influir en el mercado para impedir la desintegración del sistema campesino.

Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso (I.C/G.1323). Cuadernos Estadísticos de la CEPAL No. 8. Santiago de Chile: 1984.

La constitución del Archivo de Datos de Encuestas de Hogares (ADEH) en la CEPAL ha dado lugar a la acumulación sistemática de información proveniente de las encuestas de hogares que, con diferentes propósitos, se realizan en la región y entre las cuales cabe mencionar las encuestas de presupuestos familiares.

Las múltiples demandas de información sobre la composición del consumo de diferentes grupos de ingreso para los trabajos de investigación y de proyección que se llevan a cabo en la CEPAL y en otros organismos regionales y nacionales, han puesto de manifiesto la conveniencia de reunir en un documento, en forma sistemática y lo más homogénea posible, las estadísticas disponibles sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares, según finalidad del gasto y por grupos de ingresos, aun cuando los resultados de cada una de las encuestas hayan sido publicados en su oportunidad por los respectivos organismos que las ejecutaron. Un esfuerzo de sistematización de este mismo tipo ya había sido realizado con las encuestas del programa ECIEL para los países del Pacto Andino¹, circunstancia de la que el presente documento se ha beneficiado ampliamente. Los resultados de la mayoría de las encuestas del programa ECIEL han sido analizados, además,

¹Junta del Acuerdo de Cartagena y Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), *Grupo Andino, distribución de ingresos y estructura del consumo (área urbana)* (I/PER/68), 15 de marzo de 1976 (mimeo.).

exhaustivamente en otro trabajo², al que el lector debe remitirse para un examen más detenido.

Las encuestas de presupuestos familiares disponibles en la región son las que se realizaron en el período 1967-1970 en virtud del programa ECIEL, las que levantan sistemáticamente algunos de los países de la región como parte de su programa permanente de encuestas de hogares, y algunas que se realizaron como parte de investigaciones específicas. Entre estas últimas se cuentan una serie de encuestas de cobertura parcial o de confiabilidad más dudosa, que no han sido incluidas en este documento.

Se han seleccionado las encuestas de presupuestos familiares de mayor cobertura y mejor confiabilidad relativa disponibles en cada país; algunas abarcan la totalidad de las áreas urbanas, aunque la mayoría sólo cubren el área metropolitana de la ciudad capital o las ciudades principales del país.

Además de indicarse la identificación oficial de cada encuesta y del organismo que la realizó, se incluye un resumen de las principales características, tal como se registran en la correspondiente ficha técnica del Archivo de Datos de Encuestas de Hogares de la CEPAL. En cada caso se indica, asimismo, la fuente documental específica de la que se extrajeron los datos.

La mujer en el sector popular urbano (I.C/G.1326), Naciones Unidas, Santiago de Chile: 1984, 349 páginas.

Los trabajos contenidos en este libro fueron presentados al Seminario Técnico Regional sobre Mujeres y Familias de los Estratos Populares Urbanos en América Latina (28 de noviembre a 2 de diciembre de 1983), organizado por la CEPAL con la colaboración del International Development Research Centre (IDRC) y el Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer.

Está dividido en seis partes: tres corresponden a trabajos de investigación; dos a aspectos generales y aportes estadísticos; y una explica la metodología de la investigación-acción (investigación participativa) empleada en la mayoría de los proyectos descritos.

La primera parte trata de aspectos generales relativos a la familia, la participación y el trabajo.

En la segunda parte se describen proyectos sobre participación llevados a cabo en Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y la República Dominicana. En cada uno se aborda el tema desde un ángulo diferente: se vincula con la participación comunitaria, entendida como aprendizaje para una participación política más amplia; se interpreta como canal alternativo para la actuación social y la aplicación de estrategias de supervivencia colectiva en situaciones coyunturales en que se cierran los canales regulares de presión; se plantea el feminismo como movimiento social de mujeres del sector popular y se definen modalidades concretas de trabajo al respecto; se destaca la presencia de la mujer como actor social principal en los movimientos y luchas sociales urbanas; se muestran las

limitaciones y posibilidades de participación y organización de las mujeres en barrios populares; y se describen proyectos en que la organización y la participación se establecen a partir de elementos aglutinantes concretos, como la salud y el cuidado de los niños, a través de los cuales se inicia un proceso más amplio de movilización y aprendizaje.

En la tercera parte se agrupan proyectos realizados en Argentina, Chile y México que parten de la familia como unidad de investigación y acción. Uno aborda las relaciones sociales de consumo en la unidad doméstica, en que se agrupan las diversas actividades para la obtención y distribución de bienes y servicios; otro trabajo analiza el tema de la "gran familia" formada por tres generaciones y estudia la posición tradicional de la mujer en ella. Una monografía investiga la pareja joven en un proyecto de educación popular para jóvenes de bajos ingresos. Un último trabajo, originado en "talleres de reflexión" con mujeres de sectores populares, describe cómo la autodevaloración de la mujer se agudiza por efecto de la crisis económica y la coyuntura política.

El trabajo remunerado es tema de la cuarta parte. Se muestran seis situaciones en Colombia, Curazao, Chile, Puerto Rico y el Uruguay. Estos estudios describen la supervivencia familiar con la aplicación de distintas estrategias, especialmente en el sector informal; el trabajo domiciliario y su impacto; el servicio doméstico y su significado teórico e influencia sobre las funciones familiares de los demás miembros de la unidad; el trabajo remunerado de la mujer en las múltiples formas que asume en el Caribe, donde se confunden lo urbano y lo rural y se crean nuevas formas de participación laboral; y el trabajo de las obreras, en el caso particular de una empresa extranjera.

El examen de los aspectos metodológicos de la investigación (quinta parte) resalta la experiencia del IDRC en esta materia, ya que ha apoyado numerosos proyectos en la región en que se aplica esta metodología. Se sostiene que la posibilidad de profundizar en la realidad al recibirla de los directamente interesados implica un compromiso más efectivo por parte de los investigadores.

En la sexta y última parte se presentan estadísticas sobre la mujer del sector popular en cinco ciudades latinoamericanas y del Caribe. Ofrece un perfil construido a partir de las últimas encuestas de hogares, que permiten apreciar el entorno en que se desarrollaron los proyectos descritos.

La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial (I.C/G.1328). Estudios e Informes de la CEPAL No. 40. Santiago de Chile: 1984.

Esta publicación es el resultado de un estudio orientado a establecer la posición de la siderurgia latinoamericana frente a los cambios que se esperan en el desarrollo de la siderurgia mundial. Fue realizado en el marco de un proyecto de investigación, en virtud del Convenio entre el Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA) del Brasil y la CEPAL, cuya finalidad era obtener una visión de los problemas que el sector siderúrgico latinoamericano habrá de enfrentar en el futuro.

En primer lugar analiza las tendencias del comercio internacional de los productos siderúrgicos entre las regiones del mundo desde el punto de vista de la localización geográfi-

²Philip Musgrove y Howard Howe, *Estudio de consumo e ingreso familiar*. Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).

ca de la oferta y de la estructura de la demanda de los principales sectores consumidores; en ese cuadro, se enmarcan las perspectivas de oferta y demanda de América Latina prestando especial importancia a un análisis de situación de los proyectos siderúrgicos en cada país.

En segundo lugar se efectúa una comparación de ciertos indicadores que inciden sobre la eficiencia de la industria tanto en términos de remuneración a los factores como de productividad del capital instalado, añadiendo algunas consideraciones sobre ciertos factores externos, como las leyes sobre la contaminación del medio ambiente, que gravitan de forma importante en los costos totales de las plantas emplazadas en países desarrollados.

En tercer lugar se pasa revista a la capacidad de la siderurgia latinoamericana para adaptarse al ritmo del progreso tecnológico registrado en algunos países como Japón y, además, desarrollar una capacidad técnica que le permita mejorar las tecnologías utilizadas. Se destacan los esfuerzos de la investigación para tratar de encontrar soluciones propias a los problemas técnicos y de recursos que enfrenta la siderurgia latinoamericana y el desarrollo de la ingeniería de proyectos, que ha reducido la dependencia de países industrializados en el diseño, instalación y modificación de las plantas siderúrgicas.

Por último se presenta un panorama de la disponibilidad y uso de recursos naturales latinoamericanos para la siderurgia. Se revisa aquí la situación del mineral de hierro, del carbón mineral coquizable y del carbón vegetal, del gas natural y de las ferroaleaciones.

Precios, salarios y empleo en la Argentina. Estadísticas económicas de corto plazo (LC/G.1330). Estudios e Informes de la CEPAL No. 42, Santiago de Chile: 1984.

Este informe forma parte del Programa de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires sobre "Información y análisis de corto plazo de la economía argentina". El programa tiene tres objetivos principales: contribuir a la sistematización y mejoramiento del material estadístico, de modo de aumentar su utilidad para la investigación y la política económica; análisis de la coyuntura gracias a estudios descriptivos, tarea que se ha reflejado en publicaciones sobre la evolución de la industria manufacturera y de los precios y costos de un conjunto de ramas industriales, el comportamiento de corto plazo del comercio internacional y el ciclo ganadero; y por último, a partir de esa descripción y de otros estudios de enfoque similar, avanzar en la formación de hipótesis de comportamiento.

La labor realizada hasta el momento por el programa en materia de información estadística ha permitido recopilar un importante volumen de datos y acumular experiencia sobre sus características y limitaciones. El material se ha organizado en el Sistema de Almacenamiento y Procesamiento de Series Estadísticas (SAPSE) que incluye programas de cómputo para incorporar, recuperar y transformar información estadística.

La presente publicación integra un grupo de trabajos en los que se difundirá la información contenida en el SAPSE. Por razones de orden operativo, se ha decidido publicar los datos en tomos separados, de aparición no simultánea; el orden de difusión también obedece a motivos de conveniencia práctica.

El contenido de las publicaciones es el siguiente: cuentas nacionales y sector agropecuario, sectores productivos, industrias manufactureras, construcción, energía, precios, salarios y empleo; sector externo y mercados internacionales; moneda, crédito y finanzas públicas.

Su contenido está dividido en cuatro secciones. La primera analiza los problemas generales de la estadística del sector y de los principales criterios usados en la selección o elaboración de las series; una segunda describe los conceptos, fuentes y métodos por grupos de variables. A continuación, se incluyen cuadros resumidos con información de periodicidad anual, y finalmente se presentan en detalle las series básicas incorporadas en el SAPSE.

Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina (LC/G.1332). Cuadernos de la CEPAL No. 48. Santiago de Chile: 1984.

En los últimos dos años numerosos países latinoamericanos han aplicado políticas de ajuste y han iniciado también gestiones para renegociar su deuda externa. Estos dos procesos han constituido, en esencia, una primera respuesta inmediata de la política económica al desafío planteado por la profunda y generalizada crisis económica que desde 1981 viene afectando a la región.

En algunos casos las políticas de ajuste —encaminadas a reducir el desequilibrio externo— han sido acompañadas, además, de programas de estabilización tendientes a moderar el ritmo de la inflación. Los resultados registrados en la práctica reflejan, en consecuencia, tanto los efectos de ambas políticas como la incidencia de factores externos sobre los cuales las autoridades económicas nacionales tienen escaso o ningún control.

Hasta ahora, tanto el proceso de ajuste como la renegociación de la deuda externa han sido muy costosos para los países de la región. En efecto, entre 1981 y 1983 se logró reducir fuertemente el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, con lo cual se cumplió el objetivo básico de las políticas de ajuste; sin embargo, esto se debió casi exclusivamente a la enorme contracción del volumen de las importaciones. En tales circunstancias, el ajuste ha tenido una marcada índole recesiva y ha sido acompañado en muchos países por bajas considerables en la actividad económica interna y por un deterioro de la situación ocupacional. A su vez, los acuerdos de renegociación de la deuda, que han permitido evitar crisis mayores de balance de pagos, también han contribuido a elevar fuertemente el costo del financiamiento externo de los países latinoamericanos, con lo cual los beneficios del financiamiento se han distribuido en forma muy asimétrica entre estos países y los bancos acreedores. Por último, en muchos casos los programas de estabilización han logrado reducir sólo ligeramente el ritmo de la inflación.

Este cuaderno constituye un primer esfuerzo por describir y analizar las políticas aplicadas y los resultados obtenidos en cuanto al ajuste interno y a la renegociación de los compromisos externos. Se ha realizado sobre la base de la distinta experiencia que en estos aspectos existe en la región, sin pretender recoger específicamente la de un determinado país o grupo de países.

El estudio no se propone dar fórmulas precisas y de

aplicación general para superar las deficiencias observadas hasta ahora en los procesos de ajuste y renegociación. En él se reconoce que en estos aspectos los problemas que enfrentan los países de la región no tienen soluciones fáciles, y que en el diseño y aplicación de políticas económicas es preciso siempre tener en cuenta los rasgos peculiares, a menudo muy distintos entre sí, que se observan al nivel nacional.

Con todo, a lo largo del texto se insiste en dos aspectos que se consideran de validez más general en relación con los procesos de ajuste y renegociación.

El primero es la severa limitación que impone el actual entorno externo a la política económica en la gran mayoría de los países de la región. Es evidente que, en la medida que el comercio internacional no recupere su anterior aumento, la expansión de las exportaciones de América Latina será más difícil y más costosa; por ende, también lo será avanzar desde el actual ajuste recesivo —basado en una insostenible contracción de las importaciones— a un ajuste expansivo, basado en el crecimiento y diversificación de las exportaciones. Es evidente, asimismo, que mientras el financiamiento externo continúe siendo tan escaso como lo ha sido en el período 1982-1983 y las tasas internacionales de interés se mantengan cercanas a sus elevados niveles actuales, la región seguirá realizando una transferencia real de recursos hacia el exterior, y una mayor proporción del déficit de la cuenta corriente deberá cubrirse recurriendo a costosas políticas de ajuste.

El segundo aspecto general se refiere a la naturaleza excesivamente agregada de las políticas económicas aplicadas para reducir el desequilibrio externo, y al costo que entrañan en términos de reducción de la actividad económica y del empleo. En efecto, al menos en algunos casos, los costos podrían haber sido menores si los instrumentos de política económica se hubiesen utilizado de manera más selectiva y pragmática, y teniendo en cuenta la mayor rigidez y lentitud que tiene, sobre todo a corto plazo, el proceso de reasignación de recursos en economías que presentan una marcada heterogeneidad estructural interna como son las latino-americanas.

Cabe, finalmente, una última acotación sobre la importancia que se ha dado en el estudio al tema del ajuste. Como se sabe, éste es un proceso que está vinculado más estrechamente con la política de corto plazo y los problemas de la coyuntura que con la estrategia de largo plazo y los grandes cambios estructurales que caracterizan y hacen posible el proceso de desarrollo. Su estudio detenido no significa, por cierto, subestimar la importancia de estos últimos aspectos —que siguen siendo esenciales—, sino tan sólo examinar y tratar de comprender un problema determinado, que constituye uno de los mayores desafíos de la hora actual y de cuya superación depende el poder avanzar en el futuro hacia un desarrollo más dinámico, autónomo y equitativo.

Lista de publicaciones de la CEPAL

Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: El nuevo escenario regional y mundial*,* 1975, 51 pp. (US\$ 3.00.)
- 2 *Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo*,* 1975, 72 pp. (Agotado.)
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 96 pp. (Agotado.)
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp. (US\$ 3.00.)
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional del Desarrollo*, 1975, 72 pp. (US\$ 3.00.)
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (US\$ 3.00.)
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 87 pp. (Agotado.)
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 118 pp. (Agotado.)
- 9 *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 57 pp. (Agotado.)
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 146 pp. (US\$ 5.00.)
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 52 pp. (US\$ 3.00.)
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 82 pp. (Agotado.)
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 54 pp. (US\$ 3.00.)
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 48 pp. (US\$ 3.00.)
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina*,* 1977, 55 pp. (Agotado.)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 62 pp. (Agotado.)
- 17 *Estrategia Internacional del Desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*,* 2ª ed., 1979, 65 pp. (Agotado.)
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. Di Filippo, 2ª ed., 1979, 67 pp. (US\$ 3.00.)
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 2ª ed., 1978, 63 pp. (US\$ 3.00.)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 2ª ed., 1979, 117 pp. (US\$ 3.00.)
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975*, 2ª ed., 1979, 95 pp. (US\$ 4.00.)
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (US\$ 3.00.) (Agotado.)
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.)
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, por Alberto Fracchia, 1978, 64 pp. (US\$ 4.00.)
- 25 *Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera*, 1979, 158 pp. (US\$ 5.00.)
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?* 2ª ed., 1980, 165 pp. (US\$ 5.00.)
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 99 pp. (US\$ 3.00.)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp. (US\$ 3.00.)
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*,* 1979, 67 pp. (US\$ 3.00.)
- 30 *América Latina: Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta*, 1979, 243 pp. (US\$ 5.00.)
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 77 pp. (US\$ 3.00.)
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 210 pp. (Agotado.)
- 33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 114 pp. (US\$ 3.00.)
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 240 pp. (US\$ 5.00.)
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans, 1980, 79 pp. (US\$ 3.00.)
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 82 pp. (US\$ 3.00.)
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp. (US\$ 5.00.)
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por Juan Martín, 1981, 119 pp. (US\$ 3.00.)
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 169 pp. (US\$ 5.00.)
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*,* 1981, 69 pp. (US\$ 3.00.)
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp. (US\$ 6.00.)
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp. (US\$ 4.00.)
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00.)
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp. (US\$ 6.00.)
- 45 *Las cuencas nacionales en América Latina y el Caribe*,* 1983, 109 pp. (US\$ 6.00.)
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp. (US\$ 6.00.)
- 47 *La economía de América Latina en 1982. Evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 113 pp. (US\$ 4.00.)
- 48 *Políticas de ajuste de renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 114 pp. (US\$ 4.00.)

*Versiones en español e inglés.

*Versiones en español e inglés.

- Canada and the foreign firm*. D. Pollock, 1976, 43 pp. (US\$ 3.00.)
United States - Latin American trade and financial relations: Some policy recommendations,** S. Weintraub, 1977, 44 pp. (US\$ 3.00.)
Energy in Latin America: The historical record,** J. Mullen, 1979, 66 pp. (US\$ 4.00.)
The economic relations of Latin America with Europe,** 1980, 156 pp. (US\$ 6.00.)

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: Relación de precios del intercambio*, 1976, 66 pp. (US\$ 3.00.)
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 178 pp. (Agotado.)
- 3 *Serie histórica del crecimiento en América Latina*, 1978, 206 pp. (Agotado.)
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado.)
- 5 *El balance de pagos de América Latina 1950-1977*, 1980, 174 pp. (US\$ 3.00.)
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 68 pp. (US\$ 3.00.)
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp. (US\$ 8.00.)
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp. (US\$ 6.00.)

Estudios e Informes

- 1 *Nicaragua: El impacto de la mutación política*, 1981, 126 pp. (US\$ 3.00.)
- 2 *Perú 1968-1977: La política económica en un proceso de cambio global*, por Aníbal Pinto y Héctor Assael, 1981, 166 pp. (US\$ 5.00.)
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp.
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, por Nicolo' Gligo, 1981, 130 pp. (US\$ 5.00.)
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*,* 1981, 153 pp. (US\$ 5.00.)
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*,* 1981, 96 pp. (US\$ 3.00.)
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 180 pp. (US\$ 5.00.)
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 170 pp. (US\$ 5.00.)
- 9 *Estrategia de desarrollo sectorial para los años ochenta: Industria y agricultura*, 1981, 100 pp. (US\$ 3.00.)
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*, 1981, 101 pp. (US\$ 3.00.)
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 181 pp. (US\$ 5.00.)
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)*, 1982, 154 pp. (US\$ 5.00.)

**Versión en inglés únicamente.

- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp. (US\$ 5.00.)
- 14 *El sector externo: Indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 216 pp. (US\$ 5.00.)
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp. (US\$ 5.00.)
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*,* 1982, 178 pp. (US\$ 5.00.)
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp. (US\$ 4.00.)
- 18 *La financiación a las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp. (US\$ 6.00.)
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*,* 1982, 173 pp. (US\$ 6.00.)
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: Un modelo de simulación*, 1982, 79 pp. (US\$ 4.00.)
- 21 *La empresa pública en la economía: La experiencia argentina*, 1982, 134 pp. (US\$ 6.00.)
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp. (US\$ 6.00.)
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp. (US\$ 6.00.)
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*,** 1983, 236 pp. (US\$ 6.00.)
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990. (Bilingual)* (US\$ 6.00.)
- 26 *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp. (US\$ 6.00.)
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*. (US\$ 6.00.)
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: Un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp. (US\$ 6.00.)
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983. (US\$ 4.00.)
- 30 *Características principales del proceso y de la política de industrialización de Centroamérica, 1960-1980*, 1983. (US\$ 6.00.)
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp. (US\$ 6.00.)
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp. (US\$ 4.00.)
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp. (US\$ 4.00.)
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp. (US\$ 6.00.)
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp. (US\$ 6.00.)
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana. Políticas y negociaciones en la década de los setenta*, 1984, 178 pp. (US\$ 6.00.)
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 100 pp. (US\$ 4.00.)
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp. (US\$ 6.00.)

*Versiones en español e inglés.

- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos. El caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984. (En prensa) (US\$ 6.00.)
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp. (US\$ 6.00.)
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 78 pp. (US\$ 4.00.)
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp. (US\$ 6.00.)

Otras publicaciones de la CEPAL

- *Estudio Económico de América Latina 1980*, 1982, 664 pp. (US\$ 29.00.)
- *Estudio Económico de América Latina 1981*, 863 pp. (US\$ 42.00.)
- *Anuario Estadístico de América Latina 1980*, 1982, 630 pp. (US\$ 29.00.)
- *Anuario Estadístico de América Latina*, 1981. (US\$ 35.00.)
- *Economic Survey of Latin America 1980*, 1982, 629 pp. (US\$ 29.00.)
- *Economic Survey of Latin America 1981*. (US\$ 42.00.)
- *Agua, desarrollo y medio ambiente*, 1980, 443 pp. (US\$ 9.00.)
- *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp. (US\$ 6.00.)*
- *América Latina en el umbral de los ochenta*, 2ª ed., 203 pp. (US\$ 6.00.)
- *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 136 pp. (US\$ 5.00.) (Agotado.)
- *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico*, 5ª ed., 1980, 264 pp. (US\$ 7.50.)
- *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina*, 1980, 286 pp. (US\$ 6.00.)
- *Women and development: Guidelines for programme and project planning*,* 1982, 133 pp. (US\$ 6.00.)
- *América Latina y los problemas actuales de energía*, 1975, 568 pp. (US\$ 6.25.)
- *Población y desarrollo en América Latina*, 1975, 317 pp. (US\$ 6.25.)
- *El desarrollo esquivo*, por Marshall Wolfe, 1976, 311 pp. (US\$ 5.00.)
- *La industria de la carne de ganado bovino en México*, 1975, 270 pp. (US\$ 6.25.)
- *Plan de acción regional para la aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo de América Latina*, 1973, 260 pp. (US\$ 3.00.)
- *Mujeres en América Latina—Aportes para una discusión*, 1975, 203 pp. (US\$ 5.00.) (Agotado.)
- *Africa y América Latina: Perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp. (US\$ 9.00.)
- *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, 1984, 720 pp. (vol. I y vol. II) (US\$ 12.00.)
- *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984.

*Versiones en español e inglés.

*Versiones en español e inglés

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC2-0866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago, Chile

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (secretario de Redacción), Oscar Soberon, María C. Tavares y Luis L. Vasconcelos.

Junta de Asesores: Raúl Prebisch (presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andréu Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Jesús Prados Arrarte, Luis Angel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuertes, Luis Yáñez, Norberto González y Emilio de la Fuente (secretarios).

Director: Aníbal Pinto

n° 1

El Retorno de la Ortodoxia

Enero-junio 1982

Estudios de: Celso Furtado: transnacionalización e monetarismo.

Luis Angel Rojo: sobre el estado actual de la macroeconomía.

Exposiciones de: Raúl Prebisch, Enrique Iglesias, Aldo Ferrer, José Serra, René Villarreal, etc.

n° 2

Crisis y Vigencia de la Planificación

Julio-diciembre 1982

Enfoques latinoamericanos de: Eduardo García D'Acuña, Arturo Núñez de Prado, Alfredo Costa Filho y Carlos Tello.

Enfoques españoles de: Josep Vergara, Enrique Barón y Ramón Tamames.

Enfoques portugueses de: Manuel Silva y João Cravinho.

Figuras y pensamiento: Raúl Prebisch, por Adolfo Gurrieri y Antonio Flores de Lemus, por Juan Velarde.

n° 3

Recesión: Naturaleza y opciones

Enero-junio 1983

Estudios de: Raúl Prebisch, Aldo Ferrer, Julio Segura y Augusto Mateus.

Exposiciones de: Enrique Fuentes Quintana, Enrique Iglesias y José Luis García Delgado.

n° 4

América Latina ante la Recesión

Julio-diciembre 1983

Estudios de: Pedro Malán y Regis Bonelli, Ricardo French-Davis, Rolando Cordera, Javier Iguñiz, Eduardo Mayobre y Ennio Rodríguez Céspedes.

Exposiciones de: Claudio Herzka, Carlos Amat y Fernando Sánchez Albavera.

Figuras y pensamiento: Haya de la Torre y Mariategui, por Carlos Franco; Germán Bernacer, por Gumersindo Ruiz.

n° 5

La Reconstitución del Estado

Enero-junio 1984

Enfoques latinoamericanos de: Jorge Graciarena, Juan Carlos Portantiero, Henry Pease, Ricardo Lagos, Samuel Lichtensztein, José Joaquín Brunner, Rafael Roncagliolo, Luciano Martins, Xabier Gorostiaga.

Enfoques españoles de: Ignacio Sotelo, Jordi Borja, Angel Melguizo, Ludolfo Paramio, Gregorio Rodríguez Cabrero, Joan Prat, Mariano Baena, Jordi Solé Tura, etc.

Enfoques portugueses de: Boaventura Sousa Santos, Augusto Mateus, Manuela Silva.

Y LAS SECCIONES FIJAS DE:

- **Reseñas temáticas:** examen y comentarios—realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión—de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema.
- **Resúmenes de artículos:** 190 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante el semestre previo a la edición.
- **Revista de Revistas Iberoamericanas:** información periódica del contenido de más de 130 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.
- **Suscripción por cuatro números:** España y Portugal, 3.600 pesetas o 40 dólares; Europa, 45 dólares; América y resto del mundo, 50 dólares.
- **Número suelto:** 1.000 pesetas o 10 dólares.
- Pago mediante giro postal o talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.
- Redacción, administración y suscripciones:

INSTITUTO DE COOPERACION IBEROAMERICANA
Dirección de Cooperación Económica. Revista Pensamiento Iberoamericano
Avda. Reyes Católicos, 4. Teléf. 244 06 00 (ext. 300). 28040 Madrid.

O P C I O N E S

(Ex Alternativas)

Nº 4, Septiembre - Diciembre 1984

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)
de la Academia de Humanismo Cristiano.

Director: Heraldo Muñoz. **Comité Editorial:** Rodrigo Alvaay, Enrique d'Etigny, Cristián Gazmuri, Carlos Huneeus, Heraldo Muñoz, Carlos Ruiz, Sol Serrano.

Artículos: D. Nohlen, *Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción: prerrequisitos teóricos e históricos para un debate racional* • G. O'Donnell, *América Latina, EE.UU. y la democracia: variaciones sobre un viejísimo tema* • S. Serrano, *América Latina y el mundo moderno en algunos ensayistas latinoamericanos* • J. Ruiz-Tagle, *El debate sobre la reforma de la empresa en Chile: 1970-1973. Análisis histórico para una alternativa democrática* • B. Subercaseaux, *La industria editorial y el libro en Chile: 1930-1970.*

Reseñas: C. Gazmuri, *Un estudio sobre los cambios sociales y el conflicto político en Chile durante el gobierno de Frei* • N. Cruz, *El tema de cultura y modernización en América Latina.*

Entrevista: R. Alvaay, *Marxismo y democracia: entrevistas a E. Laclau y C. Mouffe.*

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046 - 001X

Vol. 24

Octubre-diciembre 1984

Nº 95

ALieto A. GUADAGNI: La revolución energética: el rol de la sustitución del petróleo y la conservación de energía.

TULIO HALPERIN DONGHI: Canción de otoño en primavera: previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894-1930).

ROBERTO FRENKEL: Salarios industriales e inflación. El período 1976-82.

HECTOR HELMAN, DANIEL ROITER Y GABRIEL YOGUEL: Inflación, variación de precios relativos e inflexibilidad de precios.

Anticipo de Libros

ROMAIN GAINARD: La Pampa agroexportadora: instrumentos políticos, financieros, comerciales y técnicos de su valorización.

Notas y Comentarios

SCOTT MAINWARING: Autoritarismo y democracia en la Argentina: una revisión crítica.

FLOREAL FORNI Y GUILLERMO NEIMAN: El subempleo rural: problemas y potencialidades de un concepto a partir de un estudio de caso.

Reseñas Bibliográficas - Informaciones

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$a 2.400.-; Países limítrofes, U\$S 36; Resto de América, U\$S 40; Europa, Asia, África y Oceanía, U\$S 44. Ejemplar simple: U\$S 10 (recargo por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
Güemes 3950 / 1425 Buenos Aires / República Argentina.

CONTRIBUCIONES

Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA
Año I - N° 4 - Octubre-Diciembre, 1984

Artículos: V. Köhler: La cooperación Europa-América Latina: un desafío • M. Alcalay: Del Pacto Andino al sistema subregional andino • G. Aberle: La relación entre la política económica y el criterio científico. La perspectiva del orden político • M. Dogan y D. Pelassy: El análisis político comparado. Cinco estrategias para la selección de países • R. Valda Palma: Bolivia y su encrucijada política.

Entrevistas: F. Leutwiler: Endeudamiento externo y crisis financiera: perspectiva de un banquero suizo • J. Silva Herzog: Entrevista con la prensa.

Notas: Equipo centroamericano de análisis político • La democratización de Centroamérica • INÁDEC: conclusiones del seminario de filosofía política • J. Macón: ¿Por qué crecen los países?

Documentos: ADLAF: Las relaciones de la República Federal de Alemania con América Latina: situación actual y recomendaciones • H. Kullak-Ublik: Comentario al documento de la ADLAF • Comunicado de Mar del Plata.

EL **BI**
MESTRE
político y económico



Publicación del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA)
Le ofrece en sus secciones:

CRONOLOGIA: La síntesis de toda la información de la prensa porteña sobre el país, sistematizada por temas y ordenada cronológicamente, de enorme valor documental.

LOS TEMAS DEL BIMESTRE: Una introducción a la Cronología que destaca los ejes dominantes del acontecer de cada bimestre y sus interrelaciones.

TEMAS PARA EL DEBATE: Dedicada al análisis en profundidad de los tópicos más importantes de la coyuntura.

EDITORIAL: Una toma de posición lúcida frente al período.

DOCUMENTOS: Los más destacados que se producen durante cada bimestre.

MÁS DE DOS AÑOS REGISTRANDO LA INFORMACIÓN SOBRE LA ARGENTINA

SUSCRIBASE: Un año (6 entregas): Argentina \$a 1.200. América u\$s 25. Resto del mundo: US\$ 30. Cheques* a nombre de CISEA — Pueyrredón 510. 6to. piso - 1032 Buenos Aires Argentina - Tel. 87-8284 y 87-7874.
*En Argentina, sobre plaza Buenos Aires; en el exterior, sobre plaza EE.UU.

comercio exterior

órgano mensual de

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.

vol. 34, núm. 11 México, noviembre de 1984

- México: transnacionales y agricultura
- Chile: diez años de liberalismo en el agro
- Guatemala: el sector agrícola
- Argentina: exportaciones agroalimentarias
- El manejo transnacional de ocho cultivos
- Comercio mundial de cereales

Departamento de Publicaciones
Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen,
Coyoacán, 04100 México, D.F.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité editorial honorario: Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello y Manuel Uribe Castañeda. Brasil: Celso Furtado y Francisco Oliveira. Colombia: Constantino V. Vaitsos. Chile: Jacques Chonchol, Fernando Fajnzylber W., Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. LII (1)

México, enero-marzo de 1985

Núm. 205

Sumario

Artículos: O. Sunkel y J. Leal, *Economía y medio ambiente en la perspectiva del desarrollo* • R. Lagos E., *El precio de la ortodoxia* • M. Bekerman, *Efectos de la situación internacional de los años setenta sobre un gran deudor latinoamericano: el Brasil* • J. Steindl, *Teoría del estancamiento y política estancacionista* • S. Teitel, *Indicadores científico-tecnológicos: La América Latina, países industrializados y otros países en vías de desarrollo* • T. Peñaloza Webb y J.J. de Olloqui González, *El ritmo de las economías capitalistas y el ciclo Kondratieff* • J. Amieva-Huerta, *Aspectos teóricos de un modelo macroeconómico para la economía mexicana* • M. Blomström, *El comportamiento de las empresas nacionales y extranjeras en México. Una revisión del estudio de Fajnzylber y Martínez Tarragó* • S. Boisier, *Un difícil equilibrio: Centralización y descentralización en la planeación regional* • A. Baptista, *Gasto público, ingreso petrolero y distribución del ingreso: Una nota adicional.*

DOCUMENTOS
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975

Apartado Postal, 44975

México 12, D.F.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA PUBLICACIONES PERIÓDICAS



Boletín
demográfico

Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): US\$ 10

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.



Suscripción anual (3 números): US\$ 20

Notas de Población

Resúmenes sobre
Población en
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés; índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): US\$ 20

CELADE

Edificio Naciones Unidas, Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Consejo de Redacción: Pilar Armanet, Raymundo Barros, Felipe Herrera, Enrique Iglesias, Helio Jaguaribe, Alberto van Klaveren, Gustavo Lagos, José Matos Mar, Alister Mc Intyre, Cándido Mendes, Heraldo Muñoz, Francisco Orrego Vicuña, Cleantho De Paiva Leite, Carlos Pérez Llana, Germánico Salgado, Walter Sánchez, Osvaldo Sunkel, Luciano Tomassini, Víctor Urquidí, Claudio Véliz.

Fundador: *Claudio Véliz*

Director: *Luciano Tomassini*

Publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la
Universidad de Chile

Año XVII

Octubre-Diciembre 1984

Nº 68

SUMARIO

G. Martner, América Latina dentro del orden económico mundial • M.S. Wionczek, Las desventuras de la OLADI, 1980-1983 • G. Salgado, El grupo andino: problemas y perspectivas • G. Rosenthal, Algunas lecciones de la integración económica en América Latina: el caso de Centroamérica • A. van Klaveren, Las nuevas formas de concertación política en América Latina • E. Durán, La solución de Contadora para el logro de la paz en Centroamérica • D. Noblen, El cambio de régimen político en América Latina: en torno a la democratización de los regímenes autoritarios.

Valor suscripción anual: instituciones US\$ 40; particulares US\$ 30
Casilla 14187 - Suc. 21, Santiago - Chile.

centro latinoamericano
de economía humana
C.L.A.E.H.

CUADERNOS DEL CLAEH 31

Número Extraordinario:
ELECCIONES Y PARTIDOS

Sumario: C. Aguiar, Elecciones uruguayas • P. Mieres, Opciones políticas y comportamiento electoral • A.R. Viña, La concertación y la negociación • R. Pérez, Los partidos en el Uruguay moderno • J.P. Rilla - G. Gaetano, El sistema de partidos: raíces y permanencias • J. Balbis, Los resultados en cifras: 1958-1982 • S. Lichensztejn, Los proyectos democráticos frente al problema de la deuda externa.



NUEVA SOCIEDAD

Septiembre/Octubre 1984

Nº 74

Director: **Alberto Koschuetzke**

Jefe de Redacción: **Daniel González V.**

ANÁLISIS DE COYUNTURA: Oscar Vega López: Bolivia: ¿Qué Hacer en Democracia?; Raimundo Valenzuela de la Fuente: Chile: 11 Años de Estado sin Derecho; Soledad Loeza: México: En Busca del Consenso Perdido.

TEMA CENTRAL: PARTIDOS POLÍTICOS - PROBLEMAS PRESENTES. Ricardo Núñez: La Realidad Escindida; Eugenio Díaz - Marcela Noé: Partidos Políticos y Sindicatos: ¿Competencia o Solidaridad?; Ernesto Tapia: Capacitación Política y Formación de Cuadros; José Oviedo: La Estabilidad del Equilibrio Inestable; Octavio Rodríguez Araujo: Binomio Perfecto: Gobierno y Partido; Américo Martín: De la Ideología a la Política; Manuel Urriza: ¿Movimiento o Partido?; Raúl Rivadeneira Prada: Partidos Políticos, Partidos Taxi y Partidos Fantasma (I Parte); Hernando Gómez Buendía: Lo Patológico y lo Democrático del Clientelismo. **POLÍTICA-ECONOMÍA-CULTURA:** Trábil Nani - Muchos Problemas. ¿Qué Pasa con los Misquitos?; Gyorgy Kerekes: Experimentar es Vivir... El Socialismo en Hungría; Enrique Guinsberg: La Formación del "Hombre Necesario" y los Medios; Federico Fasano: Las Dos Caras de la Censura; Daniel Divinsky: Pequeñas Causas, Grandes Problemas. Algunas Dificultades para Editar la Verdad; La Mujer en la Ciencia; Willy Brandt: Desarrollo, Deuda y Desarme. Los Grandes Retos para la Paz.

NOTICIAS—INFORMES—RECENSIONES

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

octubre 1984
año 9, no. 95

Editorial: Importancia de la experiencia integracionista europea • **Estudios económicos:** La experiencia de la unión aduanera de la Comunidad Económica Europea, por M. Arocena. Experiencia de la unión europea de pagos y su posible aplicabilidad a América Latina, por A.I. Bloomfield • **Derecho de la integración Estudios:** Relaciones de la comunidad del Caribe con la CEE, por E. Carpington • **Información legal** • **Notas bibliográficas** • **Notas y comentarios** • **Información latinoamericana** • **Información internacional** • **Documentación y estadísticas** • **Actividades del INTAL** • **Bibliografía** • **BIEL** (Boletín sobre inversiones y empresas latinoamericanas).

Precio de la suscripción anual (11 números): Instituciones: \$a. 2.450.- (US\$ 30.-). Particulares: \$a. 1.630.- (US\$ 20.-).
Estudiantes: \$a. 980.- (US\$ 12.-). Número suelto: \$a. 250.- (US\$ 3.-).
Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina. Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina. Las tarifas incluyen los gastos de envío por correo aéreo.

EDUCACION SUPERIOR

Boletín del Centro Regional
Para la Educación Superior en América Latina
y el Caribe (CRESALC)

Septiembre-Diciembre 1984

Nº 16

SUMARIO: El papel de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico de América Latina y el Caribe por H. Vessuri, en colaboración con E. Dfáz • El papel de la universidad en el desarrollo científico y tecnológico de Cuba por A.L. Brizuela V. y E. Fernández S. • El papel de los institutos de educación superior de Venezuela en el desarrollo científico y tecnológico del país por M. Layrisse • El papel de la universidad en el desarrollo científico y tecnológico de Panamá por C. Sánchez • El papel de la universidad en el desarrollo científico y tecnológico de Argentina por L.A. Santaló • El papel de la universidad en el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica de Haití por J. Raptiste Romain • Los sistemas abiertos de educación superior en México por el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior • La enseñanza a distancia en Cuba: los cursos dirigidos por S.C. Santos Gutiérrez.

CRESALC/UNESCO Apartado Postal 62090, Caracas 1060-A, Venezuela.

Ideas en Ciencias Sociales

Revista de ensayos de la Universidad de Belgrano
Director Ejecutivo: *Roberto Martínez Nogueira*

Núm. 3

julio-septiembre de 1984

Sumario • C. Escudé, La competencia territorial en la historia de las relaciones argentino-chilenas • M. Montserrat, El mundo a la deriva: las líneas de fuerza históricas • C. Pérez Llana, La crisis internacional y los países en desarrollo • C. Herrán, Antropología social en la Argentina: arte, ciencia y conciencia • L. Pantano, La discapacidad como problema social: la necesidad de la clarificación conceptual • Naciones Unidas, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, con un comentario de B. Stabile.

Estudios

Revista trimestral sobre política económica del IEERAL (Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana).

El número correspondiente a julio/septiembre de 1984 contiene los siguientes artículos: Empleo y crecimiento en la economía argentina, por C.E. Sánchez; Ideas para la formulación de una política de precios para los servicios públicos y la energía, por C.A. Givogri; El presupuesto nacional de 1984, por A.H. Petrei.

Los interesados pueden solicitar su suscripción a Fundación Mediterránea - Casilla de Correo 1311 - 5000 Córdova - Argentina.

CLADES

CENTRO LATINOAMERICANO DE DOCUMENTACION ECONOMICA Y SOCIAL

PUBLICACIONES PERIODICAS

PLANINDEX

Resúmenes de documentos sobre planificación producidos en América Latina.
Publicación periódica semestral. Distribución gratuita.

INFORMATIVO TERMINOLOGICO

Información sobre experiencias y proyectos en terminología en América Latina y el mundo.
Publicado tres veces al año. Distribución gratuita.

INFORMATIVO INFOPLAN

Noticias sobre la marcha del Sistema de Información para la Planificación en América Latina y el Caribe (INFOPLAN).
Publicado tres veces al año. Distribución gratuita.

CEPAL/CLADES

Casilla 179 D.

Santiago, Chile

ENCUENTRO

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

SELECCION DE ARTICULOS
DE LAS MEJORES REVISTAS EUROPEAS Y AMERICANAS
REPRODUCIDOS INTEGRAMENTE

ARTICULOS DEL NUMERO TREINTAITRES

- SENDERO LUMINOSO: "SENDERO, AGOSTO 1984", "COMO PIENSA SENDERO", "¿ES LUMINOSO EL CAMINO DE SENDERO?" / RAUL GONZALEZ, JESUS REYES, JUAN ANSION
- PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA CRISIS ECONOMICA INTERNACIONAL / O. SUNKEL / REVISTA DE LA CEPAL
- RAYMOND ARON: REFLEXIONES SOBRE EL MARXISMO DE MARX Y EL DE LOS MARXISTAS / ATHEISME ET DIALOGUE
- COMITE DE SANTA FE: EL DOCUMENTO SECRETO DE REAGAN SOBRE SU POLITICA RESPECTO A LATINOAMERICA
- CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBLACION: RESPUESTA CRISTIANA AL RETO DEL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO / EL VATICANO
- ESTADISTICAS COMPARATIVAS DE ARMAMENTISMO Y GASTOS SOCIALES DE TODOS LOS PAISES DEL MUNDO / WORLD MILITARY AND SOCIAL EXPENDITURES / ESTADOS UNIDOS
- JACQUES MARITAIN: RELIGION Y CULTURA / PIERO VIOTTO / LETTURE / ITALIA
- BENEDETTI-VARGAS LLOSA, TEXTOS ORIGINALES COMPLETOS DE LA POLEMICA: "NI CORRUPTOS NI CONTENIDOS" (M.B.), "ENTRE TOCAYOS, I y II" (M.V.LL.), "NI CINICOS NI OPORTUNISTAS" (M.B.) / JACQUE / URUGUAY
- DESIGUALDAD SOCIAL Y EDUCACION: PROPUESTA DE UN ESQUEMA DE ANALISIS SOCIOLOGICO / R. GOBERNADO, E. MORENO, A. VERA / REVISTA ESPAÑOLA DE PEDAGOGIA
- FICHAS DE CINE: BRAINSTROM, RUMBLE FISH, STREAMERS, THE STAR CHAMBER, S.O.B., STAR 80
- IGLESIA, SOCIEDAD Y POLITICA / F. TABORDA / PERSPECTIVA TEOLOGICA / BRASIL
- EVANGELIO, ETICA Y POLITICA / CONFERENCIA EPISCOPAL DE CHILE
- INSTRUCCION SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DE LA "TEOLOGIA DE LA LIBERACION" / JOSEPH RATZINGER / SAGRADA CONGREGACION PARA LA DOCTRINA DE LA FE
- EL EVANGELIO DE LA LIBERTAD: A LOS 16 AÑOS DE LA CONFEREN. EPISCOPAL LATINOAMERICANA DE MEDELLIN
- GUSTAVO GUTIERREZ: "TEOLOGIA DE LA LIBERACION ES UN MENSAJE DE VIDA PARA TODOS" / ENTREVISTA CON MARIO CAMPOS / LA REPUBLICA
- EL GRITO DE LA POBREZA A PARTIR DE LA FE / L. BOFF / FOLHA, IL REGNO, ORIENTIERUNG
- TEOLOGIA DE LA LIBERACION: SU HISTORIA, SUS CORRIENTES, SU CRITICA / M. ALCALA / RAZON Y FE / ESPAÑA
- TEOLOGIA Y CIENCIAS SOCIALES / G. GUTIERREZ / PAGINAS
- PRONUNCIAMIENTO DE LOS OBISPOS DEL PERU SOBRE LA VIOLENCIA Y LA PAZ / DOCUM. DEL EPISCOPADO PERUANO

Editado por el CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA, Jr. Aguarico 586, Breña, Lima-PERU; Tel.: 232609.

SUSCRIPCIONES AMERICA LATINA

Vía superficie, correo certificado, ENCUENTRO (1 al 11 ó 12 al 22): 55 \$ USA; (23 al 33): 64 \$ USA.

Vía aérea, correo certificado, ENCUENTRO (1 al 11 ó 12 al 22): 65 \$ USA; (23 al 33): 80 \$ USA.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Director:

Dr. Carlos Martínez Assad
Coordinadora de la Revista:
Mtra. Margarita Camarena Luhrs

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre de Humanidades II, séptimo piso, Ciudad Universitaria 04510, México D.F.

Año XLVI / Vol. XLVI / Núm. 2 Abril-Junio 1984

I. FUERZAS POLITICAS

Los empresarios y el gobierno • Auge y decadencia del grupo Monterrey • Los trabajadores públicos: el misterio y la eficacia de las políticas estatales • Los sindicatos nacionales en México • El estudio de la Iglesia en México contemporáneo • La izquierda radical en México.

II. PROBLEMAS NACIONALES

Reforma política y perseverancia del proteccionismo electoral • El problema de la hegemonía • El aumento de la escolaridad superior en México como expresión de los proyectos socioeducativos del Estado y la burguesía • El endeudamiento público reciente • Algunas reflexiones sobre la situación actual y perspectivas del sector energético en México • La planificación familiar en México: proceso de formación de una política pública.

III. LA CRISIS ACTUAL

Crisis del sector agropecuario • Crisis económica y efectos sociopolíticos • El Estado mexicano y sus perspectivas • Límites del desarrollo capitalista • Crisis y transición.

IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

La sociedad cortesana (Norbert Elias).

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres* veces por año, en abril, agosto y diciembre.

Precios de la suscripción (dólares estadounidenses):

Revista en español 14.00 Revista en inglés 18.00

Las suscripciones son por año calendario. Los pagos se reciben solamente en la moneda indicada.

Para obtener la *Revista* así como las demás publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, dirigirse a los distribuidores locales, o directamente a:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC - 2 - 866
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Santiago Chile

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza