

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1991

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

LC/G. 1654-P

Abril de 1991

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

ISBN 92 - 1-321348-4

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1990

Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Abril de 1991

Número 43

SUMARIO

* Democracia y economía. Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
* Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural. <i>Carlos Massad</i> .	11
* América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales. <i>Robert Devlin</i> y <i>Martine Guerguil</i> .	23
* Competitividad de la industria latinoamericana. <i>Gérard Fichet</i> .	51
* Europa 92 y la economía latinoamericana. <i>Miguel Izam</i> .	67
La competitividad de las economías pequeñas de la región. <i>Rudolf Buitelaar</i> y <i>Juan Alberto Fuentes</i> .	83
Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile. <i>Torben Huss</i> .	99
Conversión de la deuda y conversión territorial. <i>Antonio Daher</i> .	121
El Estado y la pobreza en Costa Rica. <i>Marvin Taylor-Dormond</i> .	133
Prebisch y las relaciones agricultura-industria. <i>Carlos Cattaneo</i> .	151
Celso Furtado: Doctor Honoris Causa. <i>Wilson Cano</i> .	167
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	171

Democracia y economía*

Secretario Ejecutivo de la CEPAL, *Gert Rosenthal*

El tema que nos convoca a esta Mesa Redonda organizada por la FLACSO no es trivial. En primer lugar, la crisis que han vivido las sociedades latinoamericanas y los vertiginosos cambios que se están dando en el mundo han puesto en entredicho todos los enfoques tradicionales de las ciencias sociales. En ese sentido, hace falta reflexionar acerca de las premisas básicas de las diversas disciplinas, como asimismo sobre la cooperación interdisciplinaria para abordar la realidad social. En segundo lugar, un examen del tema concreto que nos ha reunido (la relación entre las ciencias sociales y la democratización) es especialmente oportuno en el contexto latinoamericano contemporáneo, en el que renace la democracia.

En general, todas las disciplinas sociales tienen una contribución que hacer a la democratización. Por ejemplo, entre otros aspectos, la *sociología* debería identificar cuáles son las mejores y las más eficaces formas de participación; la *antropología* debería indicar cuáles son las microrrelaciones más idóneas para el sustento global de la democracia; la *sicología social* debería ayudar a comprender las oscilaciones de la opinión pública y a encontrar las raíces profundas de los fenómenos de masas, y la *ciencia política* debería identificar las formas de organización capaces de mediar democráticamente entre la sociedad civil y el Estado.

Pienso que, por mi profesión y por mi actual responsabilidad como Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, me corresponde abordar la democratización desde el punto de vista de la *economía*, con miras a establecer la interacción entre los fenómenos económicos y los políticos, entre el desarrollo y la democracia. Trátase de una difícil tarea, que al menos en nuestra propia casa fue tratada con profundidad y singular elegancia por José Medina Echavarría (Gurrieri, 1980). Asimismo, viene a mi mente la monumental obra de Albert O. Hirschman, quien de una u otra manera ha dedicado una buena parte de su vida a explorar los vínculos entre la economía y la política. Tanto las contribuciones de Medina Echavarría como las de Hirschman inspiraron las reflexiones que compartiré enseguida con ustedes. Me referiré, básicamente, a la búsqueda, todavía inconclusa, de relaciones causales entre dos disciplinas, la economía y la política: lo que se conoció originalmente como economía política, antes de la separación académica entre ambas ciencias sociales.

Hasta hace poco tiempo, las relaciones entre la economía y la política parecían tener un carácter unívoco, según el cual los fenómenos económicos determinaban la evolución política, o viceversa. Para citar tan sólo un ejemplo, recuérdese cómo se sostuvo que las formas de propiedad de los medios de producción determinarían el carácter del régimen político imperante.¹ O, en una ilustración más reciente, cómo Guillermo O'Donnell postuló que las políticas substitutivas de importaciones eran congruentes con cierto tipo de régimen político, el autoritarismo burocrático (O'Donnell, 1975). Quizás el complejo instrumental metodológico con que cuenta la economía, más desarrollado que el de todas las demás disciplinas sociales, haya contribuido a impulsar la búsqueda de los fundamentos de la política en los principios de la economía.

También se han planteado explicaciones políticas de fenómenos económicos, como lo sería, por ejemplo, el efecto inflacionario de los incrementos del gasto público antes de un

* Intervención en la Mesa Redonda sobre las Ciencias Sociales en el Proceso de Democratización, realizada durante la XIV Reunión del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e inaugurada en Santiago de Chile el 12 de noviembre de 1990.

¹ En los términos simplificados de un marxismo esquemático, por ejemplo, recuérdese que la esclavitud corresponde al modo de producción antiguo y al despotismo absoluto; la servidumbre corresponde al feudalismo y a la monarquía, y el proletariado corresponde al capitalismo y a la democracia burguesa.

proceso electoral. Incluso ha habido políticos que han sostenido que la economía debe ser puesta al servicio de la política.² Este determinismo unívoco entre lo que se conocía como las fuerzas productivas y las relaciones de producción, o entre la infraestructura y la superestructura, o entre las condiciones objetivas y la ideología, no se circunscribió al terreno académico. Sirvió de racionalización para justificar la implantación de aquellos regímenes burocrático-autoritarios que se transformaron en la característica más importante de lo que se conocía hasta hace muy poco como el "socialismo real".

Igualmente deterministas, aunque en el otro extremo del espectro ideológico, son los planteamientos que sostienen que la democracia es el régimen político más compatible con el funcionamiento exitoso del mercado.³ Para sustentar esta afirmación se trae a cuenta el hecho de que las economías industrializadas más avanzadas son todas democracias representativas. Asimismo, se sostiene que el mercado alcanza el mayor potencial en aquellos regímenes políticos que anteponen la defensa de los derechos individuales a la racionalidad del Estado. Estos regímenes se inspiran en un determinismo negativo que sostiene que el mejor Estado es el menor Estado.⁴

Sin embargo, la experiencia aporta fundamentos para dudar del determinismo unívoco. El ejemplo de la India demuestra que la democracia también puede funcionar en sociedades con niveles de ingreso muy bajos. Múltiples casos en América Latina han demostrado que el libre funcionamiento del mecanismo del mercado frecuentemente viene aparejado con desigualdades muy pronunciadas en los niveles de ingreso, lo que a la postre puede ser disfuncional para la democracia. Cabe recordar que la democracia y la democratización suponen no tan sólo la existencia de las reglas básicas de la democracia representativa, sino también conceptos de equidad, participación y ciudadanía completa.

Algunos acontecimientos de 1989 han desvirtuado, en efecto, la idea de que haya un solo conjunto de factores determinantes económicos y políticos que establezcan la vinculación entre ambas disciplinas, o de que exista un paradigma global que juzgue de antemano el grado en el cual la economía determina la política, o viceversa. Tal y como nos lo recordó Adam Michnik, tan vinculado con la secuela de acontecimientos que sacudieron a Polonia y al resto de Europa central y oriental en los últimos tiempos, "lo que hemos aprendido durante el año pasado (el más extraordinario de los cuarenta y cuatro años de mi vida) es que en la historia no hay determinismo." (Michnik, 1990, p. 7.)

A raíz de lo sucedido tanto en el mundo socialista como en América Latina, se ha comprobado ampliamente que las relaciones entre la economía y la política son indeterminadas y que la búsqueda de paradigmas totalizadores puede convertirse en un obstáculo al entendimiento, como lo sostuvo Hirschman hace ya veinte años (Hirschman, 1971, pp. 342-360). Más bien, se reivindica la idea de que en vez de hacer un nuevo llamado en favor de una sola "ciencia social integrada", es más fructífero construir en forma "descentralizada" puentes tanto entre ambas disciplinas como hacia el resto de las ciencias sociales (*ibid.*, pp. 1 y 2).

Proceder de esta manera y prescindir de una técnica universal e infalible para ponderar la influencia de unos fenómenos sobre otros significa abandonar la quimera de alcanzar un paradigma sintético único que integre a todas las disciplinas sociales. En este orden de ideas, a propósito de la consolidación de la democracia en América Latina, Hirschman ha ofrecido

²"El objetivo del socialismo consiste en dominar la supuesta autonomía de lo económico predicada por el liberalismo" (Aron, 1972, p. 86).

³Porque, supuestamente, el mercado descentraliza mientras que la planeación centraliza. Sin embargo, Charles Lindblom ha demostrado que esta distinción no es tan nítida (Lindblom, 1977).

⁴El argumento es que "el orden generado sin designio puede superar por bastante los planes que los hombres inventan" debido a la "capacidad superior (del capitalismo) de utilizar el conocimiento disperso" (Hayek, 1988, p. 8).

algunas sugerencias sobre las relaciones entre la economía y la política que son muy pertinentes para el tema de este coloquio (Hirschman, 1986, pp. 176-182).

En primer lugar, no necesariamente "todas las cosas buenas vienen juntas". Por ejemplo, entre los economistas se ha debatido largamente sobre las posibles oposiciones entre crecimiento y equidad. El debate no está resuelto, pero cabría admitir al menos la posibilidad de que ante la prosecución de dos objetivos altamente deseables, tales como el crecimiento económico y la equidad social, a veces deba aceptarse que pueda prevalecer el cumplimiento de uno de los objetivos sobre el del otro, aunque desde luego, se podrá corregir posteriormente la deficiencia así generada.

En segundo lugar, y en el mismo orden de ideas, no por fuerza el desarrollo y la democracia van de la mano. Así, el decenio de 1980, la llamada "década perdida" del desarrollo, coincidió con un proceso de apertura democrática y de transición desde gobiernos autoritarios a regímenes civiles, en contraste con lo sucedido en la gran crisis de los años treinta, en que la recesión económica se hizo acompañar de gobiernos autoritarios.

En tercer lugar, la incertidumbre resulta ser una "virtud democrática", tanto respecto a los caminos por seguir como a la firmeza de las opiniones. De ahí que los programas de acción demasiado acabados puedan resultar incompatibles con la negociación constante que demanda la democracia, y de ahí también que la tecnocracia haya redescubierto las virtudes del pragmatismo.

Finalmente, esta vocación por la incertidumbre calza muy bien con la definición de democracia propuesta por E. P. Thompson: un proceso que se echa a andar sin que nadie sepa con certeza dónde precisamente va a terminar (Thompson, 1966, p. 101). Esto apunta a que en los regímenes democráticos, en contraste con lo que sucede en los tecnocráticos, es preferible que las pretensiones de todas las ciencias sociales sean modestas.

¿Cómo se reflejan las consideraciones anteriores en los trabajos recientes de la CEPAL? Quisiera referirme, en ese sentido, a nuestro planteamiento intitulado *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990). Ahí sostenemos que la tarea primordial y común de los países de América Latina y el Caribe, que es la transformación de las estructuras productivas en un marco de progresiva equidad social, debe ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo. Este último requisito está planteado como una opción deliberada, no como el resultado fatal del surgimiento de otras condiciones.

Dicho de otra manera, deseamos que el desarrollo ocurra en democracia, y proponemos esfuerzos específicos orientados a lograr que la transformación productiva, la equidad y la democracia se refuercen mutuamente. Sin embargo, reconocemos expresamente que no hay nada automático o predeterminado en ello. Hacer frente a tales exigencias de manera simultánea, constituye más bien un enorme desafío, cuya superación no admite un paradigma único universalmente válido.

En conclusión, nuestra propuesta traza un horizonte y a la vez abre un amplio campo de reflexión y de acción para las ciencias sociales, donde aparecen con mucha fuerza algunos temas centrales para la sociología y las ciencias políticas: la reforma del Estado, la transformación del sistema educacional, y las formas de concertación social y de participación. En todos estos ámbitos la reflexión y la acción sólo pueden realizarse con cooperación interdisciplinaria. Pero esto no significa, insisto, que estemos persiguiendo un paradigma sintético que integre a todas las disciplinas sociales y que proporcione una técnica universal e infalible para ponderar la influencia de unos fenómenos sobre otros. Simplemente significa que hemos abierto en torno a estos temas, tan cruciales para nuestros tiempos, un nuevo campo de cooperación entre las instituciones regionales y las instancias académicas para las ciencias sociales en la región.

Bibliografía

- Aron, Raymond (1972): *Politique et économie dans la doctrine marxiste, Etudes politiques*, París, Gallimard.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación Productiva con equidad* (LCG.1601—P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90. II.G.6.
- Gurrieri, Adolfo (ed.) (1980): *La obra de José Medina Echavarría*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI).
- Hayek, F.A. (1988): The fatal conceit, W.W. Bartly III (ed.): *The collected works of F.A. Hayek*, vol. 1, Chicago, The University of Chicago Press.
- Hirschman, Albert O. (1971): The search for paradigms as a hindrance to understanding, *A bias for Hope*, New Haven, Yale University Press.
- (1986): Notes on consolidating democracy in Latin America, *Rival Views of Market Society*, Nueva York, Viking.
- Lindblom, Charles (1977): *Politics and Markets*, Nueva York, Basic Books.
- Michnik, Adam (1990): The two faces of Europe, *New York Review of Books*, vol. XXXVII, N° 12, 19 de julio.
- O'Donnell, Guillermo (1975): *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Centro de estudios de Estado y Sociedad (CEDES), agosto.
- Thompson, E.P. (1966): *The Making of the English Working Class*, Nueva York, Vantage Books.

Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural

*Carlos Massad**

En este artículo se examina la caída del producto por habitante de la región a partir de 1981, debido tanto al estancamiento de la capacidad productiva por habitante, como al hecho de que el producto efectivo estuvo por debajo del producto potencial. La capacidad productiva se estancó porque la inversión descendió a niveles insuficientes para acrecentar el producto potencial por habitante. Este descenso, a su vez, se debió fundamentalmente a las transferencias netas de recursos al exterior generadas por la crisis de la deuda, y al fuerte deterioro de la relación de precios del intercambio a partir de 1982.

En el artículo se postula que, para que la región crezca 5% por año, habría que invertir entre 75 000 y 85 000 millones de dólares más que los que se invierten actualmente. Estos recursos no podrían obtenerse de una sola fuente. Resolver el problema de la deuda hasta el punto de eliminar las transferencias netas negativas de recursos aportaría sólo un tercio de la inversión adicional necesaria. Recuperar los niveles de 1980 en la relación de precios del intercambio, para lo cual se requeriría efectuar difíciles negociaciones y aplicar políticas internas, contribuiría sólo con otro tercio del financiamiento necesario. Aún más, el hecho de que tales recursos estuviesen disponibles no garantizaría el incremento de la inversión, para cuyo efecto se requerirían políticas específicas estrictas. El tercio de la inversión adicional necesaria que aún faltaría por financiar exigiría más endeudamiento, o más ahorro, o ambas cosas a la vez. Y también requeriría incrementos de la productividad y el apoyo de políticas internas adecuadas.

* Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL. El autor agradece a Jaime Campos su ayuda computacional y general, y a Osvaldo Rosales por sus comentarios y asistencia bibliográfica.

Introducción

Los hechos, entre ellos los acontecimientos políticos, han obligado a la mayor parte de las naciones latinoamericanas a aplicar políticas de ajuste estructural. Las reformas se hicieron lanzándose en cierto modo a lo desconocido, por cuanto no se había elaborado un pensamiento teórico, y los países de la región no estaban en condiciones de elegir políticas con libertad ni de preocuparse mayormente respecto de la oportunidad, el ritmo y la secuencia más adecuados para aplicarlas.

Aunque en la actualidad comienza a surgir un limitado consenso en esta materia, la teoría económica aún no puede responder a todas las interrogantes sobre la dinámica del ajuste económico o sobre la oportunidad y secuencia de las reformas necesarias (Banco Mundial, 1985; Feinberg, 1986; Helleiner, 1986).

Así, por ejemplo, la profundidad y la secuencia de las reformas tendientes a la liberalización comercial y financiera plantean dilemas de política económica. El efecto neto de ellas continúa sujeto a una importante dosis de incertidumbre en la teoría (Zahler, 1980; McKinnon, 1982; Blejer y Sagari, 1988). Edwards (1987) aboga por liberalizar la cuenta corriente antes que la cuenta de capital, y propone una secuencia específica de políticas: primero, controlar el déficit fiscal; en seguida, reformar el mercado financiero interno y aumentar la tasa de interés, y, finalmente, liberalizar la cuenta de capital.

Una opinión distinta es la de Lal (1987), quien sugiere enfrentar primero el déficit fiscal y las distorsiones del mercado interno de capitales, y luego proceder a una liberalización simultánea y drástica de las cuentas corriente y de capital, manteniendo un tipo de cambio flotante durante la transición. Las razones serían de economía política, pues por tratarse de reformas que afectarían a intereses sectoriales, se debería actuar con celeridad para evitar que éstos logran organizarse.

Permanecen en el campo del debate macroeconómico, temas como los vínculos entre liberalización financiera y ahorro-inversión (Massad y Held, 1990), y entre ahorro y tasa de interés (Khan y Knight, 1985; Massad y Eyzaguirre, 1990); la intensidad de los procesos de liberalización, es decir, los niveles finales de las variables

y plazos de ajuste (Edwards, 1988); la dimensión y grado óptimos de intervención gubernamental (Ram, 1986), y la complementariedad y el conflicto entre inversión pública e inversión privada (Blejer y Khan, 1984). Sin una firme base teórica, es muy difícil dilucidar qué costos pueden atribuirse a las políticas de reforma y cuáles deben achacarse a acontecimientos que se produzcan en forma simultánea, sean ellos externos o internos.

El presente trabajo examina la influencia de dichos acontecimientos en el producto, distinguiendo entre los efectos sobre la capacidad productiva y los efectos sobre el producto efectivo, e intentando señalar los principales elementos que influyen en unos y otros, así como las opciones que tienen los países de la región para volver

a una senda de crecimiento más rápido y sustentable.

La primera sección del artículo explora los efectos de los acontecimientos externos sobre la capacidad productiva. La segunda examina los factores que influyen en el descenso de la tasa de utilización de esa capacidad. La tercera intenta proporcionar algunos órdenes de magnitud respecto de las necesidades de crecimiento y de los recursos con que podría contarse para atenderlas. La cuarta sección, por último, introduce en el análisis consideraciones relativas a la equidad, y presenta las conclusiones más importantes. El estudio considera América Latina y el Caribe en su conjunto, pero las conclusiones principales se han confirmado mediante estudios de determinados países, que no se presentan aquí.

I

Los acontecimientos externos y el estancamiento de la capacidad productiva

Dos fueron los principales acontecimientos externos que afectaron a las economías latinoamericanas en los años ochenta: la crisis de la deuda, y el deterioro de la relación de precios del intercambio. En este período se aplicó la mayor parte de las políticas de ajuste. La crisis del endeudamiento en el decenio de 1980, y sus consecuencias, han sido objeto de mucho análisis en publicaciones económicas recientes; por su parte, las variaciones de la relación de precios del intercambio y sus efectos sobre las economías en desarrollo han sido motivo de estudio desde hace más de medio siglo.

Una forma de apreciar las consecuencias tanto de la crisis de la deuda como del deterioro de la relación de precios del intercambio es la de examinar en una perspectiva histórica el comportamiento del producto interno bruto por habitante.

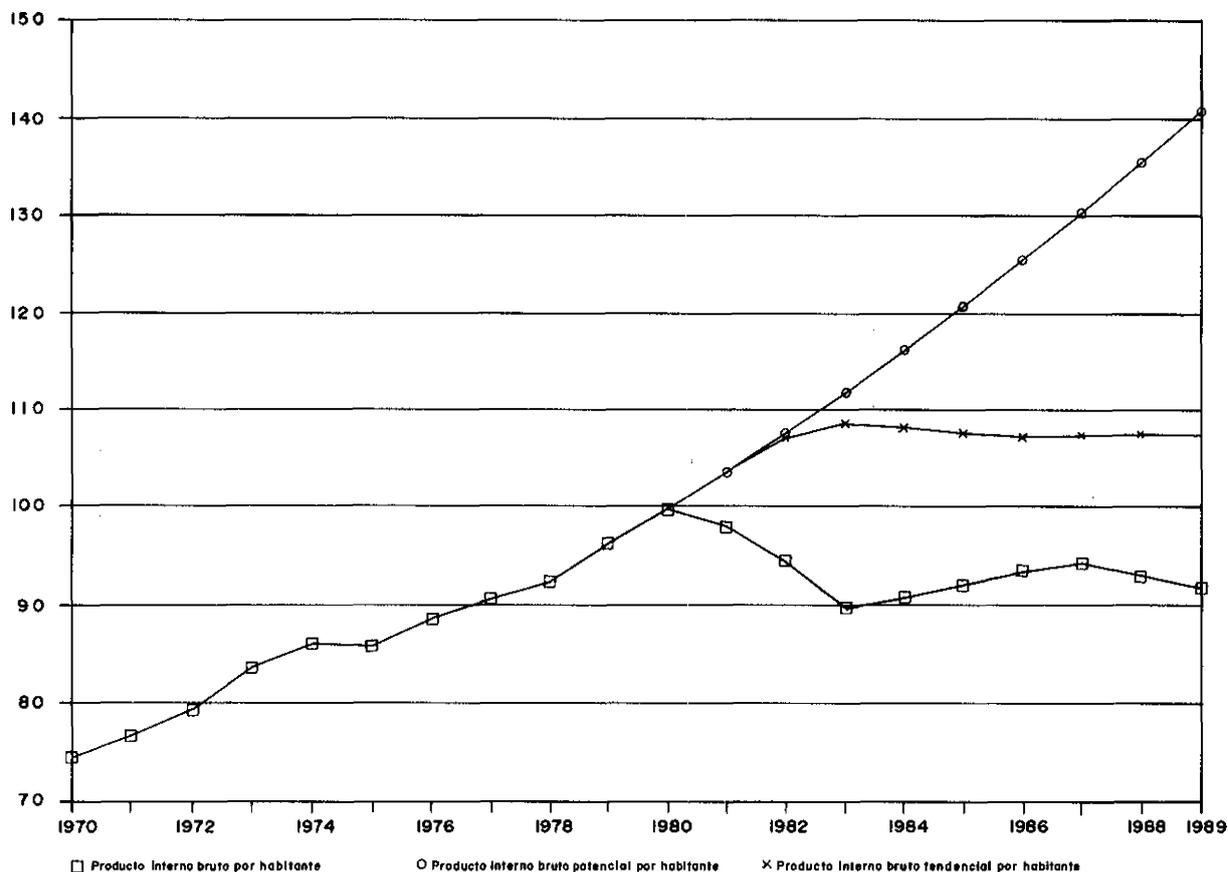
El gráfico 1 muestra la evolución del PIB por habitante en los países de la región durante el período comprendido entre 1970 y 1989. Allí se observa que en 1989 dicho producto fue inferior

al de 1980.¹ Datos desalentadores como éste son los que han llevado a afirmar que los años ochenta fueron una década perdida para el desarrollo.

Sin embargo, ésta no es toda la historia. Hay dos factores principales que pueden explicar la evolución desfavorable del PIB por habitante: el estancamiento de la capacidad productiva, y una producción efectiva inferior a la capacidad existente. Para distinguir entre los efectos de estos dos factores, se puede hacer un ejercicio muy simple: estimar la capacidad utilizando cifras de inversión neta y ciertos supuestos sobre los coeficientes producto/capital (Ramos y Eyzaguirre, 1989). Si se considera válido para los años ochenta el coeficiente producto/capital registrado en los años setenta, se puede calcular la capacidad productiva de los años ochenta, suponiendo también que se mantiene el nivel de empleo de 1980. (Véase el apéndice.) El gráfico 1 muestra también

¹ De acuerdo con informaciones entregadas por la CEPAL en diciembre de 1990, los resultados para ese año son aún peores (CEPAL, 1990b).

Gráfico 1
 AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, DEL PRODUCTO
 INTERNO BRUTO POTENCIAL Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TENDENCIAL
 (por habitante)



los resultados de dicho ejercicio, y una comparación entre el PIB efectivo y el PIB potencial (o capacidad productiva). En él se aprecia que en 1989 el PIB potencial por habitante superó al efectivo en alrededor de 17 puntos porcentuales.

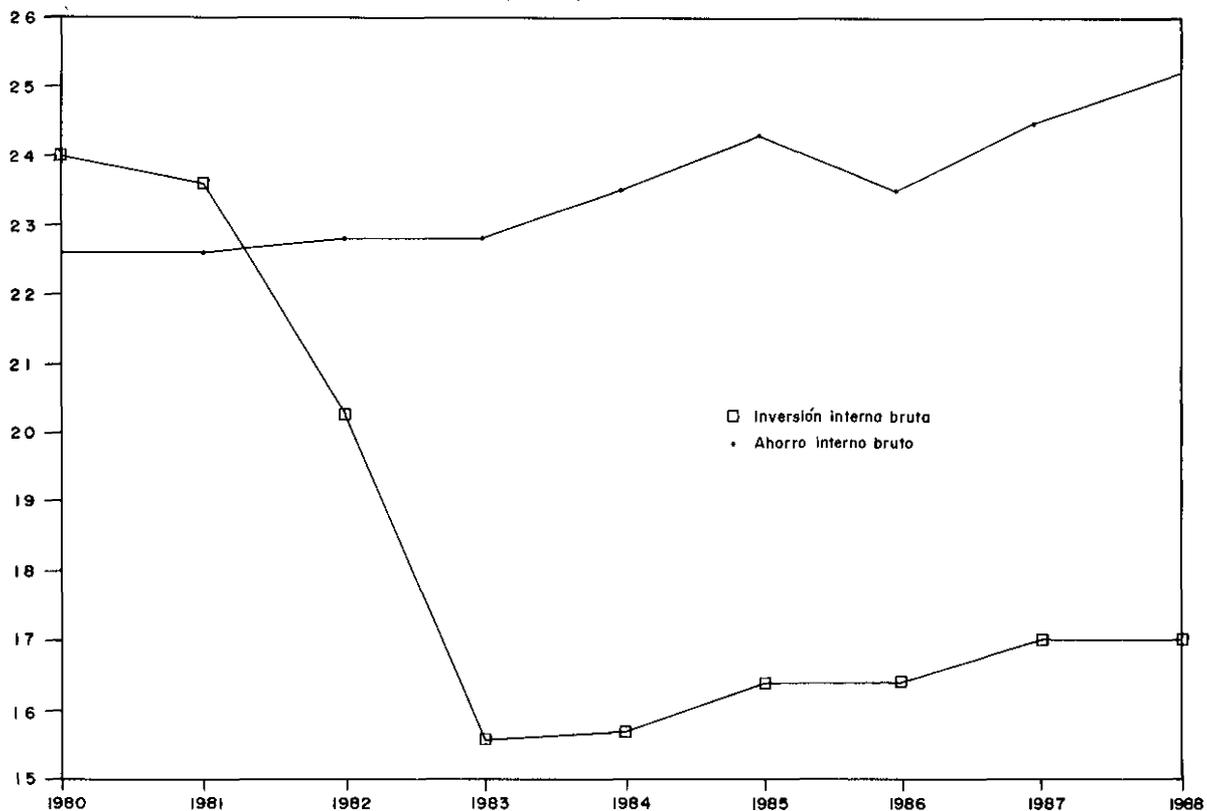
De este resultado se desprende que las políticas aplicadas por los países de la región en los años ochenta no lograron aprovechar en forma cabal la capacidad productiva. Aún más, el mismo gráfico muestra que el producto potencial por habitante también se estancó a partir de 1983, quedando muy por debajo de las expectativas basadas en las tendencias de los años setenta, ilustradas por la línea superior del gráfico.

¿Por qué se estancó el producto potencial por habitante? Una posibilidad es que la inversión, como porcentaje del PIB, haya disminuido

debido a la reducción del PIB por habitante. De hecho, las funciones de consumo más aceptadas suponen que los consumidores, ante una baja transitoria de su ingreso, reducen su ahorro y no su consumo. Cabría entonces esperar un descenso del ahorro y la consiguiente baja de la inversión, en la mejor tradición del análisis clásico y neoclásico, dada la falta de financiamiento externo.

Existe otra posibilidad: que la inversión haya bajado a medida que desaparecían las oportunidades de expandir la capacidad productiva en forma rentable. La caída del producto empeora las oportunidades de inversión, reduciendo la productividad marginal del capital; esto es, dada la tasa de interés, baja el acervo de capital deseado, y por lo tanto, disminuye la inversión neta. Como además sube la tasa de interés, para lograr

Gráfico 2
AMERICA LATINA: AHORRO E INVERSION
 (Porcentaje del producto interno bruto)



el equilibrio en la demanda de inversión se requiere una baja adicional de la inversión neta con el fin de igualar las tasas reales de interés y de rendimiento neto de la inversión. El gráfico 2 muestra la relación del ahorro y la inversión con el producto interno bruto, desde 1980 hasta 1988. En él se puede apreciar con claridad que el ahorro, como porcentaje del producto interno bruto, siguió aumentando durante los años ochenta (a relaciones de precios del intercambio dadas), y que en 1988 alcanzó la proporción más alta del período: sobre 25%. En otras palabras, en 1988 los países de la región en su conjunto, redujeron su consumo más que en cualquier otro momento del período considerado. Sin embargo, la inversión había caído a un nivel muy bajo, de menos de 16% del PIB en 1983, y su recuperación fue modesta, llegando a alrededor de 17% por año. A modo de referencia, cabe recordar que con anterioridad, para lograr un crecimiento sostenido del PIB cercano al 5% anual, era necesario

invertir anualmente alrededor de 24% del mismo.

El exceso del ahorro sobre la inversión durante los años ochenta se muestra en el cuadro 1. Puede apreciarse allí que los pagos netos de intereses y utilidades al extranjero, y el efecto causado por el deterioro de la relación de precios del intercambio, deducido el ahorro externo, explican la totalidad de dicho exceso; en 1988, cada uno de estos dos factores causó alrededor del 50% de la diferencia registrada.

Sorprende un tanto el importante efecto del deterioro de la relación de precios del intercambio, por cuanto la mayoría de los analistas atribuye todo el descenso del PIB por habitante a la crisis del endeudamiento, a las políticas internas o a una combinación de ambas cosas (Corbo y de Melo, 1987). Sin embargo, al considerar la evolución de la relación de precios del intercambio se disipa la mayor parte de las dudas. El gráfico 3 muestra dicha relación para los países latinoamericanos.

Cuadro 1
 AMERICA LATINA: ORIGEN, COMPOSICION Y FINANCIAMIENTO DE
 LA INVERSION INTERNA BRUTA, ^a1980-1989
 (Porcentaje del producto interno bruto)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^b
Inversión interna bruta	24.0	23.6	20.3	15.6	15.7	16.4	16.4	17.0	17.0	16.3
Ahorro interno bruto	22.6	22.6	22.8	22.8	23.5	24.3	23.5	24.5	25.2	24.8
Ingresos netos por el servicio de los factores	-2.7	-3.9	-5.5	-5.3	-5.5	-5.1	-4.6	-4.1	-4.2	-4.3
Efecto de la relación de precios del intercambio ^c	0.1	-0.7	-2.7	-3.0	-2.4	-3.1	-4.6	-4.8	-5.3	-4.9
Ahorro nacional bruto	19.9	18.1	14.7	14.6	15.6	16.1	14.2	15.6	15.7	15.6
Ahorro externo	4.1	5.5	5.6	1.0	0.1	0.4	2.2	1.4	1.2	0.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a A precios de mercado, en dólares constantes de 1980, al tipo de cambio ajustado.

^b Cifras preliminares.

^c Incluye las transferencias unilaterales privadas.

americanos no exportadores de petróleo entre 1930 y 1989. Revela una leve tendencia negativa durante el período en su conjunto; pero muestra además que en los años ochenta la relación de precios del intercambio llegó a niveles tanto o más bajos que los registrados durante la gran crisis de los años treinta. Si se incluyen los países exportadores de petróleo, como se hace en el gráfico 4, los resultados mejoran un tanto, pero la conclusión general no varía. Aunque la pérdida por efecto del deterioro de la relación de precios del intercambio no puede asignarse estrictamente a consumo y ahorro, no cabe duda de que un mejoramiento de esa relación aumentaría los recursos disponibles para ahorrar, sin mayor detrimento del consumo.

No está claro si este comportamiento de la relación de precios del intercambio es una modificación en una tendencia de largo plazo que antes no había tenido mayores variaciones, en cuyo caso se justificaría un pronunciado cambio de estrategias productivas, o si se trata sólo de otro período transitorio de vacas flacas. Sea cual fuere la respuesta a esta interrogante, los gráficos 3 y 4 muestran también que los movimientos tanto positivos como negativos de la relación de precios del intercambio tienden a agruparse en ciclos largos. Este hecho en sí, apunta a la necesidad

de modificar la estructura de la producción, a fin de que las economías de la región sean menos vulnerables a esas variaciones.

Si se compara la evolución reciente de la relación de precios del intercambio de las economías asiáticas y de las economías latinoamericanas, surge un escenario claramente desfavorable para estas últimas. Tal evolución sigue de cerca la estructura de las exportaciones, afectando adversamente a los exportadores de productos primarios y favoreciendo a los exportadores de manufacturas (cuadro 2). En efecto, mientras en 1988 los países en desarrollo exportadores de manufacturas enfrentaban un índice de 103 en la relación de precios del intercambio (siendo 1980=100), para aquéllos que exportaban productos primarios el índice alcanzaba a sólo 83 (FMI, 1988).

En este punto, puedo concluir que la capacidad productiva (en los términos en que aquí se definió) se estancó con posterioridad a 1983 debido básicamente a dos factores externos: la crisis del endeudamiento y el deterioro de la relación de precios del intercambio. Ambos factores pueden vincularse entre sí: los esfuerzos simultáneos de varios países por exportar productos similares, ante la crisis de la deuda, pueden haber in-

Gráfico 3
 PAISES LATINOAMERICANOS NO EXPORTADORES DE PETROLEO:
 RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

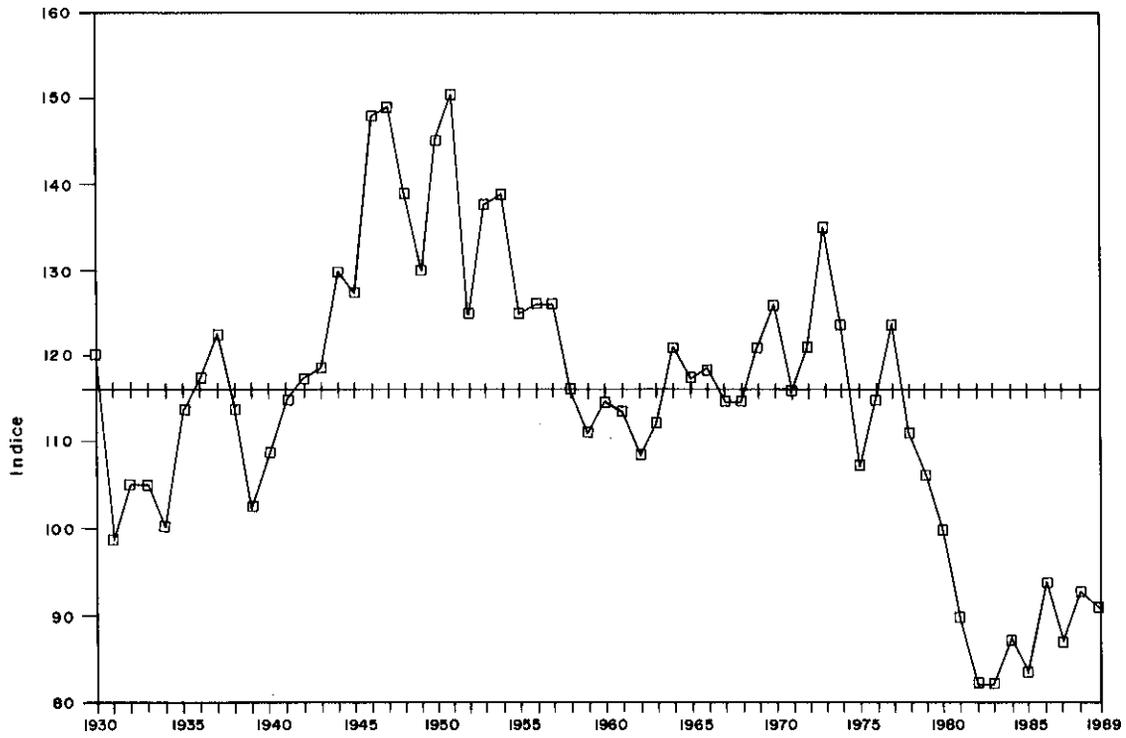
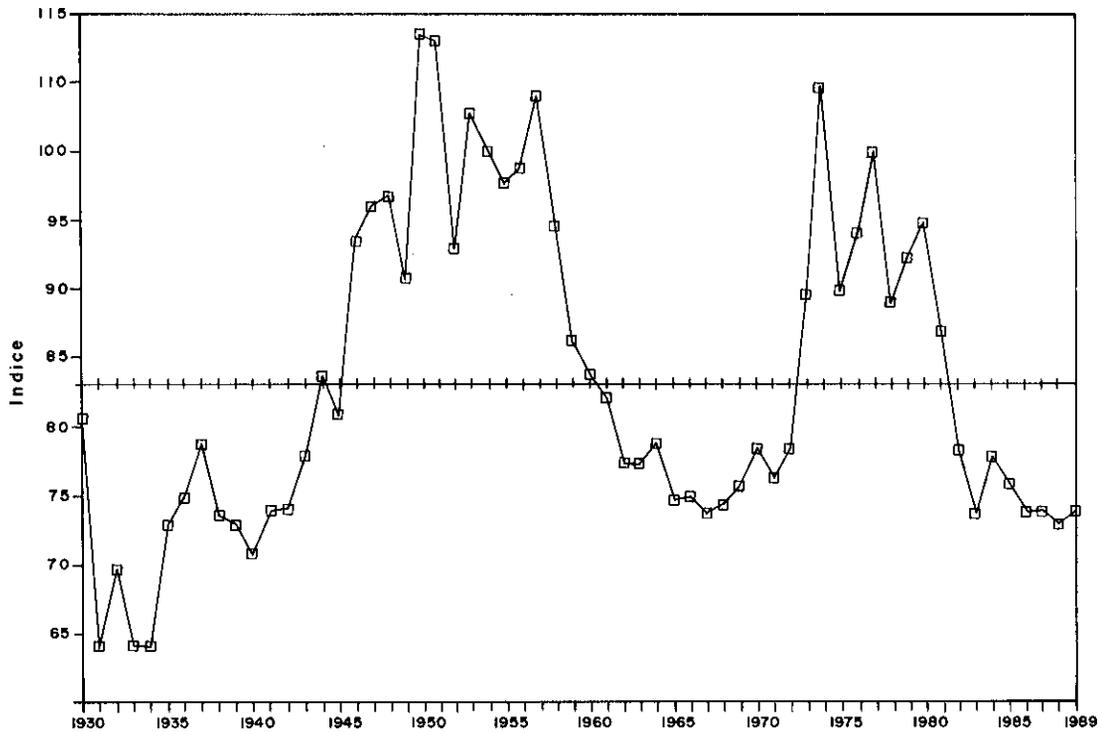


Gráfico 4
 AMERICA LATINA: RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO



Cuadro 2
ASIA Y AMERICA LATINA: EVOLUCION COMPARADA DE LA RELACION
DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO
(1980=100)

	1985	1987	Estructura de las exportaciones en 1987 (Porcentaje del total)		
			Productos primarios	Maquinaria y equipo de transporte	Otras manufacturas
Corea	106	105	7	33	59
Filipinas	92	98	38	16	56
Malasia	86	72	61	27	12
Taiwán (Ch.)	104	103	7	30	63
Argentina	90	81	69	6	25
Brasil	89	97	55	17	28
Bolivia	84	51	98	-	2
Colombia	98	70			
Chile	79	77	91	3	6
Ecuador	94	61	96	1	3
Guatemala	87	80	65	3	32
Honduras	93	83	88	-	12
México	98	73	53	28	19
Perú	81	69	82	3	16
Venezuela	93	54	92	2	6

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 1989*, Washington, D.C., cuadros 14-16.

fluido en el descenso de los precios de las exportaciones, que se ha producido a pesar de que la economía mundial experimenta el período de crecimiento más prolongado de su historia reciente. Hice esta observación hace alrededor de seis años, en una conferencia realizada con ocasión del quincuagésimo aniversario del Banco Central de El Salvador. La investigación empírica ha apoyado dicha aseveración (Schmidt-Hebbel

y Montt, 1989). Lo dicho significa que, si varios países realizan en forma simultánea reformas estructurales orientadas a expandir sus exportaciones, este hecho puede resultar contraproducente, por cuanto tendrá efectos adversos sobre los precios de las exportaciones. Una parte del deterioro de la relación de precios del intercambio puede deberse a dichas reformas estructurales y constituir, por lo tanto, uno de sus costos.

II

El descenso de la tasa de utilización de la capacidad existente

Además del estancamiento de la producción potencial, ya señalado, cabe considerar la diferencia existente entre la producción potencial y la producción efectiva (gráfico 1). Esta diferencia puede deberse en parte a los mismos factores que ponen distancia entre las cifras de ahorro y las de inversión. Cuando los pagos de intereses al

extranjero no pueden financiarse con recursos captados del sector privado, los gobiernos se ven obligados a adoptar políticas inflacionarias que afectan negativamente la inversión y, a la larga, el nivel de actividad. Por otro lado, cuando los gobiernos logran obtener financiamiento no inflacionario, aumentando su deuda interna con

el sector privado, se elevan las tasas de interés, disminuyendo así la inversión interna (efecto ya tomado en cuenta), y reduciendo además la tasa de utilización de la capacidad existente.

No tengo dudas, sin embargo, de que en la diferencia entre la producción potencial y la efectiva influyen además otras políticas, aplicadas con apresuramiento. Entre ellas están: i) las reducciones rápidas de los aranceles a las importaciones sin un manejo adecuado de los tipos de cambio; ii) la desregulación rápida del sistema financiero, sin adecuada supervisión y en un ambiente de políticas de "arrinconamiento" (*crowding out*), con lo cual las tasas de interés suben a niveles increíbles en términos reales y las carteras del sistema financiero se deterioran, y iii) también las reducciones del tamaño del sector público, que crean desempleo en momentos depresivos para el conjunto de la economía.

Espero que no se malentienda mi argumento. Todas las políticas mencionadas son de por sí necesarias y apropiadas en determinadas circunstancias. No obstante, es preciso tomar en cuenta tanto el medio económico general en el que han de aplicarse, como el hecho ya reconocido de que existen serias dudas respecto de la secuencia de su aplicación.

Un aspecto que se ha abordado menos es el tiempo necesario para que éstas y otras políticas den resultados. La experiencia chilena parece indicar que se necesitan plazos largos para que las políticas cumplan sus objetivos. Así, por ejemplo, la diversificación de las exportaciones agrícolas chilenas principió a mediados de los años sesenta, cuando se inició un programa de expansión de la producción frutícola y se dio comienzo a la reforma agraria, creándose un verdadero mercado para las tierras agrícolas. Por su parte, el punto de partida para el crecimiento de las exportaciones forestales debe rastrearse en los comienzos de los años sesenta, cuando se estableció un ambicioso programa de subsidios para nuevas zonas forestales, y se indujo así un rápido aumento de la plantación de pinos. También las reducciones arancelarias se iniciaron en Chile durante la segunda mitad de los años sesenta; se interrumpieron a comienzos del decenio siguiente, pero se reanudaron y llegaron a las metas fijadas a mediados de los años setenta, con un retroceso transitorio a comienzos de los años ochenta. Todo esto nos deja una enseñanza: las reformas estructurales demoran en producir resultados y, sin el adecuado financiamiento, pueden tener altos costos en el corto plazo.

III

El costo de recuperar el ritmo de crecimiento en los años noventa

La magnitud de los problemas que hoy enfrentan los países de América Latina se puede determinar por la diferencia entre el ahorro actual y la inversión necesaria para elevar el producto interno bruto en 5% por año. Esa diferencia es cercana al 7% u 8% del producto interno bruto, lo cual, dados los niveles actuales de éste en la región, representa entre 75 000 y 85 000 millones de dólares anuales, si se supone que la productividad de la economía se mantiene constante.

Es evidente que recursos de esta magnitud no pueden provenir de una sola fuente. Sería una total falta de realismo esperar mayores incrementos del ahorro, y no cabría contar con nuevos préstamos en cantidades considerables.

Por lo tanto, es necesario adoptar políticas que ataquen varios frentes a la vez.

Los siguientes ejemplos pueden ser útiles para ilustrar el tipo de políticas que los países latinoamericanos necesitan para retomar el camino de crecimiento de los años setenta: a) si se resolviera el problema de la deuda hasta un punto que permitiera eliminar la transferencia negativa de recursos desde la región al mundo desarrollado (por ejemplo, mediante la reducción de la deuda o de las tasas de interés a alrededor de la mitad de su actual nivel), habría 25 000 a 28 000 millones de dólares disponibles para inversión; esta cifra resolvería sólo un tercio del problema total, y b) si la relación de precios del intercambio

volviera a su nivel de 1980, se añadirían otros 25 000 millones de dólares a los fondos para inversión, lo que cubriría otro tercio del problema total. Sin embargo, esta solución no surgiría por arte de magia: exigiría apertura de los mercados extranjeros, rápido crecimiento de la economía mundial, y políticas internas apropiadas para poder aprovechar las oportunidades que se crearan en el ámbito externo.

Vemos así que aun si se logran ambas cosas, con todas las dificultades envueltas, sólo se cubrirían dos tercios de la diferencia entre la inversión actual y la que efectivamente se necesita. Generar el último tercio sería esencialmente una responsabilidad interna, que exigiría aplicar políticas para acrecentar la eficiencia de las economías nacionales, y desplegar nuevos esfuerzos para obtener algún financiamiento externo.

También a modo de ejemplo, un incremento de la productividad que elevara en medio punto porcentual el crecimiento del producto interno bruto (por sobre los incrementos registrados en los años setenta) reduciría en alrededor de 15 000 millones de dólares la inversión necesaria para lograr un crecimiento de 5% anual. Entre las políticas que elevan la productividad se cuentan la privatización, las políticas de precios adecuadas, la eliminación de subsidios ineficientes, el estímulo a la innovación técnica y otras similares.

Si las políticas relativas a deuda, comercio y productividad mencionadas cumplieran con sus objetivos, quedarían disponibles para inversión unos 65 000 a 70 000 millones de dólares. El resto necesario (10 000 a 15 000 millones) podría obtenerse de organizaciones privadas e internacionales en forma de nuevo endeudamiento, por cuanto sólo representa entre 2.5% y 3% de la deuda actual, y entre 5% y 7% de la deuda restante tras su reducción. Por cierto, la sola interacción positiva entre estos tres enfoques podría contribuir mucho a la solución del problema.

El hecho de disponer del financiamiento necesario para aumentar la inversión no significa necesariamente que éste haya de ser destinado específicamente a ese propósito. Será preciso aplicar políticas para desincentivar el consumo privado y público, de modo que, al menos, se mantengan los esfuerzos actuales de ahorro. Es un tema que no desarrollaré aquí.

Las políticas señaladas en materia de comercio y productividad conllevan una transformación productiva en la región. El tema fue expuesto en detalle en un reciente estudio de la CEPAL titulado *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990), que se presentó al vigésimo tercer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe realizado en Caracas, en mayo de 1990.

IV

Equidad y competitividad

En mi argumentación anterior no he incorporado consideraciones relativas a la equidad, aunque todo indica que el esfuerzo de reducción del consumo se ha concentrado en los grupos de menores ingresos de la población. Las encuestas de hogares señalan que ha aumentado tanto el número absoluto como el relativo de las familias que viven bajo la línea de pobreza en América Latina. En 1980, las personas que vivían bajo dicha línea eran 136 millones; en 1986 superaban los 170 millones; como porcentaje de la población pasaron del 41% al 43% entre esos años (CEPAL/PNUD, 1990). El desempleo aumentó en forma pronunciada durante el período, mientras que

la relación entre el salario mínimo real y el producto interno bruto por habitante se deterioró aún más, lo que es otro indicio de la distribución desigual de la carga.

No he logrado tampoco, en este caso, encontrar una forma fácil de distinguir cuáles efectos sobre la equidad y sobre los costos sociales se deben a las reformas estructurales, y cuáles pueden atribuirse a otros acontecimientos. No obstante, parece haber indicios de que las variaciones del tipo de cambio y de las tasas de interés producidas en un medio externo adverso tienden a establecer niveles de salarios reales y de empleo inferiores a los compatibles con un sistema de-

mocrático de resolución de conflictos. La competitividad que se adquiere mediante la reducción de los salarios reales será necesariamente efímera en un sistema democrático. Más aún, de todos modos se deterioraría con rapidez debido a cambios en las preferencias de los consumidores, en las tasas de crecimiento de la economía mundial o en la tecnología. Y peor todavía: enfrentaría rápidas reacciones de represalia en los principales mercados, como parecen indicarlo experiencias latinoamericanas recientes.

La competitividad a largo plazo en materia de comercio exterior es un asunto sistémico, que comprende no sólo políticas de tipo de cambio y acciones por parte de determinadas empresas, sino el funcionamiento de todo un sistema de relaciones recíprocas dentro de la economía: las redes viales, los puertos, los sistemas de precios y de tributación, la seguridad interna y externa, el sistema financiero, la absorción de tecnología, la educación, e incluso el sistema judicial y su capacidad para resolver controversias. Tiene que

ver tanto con el grado de integración de diversos sectores de la economía, como con el de países y regiones.

Sólo puedo concluir que las reformas estructurales destinadas a aumentar la competitividad en la economía mundial suponen efectivamente mucho más que rebajas arancelarias, desregulación, correcciones de precios y reducción del sector público. Afirmando, además, que no se puede esperar que dichas reformas den resultados positivos en un tiempo breve. Estos aspectos tienen importancia para la consideración de los costos de las reformas. Lo mismo sucede con el tema del financiamiento, por cuanto la reasignación de recursos es onerosa desde el punto de vista financiero y conlleva períodos de espera y de reducción del consumo, dependiendo de la condicionalidad y la disponibilidad del financiamiento. Todo esto merece una consideración muy seria, de la que aún no ha sido objeto, a mi ver, en los foros financieros, sean éstos bilaterales o multilaterales.

Apéndice

PROCEDIMIENTO PARA EL CÁLCULO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POTENCIAL Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TENDENCIAL (POR HABITANTE)

Producto interno bruto efectivo (PIB) es aquel que se obtiene de las cuentas nacionales.

Producto interno bruto potencial (PIBP) es aquel que se habría registrado desde 1980 en adelante con la inversión neta generada en ese período, pero al nivel de empleo de 1980 y con la productividad media del período 1970-1980.

Producto interno bruto tendencial (PIBT) es aquel que se habría registrado desde 1980 en adelante si se hubieran mantenido los niveles de inversión neta y productividad del período 1975-1980, y el nivel de ocupación de 1980.

Antes de generar las series del PIBP y del PIBT, fue preciso calcular el coeficiente marginal producto-capital (CMPC), esto es, la variación del producto por unidad de variación en la formación neta de capital fijo. Este último concepto excluye la inversión en inventarios.

La formación interna neta de capital fijo (IN) se obtiene restando de la formación interna bruta de capital fijo (IBF) la tasa de depreciación, la cual se supone igual a 10% del PIB. Esto es

$$IN_t = IBF_t - 0,1 * PIB_t$$

Para obtener el coeficiente marginal producto-capital (CMPC) se utilizó un método iterativo *ad hoc*, que considera los siguientes supuestos:

- i) las economías latinoamericanas funcionaron al mismo nivel de empleo en los años 1970 y 1980, y
- ii) dicho coeficiente es constante para el período que se considera.

El método consiste en obtener un coeficiente marginal capital-producto tal que, partiendo de que $PIB = PIBP$ para el año 1970 y considerando la tasa de formación neta de capital fijo (IN) efectiva para los años setenta, genere para el año 1980 un PIBP igual al PIB de ese mismo año.

Una vez efectuados los cálculos correspondientes, se proyecta el PIBP para el período de 1981 en adelante. Esto se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

$$PIBP_t = PIBP_{t-1}(1 + CMPC * k_t)$$

en donde: $k_t = (IN/PIBP)_{t-1}$

El siguiente paso es la proyección del PIBT para el período 1981 en adelante, mediante la siguiente fórmula:

$$PIBT_t = PIBT_{t-1}(1 + CMPC * kT)$$

en donde: $kT = (1/6) [(IN/PIB)_{1975} + \dots + (IN/PIB)_{1980}]$

Es decir, kT es el promedio de las tasas de inversión neta del período 1975-1980, incluyendo ambos años.

Los cálculos por habitante se realizaron utilizando cifras de población del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) para cada año. Las cifras de producto e inversión son de la CEPAL.

Bibliografía

- Banco Mundial (1985): Structural adjustment lending and evaluation of program design, *World Bank Staff Working Papers*, N° 735, Washington, D.C.
- Blejer, Mario y Mohsin Khan (1984): Government policy and private investment in developing countries, *IMF Staff Papers*, vol. 31, N° 2, Washington, D.C., junio.
- Blejer, Mario y Silvia Sagari (1988): El orden en la liberalización de los mercados financieros, *Finanzas y desarrollo*, vol. 25, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- CEPAL/PNUD (1990): Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta (LC/L.533), Santiago de Chile, mayo.
- Corbo, Vittorio y Jaime de Melo (1987): Lessons from the Southern Cone policy reforms, *Research Observer*, vol. 2, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Edwards, Sebastián (1987): El orden sucesivo en la liberalización económica en países en desarrollo, *Finanzas y desarrollo*, vol. 24, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- (1988): *La crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural en América Latina*, Colección Estudios CIEPLAN N° 23, Santiago de Chile, marzo.
- Feinberg, Richard (1986): An open letter to the World Bank's new President, *Between Two Worlds: the World Bank's Next Decade*, Richard Feinberg (ed.), *U.S. Third World Policy Perspectives*, N° 7, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1988): *World Economic Outlook*, Washington, D.C., abril.
- Frenkel, Jacob (1982): The order of economic liberalization: discussion, *Economic Policy in a World of Change*, K. Brunner and A.H. Meltzer (eds.), North Holland.
- Helleiner, Gerald (1986): Policy-based program lending: a look at the Bank's new role, *Between Two Worlds: the World Bank's Next Decade*, Richard Feinberg (ed.), *U.S. Third World Policy Perspectives*, N° 7, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Khan, Mohsin and Malcolm Knight (1985): Fund-supported adjustment programs and economic growth, *Occasional Paper*, N° 41, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), noviembre.
- Lal, Deepak (1987): The political economy of economic liberalization, *The World Bank Economic Review*, vol. 1, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Massad, Carlos y Nicolás Eyzaguirre (eds.) (1990): *Ahorro y formación de capital. Experiencias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Massad, Carlos y Gunther Held (eds.) (1990): *Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Mc Kinnon, Ronald (1982): The order of economic liberalization: lessons from Chile and Argentina, *Economic Policy in a World of Change*, K. Brunner and A.H. Meltzer (eds.), North Holland.
- Ram, Rati (1986): Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data, *American Economic Review*, vol. 76, N° 1, Princeton, Nueva Jersey, marzo.
- Ramos, Joseph y Nicolás Eyzaguirre (1989): Restauración y mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre, mimeo. (En vías de publicación en *Trimestre Económico*, México, D.F.)
- Schmidt-Hebbel, Klaus y Felipe Montt (1989): Impactos externos, devaluaciones y precios de materias primas, Nicolás Eyzaguirre y Mario Valdivia (eds.), *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta* (L.C/G.1532-P), Santiago de Chile, CEPAL, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.10.
- Zahler, Roberto (1980): Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno 1975-1978, *Revista de la CEPAL*, N° 10 (E/CEPAL/G.1110), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.80.II.G.2.

América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales

*Robert Devlin y
Martine Guerguil**

Este artículo explora las perspectivas de América Latina en materia de financiamiento y de comercio internacionales en los años noventa. Se concluye que el ambiente externo será probablemente poco propicio, si bien habrá oportunidades para apoyar los procesos de ajuste estructural en los países de la región.

Las perspectivas de financiamiento externo son sombrías para la mayoría de los países de la región, que todavía padece de sobreendeudamiento; los mayores flujos financieros provendrán inicialmente de la disminución del valor presente de la deuda antigua, mediante acciones concertadas o unilaterales. No obstante, los países de la región pueden aprovechar ciertos mecanismos crediticios y de inversión ("financiamiento de nicho") que dan acceso al capital extranjero a pesar del sobreendeudamiento existente. Los pocos que han superado esta última condición tienen posibilidades de iniciar una nueva inserción en los mercados internacionales de capital.

Como es probable que el acceso a financiamiento externo se vea constreñido, la promoción de las exportaciones y la búsqueda de una mejor forma de inserción en el comercio mundial serán elementos ineludibles de la política económica en los años noventa. Dadas las tendencias recientes del comercio mundial, es posible que la política de apertura no baste para mejorar dicha inserción de modo estable, y que sean necesarias dos líneas adicionales de acción: la primera, reforzar la capacidad negociadora de América Latina con los demás países y regiones, sobre todo ante la creciente emergencia de bloques regionales; la segunda, aplicar una activa política industrial tendiente a incorporar el progreso técnico y elevar la calificación de la mano de obra, para así lograr una competitividad auténtica que permita acrecentar la participación en el comercio internacional y a la vez aumentar los niveles de vida de la población.

*Funcionarios de la División de Desarrollo Económico y de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología de la CEPAL, respectivamente.

Introducción **

La década de los ochenta fue de grave crisis para América Latina. Por su extraordinaria amplitud, esta crisis planteó desafíos en muchos frentes a la vez. Por un lado, se desató una crisis financiera de enorme envergadura, que obligó a recurrir a cinco rondas de renegociaciones de la deuda externa con los acreedores, y se reflejó en el precario estado de las cuentas del sector público.¹ Por otro, la aguda crisis económica que enseguida sacudió a la región subrayó la necesidad de repensar la estrategia de desarrollo en boga desde los años treinta. En consecuencia, ahora existe conciencia generalizada en torno a la necesidad de efectuar una transformación profunda de las economías para que éstas puedan modernizarse y hacerse más competitivas en el plano internacional. El alto costo de la crisis económica, junto con la herencia de las políticas económicas excluyentes del pasado, detonó asimismo una grave crisis social.² Finalmente, la región tuvo que enfrentar además una crisis política, consecuencia de los esquemas autoritarios de los años setenta, dando paso en casi todos los países a una frágil e incierta apertura democrática.

La crisis afectó a tantos frentes, que su manejo ha sido sumamente complicado. En los años ochenta, hubo deterioro en muchas áreas, pero también hubo algunos progresos. No obstante, las transformaciones económicas, políticas y sociales necesarias siguen siendo enormes, y constituyen los desafíos reales de los años noventa. Uno de los factores que más condicionarán esas transformaciones, tanto por el lado comercial como por el financiero, será el sector externo. Este artículo contiene algunas reflexiones sobre el ambiente externo que los países latinoamericanos

** Este estudio fue preparado para el seminario internacional América Latina en el Nuevo Contexto Internacional, patrocinado por CORDES (Quito, 2 a 4 de julio de 1990). Los autores agradecen la valiosa asistencia de Mario Paredes, División de Desarrollo Económico de la CEPAL, y los útiles comentarios de Nora Lustig, Michael Mortimore, Ana María Alvarez, Alfred Watkins y los funcionarios de la Oficina de la CEPAL en Washington.

¹ Véase una historia detallada de la crisis y de las rondas de renegociaciones con los acreedores en CEPAL, 1984, 1988, 1989c y 1990a.

² Véase un análisis de la crisis económica, con propuestas para lograr la transformación productiva de la región en CEPAL, 1990b.

probablemente enfrenten en los años noventa en materia de financiamiento y comercio, y sugiere

algunos caminos para aprovechar las oportunidades que puedan presentarse.

I

El financiamiento externo

Las perspectivas de captar financiamiento en los años noventa son, en general, sombrías. Por una parte, es probable que el acceso de América Latina a los mercados privados internacionales de capital se mantenga relativamente restringido por la propia crisis en la región y por el persistente problema del sobreendeudamiento. Por otra parte, el financiamiento proveniente de los organismos públicos bilaterales y multilaterales (que, por lo general, no está tan estrictamente regido por los criterios privados de riesgo) podría verse constreñido por varios factores: en primer lugar, las serias limitaciones fiscales de los países acreedores ya están generando resistencia a la asignación de nuevos recursos para el financiamiento del desarrollo; segundo, no se puede descartar la posibilidad de que las nuevas prioridades políticas de ciertos países industrializados terminen desviando recursos oficiales desde América Latina hacia Europa oriental, y por último, se acrecienta la tendencia a vincular el desembolso de los préstamos oficiales con una condicionalidad que los países receptores encuentran a menudo difícil y onerosa. Con todo, es razonable esperar que las transformaciones de la región en los años noventa tengan que realizarse en el marco de una seria restricción financiera externa. No obstante, aún dentro de ese marco existen oportunidades para que los países latinoamericanos obtengan montos mayores de financiamiento en esos años. De hecho, es posible que algunos países de la región ya estén iniciando una nueva inserción en el mercado financiero internacional.

1. *La reducción de la deuda y de su servicio*

Desde 1982, América Latina ha transferido recursos netos a sus acreedores extranjeros por un monto de casi 20 mil millones de dólares por año (cuadro 1). Esta transferencia masiva (equivalen-

te a 3% del producto interno bruto de la región) representa una sangría inusitada de recursos, que debilita considerablemente su proceso de transformación. Por lo tanto, en lo que se refiere al financiamiento externo, la primera prioridad para muchos países en los años noventa será reducir, o mejor aún eliminar, dicha transferencia crediticia negativa.³ Para ello, existen en teoría dos opciones: el desembolso de nuevos préstamos, o una reducción de la deuda y de su servicio. Para la mayoría de los países de la región, es esa última opción la que probablemente ofrezca las mayores oportunidades en los próximos años.

a) *Los incentivos para buscar la reducción de la deuda*

Muchos países latinoamericanos están sobreendeudados, hecho reconocido por los mercados de capitales y que se ha reflejado en los grandes descuentos con que se transa la deuda bancaria de esos países en los mercados secundarios (cuadro 2). La existencia de un evidente estado de sobreendeudamiento debilita sin duda alguna la disposición de los acreedores a otorgar nuevos créditos.

La mayoría de los bancos acreedores perciben su nivel de exposición en América Latina como excesivo, y es lógico que quieran entonces reducir sus compromisos en países cuya situación económica se ve difícil. Además, los bancos norteamericanos, japoneses e ingleses se encuentran en una situación financiera sumamente delicada, debido a los nuevos requisitos del Comité de Basilea respecto a niveles mínimos de capital, y al gran número de préstamos de dudoso valor que dichos bancos han otorgado a clientes en sus res-

³ Para orientarse respecto al efecto perverso de la transferencia de recursos sobre el futuro comportamiento de las economías latinoamericanas, véase CEPAL/SELA, 1989.

Cuadro 1
AMERICA LATINA: TRANSFERENCIA CREDITICIA NETA^a
(Millones de dólares)

	1970-1973	1974-1979	1980-1982	1983-1987 ^b
América Latina	6 506	15 108	13 081	(19 819)
Países exportadores de petróleo	2 253	7 496	6 372	(9 851)
Bolivia	192	286	45	(123)
Ecuador	76	423	213	(167)
México	1 306	3 397	4 834	(6 583)
Perú	250	658	(291)	33
Venezuela	429	2 732	1 571	(3 011)
Países no exportadores de petróleo	4 253	7 612	6 709	(9 968)
Argentina	(380)	447	2 927	(3 309)
Brasil	3 856	5 335	(506)	(5 904)
Colombia	302	231	986	22
Costa Rica	78	243	118	(146)
Chile	128	349	1 331	(872)
El Salvador	61	145	193	(7)
Guatemala	46	168	240	(105)
Haití	2	49	51	22
Honduras	72	172	117	51
Nicaragua	99	193	424	479
Paraguay	25	111	208	127
República Dominicana	(11)	138	171	(199)
Uruguay	(25)	31	449	(127)

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Económico.

^a Flujos netos de préstamos de corto y mediano plazo menos intereses.

^b El paréntesis indica signo negativo.

pectivos mercados internos (*Financial Times*, 1990a, b y c y *The Economist*, 1990).

Uno de los pocos motivos por los cuales un banco podría considerar la autorización de un préstamo nuevo sin garantía sería el de evitar un incumplimiento, y las consiguientes pérdidas que sufriría con la suspensión de los pagos de intereses sobre la deuda antigua. Este tipo de préstamo "involuntario" representa un esfuerzo por parte de la banca para rescatar el valor de su cartera existente de préstamos. Visto desde otro ángulo, este nuevo préstamo forzoso equivale a una reprogramación disfrazada de todo o parte de los pagos de intereses sobre la deuda existente.⁴ Si bien la banca privada otorgó un número

significativo de préstamos involuntarios en los años ochenta, durante las distintas rondas de reprogramación de la deuda latinoamericana, la frecuencia y el monto de ellos fueron disminuyendo progresivamente a lo largo de la década, a medida que la fuerte acumulación de reservas contra pérdidas realizada por el sistema bancario internacional aumentó su capacidad de absorber moras en el servicio de la deuda (cuadro 3). Hoy, aun los deudores más grandes, cuyo cumplimiento o incumplimiento todavía tiene repercusiones en los balances contables de la banca, enfrentan grandes dificultades para obtener nuevos préstamos (CEPAL, 1989b). En efecto, el bajo monto del financiamiento nuevo que consiguen ahora los países deudores en el mercado bancario indica el hecho de que la mayoría de los bancos, en lugar de autorizar nuevos préstamos, prefiere admitir pérdidas a través de las opciones de reducción de la deuda en el marco del Plan Brady.

⁴ Véase un análisis de la reprogramación de la deuda y del papel de los préstamos involuntarios en Devlin, 1989, cap. 5.

Cuadro 2
 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PRECIOS EN EL MERCADO SECUNDARIO DE LOS PAGARES DE LA DEUDA EXTERNA
 (Porcentaje de su valor nominal)

	1986			1987			1988			1989			1990		
	Enero	Junio	Diciembre	Enero	Junio	Octubre									
Argentina	62	65	66	64	52	35	32	25	21	20	13	13	12	13	13.5
Bolivia	---	6	7	8	9	11	11	11	10	10	11	11	11	---	---
Brasil	75	74	74	72	62	46	46	51	41	37	31	22	25	24	22.8
Colombia	82	81	86	86	85	65	65	65	57	56	57	64	60	64	63.5
Costa Rica	---	48	35	35	36	15	15	11	12	13	14	17	18	---	---
Chile	65	67	67	68	70	61	61	60	56	60	61	59	62	65	74.5
Ecuador	68	64	65	65	50	37	35	27	13	13	12	14	14	16	18.1
Guatemala	---	52	60	61	67	77	57	---	---	---	---	---	---	---	---
Honduras	---	40	40	40	39	22	22	22	22	22	17	20	21	---	---
Jamaica	---	45	45	45	38	33	33	38	40	40	41	40	40	44	---
México	69	59	56	57	57	51	50	51	43	40	40	36	37	45	42.7
Nicaragua	---	4	4	4	5	4	4	2	2	2	1	1	1	---	---
Panamá	---	69	68	68	67	39	39	24	21	19	10	12	19	12	10.8
Perú	25	20	18	18	14	7	7	6	5	5	3	6	6	4	3.3
República Dominicana	---	45	45	45	45	23	23	20	22	22	22	13	13	17	---
Uruguay	---	63	66	68	74	60	59	60	60	60	57	50	50	49	51.5
Venezuela	80	76	74	75	71	58	55	55	41	38	37	34	35	46	---
Promedio ^a	---	64.9	64.2	63.7	58.5	46.5	43.1	45.4	37.7	35.2	31.9	28.0	29.5	33.3	38.2

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, sobre la base de los precios de oferta compilados por Solomon Brothers, High Yield Department.

^a Ponderado por el monto de la deuda bancaria.

Cuadro 3
 BANCOS INTERNACIONALES:
 RESERVAS ESTIMADAS PARA CUBRIR PERDIDAS
 POR PRESTAMOS PAISES EN DESARROLLO
 RESPECTO DE LOS CREDITOS COMPROMETIDOS
 EN ESOS PAISES^a
 (Porcentajes)

Francia	41-52
(BNP)	(52)
(Crédit Lyonnais)	(46) ^b
(Société Générale)	(53)
(Banque Paribas)	(41) ^b
Alemania	50-80
(Deutsche Bank)	(77)
(Dresdner)	(50)
Suiza	80 ^c
Reino Unido	45-72
(Midland Bank)	(58)
(Barclays)	(48)
(Lloyds Bank)	(72)
(Standard Chartered)	(46)
(National Westminster)	(65)
Canadá	45-70
(Royal Bank of Canada)	(70)
(Canadian Imperial)	(45) ^d
(Bank of Montreal)	(41) ^d
(Bank of Nova Scotia)	(45) ^d
Japón ^e	15
Estados Unidos ^f	
Bancos establecidos en las principales plazas financieras	30-70
(Citicorp)	(30)
(Bank of America)	(32)
(Manufacturers Hanover)	(29)
(Chase Manhattan)	(39)
(Chemical Bank)	(33)
(Bankers Trust)	(70)
(J.P. Morgan)	(64)
(First Chicago)	(53)
(Bank of New York)	(-)
Suprarregionales	30-75
(Security Pacific)	(30)
(Bank of Boston)	(75)

Fuente: CEPAL, 1990a.

^a Noviembre de 1989.

^b Diciembre de 1988.

^c Septiembre de 1989.

^d Junio de 1989.

^e Uniforme para todos los bancos japoneses. El Ministerio de Hacienda del Japón ha sugerido como pauta una reserva de 25% para marzo de 1990.

^f Diciembre de 1989.

En cuanto a los acreedores nuevos y potenciales, ellos pueden fácilmente observar cuando un país está sobreendeudado y es entonces natural que no quieran involucrarse en el problema. Estos prestadores serán renuentes a extender líneas de crédito, a menos que descubran un "nicho" especial que les otorgue acceso preferencial a las escasas divisas del país.

Así, en el marco del serio sobreendeudamiento que afecta a la mayoría de los países latinoamericanos, cabe suponer que el flujo de crédito nuevo será restringido, especialmente el que proviene de los mercados crediticios privados. Por lo demás, la renovación del acceso general al crédito sin garantías especiales es por naturaleza un proceso lento, y sólo podrá iniciarse cuando en los círculos financieros se perciba que el problema del sobreendeudamiento se ha eliminado. En tales circunstancias, el país sobreendeudado podrá aprovechar al máximo el valor presente del flujo futuro de recursos crediticios a través de fórmulas de reducción de la deuda existente y de su servicio.

Los países que no tienen problemas de sobreendeudamiento también podrían encontrar motivos para promover una reducción de su deuda. Si los mercados de capitales fueran eficientes, a los países solventes no les convendría reducir la deuda, lo que tendría un elevado costo de oportunidad: en ese caso, el valor presente del ahorro en el servicio de la deuda conseguido a través de los mecanismos de reducción de las obligaciones externas bien podría ser inferior al valor presente del flujo futuro de capital extranjero perdido debido a la reacción negativa de los acreedores frente a una baja del valor de los activos financieros.

Sin embargo, los mercados de capital a los cuales América Latina tiene acceso al parecer no son tan eficientes, y ello se refleja en la dificultad de los acreedores para discriminar entre los diferentes países de la región en función de su solvencia. Así, aun países latinoamericanos claramente solventes, como Colombia, han enfrentado una enorme resistencia respecto a sus solicitudes de créditos nuevos.⁵ Aparentemente,

⁵ Esta situación, vinculada a las externalidades negativas que suelen ocurrir en las crisis financieras sistémicas, también se observó en América Latina durante el gran colapso de los años treinta. Véase CEPAL, 1965, caps. 1 y 2.

muchos acreedores cometen el error de percibir a todo país de la región, aun siendo solvente, como una economía más en una región en crisis. Ante esta falla de los mecanismos de evaluación de riesgo del mercado, los países solventes caen víctimas de las externalidades negativas generadas por la crisis financiera sistémica que sufre la región; ellos podrían entonces verse estimulados a comportarse como si fueran deudores insolventes, y solicitar una reducción de su deuda. Al parecer, los inversionistas están incorporando este fenómeno perverso en el cálculo del valor de la deuda, ya que incluso las obligaciones bancarias de los países latinoamericanos aparentemente solventes circulan con grandes descuentos en los mercados secundarios.

b) *Fórmulas consensuales de reducción de la deuda*

Como se ha señalado, los mercados de capital aparentemente no están en buenas condiciones para otorgar nuevo financiamiento a la región en forma global.⁶ El problema del sobreendeudamiento que está en gran parte detrás de esta situación tiene un carácter sistémico tanto en sus orígenes como en sus soluciones: la expansión excesiva de las obligaciones externas surgió de la interacción de las políticas de los países deudores, de los bancos privados y de los países industrializados (CEPAL, 1990a). Por ende, fue el mercado, y no un banquero o un prestatario, el que falló en un determinado contexto institucional. Por otra parte, el sobreendeudamiento no sólo perjudica las relaciones entre los deudores y los bancos involucrados, sino que también entorpece las actividades de los agentes económicos que no están sobreextendidos en el sentido financiero; el carácter social, o público, del problema exige una gestión pública que reparta los costos de una solución entre los deudores, los acreedores, y si fuera necesario, el sector público internacional en general.

Aunque el carácter sistémico del problema se pudo percibir desde el inicio de la crisis,⁷ en

⁶ Sin embargo, hay oportunidades para nuevo financiamiento que se examinan más adelante.

⁷ La CEPAL lo reconoció desde el principio: véase CEPAL, 1982.

los primeros años se ha tratado en los círculos oficiales como un asunto exclusivo del mercado privado, que debería ser resuelto sólo entre acreedores y deudores, con una participación mínima del sector público internacional. Aun cuando se hizo evidente el colapso del mercado crediticio en torno a América Latina, se siguió insistiendo en la necesidad de respetar los criterios privados, ostensiblemente con miras a restablecer el acceso de los países deudores a nuevos préstamos. De hecho, la obtención del nuevo financiamiento solía justificar el diseño de estrategias cuyo propósito casi exclusivo era el de evitar pérdidas a la banca privada (Devlin, 1989, cap. 5). La otra cara de la moneda fue una gran transferencia neta de recursos de los países deudores a los acreedores.

La verdad es que, en vista de la naturaleza sistémica del problema de sobreendeudamiento, al inicio de la crisis se debió haber buscado una reducción de la deuda o de su servicio. Esa modalidad, de uso bastante común para resolver un problema sistémico en los mercados crediticios internos de los países industrializados,⁸ constituye la única manera de promover un ajuste eficiente para todas las partes del sistema, y de allí repartir equitativamente los costos de una solución. Desgraciadamente, sólo en 1989, con el surgimiento del Plan Brady, ese enfoque público más amplio ganó legitimidad como respuesta al problema del sobreendeudamiento latinoamericano.

i) *El Plan Brady*. Si bien es cierto que los incentivos para reducir la deuda han existido por muchos años, ahora, en virtud del Plan Brady, los países deudores pueden en principio perseguir una política de reducción con el pleno apoyo de la comunidad internacional. En efecto, el nuevo plan compromete recursos financieros e institucionales del sector público internacional con el proceso de reducción de la deuda bancaria. Ya se han completado cuatro acuerdos de reducción de la deuda (en México, las Filipinas, Costa Rica y Venezuela) financiados en conjunto con más de 8 mil millones de dólares de préstamos del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y de diversos gobiernos (especialmente

⁸ Por ejemplo, las medidas de rescate para la Chrysler y la ciudad de Nueva York. Véase CEPAL, 1990a, cuadro 4.

el del Japón).⁹ Además, Uruguay y Marruecos han firmado acuerdos en principio con sus bancos acreedores.

La existencia del Plan Brady da a los países latinoamericanos la oportunidad de reducir sus pagos de servicio de la deuda (y la transferencia negativa de recursos) en forma consensual y no conflictiva. En los años noventa, sin duda más países de la región explorarán seriamente las nuevas oportunidades disponibles en ese campo. No obstante se debe advertir que el Plan Brady presenta algunos problemas serios, que podrían causar dificultades a los países deudores.

El Plan Brady es básicamente un esquema voluntario, en el cual se recompra con descuento, directa o indirectamente, la deuda de la banca privada.¹⁰ El monto de la reducción de la deuda está entonces estrechamente condicionado por el precio al que se transa la deuda en el mercado secundario, y por el financiamiento disponible para efectuar la recompra. Los acuerdos en el marco del Plan Brady realizados hasta ahora han sido objeto de intenso debate, ya que un número significativo de analistas consideran que las reducciones netas de deuda que se lograrán, y el efecto que ellas tendrán sobre el flujo de divisas, serán más bien limitados. Tres factores principales contribuyen a que esos resultados puedan ser insatisfactorios: primero, una oferta deficitaria de financiamiento público para efectuar la recompra de la deuda bancaria; segundo, una coordinación inadecuada de los bancos por parte de los organismos públicos, lo que permite a los primeros soslayar opciones que efectivamente reducirían la deuda a niveles adecuados para su servicio, y tercero, la ausencia de medidas específicas para enfrentar el problema del servicio de la deuda oficial, que tiene un peso excesivo en muchos países.

En vista de estas tres graves deficiencias, es posible que el Plan Brady no permita eliminar totalmente el problema del sobreendeudamiento,

lo que quiere decir que muchos países latinoamericanos sólo podrían lograr una disminución parcial de su exceso de obligaciones externas. Desafortunadamente, tal esquema de reducción insuficiente podría a fin de cuentas traer más problemas que soluciones.¹¹

Los beneficios de la reducción de la deuda se transmiten al país deudor a través de dos canales principales: por una parte, el mejoramiento del flujo de caja de divisas y de las cuentas públicas, derivado de la disminución del servicio de la deuda; y por otra, la reducción de la prima de riesgo del sector privado. Con ello hay en principio una mayor probabilidad de lograr un ajuste estructural efectivo y de servir la deuda.

Sin embargo, si la operación para reducir la deuda no elimina en forma clara el sobreendeudamiento, los beneficios de esa operación para el país deudor parecen más bien ambiguos. En primer lugar, el efecto de caja será pequeño frente al financiamiento requerido para apoyar un ajuste eficiente desde el punto de vista social, es decir, uno con crecimiento. Además, se sabe que la recompra parcial del exceso de deuda puede terminar siendo un mal negocio para el país deudor, ya que el valor marginal de la deuda rescatada puede ser menor que el precio pagado por ella.¹² En segundo lugar, los defensores incondicionales del Plan Brady suelen suponer en forma

¹¹ La CEPAL ha estimado que con el nivel de financiamiento público actual (30 a 35 mil millones de dólares), el Plan Brady puede reducir la deuda neta de la región sólo entre 13 y 15%. Véase CEPAL, 1990a, pp. 115-116.

¹² Cuando la probabilidad de pago de un país latinoamericano es incierta, el descuento registrado sobre la deuda en los mercados secundarios refleja esta incertidumbre. Supongamos que, en el escenario optimista, el país pueda pagar 100% de la deuda, mientras que en el pesimista pueda pagar solamente 25%. Supongamos además que existe un cuarto de probabilidad de que se cumpla con el escenario optimista, y tres cuartos de que se caiga en el pesimista. El precio de un dólar de deuda en el mercado secundario será de cuarenta y cuatro centavos, o sea, el promedio ponderado de los dos escenarios. En la operación de recompra, el país pagará por lo menos 44 centavos por dólar de deuda, aunque el valor marginal de un dólar rescatado para el deudor sea solamente de 25 centavos, debido a la baja probabilidad (25%) de que se cumpla con la totalidad del servicio de la deuda. Sólo en el caso de que se elimine definitivamente el problema del sobreendeudamiento se logra superar este dilema. Para un análisis más a fondo de ese problema, véase Bülow y Rogoff, pp. 675-704.

⁹ Respecto a los detalles de cómo funciona el Plan Brady, véase CEPAL, 1990a.

¹⁰ En un esquema de reducción voluntaria, la conversión de la deuda a bonos con descuento, ilustrada en el acuerdo suscrito por México, es una operación "indirecta" de recompra de deuda. Véase un análisis de la equivalencia entre la recompra directa y la conversión a bonos en Dooley, 1988, pp. 714-722.

implícita que la relación entre la reducción de la deuda y la baja de la prima de riesgo del sector privado es de naturaleza continua: así, por ejemplo, una reducción de 30% en el sobreendeudamiento conseguiría una baja similar de las expectativas adversas de los inversionistas. Sin embargo, si se toman en cuenta la existencia de barreras a la información, la firmeza de las expectativas adversas después de ocho años de crisis y la interdependencia de los inversionistas en cuanto a la toma de decisiones, lo probable es que en la práctica esa relación no funcione así. O sea, la reducción de la deuda debe llegar a un umbral crítico antes de que traiga consigo una merma significativa de la prima de riesgo a mediano plazo del sector privado.

Así, en el caso de que el Plan Brady permita lograr sólo una reducción parcial del sobreendeudamiento, sus beneficios serán por lo general inciertos. Por ese motivo, la participación de los países deudores en el plan podría constituir tan sólo un acto de fe. Esta conclusión tiene repercusiones reales para los países latinoamericanos, ya que el Plan Brady insta a los deudores a utilizar parte de sus escasas reservas internacionales, de los préstamos de apoyo a la balanza de pagos provenientes del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y de la ayuda bilateral, para financiar las operaciones de reducción de la deuda. Sin embargo, desde el punto de vista del uso alternativo de divisas escasas, es posible que la asignación directa de dichos recursos a su propósito original (es decir, al financiamiento del balance de pagos y de proyectos de inversión) permitiese un rendimiento mayor que los beneficios ambiguos que puede brindar el esquema de reducción parcial del sobreendeudamiento.

Otro inconveniente de las reducciones parciales del sobreendeudamiento tiene que ver con la conversión de las obligaciones existentes en bonos, como instrumento para la recompra de la deuda en el mercado secundario. En esa situación, e independientemente de la magnitud del descuento, el país deudor terminaría enfrentando en el futuro una mayor rigidez en la administración de su deuda. Esto sucederá porque los bonos (a diferencia de los préstamos) son difíciles de reprogramar y de sujetar a la política antes mencionada de préstamos involuntarios. Cuando el descuento es insuficiente para eliminar el exceso de los pasivos externos, los problemas de

pago que surjan posteriormente tendrán aún más posibilidades de ser resueltos a través de un incumplimiento formal. En vista de que los tenedores de bonos son tradicionalmente poco tolerantes frente al incumplimiento, el país deudor moroso podría eventualmente encontrarse abrumado con demandas legales iniciadas por acreedores descontentos.

Las dificultades señaladas muestran que el Plan Brady, tras crear expectativas de que ofrecería un mecanismo consensual para terminar con el problema del sobreendeudamiento en América Latina, no será necesariamente una panacea para el problema de la transferencia negativa de recursos. Además, el Plan crea nuevos dilemas para los países deudores (en torno a cómo utilizar mejor los escasos préstamos oficiales) y también para las agencias multilaterales, las cuales se encuentran ahora presionadas para expandir sus préstamos a actividades que posiblemente sean de dudosa rentabilidad. Los bancos, en cambio, tienen mayores perspectivas de terminar en una posición relativamente más favorable, dado que, si así lo desean, pueden vender sus préstamos en masa, y alejarse así de los problemas de América Latina.

Para superar esas dificultades y elevar su eficiencia como vehículo de reducción de la deuda e instrumento de reactivación económica, el Plan Brady, entre otras cosas, tendría que hacer lo siguiente: primero, triplicar, a una suma de alrededor de 90 mil millones de dólares, los recursos públicos disponibles para financiar el rescate de los títulos bancarios en el mercado secundario;¹³ segundo, reforzar la capacidad del Fondo Monetario Internacional para aprobar oficialmente la acumulación de atrasos por parte de países cuyos procesos de ajuste (con crecimiento) se ven obstaculizados por la falta de cooperación

¹³ En cuanto a la meta de lograr una rápida eliminación del sobreendeudamiento, la alternativa de más financiamiento público para la reducción de la deuda es un esquema oficial basado en la plena coerción; por ejemplo, una nueva legislación en los países acreedores que obligue a los bancos comerciales a ajustar la deuda a niveles que los países deudores puedan servir. Sin embargo, la posibilidad de que se adopte un esquema tan conflictivo en países como los del Norte, donde suelen regir las decisiones consensuales, es aún más remota que la introducción de un esquema voluntario bien financiado.

Cuadro 4
PAISES EN DESARROLLO: CONVERSION DE LA DEUDA EXTERNA
A INVERSIONES O MONEDA LOCAL
(Millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Conversión de la deuda a capital	497	815	3 167	6 198	4 500	8 853
Conversión de la deuda a moneda local	156	438	796	1 639	2 238	1 244

Fuente: Michael Bouchet, "Transnational banks and external indebtedness of developing countries", Nueva York, Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CET), noviembre de 1990.

de la banca privada en materia de reducción de la deuda, y tercero, permitir una fuerte reducción de la deuda bilateral, así como la creación de nuevos mecanismos destinados a aliviar la carga de las obligaciones multilaterales.¹⁴

Estas y otras reformas podrían mejorar la eficiencia del Plan Brady, y esclarecer sus beneficios para los países deudores. Lamentablemente, las perspectivas de que se fortalezca así el Plan no son muy buenas. Enfrentados a sus propios desequilibrios fiscales, los gobiernos de la mayoría de los países acreedores se han mostrado reacios a financiar iniciativas internacionales de gran envergadura. A su vez, la posibilidad de que los gobiernos acreedores y los organismos multilaterales de financiamiento apliquen una presión oficial fuerte y sostenida sobre la banca depende de un complicado juego de intereses y de fuerzas políticas que son en efecto muy difíciles de controlar.

Por lo tanto, al iniciarse los años noventa, el camino hacia una solución concertada y eficaz al problema del sobreendeudamiento se ve todavía lleno de obstáculos. Los países latinoamericanos deben transitar por dicho camino con mucha cautela, ya que las opciones ofrecidas por el esquema oficial de reducción de la deuda podrían en algunas circunstancias tener repercusiones indeseadas sobre el financiamiento del desarrollo.

ii) *Conversión de la deuda a inversiones.* Desde

hace varios años la conversión de la deuda bancaria a inversiones es otra modalidad consensual de reducción de los pasivos externos. El monto de estas conversiones creció de 500 millones de dólares en 1985 a 9 mil millones en 1990 (cuadro 4). Los bancos comerciales han promovido activamente tales transacciones, porque les permite salir del problema de la deuda con descuentos inferiores a los que se están registrando en las operaciones del mercado secundario. En cambio, los países deudores a menudo han expresado reservas respecto a dicha modalidad de conversión citando, entre otras cosas, el subsidio que ella representa para los inversionistas extranjeros, su impacto sobre la oferta monetaria y las tasas internas de interés y la cuestión de la soberanía.¹⁵

En verdad, los efectos adversos derivados de la conversión de la deuda a inversiones justifican que se restrinja el uso de esta modalidad como mecanismo general de reducción de las obligaciones externas; no obstante, aplicada selectivamente para lograr objetivos bien definidos de inversión, puede ofrecer reales oportunidades. Por ejemplo, hay casos en los cuales tal vez sea necesario otorgar un subsidio para atraer ciertas inversiones extranjeras; en estas circunstancias, una operación de conversión de deuda puede ser conveniente como canal para otorgar el subsidio. Asimismo, si se desea privatizar rápida-

¹⁴ Véase éstas y otras propuestas para mejorar la operación del Plan Brady en CEPAL, 1990a, cap. 4, y Rosenthal, 1990, pp. 17-20.

¹⁵ Véase un análisis de algunos de estos problemas en Lahera, 1987 y French-Davis, 1987.

mente algunas empresas públicas, los programas de conversión pueden constituir mecanismos efectivos para atraer la participación de los bancos extranjeros y de otros inversionistas.

A través de programas de esta índole podría fomentarse también la repatriación de capitales fugados.

Puesto que la banca se inclina a aprovechar los esquemas nacionales de conversión de la deuda en inversiones, y dado que esos programas traen consigo alzas en la cotización de los títulos de deuda en los mercados secundarios, cabría condicionar el inicio de un plan de conversión a la aprobación previa de un pacto global de reducción definitiva de la deuda. Se eliminaría así el carácter *ad hoc* de los programas de conversión de la deuda en inversiones, insertándolos en una solución global que exigiese mayores sacrificios a la banca privada.

c) *Fórmulas unilaterales de reducción de la deuda*

En vista de las deficiencias del Plan Brady, y de las inciertas perspectivas de que emerja una verdadera solución pública concertada frente al problema de la deuda, no puede descartarse una restricción unilateral del servicio de las obligaciones externas como medida transitoria subóptima de financiamiento para los países deudores. De hecho, la mayoría de los países de la región han aplicado una restricción parcial o total de su servicio a los bancos comerciales y a otros acreedores.¹⁶ Así, para la mayoría de los países latinoamericanos la cuestión no es si se debe restringir los pagos, sino cómo restringirlos y por cuánto tiempo.

El tema es delicado, y está claro que los beneficios y los costos de tal restricción dependerán de las circunstancias específicas de cada país. No obstante, si se quiere formular una estrategia nacional al respecto, la experiencia señala que conviene tomar en cuenta algunas consideraciones.¹⁷

En primer lugar, el motivo principal para

introducir una restricción de pagos es la falta de opciones consensuales frente a los excesivos pagos de servicio y a sus efectos desestabilizadores. Evidentemente, el servicio de una deuda sobrevaluada perjudica mucho el desarrollo de los programas de transformación estructural de las economías latinoamericanas. En vista de los problemas operativos del Plan Brady antes mencionados, la restricción unilateral de pagos puede ser a veces la única manera de conseguir el financiamiento adicional necesario para apoyar programas eficientes de ajuste y de transformación económica.¹⁸

En segundo lugar, la restricción de pagos puede ser la etapa inicial en la negociación de un acuerdo definitivo de reducción de la deuda. Cabe recordar que es difícil negociar una gran rebaja en la deuda cuando el país deudor está sirviendo puntualmente su deuda contractual. Esa conclusión, por paradójica que parezca, refleja el hecho de que los bancos comparan siempre cualquier acuerdo, por modesto que sea, con el *statu quo*. En el caso de que el servicio de la deuda sea puntual, claramente van a preferir el *statu quo*. En cambio, la restricción del servicio indica la incapacidad material del deudor de servir su deuda. En tales circunstancias, las dos partes saben que el tiempo puede favorecer al país deudor, porque cualquier estancamiento de las negociaciones mantiene el *statu quo* y así maximiza el alivio del servicio de la deuda. En cambio, todo acuerdo formal de reducción de la deuda significará un aumento en los pagos de servicio respecto al *statu quo*, mejorando de ese modo la situación de los bancos, aun cuando la reducción formal de la deuda sea bastante significativa.

En tercer lugar, los beneficios que puedan derivar de una restricción de pagos dependerán principalmente de la evolución de factores internos. Para que la restricción se transforme en fuente efectiva de financiamiento externo adicional, y sirva de base para un eventual acuerdo definitivo de reducción de la deuda, los acreedores tienen que percibir que dicha política unilateral es viable y sostenible. Sólo así tendrán ellos

¹⁶ Los atrasos de América Latina sólo en lo que toca al pago de intereses sobre la deuda excedieron a los 18 mil millones de dólares en 1989. La cifra podría haber llegado a 25 mil millones de dólares de mediados de 1990.

¹⁷ La CEPAL ha realizado algunos estudios sobre la experiencia de los países en condiciones de restricción de pagos. Para algunos antecedentes preliminares, véase CEPAL, 1990a, cap. 5, y Altimir y Devlin (en prensa).

¹⁸ Es interesante anotar que en el contexto de los resultados poco alentadores de la mayoría de los programas de ajuste en América Latina, dos de los casos considerados como "exitosos" (Costa Rica y Bolivia) utilizaron una moratoria para apoyar sus programas de ajuste y estabilización.

incentivos para iniciar negociaciones serias en busca de una verdadera solución al sobreendeudamiento. La estabilidad de la política frente al excesivo servicio de la deuda antigua es también un factor importante para minimizar los efectos negativos del sobreendeudamiento en el comportamiento de los inversionistas privados; o sea, la adopción de reglas del juego claras y estables respecto al manejo del servicio de la deuda antigua puede permitir a los nuevos inversionistas identificar más fácilmente "nichos" de oportunidad en la economía del país deudor.

Siempre en el frente interno, la eficiencia de la restricción de pagos dependerá mucho de la existencia de un programa económico coherente, cuyo objetivo sea lograr un ajuste estructural eficaz. La coherencia del programa económico otorga legitimidad a la restricción de pagos, ya que crea una base objetiva para determinar la capacidad de pago del país a mediano y largo plazo, la que servirá de base para la negociación con la banca. Además, inspira a los agentes económicos nacionales un cierto respeto por las decisiones del equipo económico, y genera la percepción de que la restricción de pagos es parte de una iniciativa nacional más amplia para mejorar el desempeño de la economía, con las correspondientes oportunidades para obtener utilidades. Más aún, se ha observado que los acreedores extranjeros y los organismos internacionales han mostrado cierta renuencia a denunciar la restricción de pagos de un país cuando éste ha venido aplicando un programa económico respetable. En cambio, la experiencia ha demostrado que si la restricción carece del respaldo de un programa económico serio y sostenible, se desprestigia rápidamente y puede entrañar costos políticos y económicos muy elevados, terminando completamente desacreditada como medio para neutralizar el sobreendeudamiento.

Por otra parte, para que la restricción de pagos sea eficiente se necesita una cuidadosa gestión política. En el fondo, el manejo ordenado de la restricción depende mucho del surgimiento de un consenso nacional que apoye esta medida como una opción transitoria razonable a la luz de las limitadas opciones que ofrecen los acreedores. Dicho consenso no nace automáticamente y requiere un esfuerzo político e informativo dirigido a los grupos nacionales que más influyen sobre la opinión pública.

Además de establecer una base interna sólida para sostener la restricción de pagos, se necesita proteger el flanco externo. Puede ser útil tomar medidas conciliatorias hacia los acreedores, presentando por ejemplo la restricción con la menor fanfarria posible y haciendo hincapié en su naturaleza especial, ligada al peso insostenible de la transferencia de recursos. Se puede también tratar de mantener abiertas las líneas de comunicación con los acreedores, ofreciéndoles fórmulas constructivas para superar el excesivo valor nominal de la deuda. Como un símbolo de buena voluntad se puede finalmente considerar el pago parcial del servicio de la deuda contractual, siempre en montos congruentes con la capacidad de pago y con los requerimientos del programa económico. Estos pagos simbólicos deberían ser además sobre el servicio corriente y no sobre atrasos acumulados, ya que estos últimos son parte integral del problema de sobreendeudamiento y, por ende, su solución debería esperar un acuerdo global definitivo con los acreedores. En ciertos casos tal vez convendría incluso anunciar unilateralmente, aunque siempre en forma conciliatoria, un plan de pago para ciertos acreedores (por ejemplo, decir que se destinará al servicio de la deuda un porcentaje X de las exportaciones o del producto interno bruto), con miras a estabilizar las expectativas de los agentes privados respecto al acceso a divisas.¹⁹

Es normal que se quiera excluir de la restricción de pagos la deuda con los organismos multilaterales de financiamiento. Estos organismos no están constreñidos por los mismos criterios de evaluación del riesgo que los capitales privados, y por consiguiente constituyen una fuente potencialmente flexible de financiamiento; además, incurrir en atrasos con instituciones multilaterales de crédito podría ser interpretado por terceros como un acto de desesperación que desacreditaría el manejo general del proceso de ajuste y transformación. Conviene también tomar medidas para precaverse de una posible in-

¹⁹ El único país en América Latina que desarrolló un plan formal unilateral de pago fue Perú. Si bien la restricción funcionó relativamente bien al principio, sus beneficios en gran medida se disiparon debido a graves problemas en el programa económico del país. Para un análisis del plan unilateral de pagos de Perú, véase Figueroa, en Altimir y Devlin (comp.) (en prensa).

terrupción del acceso a las líneas comerciales de crédito de corto plazo. Finalmente, también en el flanco externo, pueden ser útiles medidas para proteger las reservas internacionales en contra de la posibilidad de acciones hostiles por parte de algunos acreedores privados (CEPAL, 1990a, cap. 5).

En cuarto lugar, en una estrategia ordenada para la restricción unilateral de pagos es preciso considerar el horizonte temporal de dicha restricción. Limitar unilateralmente el servicio de la deuda constituye por definición una estrategia transitoria. Los atrasos pueden aliviar uno de los principales efectos negativos del sobreendeudamiento (el del flujo de caja) pero no necesariamente el otro (la prima de riesgo del sector privado). Por lo tanto, conviene que el país llegue a un acuerdo *definitivo* de reducción de su deuda lo antes posible. No obstante, esto puede demorar, especialmente si el país deudor es pequeño y de poca importancia relativa para la banca.²⁰ Por ejemplo, Costa Rica estuvo en mora cinco años antes de finalizar un acuerdo con la banca en mayo de 1990. Bolivia ha estado en mora con la banca desde 1982; pese a dos grandes recompras de su deuda bancaria en el mercado secundario (a un precio de 11 centavos por dólar), una tercera parte de sus obligaciones sigue actualmente atrasada, a la espera de algún tipo de convenio. La naturaleza dilatada de la respuesta de la banca es otro motivo por el cual el país deudor debe preocuparse de que la restricción de pagos sea ordenada y sostenible, y forme parte de un programa económico exitoso en materia de ajuste y estabilización.

Finalmente, se puede destacar que el Plan Brady ha creado circunstancias en las cuales el FMI puede convertirse en un aliado potencial de países con problemas de pagos. En efecto, el Fondo ahora tiene autorización general para desembolsar préstamos aunque el país receptor no haya logrado un acuerdo previo con la banca privada para atender al servicio de su deuda. De hecho, dicho organismo efectuó durante 1989-1990 desembolsos por concepto de préstamos a varios

países que no habían firmado acuerdo alguno con sus acreedores, algunos de los cuales incluso mostraban serios atrasos en el servicio de su deuda. La banca recibió de muy mal grado esos desembolsos, ya que debilitaron sensiblemente su propio poder de negociación.

Si bien esta nueva política del FMI es potencialmente valiosa para los países deudores, hay que advertir, sin embargo, que su aplicación es todavía muy incierta, y que aparentemente existen en el directorio del Fondo desacuerdos serios respecto al papel que debería desempeñar esa institución en los procesos de reducción de la deuda. La lamentable vacilación del Fondo, y de otros organismos multilaterales, frente a la moratoria brasileña en 1990, es un buen ejemplo de cómo estas instituciones pueden estar sujetas a presiones cambiantes de los países industrializados respecto a los atrasos en el servicio de la deuda (*Financial Times*, 1990d).

Por lo tanto, antes de entrar en un acuerdo de crédito contingente o de crédito ampliado con el FMI, los países deudores deberían negociar con ese organismo el monto del servicio de la deuda que su programa económico puede sostener en el mediano plazo, incorporando en el cálculo las necesidades de inversión y de crecimiento. La resultante estimación de la capacidad de pago debería ser un parámetro firme y explícito del programa de ajuste estructural con el Fondo, sujeto a modificación sólo después de que se demostrara la existencia indiscutible de un excedente de divisas y de recursos fiscales en el mediano plazo.²¹ Por lo demás, sería útil que el Fondo se comprometiese a defender esa estimación de la capacidad de pago, para que ella se transformara en la base de la negociación con la banca para la reducción de la deuda. Por último, el Fondo debería aceptar atrasos selectivos en el servicio de la deuda de los países a los bancos cuando éstos no se muestran dispuestos a respetar la estimación de la capacidad de pago del país deudor.

²⁰ Los bancos a menudo demoran un acuerdo con un deudor pequeño para evitar el establecimiento de precedentes que podrían generalizarse en las negociaciones con los deudores grandes.

²¹ Por ejemplo, se puede considerar la posibilidad de un reajuste del nivel de pagos después del quinto año de un programa de ajuste estructural, siempre y cuando la situación objetiva del país lo justifique. De forma similar, las cláusulas de recaptura debieran ser simétricas, permitiendo así una reducción del servicio de la deuda si es que cae la capacidad de pago del país.

2. Obtención de nuevo financiamiento

Como se mencionó antes, la naturaleza sistémica del problema de la deuda externa hace que tanto los deudores solventes como los insolventes de la región enfrenten dificultades para obtener nuevos recursos en los mercados de capitales internacionales. Salvo que se produzca un cambio drástico en el ámbito externo, esta restricción probablemente seguirá siendo severa gran parte de los años noventa. Aun así, sí existirán oportunidades para captar recursos en el exterior.

a) Los mercados privados

i) *Financiamiento crediticio.* Al inicio de este artículo se aludió a las dificultades que enfrentarían los países para acceder al financiamiento externo. En efecto, no se puede esperar una afluencia abundante de capital privado a una región evidentemente sobreendeudada. No obstante, se darán circunstancias en las que se financiarán empresas y proyectos específicos. Habrá inversionistas extranjeros dispuestos a asumir un riesgo superior al promedio si ese riesgo se compensa con un mayor rendimiento. A la vez, muchos de ellos buscarán aquellas oportunidades de inversión que les permitan aislarse lo más posible del riesgo inherente al país (*sovereign risk*). El financiamiento de este tipo de inversiones es el que se ha denominado "financiamiento de nicho". (Véanse algunos ejemplos concretos en el apéndice.)

Transacciones como éstas se están efectuando ya con alguna frecuencia en América Latina.²² En este tipo de financiamiento, los préstamos cuentan con una garantía externa extraordinaria (directa o indirecta) que permite al acreedor precaverse del riesgo globalmente asociado al país. La garantía puede tomar la forma de ingresos futuros de exportación congelados en el lugar de origen; de un socio extranjero solvente dispuesto a respaldar el préstamo directa o indirectamente,

o de algún activo sólido fuera de las fronteras del país deudor. Los préstamos de esta índole se efectúan frecuentemente en forma de bonos, ya que muchos acreedores piensan que estos instrumentos son menos vulnerables al incumplimiento.²³ El costo de estos nuevos créditos suele ser muy alto (varios puntos sobre la LIBOR), y su plazo de pago bastante corto (por ejemplo, 3 a 5 años). Los inversionistas prefieren a menudo efectuar este tipo de transacción con el sector privado, ya que en contraste con el sector público, muchas empresas privadas latinoamericanas disfrutaban de una situación financiera relativamente sólida.

Esta nueva forma de financiamiento privado no es totalmente satisfactoria, ya que está condicionada por arreglos especiales que suelen ser difíciles de organizar y negociar. Sin embargo, en mercados de capitales sumamente restringidos da por lo menos algún alivio. De hecho, el financiamiento de nicho de los años noventa repite en buena medida lo sucedido en América Latina y el Caribe en los años cincuenta y sesenta, cuando la mayor parte de los préstamos privados contaba, directa o indirectamente, con garantías extraordinarias en forma de activos bloqueados, o estaba vinculada a proyectos de inversión extranjera directa.

Para promover el financiamiento de nicho, es importante que el país deudor disponga de normas preferenciales para tratar la deuda nueva, a fin de apartarla lo más posible de los problemas de la deuda antigua. También es necesaria una política clara de promoción de la inversión extranjera directa orientada a atender las prioridades nacionales, porque las empresas extranjeras, incluidos los bancos comerciales, pueden así avalar corrientes de financiamiento

²² Para una descripción más detallada de estas transacciones, véase *Business Latin America*, 2 de abril de 1990, p. 102; *América Económica*, 1990, pp. 10-16; y *The Economist*, 2 de junio de 1990, p. 83, OCDE, *Financial Market Trends* (París), los números correspondientes a 1990 y *Latin Finance*, junio de 1990, p. 24.

²³ Hasta el momento, ningún país en América Latina ha dejado de cumplir con el servicio de sus bonos internacionales. Por este motivo, se suele considerar que los bonos disfrutaban de un tratamiento preferencial. Sin embargo, la situación de los bonos evidentemente está vinculada al hecho de que representan una muy pequeña fracción de la deuda externa total de la región. Así, el optimismo de los inversionistas en torno a los bonos podría tropezar con la misma falacia de composición que afectó las decisiones de los banqueros en los años setenta. Véase Friedman, 1977.

nuevo a través de sus proyectos de inversión en el país deudor.²⁴

Por otra parte, cabe mencionar que algunos países están obteniendo crédito internacional sin garantías extraordinarias. En 1990, México emitirá más de 2 000 millones de dólares en bonos internacionales y otros títulos, una parte significativa de los cuales parece no tener garantía especial. Venezuela también comercializará por lo menos 150 millones de dólares de bonos en 1990, sin arreglos especiales de seguridad (West, 1990). Por su parte, Chile obtuvo el primer préstamo voluntario de la banca privada en América Latina desde 1982, por un monto de 20 millones de dólares (*LDC Debt Report*, 1990).

México es claramente el país que más acceso ha logrado al crédito internacional sin garantías especiales, principalmente bajo la forma de emisión de bonos. En esta nueva modalidad (que podría marcar el inicio de un nuevo ciclo crediticio para México) ha influido el éxito del ajuste estructural realizado por ese país. El punto de inflexión para los acreedores parece haber sido el anuncio hecho por el gobierno de que priva-

tizaría la banca nacional (un símbolo político importante de la consolidación del programa económico del gobierno), y el manifiesto interés demostrado por los Estados Unidos en materia de integración económica con su país vecino, lo cual abrirá muchas nuevas oportunidades de inversión. También influyeron en ese sentido el reciente aumento del precio del petróleo, que ha proporcionado al país una holgura adicional después del alivio relativamente modesto logrado con los convenios en el marco del Plan Brady, y la cuantiosa afluencia de capital mexicano existente en el exterior, atraído por el muy alto rendimiento de los bonos emitidos por empresas privadas y estatales mexicanas.

ii) *Inversiones directas extranjeras*. En vista de la restricción crediticia en América Latina, se espera que en los años noventa los países exploten más decididamente las oportunidades para atraer inversionistas extranjeros. La verdad es que muchos países de la región no han tenido una política transparente respecto a esta fuente de financiamiento; esto explica en parte por qué los niveles de inversión extranjera directa en la región son apenas la mitad de aquéllos en Asia (cuadro 5). Parece imprescindible agilizar las políticas sobre la inversión extranjera, por cuanto las empresas transnacionales son portadoras de su propio financiamiento, y los inversionistas extranjeros pueden estructurar proyectos y conse-

²⁴ Por ejemplo, una línea aérea mexicana recientemente privatizada realizó una compra de nuevos aviones financiada en parte con un préstamo del Chase Manhattan Bank, un nuevo accionista de la empresa.

Cuadro 5
PAISES DE AMERICA LATINA: INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	0.3	1.4	0.7	-	1.2	1.7
Brasil	0.7	0.6	0.1	0.4	0.9	0.2
Chile	0.3	0.7	1.9	4.9	4.6	6.0
Colombia	1.5	2.9	1.6	0.8	0.5	0.8
Costa Rica	1.4	1.7	1.5	5.0	1.8	2.0
Ecuador	0.4	0.4	0.7	0.8	0.8	0.9
México	0.2	0.3	1.2	2.3	1.5	1.1
Perú	-0.4	-	0.1	0.1	0.1	-
Uruguay	0.1	-0.2	-0.1	0.1	-0.2	0.1
Venezuela	-	0.1	-	-	0.1	0.2
Promedio	0.5	0.6	0.5	0.8	1.0	0.7
Asia ^a	1.1	0.9	0.8	1.4	2.0	2.6

Fuente: Institute for International Finance, *Fostering Foreign Direct Investment in Latin America*, Washington, D.C., julio de 1990

^a Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

guir financiamiento aun en medios económicos difíciles.

Vale la pena mencionar brevemente un nuevo mecanismo en materia de inversión extranjera que está dando frutos en varios países de la región. Se trata de fondos mutuos nacionales que canalizan inversiones extranjeras hacia las bolsas de valores de países en desarrollo. Los fondos son "abiertos" (en cuyo caso se permite el crecimiento del capital del fondo) o "cerrados" (su actividad está limitada a la reinversión del capital originalmente aprobado por las autoridades económicas del país). En América Latina estos fondos, muchos de los cuales están registrados en las bolsas de Nueva York y Londres, aumentaron de siete en 1988 a 19 en 1989, y se espera que se autoricen otros en 1990 (*Latin Finance*, 1990, pp. 28-56). Ofrecen opciones atractivas para los inversionistas que no tienen el tiempo o la capacidad para evaluar diversas oportunidades en las bolsas de países en desarrollo. Son también atractivas para ciertas naciones, ya que abren un nuevo acceso a un capital que de otra manera no hubiera venido al país. En Chile, la mitad de la inversión extranjera directa en 1990 (que fue de 600 millones de dólares), provino de dichos fondos.

b) *Los organismos multilaterales de financiamiento*

i) *Financiamiento directo.* Tal como en los años sesenta, América Latina debería encontrar en los organismos multilaterales una de sus fuentes más importantes de financiamiento. Estos organismos ya han ganado importancia, como lo muestra su participación en la deuda de la región, que subió de 6% en 1982, a más de 15% en 1988. A

fin de cuentas, estas organizaciones obedecen a criterios más amplios que los del sector privado, de modo que desembolsan sus recursos aun en medios económicos complicados, como el latinoamericano en los años ochenta.

No obstante, las modalidades de acceso a estos organismos se han deteriorado recientemente al haber sido negativa su transferencia neta de recursos a América Latina. Los movimientos netos de recursos de la región con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) registraron saldos negativos para la región en 1987-1988 y lo mismo sucedió con el FMI en 1986-1988 (cuadro 6). La información sugiere que en 1989 las transacciones del BID con América Latina dejaron un pequeño saldo positivo para la región, mientras que las del Banco Mundial y el FMI siguieron generando saldos negativos considerables.

Ese resultado desalentador es producto de dos fenómenos: el monto creciente del servicio de la deuda de la región con esos organismos, y las restricciones al desembolso de nuevos préstamos. Este último elemento se relaciona con muchos otros factores, entre los cuales se pueden citar los límites sobre el capital básico de dichos organismos, y las fórmulas rígidas vigentes para el desembolso de sus préstamos, incluida una condicionalidad a menudo excesiva.

Existen soluciones para que la transferencia de recursos de esos organismos multilaterales vuelva a ser positiva. Una de ellas es el aumento de su capital. A ese respecto el BID, que recientemente recibió más de 20 mil millones de dólares de nuevo capital, está en condiciones de aumen-

Cuadro 6
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS
CON INSTITUCIONES MULTILATERALES DE CREDITO
(Miles de millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total	7.5	5.2	2.5	1.1	-2.3	-2.9	-2.6
FMI	5.7	2.7	0.6	-0.8	-1.7	-2.1	-1.7
Banco Mundial	0.8	1.1	0.7	1.4	-0.5	-0.7	-1.1
BID	1.0	1.4	1.2	0.5	-0.1	-0.1	0.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos proporcionados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La cifra de 1989 para el FMI tiene su fuente en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

tar significativamente en los años noventa sus flujos de recursos hacia los países latinoamericanos. El FMI también recibirá nuevo capital por 60 mil millones de dólares, debido a la reciente aprobación de un aumento de 50% en las cuotas de sus miembros. No obstante, es preciso promover un fortalecimiento aún mayor de los organismos multilaterales. En particular, el aumento de las cuotas del Fondo fue bastante inferior al solicitado inicialmente por dicha institución, con lo que se torna muy pertinente la reciente llamada de los países latinoamericanos a que se reduzca el plazo estipulado y que se haga una nueva revisión de las cuotas antes de 1993 (SELA, 1990).

También sería importante flexibilizar la condicionalidad para revertir la transferencia negativa de recursos. Con metas de política menos precisas y plazos más largos, se evitarían las suspensiones de desembolsos, que hoy son frecuentes, por incumplimiento de los severos criterios contenidos en los programas de ajuste estructural.

Finalmente, se deberían buscar medidas más directas para aliviar el servicio de la deuda con organismos multilaterales. En vista de que estos organismos serán algunos de los pocos acreedores dispuestos en general a desembolsar préstamos a América Latina en los años noventa, quizá no sea conveniente del todo presentar ahora una solicitud de reprogramación de la deuda multilateral, pues podría afectar directamente la credibilidad de esas instituciones como acreedores preferenciales. No obstante, en vista de la creciente presión ejercida por el servicio de la deuda multilateral en muchos países, es urgente que surjan, en los años noventa, algunos mecanismos especiales para refinanciar en forma concesional (directa o indirectamente) las deudas pendientes de la región con estos organismos. Se sabe que pasa mucho tiempo entre el momento en que aparece una buena propuesta y el momento en que es aceptada por los organismos multilaterales; por eso, el tema de la renegociación de la deuda con esos organismos debería ser llevado adelante inmediatamente por los países latinoamericanos en los foros internacionales apropiados.

ii) *El financiamiento indirecto.* El papel catalizador que pueden desempeñar los organismos multilaterales oficiales en la movilización de re-

ursos privados extranjeros podría tener gran importancia en los años noventa. Existen de hecho muchos programas, tanto multilaterales como bilaterales, que intentan incentivar la participación del capital privado extranjero en los países en desarrollo, dándole seguridad directa o indirecta con apoyo de organismos oficiales.

La naturaleza de esos programas es diversa. Tanto el Banco Mundial como el BID ofrecen programas de cofinanciamiento en los cuales prestan recursos conjuntamente con prestadores privados. La participación del organismo multilateral en los préstamos, o su garantía directa sobre parte del calendario de pagos, actúa como incentivo para atraer nuevo financiamiento privado hacia los países en desarrollo.

Los dos organismos mencionados también tienen organizaciones afiliadas que actúan como catalizadores de inversiones en el sector privado de los países en desarrollo. Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial participa como accionista en nuevas empresas en los países en desarrollo, les presta sus propios recursos, y finalmente organiza créditos de consorcio (o sindicados) en los mercados de crédito internacionales para nuevos proyectos propuestos por el sector privado en los países en desarrollo. La mera participación de tales organismos multilaterales en el nuevo proyecto (como accionista, como prestamista o como corredor) crea más confianza y por lo tanto logra atraer la participación de los inversionistas extranjeros.

Otra vez un ejemplo concreto será quizás la mejor manera de describir las posibilidades de este tipo de financiamiento. En 1989 la empresa Celulosa Arauco y Constitución de Chile logró financiar un nuevo proyecto de inversión de 600 millones de dólares, en parte gracias a la participación de la CFI. El papel catalizador de ese organismo oficial tuvo varias dimensiones. Por una parte, la CFI utilizó su solvencia para organizar un crédito de consorcio de 41 millones de dólares en los mercados internacionales, el cual fue suscrito por un número considerable de bancos extranjeros aunque el préstamo no tenía ninguna garantía especial. La participación de los bancos comerciales se vio además estimulada por la decisión de la CFI de otorgar a la empresa un préstamo directo de 40 millones de dólares, más 15 millones de dólares en la forma de cuasi-capital.

El papel catalizador que pueden desempeñar los organismos oficiales no es una innovación. Sin embargo, no se ha aprovechado lo suficiente, quizás por la abundancia de financiamiento privado que hubo en los años setenta. En los años noventa, los países latinoamericanos deberían explorar decididamente oportunidades de esa índole, y presionar a los organismos oficiales para que amplíen lo antes posible el alcance de dichos programas.

c) *La repatriación de capitales fugados*

Es bien conocido que los residentes de muchos países latinoamericanos mantienen una gran cantidad de recursos en el exterior. Si bien todos los expertos concuerdan en que esos capitales fugados han llegado a representar un monto considerable, no logran ponerse de acuerdo respecto a la manera adecuada de medirlos, por lo cual no se puede dar cifras precisas al respecto. Esto no impide, sin embargo, que haya un gran debate en torno a cómo promover su retorno.

No cabe duda de que esos capitales privados constituyen una fuente potencial de financiamiento externo para los años noventa. De hecho,

algunos analistas estiman que su retorno es un elemento de solución al problema de la transferencia neta de recursos. Sin embargo, el capital fugado es un activo financiero muy volátil, que normalmente es el primero en salir del país, y el último en regresar en forma permanente. Más que una solución potencial al problema de la deuda, el capital fugado es entonces una derivación del mismo. No se puede esperar que regrese en grandes cantidades, y en forma permanente, mientras no haya expectativas de que el país deudor pueda servir su deuda y crecer al mismo tiempo. En muchos casos, se pueden lograr estas condiciones solamente a través de una reducción profunda de la deuda, efectuada en el contexto de un programa coherente de ajuste estructural.

El orden de causa y efecto debe entonces invertirse: una condición previa para el retorno de ese capital por períodos superiores a algunos meses es el logro de una solución para el sobreendeudamiento. Lograda esa condición, es claro que el regreso de esos recursos también dependerá de la adopción de políticas económicas coherentes y de reglas claras para el tratamiento del capital privado.

II

El intercambio comercial

Como es probable que los países latinoamericanos tengan sólo un acceso limitado al financiamiento externo en los años noventa, el segundo desafío para ellos es que tendrán que generar divisas suficientes como para compensar esa baja en la disponibilidad de capitales. La única manera sostenible de generar dichas divisas es a través de la expansión de las exportaciones, puesto que las importaciones de la región ya han sido disminuidas drásticamente: en 1988 las compras externas de los países de la región apenas alcanzaron al 80% del nivel registrado en 1980. Además, aunque las medidas para reducir el servicio de la deuda tal vez rebajen en los años noventa la transferencia neta al exterior, y con ello el nivel de excedente comercial necesario para servir la deuda, la expansión de las exportaciones será la

única manera dinámica de aumentar la capacidad importadora de las economías latinoamericanas.

La conciencia de que urge aumentar las ventas externas se ha generalizado hasta el punto de que ahora la promoción de las exportaciones se ha constituido en un verdadero *leit motiv* en toda la región. Para muchos países, sin embargo, se trata de una vocación reciente; en ese caso no es fácil formular políticas comerciales que permitan aprovechar oportunidades en mercados internacionales cambiantes e inciertos. Antes de esbozar las perspectivas de América Latina en ese campo, es útil revisar las modalidades de la inserción actual de la región en el comercio internacional, y las orientaciones recientes de su política comercial.

1. Las deficiencias de la inserción de América Latina en el comercio mundial

La revisión de algunas cifras muestra que la posición de América Latina en el comercio mundial ha desmejorado en el período de posguerra. Por ejemplo, la participación de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en las exportaciones mundiales bajó del 6% al 4% entre 1960 y 1980, mientras que la de los países en desarrollo aumentó del 22% al 29% en ese mismo período. Con ello, la participación de las exportaciones en el producto interno bruto de los primeros se mantuvo más bien estancada entre el 10% y el 11%, mientras que más que se duplicó para el mundo en desarrollo en su conjunto (cuadro 7).

El hecho de que la participación de las manufacturas en las ventas externas de la ALADI haya aumentado en ese período no procura mucho consuelo. Para empezar, ese incremento (del 18% al 34% de las exportaciones no petroleras) fue muy inferior al registrado por los países en desarrollo (del 21% al 48%). Con ello, la participación de la región en el comercio mundial de manufacturas se mantuvo en sólo 3%, mientras que la de los países en desarrollo en su conjunto subió del 12% al 21% entre 1965 y 1980.

El examen de la composición de dichas exportaciones de manufacturas revela otras deficiencias. Así, las ventas externas de productos industriales de los países de la ALADI muestran una elevada concentración en productos semiindustriales y de escasa elaboración, en particular metales. En cambio, la participación de los bienes de consumo en general (tanto los que requieren mucha mano de obra como los de alto contenido de investigación y tecnología) es bastante menor, aunque sea precisamente el comercio de esos productos el que mayor dinamismo ha mostrado en las décadas anteriores. Por ejemplo, en 1980 la región sólo efectuaba el 4% de las exportaciones mundiales de textiles, en tanto que la cifra para el conjunto del mundo en desarrollo era de 60%. A su vez, la participación de la ALADI en el comercio de bienes con más contenido tecnológico sólo aumentó marginalmente y se mantuvo inferior al 1%, mientras que la de los países en desarrollo en su conjunto se duplicó, llegando a superar el 7% en 1980.

En síntesis, la participación de América Latina en el intercambio internacional hasta los años ochenta fue insuficiente e inadecuada. Insuficiente porque en aquellos años en que las demás economías aumentaron su integración al comercio mundial, América Latina más bien la dismi-

Cuadro 7
PAISES LATINOAMERICANOS Y OTROS PAISES EN DESARROLLO: ALGUNOS INDICADORES DEL COMERCIO EXTERIOR

	ALADI			Países en desarrollo		
	1960	1970	1980	1960	1970	1980
Participación de las exportaciones en el producto interno bruto	...	9.7	10.8	10.3	10.7	23.4
Participación en las exportaciones mundiales						
Totales	5.6	4.0	4.0	21.9	18.4	28.6
De manufacturas	2.3	2.7	3.3	10.9	13.4	20.6
Composición de las exportaciones						
Manufacturas/exportaciones no petroleras	17.6	25.6	33.9	21.2	33.1	48.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de las Naciones Unidas, *International Trade Statistics Yearbook*, y de la UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*.

nuyó. E inadecuada porque en ese período la región se especializó precisamente en aquellos productos cuyo intercambio fue menos dinámico.

¿Cómo se pueden explicar esas deficiencias? Los factores externos no parecen haber contribuido mucho a ellas. Las exportaciones mundiales se expandieron casi 15% por año en promedio en el período citado, y, como se dijo antes, las demás regiones en desarrollo pudieron aprovechar ese extraordinario dinamismo para aumentar su participación en el comercio mundial. La disponibilidad de recursos tampoco parece haber constituido un obstáculo; como se sabe, América Latina tiene una abundancia relativa de recursos naturales; los indicadores de su desarrollo social (educación y salud) y económico (ingreso medio) también la ubican en una situación relativamente favorable en comparación con otras regiones en desarrollo (Maddison, en prensa); por último, entre 1960 y 1980 no le faltaron los recursos externos: en los años sesenta América Latina fue un receptor predilecto de la inversión extranjera, mientras que en los años setenta recibió poco menos de dos tercios de los préstamos bancarios a los países en desarrollo (Devlin, 1989, pp. 40-41). En efecto, el grado de industrialización de la región (y, por lo tanto, el nivel de producción de esos mismos bienes que están notoriamente ausentes de sus exportaciones), fue a lo largo del período uno de los más altos del mundo en desarrollo.

La responsabilidad de esa deficiente inserción en el comercio internacional se debe atribuir entonces al manejo de los recursos disponibles, es decir, a las políticas aplicadas. De hecho, la estrategia de desarrollo de América Latina (conocida en forma global como la industrialización sustitutiva de las importaciones) ha sido objeto de mucha crítica en los años recientes. La crítica, sin embargo, no puede aplicarse indiscriminadamente. En efecto, esa estrategia fue inicialmente muy exitosa, ya que permitió elevar la disponibilidad interna de recursos que posteriormente debería permitir una mejor participación en los mercados internacionales. De hecho, en los círculos académicos se suele ahora reconocer la necesidad de una fase sustitutiva de las importaciones para iniciar un proceso de industrialización.

La falla parece haber estado, entonces, en la

falta de articulación de dicha estrategia de industrialización con una política coherente de comercio exterior. En América Latina, al contrario de lo observado en varios países del sudeste asiático, la industrialización por la vía de la sustitución de las importaciones se condicionó esencialmente a la dinámica de la demanda interna, dejando de lado casi totalmente las ambiciones exportadoras. La industria latinoamericana se desarrolló entonces al amparo de un elevado proteccionismo que aseguraba niveles de utilidad por el mero control del mercado interno. La falta de exposición a la competencia de mercados externos inhibió los esfuerzos para mejorar la eficiencia y reducir los costos, problema especialmente agudo en aquellos países cuyo tamaño no permite escalas suficientes para contribuir a la reducción de costos. La falta de participación en el comercio externo también inhibió el logro de niveles de calidad más altos y el cumplimiento de normas y estándares internacionales, con lo cual la industria latinoamericana se fue marginando de los avances tecnológicos (CEPAL, 1989c). Con ello, la región fue perdiendo competitividad en el plano internacional. De hecho, se calcula que el crecimiento de la productividad industrial en América Latina entre 1950 y 1980 fue apenas la mitad del registrado en la economía mundial entre esos mismos años (Maddison, en prensa).

2. Las políticas comerciales en la región en los años ochenta

Se podría en cierto sentido argumentar que el acceso privilegiado que tuvo la región a los recursos externos fue un elemento negativo, pues permitió esconder las graves deficiencias de su inserción en el comercio internacional. Sin embargo, el brusco recorte del financiamiento externo a partir de 1982 reveló claramente la amplitud del desfase, cuando el mejor saldo del comercio de bienes y servicios de los países de la ALADI no alcanzó a cubrir ni la centésima parte de la transferencia neta de recursos que la región tuvo que realizar ese año (cuadro 8 y gráfico 1). La respuesta inicial frente a ese desequilibrio fue una pronunciada devaluación de los tipos de cambio nominales, acompañada por varias medidas de restricción comercial, como la aplicación casi generalizada de los controles cambiarios, el aumento de los aranceles y recargos sobre los

derechos de importación, y un mayor uso de las barreras no arancelarias y de los controles cuantitativos. Dada la magnitud del desequilibrio externo, se comprende que inicialmente se haya preferido recurrir a tales controles directos, más fáciles de manejar y de efecto más rápido. De hecho, después de adoptar esas medidas, América Latina logró ampliar considerablemente su superávit comercial en un tiempo extraordinariamente breve (gráfico 1).

La generación de ese superávit comercial se logró sin embargo, en la mayoría de los países, a costa de una fuerte reducción de las importaciones y de una aguda recesión interna. Ante lo insostenible de esa situación, a partir de 1984-1985 se comenzó a buscar políticas optativas que permitieran mantener el superávit comercial y a la vez fomentar el crecimiento interno. Obviamente, cualquier prescripción al respecto tenía que tener como eje central una nueva política de comercio. En la práctica, sin embargo, dicha "nueva" política comercial se resumió en la aplicación de una receta no muy novedosa: acelerada liberalización del comercio exterior, con eliminación de los controles directos y de las barreras no arancelarias; reducción del nivel medio y de la dispersión de los aranceles; eliminación de los programas de subsidio directo a las exportaciones, y devaluación.

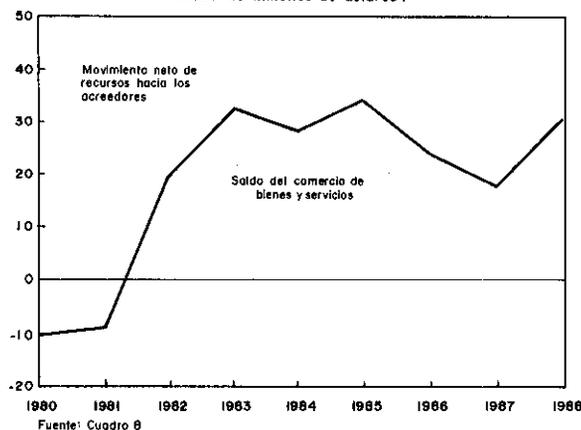
Esta fórmula fue activamente promovida por los organismos multilaterales, particularmente en el marco de los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial: de hecho, las medidas de liberalización del comercio exterior han sido incluidas entre las condiciones de casi el 80% de tales préstamos, y han representado casi el 30% de esas condiciones (Banco Mundial, 1988, p. 59). No es sorprendente entonces que la liberalización haya sido la principal característica de la política comercial de la región desde 1985, aunque con formas y resultados dispares de un país a otro. Así, uno tras otro, los países latinoamericanos se han encaminado hacia la reforma, en algunos casos radical, de su régimen comercial. En consecuencia, el peso de las restricciones no arancelarias y el nivel del arancel medio bajó en más de un tercio para los países de la ALADI entre 1985 y 1988 (cuadro 9). La reducción en las restricciones al comercio sería aún más marcada si se pudiera incorporar cifras para los años 1989 y 1990, durante los cuales Perú y Venezuela ini-

Cuadro 8
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE
INTEGRACION (ALADI):
EVOLUCION DE LAS CUENTAS EXTERNAS
(Millones de dólares)

	Saldo del comercio de bienes y servicios	Transferencia neta de recursos hacia la región
1980	-7 787	10 172
1981	-10 303	8 743
1982	148	-19 765
1983	28 336	-32 481
1984	37 266	-28 120
1985	32 822	-33 960
1986	15 873	-23 819
1987	20 917	-17 640
1988	23 435	-30 539

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 1
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)
SALDO COMERCIAL Y TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS
(Miles de millones de dólares)



ciaron una reforma comercial de gran envergadura, mientras Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay ampliaron significativamente las medidas anteriores de liberalización. Por lo tanto, se puede afirmar que el conjunto de la región (con la posible excepción de la República Dominicana) tiene en la actualidad un régimen comercial bastante más liberal que el vigente al principio de los años ochenta (CEPAL, 1990c).

3. Resultados y perspectivas del comercio internacional de la región

No se dispone todavía de los indicadores adecua-

dos para medir el efecto preciso de ese cambio de política en el sector externo. A primera vista, sin embargo, los resultados han sido positivos, dado que la región registró entre 1986 y 1988 una fuerte expansión de sus exportaciones, y en particular de las no tradicionales, que se incrementaron en más del 50% (cuadro 9). Este éxito se debe al menos parcialmente a los dos efectos favorables que suele tener la liberalización del comercio para los exportadores. En primer lugar, tal política elimina, o por lo menos reduce, las trabas administrativas y las incoherencias que han sido un rasgo casi constante de las economías latinoamericanas. Por otra parte, acaba con buena parte de las distorsiones de precios, que generan ineficiencias en la asignación de recursos, y por lo tanto, permite al país aprovechar mejor sus ventajas comparativas.

De hecho, un aspecto muy comentado del comercio exterior de América Latina en los últimos años ha sido el crecimiento espectacular de las exportaciones no tradicionales de productos primarios: por ejemplo, la fruta en Chile, las flores en Colombia y el camarón en el Ecuador.

Hace algunos años nadie hubiera pensado que estos productos, considerados de rango menor, pudieran contribuir en forma tan exitosa a la expansión del saldo comercial latinoamericano. Así, la política de apertura, al revelar en forma más explícita las ventajas comparativas naturales, o más ampliamente las ventajas de la capacidad instalada del país, revela la disponibilidad de productos con potencialidades hasta la fecha insospechadas, pero significativas, para su venta en el exterior. Con ello, se pueden aumentar las exportaciones sin que esto exija necesariamente un incremento de la capacidad instalada, o la incorporación de nuevas tecnologías.

¿Se puede deducir de esos buenos resultados que bastará con extender y profundizar el proceso de liberalización para mejorar adecuadamente la participación de América Latina en el comercio mundial? Un examen más preciso de los hechos no avala esa conclusión. En forma intuitiva, puede decirse que no parece existir una relación sistemática entre el grado de liberalización obtenido y los resultados del sector exportador: es bien sabido, por ejemplo, que Brasil,

Cuadro 9
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI): EFECTO DE LAS
POLITICAS RECIENTES DE LIBERALIZACION COMERCIAL

	Restricciones no arancelarias ^a		Arancel medio		Crecimiento de las exportaciones, 1987-1988 ^b	
	1985	1988	1985	1988	Totales	No tradicionales
Total ALADI ^c	32	21	51	31	32	52
Argentina	50	31	28	26	33	18
Bolivia	20	1	20	20	-7	4
Brasil	34	16	81	42	51	62
Colombia	96	74	83	48	...	35
Chile	1	...	35	17	68	51
Ecuador	38	27	50	49	1	20
México	19	12	34	16	29	64
Paraguay
Perú	50	53	54	66	6	17
Uruguay	1	1	32	29	29	26
Venezuela	30	33	17	18	14	34

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras de la UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1989.

^a Como porcentaje de las importaciones.

^b Porcentaje. Tasa de crecimiento acumulada para 1987 y 1988.

^c Porcentaje promedio ponderado según las importaciones de cada país. Excluye a Paraguay por falta de cifras comparables.

hasta hace poco uno de los países latinoamericanos con mayores restricciones al comercio, fue el principal beneficiario del auge exportador de los años ochenta. Pero también existen razones sustantivas para tales dudas; dejando de lado, dado que escapan al alcance de ese estudio, los costos internos de la política de liberalización, que pueden ser sumamente altos, no está claro que tal política baste para garantizar un crecimiento adecuado de las exportaciones a mediano y largo plazo. En efecto, el mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales del país (un beneficio ya señalado de la liberalización del comercio), se va a enfrentar rápidamente a dos tipos de límites, los primeros internos y los segundos externos.

Los límites externos son los más fáciles de identificar. Los mercados internacionales de productos primarios o semiindustriales, en los cuales América Latina tiene en la actualidad claras ventajas comparativas, son paradójicamente también los más restringidos y controlados. Son bien conocidos, por ejemplo, los acuerdos de comercio administrado que rigen el intercambio de productos textiles, calzado, acero y automóviles, para citar sólo algunos. En efecto, la expansión de las exportaciones latinoamericanas las ha llevado con bastante rapidez a enfrentar restricciones en esos sectores, a medida que los límites existentes (por ejemplo, en el comercio de productos textiles o acero) se han ido tornando efectivamente restrictivos al expandirse las exportaciones de países que hasta ahora habían estado ausentes o poco activos en el intercambio. Nuevas barreras han aparecido, además, para proteger a los productores nacionales de bienes anteriormente vírgenes de ese tipo de restricciones, como las flores o algunas frutas específicas.²⁵ De hecho, la práctica del comercio administrado ha venido creciendo en los últimos años, y llegó a constituir

²⁵ Un ejemplo interesante es el del kiwi, una fruta hasta hace poco desconocida pero exitosamente introducida en los mercados estadounidense y europeo por los productores neozelandeses. La creciente demanda de esa fruta incitó a varios agricultores californianos a iniciar la producción, y desde luego a presionar para que se introdujeran restricciones a la importación. A su vez, los exportadores colombianos de flores tuvieron que defenderse contra un intento de introducir una cuota a la importación de rosas, equivalente a 30% del consumo interno. Para mayores detalles respecto a ese último caso, véase CEPAL, 1990b, p. 72.

alrededor del 10% del comercio mundial en 1984. Su efecto es especialmente perjudicial para la mayoría de los países latinoamericanos, que intentan ahora acrecentar sus ventas en los mercados mundiales, ya que dichos acuerdos tienden a proteger la posición de los exportadores establecidos en desmedro de los recién llegados.

El efecto adverso de esa creciente aplicación de los acuerdos de comercio administrado se ve por lo demás complicado por el surgimiento o la consolidación de grandes bloques regionales en la economía actual. Uno de ellos está efectivamente emergiendo en Norteamérica, con el acuerdo de libre comercio firmado en 1988 entre los Estados Unidos y Canadá, y con las presentes negociaciones para incorporar a México en ese cuadro. Uno de los objetivos de la llamada Iniciativa Bush, anunciada por el Presidente de los Estados Unidos a fines de junio de 1990, es extender esa zona de libre comercio "desde Alaska hasta la Tierra del Fuego", mediante la negociación de convenios comerciales bilaterales, sean ellos francamente de libre comercio, o simplemente acuerdos-marco que buscan reducir en forma paulatina las barreras al comercio entre los Estados Unidos y los demás países de la región.

Con la consolidación de similares bloques regionales en Europa y en Asia, y el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales en el marco del GATT, la perspectiva de una zona comercial para el continente americano no puede sino generar beneplácito en países que sin ella corren el riesgo de quedarse marginados de las grandes corrientes de comercio mundial. De hecho, a fines de 1990 cinco países de la región (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y México) habían firmado ya acuerdos-marco con los Estados Unidos, y uno de ellos (México) estaba firmemente encaminado hacia la negociación de un acuerdo de libre comercio. La idea de un bloque regional tiene además su lógica económica: los Estados Unidos es de hecho el principal mercado para las exportaciones de la región, llegando a absorber 35% de las ventas externas de la ALADI en 1989. En cambio, la participación de esos mismos países en las exportaciones totales de los Estados Unidos se ha mantenido relativamente modesta (12%), dejando entonces un significativo potencial de expansión (CEPAL, 1990d).

No se ve tan fácil, sin embargo, el camino

para concretar ese objetivo teóricamente tentador. En primer lugar, cabe recordar que las negociaciones tendrán que realizarse entre países con características económicas, comerciales y políticas muy diferentes. Las concesiones recíprocas que contendrían dichos acuerdos podrían resultar muy disparejas, en vista, por ejemplo, de las significativas diferencias de aranceles registrados en la actualidad. Por un lado, los aranceles latinoamericanos son todavía relativamente altos y disparejos, aún después de las recientes reformas. En cambio, los impuestos que afectan a las exportaciones latinoamericanas hacia los Estados Unidos suelen ser relativamente bajos, con lo que el grueso de las concesiones comerciales que puede ofrecer dicho país se concentra, básicamente, en la eliminación de las barreras no arancelarias, especialmente en los sectores del acero, los productos textiles y las materias primas agrícolas. No se puede asegurar, sin embargo, que el Congreso estadounidense acepte fácilmente eliminar la protección a sectores tan sensibles.²⁶ Además, algunos países, como los de Centroamérica y el Caribe, podrían verse perjudicados al perder el acceso preferencial al mercado estadounidense del cual disfrutaban actualmente, y tener que competir con economías más grandes de la región.

A pesar de esas dificultades específicas, las nuevas características del comercio mundial han hecho de la negociación comercial no tanto una opción, sino más bien un paso obligado para lograr una inserción eficiente en el comercio internacional. Esto quiere decir que en un contexto de más comercio administrado y de bloques regionales más circunscritos, los factores determinantes de la inserción internacional han cambiado; así, la capacidad negociadora del país exportador se vuelve aún más importante que su ventaja comparativa física para determinar su inserción en el mercado. Lamentablemente, la mayoría de los países de la región no han mostrado gran pericia en ese campo. Para dar un ejemplo reciente, los países latinoamericanos han

ido relativamente desunidos a las negociaciones del GATT, y en consecuencia no han logrado asumir un papel protagónico en las negociaciones relativas a la liberalización del comercio agrícola, un sector en el cual tendrían mucho que ganar. Por lo tanto, la iniciativa en ese campo ha quedado en las manos de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea, mientras que el papel de América Latina ha sido limitado al de aceptar o rechazar las opciones contempladas por esas dos potencias. Asimismo, cabe destacar que la liberalización antes mencionada del comercio de la región se ha aplicado en forma unilateral, y no ha ido acompañada por la búsqueda de concesiones recíprocas que suele caracterizar la reducción de las barreras comerciales.

Es de gran importancia entonces que América Latina empiece a articular en forma más explícita su política de negociación externa con su política de comercio interna. A nivel nacional, algunas medidas de fácil implementación podrían ayudar: por ejemplo, un uso más extenso y sistemático de la red diplomática para dar a conocer sus productos; asistencia para penetrar en los mercados y prevención de posibles ataques proteccionistas (CEPAL, 1990c). A nivel regional, las cosas serán sin duda algo más difíciles. Se puede argumentar que, dadas las fuertes disparidades existentes entre las economías de la región, tanto respecto a su tamaño como al grado de su apertura comercial, no hay mucho espacio para una estrategia conjunta de negociación. Esto no impide, sin embargo, definir un marco de referencia común, o formar bloques subregionales de negociación (CEPAL, 1990a). Otra posibilidad es la de que se lleven efectivamente a la práctica las declaraciones de intenciones, frecuentemente reiteradas pero pocas veces cumplidas, respecto a una mayor apertura del comercio intrarregional. Los numerosos organismos regionales existentes podrían utilizarse no sólo como foros para negociaciones entre países latinoamericanos, sino además como instrumento de negociación con países de fuera de la región. Cualquiera que sea la modalidad que se adopte, es indispensable incorporar en la política comercial una estrategia agresiva de negociación, sin la cual América Latina corre el riesgo de quedar marginada del sistema de grandes bloques regionales que está emergiendo.

Existe otro límite, más cualitativo, a la estra-

²⁶ Las difíciles negociaciones sobre la renovación de los beneficios arancelarios en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, y la adopción por el Congreso de los Estados Unidos de una ley que aumentaría las restricciones a las importaciones textiles, luego vetada por el Presidente Bush, son ejemplos recientes de potenciales dificultades en ese campo.

tegia de aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes. Ese segundo límite refleja los cambios permanentes que vienen ocurriendo en los procesos de producción y comercialización a nivel mundial, debido al constante desplazamiento de la frontera tecnológica (CEPAL, 1990b, cap. 4). En las últimas décadas, por ejemplo, los recursos naturales e incluso la mano de obra han estado haciendo una contribución decreciente a la actividad industrial. Esto se ha debido, entre otras cosas, a los esfuerzos de ahorro en el uso de la energía y de los recursos no renovables, a la creciente sustitución de materias primas naturales por materias sintéticas, y a la mecanización cada vez mayor de los procesos industriales. Con ello, el contenido estrictamente "material" de la actividad industrial, y por consiguiente de las manufacturas comercializadas, se ha venido reduciendo paulatinamente en beneficio de una mayor participación del contenido "intangible", asociado a la información o al conocimiento científico y tecnológico. Dicha tendencia se ha venido observando por lo demás en una gama amplia de productos, incluso en sectores tan tradicionales como el de los alimentos o del vestuario (*ibid.*, p. 71). A su vez, esos cambios han influido profundamente en la pérdida relativa de dinamismo del comercio de bienes industriales tradicionales (metales y automóviles, por ejemplo), frente a las ramas que incorporan mayor innovación tecnológica (la electrónica, la microcomputación, la informática, la biotecnología y la ingeniería de nuevos materiales, entre otras).

La competitividad basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas (sea abundancia de recursos naturales o abundancia de mano de obra) y de la capacidad ociosa existentes se debilitará entonces progresivamente por la menor gravitación de dichos recursos en los nuevos procesos productivos. Para pasar de esa competitividad espuria a otra más auténtica el país deberá ser capaz de identificar, imitar y adaptar los nuevos procesos de producción, o sea, de incorporar en forma continua a sus propios procesos el progreso técnico que emerge internacionalmente (Fajnzylber, 1988, pp. 7-24). Dicha capacidad dependerá no solamente de las reacciones de las empresas a los cambios de precios, sino también de muchos factores adicionales (entre otros el grado de calificación de la mano de

obra, la base empresarial interna y la configuración institucional del país) y, finalmente, las posibles interacciones de estos factores. Con todo, el logro de una competitividad auténtica responde a un proceso de carácter sistémico, en el sentido de que depende de un conjunto de sinergias y externalidades de distintos tipos.

Por lo tanto, la adopción de un sistema de precios relativos adecuados y la mantención de los principales equilibrios macroeconómicos pueden aparecer como una condición necesaria, pero de ningún modo suficiente, para aumentar la competitividad de América Latina, sobre todo si se considera el rezago tecnológico acumulado por la región a lo largo de los años setenta y ochenta. Dicho rezago sólo podrá ser compensado con la adopción de una política industrial, tecnológica y educacional activa, que se coordine con la política comercial para promover la incorporación del progreso técnico, el aumento de la calificación de la mano de obra, y la articulación de los sectores exportadores con el resto del sistema productivo.

Tal política no tiene por qué ser contradictoria con los esfuerzos de liberalización comercial: por el contrario, como ya se mencionó, requiere eliminar las excesivas barreras arancelarias y no arancelarias que han trabado buena parte de las exportaciones latinoamericanas desde hace varias décadas. Además, la expansión de las exportaciones basadas en las ventajas comparativas "naturales" puede transformarse en una vía de entrada hacia exportaciones de mayor contenido tecnológico en la medida en que se articule con las demás actividades y promueva la difusión de una "mentalidad exportadora". Sin embargo, la liberalización comercial no será suficiente; tampoco tiene que asumir sistemáticamente la forma radical que con frecuencia se ha incluido en las fórmulas actualmente en boga. Así, en vista de los costos internos de una liberalización acelerada, algunos países tal vez prefieran una política de apertura gradual, e incluso la mantención de una protección selectiva y condicional para algunas actividades portadoras de progreso técnico, con miras a aumentar su competitividad en la medida en que esa política comercial permita acciones más decididas en los campos industrial, tecnológico y educativo.

III

Conclusiones

Los años noventa serán probablemente de restricción financiera para América Latina. En el ámbito del financiamiento convencional, el acceso a los mercados privados internacionales de capital será difícil, debido al problema sistémico de sobreendeudamiento de la región, las dificultades financieras de muchos bancos comerciales, las muy complicadas transformaciones socioeconómicas y políticas que deben realizarse, y la tradicionalmente lenta recuperación de la confianza después de una perturbación tan grande como la que sacudió a América Latina en los años ochenta.

No obstante este complejo panorama financiero, los países de la región tendrán oportunidades para encontrar algún alivio. Está comprobado que existen prestadores e inversionistas extranjeros dispuestos a comprometerse en la región mientras encuentren algunas garantías o avales externos que aparten el nuevo financiamiento de los riesgos asociados al sobreendeudamiento. Si bien ese financiamiento de nicho, que incluye la inversión directa extranjera, no permite resolver el problema de la restricción financiera al nivel macroeconómico, por lo menos ofrece la posibilidad de promover nuevas actividades importantes a nivel microeconómico o sectorial. Los inconvenientes de este financiamiento son dos: a menudo es difícil de organizar, y suele ser relativamente caro. Para los países que logren eliminar, o por lo menos controlar, su problema de sobreendeudamiento, hay perspectivas de una lenta y difícil reinsertión en los mercados privados de capital. De hecho, hubo señales en 1990 de que algunos pocos países de la región estaban iniciando una nueva relación voluntaria con esos mercados.

Los organismos multilaterales de financiamiento probablemente se convertirán en una de las fuentes más importantes de crédito para América Latina en los años noventa. No obstante, para que superen la transferencia negativa de recursos que registran hoy en día con la región, esos organismos deben aumentar sus préstamos, mediante nuevos acuerdos de ampliación de su capital; flexibilizar la condicionalidad que a me-

nudo entraba sus desembolsos, y fortalecer y ampliar sus programas catalizadores de capital extranjero privado (como los de cofinanciamiento y los que otorgan capital de riesgo para empresas privadas en los países en desarrollo).

Por último, en vista del enorme sobreendeudamiento de la región y de la actual transferencia negativa de recursos a ella, los esquemas de reducción de la deuda y de su servicio serán otra fuente importante de financiamiento. Un programa consensual de reducción de la deuda constituye la opción óptima en ese frente. Aunque el Plan Brady creó expectativas de una solución de esta naturaleza, se está viendo ahora que no dispone de los recursos públicos financieros e institucionales suficientes como para eliminar el sobreendeudamiento de la región. En estas circunstancias, la restricción unilateral del servicio de la deuda por parte de algunos países latinoamericanos puede convertirse en una solución subóptima pero efectiva para reducir la sangría de recursos que sufre la región. De hecho, en 1989-1990 la mayoría de los países latinoamericanos optaron por esta última solución. Si el Plan Brady no se fortalece rápidamente, es probable que en los años noventa se agudice esta tendencia, y que los países de la región se esfuercen por desarrollar esquemas unilaterales cada vez más eficientes y aptos para apoyar sus programas económicos de ajuste y crecimiento.

Pese a las mencionadas posibilidades de aliviar la restricción financiera, el reducido acceso de la región al capital extranjero hace imprescindible formular una nueva política comercial, ya que será el intercambio de bienes y de servicios la actividad que ofrecerá mayores oportunidades para aumentar la capacidad importadora de la región. El entorno externo en este campo no se ve tan negativo: se espera que en los años noventa el comercio mundial crezca en promedio 6% por año, ritmo similar al registrado en los años setenta. Aun así, para ampliar las ventas externas de la región se necesitará un cambio profundo en la política de comercio exterior, la que durante la mayor parte del período de posguerra ha hecho uso excesivo de las restricciones administra-

tivas y ha mantenido un sistema de precios relativos poco coherentes. Esas características claramente han limitado el aprovechamiento en los mercados externos de los amplios recursos naturales y humanos de que dispone la región. Conscientes de ello, la mayoría de los países latinoamericanos han empezado, aunque en distintos grados y magnitudes, a liberalizar sus transacciones comerciales y a apoyar en forma más decidida sus exportaciones, con algunos alentadores resultados en sus ventas externas no tradicionales.

No es nada evidente, sin embargo, que la mantención o la profundización de estos esfuerzos liberalizadores sean suficientes para asegurar el deseado incremento de las exportaciones latinoamericanas. Más bien, para lograr ese resultado será preciso efectuar profundos cambios cualitativos en el tipo de inserción de la región en la economía mundial. Al respecto, se pueden destacar dos líneas de acción principales. La primera tiene que ver con las relaciones externas de la región: es preciso reforzar significativamente la capacidad negociadora de América Latina con los demás países y regiones, como único medio para que ésta no quede marginada en un mundo en que crece el comercio administrado y emerge

cada día con más fuerza un número limitado de bloques regionales. La segunda afecta a la política interna: la experiencia de los países que se han insertado con éxito en el comercio internacional (en particular los del Sudeste asiático) muestra que se necesita una activa política industrial para promover la incorporación del progreso técnico, mejorar la calificación de la mano de obra, y así lograr una competitividad auténtica y duradera que permita incrementar la participación en el comercio mundial y al mismo tiempo elevar los niveles de vida de la población.

En síntesis, el manejo del sector externo, tanto financiero como comercial, exigirá en los años noventa un gran esfuerzo de imaginación y mucho pragmatismo. Imaginación porque las condiciones en ambas esferas van cambiando con suma velocidad, y no toleran el uso de esquemas anteriormente establecidos. Pragmatismo porque en esas nuevas condiciones tampoco sirven los esquemas ideológicos rígidos que impiden aprovechar las nuevas oportunidades que van apareciendo. En suma, la tarea no es fácil, pero cabe esperar que América Latina, con las enormes reservas de talento humano de que dispone, logre retomar en los años noventa la senda del crecimiento económico y social.

Apéndice

FINANCIAMIENTO DE NICHOS EN AMÉRICA LATINA

Telmex

Esta empresa mexicana de teléfonos consiguió 800 millones de dólares de financiamiento externo en 1989. El secreto del acuerdo fue la garantía del préstamo con ingresos futuros en dólares generados en el exterior. En efecto, Telmex tiene un acuerdo recíproco con la empresa telefónica norteamericana AT&T para liquidar cuentas relacionadas con el tráfico telefónico entre México y los Estados Unidos. En vista de que hay más llamadas originadas en los Estados Unidos, Telmex suele acumular saldos positivos con AT&T, los cuales han llegado en los últimos años a un monto anual de mil millones de dólares. Telmex utiliza sus cuentas por cobrar a AT&T como garantía para el nuevo préstamo. Así, el verdadero deudor en esa transacción termina siendo AT&T, que en el caso de incumplimiento por parte de Telmex debe entregar sus pagos directamente a los acreedores de la empresa mexicana. En efecto, esa transacción con garantía representó para estos últimos una operación de poco riesgo.

Lan Chile

Una empresa chilena postuló a la compra de Lan Chile, línea aérea que quiso privatizar el gobierno, y consiguió para ello 29 millones de dólares de Morgan Guaranty Trust Bank. Esa inusitada transacción ganó impulso debido a un vínculo entre el comprador chileno y SAS, la línea aérea escandinava: SAS, que es un cliente importante de Morgan, se comprometió además a comprar directamente una parte de Lan Chile. Este compromiso de SAS con Lan Chile otorgó al negocio la seguridad necesaria para que el comprador pudiese obtener los recursos extranjeros.

Comisión Federal de Electricidad de México (CFE)

Esta empresa está por conseguir 235 millones de dólares en el exterior. Suele vender parte de su capacidad ociosa de generación al Estado de California en los Estados Unidos, y está utilizando sus ingresos en el exterior como garantía del préstamo extranjero.

Bibliografía

- Altimir, Oscar y Robert Devlin (comp.) (en prensa): *Moratoria en América Latina: experiencia en los países*.
- América Económica (1990): México, D.F., marzo.
- Banco Mundial (1988): *Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience*, Policy and Research Series, N° 1, Washington, D.C., diciembre.
- Bulow, Jeremy y Kenneth Rogoff (1988): The buyback boondoggle, W.C. Bramard y George L. Perry (eds.), *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Business International Co. (1990): *Business Latin America*, Nueva York, 2 de abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1965): *El financiamiento externo de América Latina* (E/CN.12/649/Rev.1), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 65. II.G.4.
- _____ (1982): *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1982* (E/CEPAL/L.279), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1984): *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 48 (I.C/G.1332), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.18.
- _____ (1988): *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 72 (I.C/G.1487/Rev.2-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.II.G.10.
- _____ (1989a): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1989* (I.C/G.1586), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1989b): *Comercio internacional e inserción de América Latina* (I.C/R.822), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1989c): *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 76 (I.C/G.1553/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.12.
- _____ (1990a): *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda* (I.C/G.1605-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.7.
- _____ (1990b): *América Latina frente a la iniciativa Bush: un examen inicial* (I.C/R.924), Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1990c): *El cabildeo para el comercio internacional de América Latina y el Caribe en Washington, D.C.* (I.C / G.1632): Washington, D.C., octubre.
- _____ (Oficina de Washington) (1990d): *Trade policy reform in Latin America in the 1980's*, agosto, mimeo.
- _____ (1990e): *Transformación productiva con equidad* (I.C/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1989): *Endeudamiento externo y crecimiento económico en América Latina y el Caribe: consecuencias económicas de la propuesta de reducción de la carga de la deuda formulada por la Secretaría Permanente del SELA comparadas con las de escenarios alternativos* (I.C/R.841), Nueva York, diciembre.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1987): An interview with Ricardo Ffrench-Davis, *CTC Reporter*, N° 23, Nueva York, segundo trimestre.
- Devlin, Robert (1989): *Debt and the Crisis in Latin America: the Supply Side of the Story*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Dooley Michael (1988): Self-financed buybacks and asset exchanges *IMF Staff Papers*, vol.35, N° 4, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.
- Fajnzylber, Fernando (1988): Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (I.C/G.1537-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Financial Times* (1990a): Banks struggle to achieve capital adequacy, Londres, 30 de noviembre.
- _____ (1990b): The bankers house of cards, Londres, 12 de noviembre.
- _____ (1990c): U.S. banks feel the squeeze, Londres, 30 de octubre.
- _____ (1990d): U.S. wants Brazil loans delayed because of worry over arrears, Londres, 16 de noviembre.
- Figueroa, Leonel (en prensa): La administración de la moratoria peruana, Oscar Altimir y Robert Devlin (comp.), *Moratoria en América Latina*.
- Friedman, Irving (1977): *The Emerging Role of Private Banks in the Developing World*, Nueva York, Citicorp.
- Lahera, Eugenio (consultor) (1987): *La conversión de la deuda externa: antecedentes, evolución y perspectivas* (I.C/R.614), Santiago de Chile, septiembre.
- Latin Finance* (1990): Nueva York, Euromoney Inc., junio.
- LDC Debt Reporter* (1990): NMB loan marks new era in Chile's debt strategy, Washington, D.C., 18 de septiembre.
- Lustig, Nora (1990): *Poverty and Income Distribution in Latin America in the 1980's: Selective Evidence and Policy Alternatives*, Washington, D.C., Inter-American Dialogue, abril.
- Maddison, Angus (en prensa): *Growth and Slowdown in Latin America: a Long-run Comparative Perspective*, CEPAL
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1990): *Financial Market Trends*, París.
- Rosenthal, Gert (1990): Beyond Brady, *Latin Finance*, Nueva York,
- Euromoney Inc., septiembre.
- SELA (1990): Propuesta de América Latina y el Caribe para una solución del problema de su deuda externa, *Capítulos del SELA*, N° 25, Caracas, abril-junio.
- The Economist* (1990): American banks thirst for capital, Londres, 3 de noviembre.
- West, Peter (consultor) (1990): El nuevo acceso de América Latina al mercado internacional de capitales privados: una nota preliminar, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre, mimeo.

Competitividad de la industria latinoamericana

*Gérard Fichet**

La contribución de la ciencia y la tecnología al desarrollo es uno de los temas dominantes de fines del siglo XX. En el nuevo desarrollo industrial la investigación y el avance tecnológico son medios indispensables para asegurarse una mayor competitividad internacional. Esas actividades, a su vez, están estrechamente vinculadas con las políticas gubernamentales y las prioridades nacionales en estos campos. Si bien el grado de ejecución de esas políticas varía de un país a otro, todas ellas apuntan a acelerar las aplicaciones comerciales de los avances científicos y tecnológicos. Los países industrializados y los llamados "tigres asiáticos" están apoyando su reestructuración industrial en cierto número de polos de competitividad o nichos manufactureros de alta densidad tecnológica, que les permitan eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. Esta redistribución de ventajas tiende a traducirse en una marcada especialización a nivel de ramas industriales.

En el artículo se compara el desempeño industrial de países de tres regiones: la asiática, la mediterránea y la latinoamericana. Se señala que existe en América Latina una gran desarticulación entre su desempeño industrial y sus exportaciones manufactureras: el coeficiente de producción exportada es muy inferior al de los países asiáticos y mediterráneos. Por otra parte el grado de dependencia externa medido por el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda interna manufacturera es también más comprimido en América Latina que en las otras dos regiones. Por lo tanto, a nivel global, la región está corriendo el riesgo de quedar rezagada con respecto a las otras dos en términos de competitividad internacional, y de hecho ya lo está en las esferas de la investigación y el avance tecnológico.

* Oficial de Asuntos Económicos de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Ciencia y Tecnología

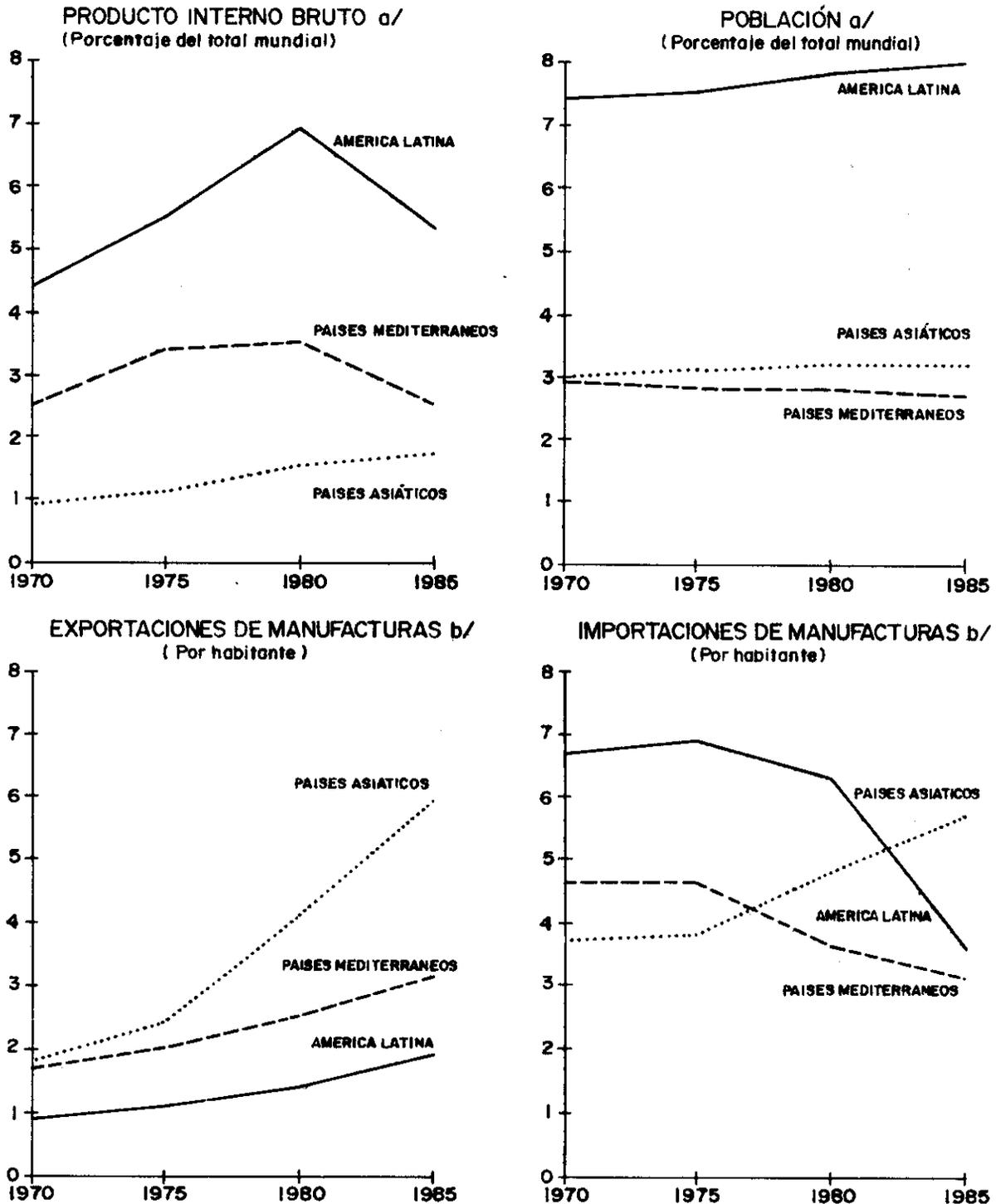
Introducción

El esfuerzo de innovación y desarrollo tecnológico permite lograr la transformación productiva del sector industrial y acrecentar la productividad. En los países industrializados existe una gran convergencia entre competitividad internacional e incorporación de progreso técnico; esto queda demostrado por el hecho de que el comercio mundial de bienes manufacturados con mayor contenido tecnológico crece más rápidamente que el de otros bienes. Asimismo, los rubros de comercio que concentran el esfuerzo tecnológico a nivel mundial van modificándose de manera continua (aunque siempre dentro del conjunto de bienes metalmecánicos y químicos), probando que la inserción perdurable de los países en los mercados mundiales está fuertemente condicionada por su capacidad de absorber el progreso técnico y la innovación.

Las alzas de los precios del petróleo crudo y de sus derivados en los años setenta agudizaron los desequilibrios de las balanzas comerciales y de pagos que ya experimentaban varios países, tanto altamente desarrollados como en desarrollo. Estos hechos, entre otros, llevaron a los países a poner en marcha procesos de reestructuración industrial encaminados a aumentar sus ingresos en divisas y satisfacer así sus necesidades energéticas y financieras. El fenómeno produjo un profundo trastorno en las relaciones económicas internacionales, que hasta entonces se habían basado casi exclusivamente en el principio de las ventajas comparativas. Los países industrializados en general y algunos en desarrollo en particular se encaminaron entonces hacia una nueva forma de inserción en el sistema productivo mundial que acentuó la competencia por los diferentes mercados internacionales.

Estas nuevas estrategias industriales se apoyan en un número limitado de polos de competitividad, buscando crear encadenamientos productivos hacia adelante y hacia atrás. Se desdibuja así la estructura productiva cuya principal meta es favorecer las ventas de pocos productos con alto contenido tecnológico y competitivo. El mercado interno, por su parte, se abre a los bienes provenientes del exterior, cuya producción local no es objeto de una ayuda especial para entrar en el grupo favorecido. De este modo, en la actualidad se está produciendo una marcada redistribución de ventajas entre países industrializa-

Gráfico 1
ALGUNAS REGIONES EN DESARROLLO: INSERCIÓN EN EL MUNDO, 1970-1985



Fuente: División Conjunta CEPAL / ONUDI de Industria y Tecnología

a/ En porcentajes del total mundial

b/ Secciones 5 a 8, menor capítulo 68, de la Clasificación Industrial Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Informes estadísticos, Serie M N°34, Rev. 2, Naciones Unidas Nueva York, 1975.

dos y también en desarrollo (en particular los de industrialización reciente), lo que tiende a traducirse en una marcada especialización a nivel de ramas industriales. Esta emergente tecnindustria promueve un modelo liberal que desemboca muy a menudo en una mayor transferencia de tecnología y una mayor colaboración con las empresas transnacionales productivas y financieras destinadas a modernizar las economías nacionales.

Este es, a grandes rasgos, el marco general en el cual están desarrollándose las tendencias de reestructuración industrial a nivel mundial desde mediados de los años ochenta. Ese momento marcó un punto de inflexión en la evolución económica y en la inserción en el mundo de países que conforman algunas regiones en desarrollo: los latinoamericanos, los mediterráneos y los asiáticos.

Entre 1970 y 1985 la importancia relativa de América Latina en el mundo era muy superior a la de los países asiáticos y de los mediterráneos, tanto en producto interno bruto como en población. En cambio, en comercio exterior la región latinoamericana ocupaba el último lugar. Sus exportaciones de manufacturas por habitante con respecto al promedio mundial crecieron con suma lentitud, mientras se acrecentaba su disparidad no solamente con la región asiática sino también con la mediterránea: los países asiáticos más que triplicaron sus ventas externas per cápita, y los mediterráneos las duplicaron. En cuanto a las importaciones, mientras las de los países asiáticos crecieron con respecto al promedio mundial, las compras de los países de América Latina y del Mediterráneo disminuyeron, siendo el deterioro relativo más severo para los primeros que para los segundos (gráfico 1).

I

Grado de desarrollo industrial latinoamericano

La producción industrial y el comercio exterior de los países latinoamericanos han presentado marcadas diferencias con los de los países industrializados y los de industrialización reciente. Ese hecho se ha descrito en muchas obras.¹ Para facilitar el razonamiento, en el cuadro 1 se muestra el valor agregado industrial y las exportaciones de manufacturas de algunos países de mayor tamaño económico, y se indica el lugar que ellos ocupan según una y otra de estas variables.

Resalta la desarticulación que existe entre ambas variables en algunos países de América Latina. En efecto, si bien Brasil ocupa el octavo lugar en el mundo como potencia industrial (primero después de los siete mayores países indus-

Cuadro 1
MUNDO: LUGAR QUE OCUPAN LOS PAISES
DE GRAN TAMAÑO ECONOMICO EN LA
INDUSTRIA Y LA EXPORTACION, 1985

País	Valor agregado industrial	Exportaciones de manufacturas
Estados Unidos	1º	3º
Japón	2º	1º
Alemania	3º	2º
Francia	4º	4º
Reino Unido	5º	6º
Italia	6º	5º
Canadá	7º	7º
Brasil	8º	17º
España	9º	12º
India	10º	29º
Australia	11º	24º
Corea del Sur	12º	9º
Países Bajos	13º	8º
México	16º	20º
Argentina	18º	28º
Yugoslavia	19º	21º
Hong Kong	24º	14º
Singapur	29º	15º

¹ Véase: Fernando Fajnzylber, *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LCG.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G., y "Sobre la impostergerable transformación productiva de América Latina", *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio-diciembre de 1989.

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), *Handbook of Industrial Statistics*, Viena, 1988.

trializados), es solamente el 17° en exportación de manufacturas. En Argentina, la correlación entre ambas variables es parecida (ocupan los lugares 18° y 28° respectivamente). En México, la relación entre producción y exportaciones es más equilibrada. En efecto, mientras las exportaciones mexicanas de manufacturas equivalen al 75% de las brasileñas, el valor agregado industrial de México es sólo un tercio del de Brasil.

En India, país que ha pasado por un profundo proceso de industrialización, la asimetría aparece aún mayor: ocupa el 10° lugar como potencia industrial y el 29° como potencia exportadora. En cambio, en Singapur y Corea del Sur, particularmente, la situación es inversa, como resultado de una decidida política de incentivos al desarrollo industrial de ciertos sectores orientados al exterior.

II

Avances de la industrialización latinoamericana

El avance industrial de América Latina puede medirse analizando el comportamiento del coeficiente de abastecimiento importado de la demanda interna. Entre 1970 y 1986, el componente importado del consumo aparente del conjunto manufacturero varió muy poco, estabilizándose en torno a un 12 a 13%. El grado de dependencia externa fue mucho menor en los alimentos manufacturados y en los bienes de consumo no durables (2 a 3% en el primer caso y 4 a 5% en el segundo). En cambio, a medida que aumenta la complejidad tecnológica de los insumos o productos consumidos, el coeficiente de dependencia externa sube: en el período se movió entre 14 y 16% para los bienes intermedios, en tanto que fue de 26 a 28% para los productos metalmeccánicos.

Las fluctuaciones que hubo a lo largo del período 1970-1986 fueron más marcadas en los últimos dos sectores que en aquéllos tradicionales. En primer lugar, el incremento de los precios de los hidrocarburos a fines de 1973 elevó el coeficiente importado en los bienes intermedios de 12.8% a 16.8% en 1974, para regresar en los años siguientes a un nivel más bajo. En el sector metalmeccánico, la bonanza financiera de fines de los años setenta, así como las políticas de apertura de mercados, produjeron hasta 1981 un incremento de las importaciones, principalmente de maquinaria no eléctrica y vehículos de transporte, en desmedro de la producción local. También subieron las importaciones de bienes de consumo no durables. Después de 1981 sobrevino

una caída general, como resultado de la crisis económica que agobió a la región.

El grado de avance industrial varía de un país a otro y está muy relacionado con factores como el tamaño económico del mercado nacional y las políticas económicas e industriales seguidas. En los países grandes, los coeficientes de abastecimiento importado de la demanda interna son en general más bajos que en los países de tamaño intermedio, y éstos a su vez son inferiores a los de los países de tamaño económico menor. En Argentina y Brasil el componente importado del consumo aparente de todo el sector manufacturero fue de 6% en 1986, y en México llegó a 16%, después de un largo estancamiento en casi 10%. En los países de tamaño económico mediano, el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda nacional manufacturera varió de 14% en Perú a 25% en Chile, siendo en Colombia y Venezuela de 18% y 20% respectivamente. En los países de tamaño económico menor, los coeficientes fueron aun más elevados: 31% en Costa Rica y 34% en Ecuador.

Estos coeficientes también variaron de un país a otro para un mismo sector. En los países grandes el coeficiente de abastecimiento importado de la actividad metalmeccánica osciló entre 11 y 12% en Brasil y Argentina respectivamente, con una tendencia a disminuir en Brasil y a elevarse en Argentina. En México, la fuerte contracción de la producción nacional en 1986 provocó una marcada reducción de las importaciones de bienes de consumo e interme-

dios, y otra mayor en las compras externas de maquinaria; el coeficiente pasó de 29% en 1985 a 50% el año siguiente. Los países de tamaño intermedio tuvieron para los mismos productos un coeficiente que varió entre 40% y 43% en Perú y en Colombia y 68% en Chile. Los países más pequeños, por su lado, importaron en ese mismo año alrededor de dos tercios de su demanda interna. Una situación similar se produjo en las agrupaciones de bienes intermedios y de bienes de consumo no duraderos, pero con variaciones menos marcadas que en el sector metalmeccánico. En el caso de los alimentos, las diferencias llegaron a ser prácticamente nulas entre países medianos y pequeños.

El grado diverso de los distintos sectores está ligado a la naturaleza de ellos y al tamaño de los mercados. Un examen más detallado señala que en 1986 en Brasil, por ejemplo, el coeficiente de abastecimiento importado para los productos textiles fue muy pequeño (0.8%), pero que para los productos plásticos subió a 5.5% y para la maquinaria a 11%. La situación se repitió en los demás países. En Colombia, por ejemplo, el coeficiente para el sector textil alcanzó a menos del 3% mientras que para los productos plásticos fue de 25% y para la maquinaria eléctrica de 39%.

La producción de bienes de capital está más atrasada en promedio que la de bienes de consumo no duraderos. Dentro de los bienes de capital, la producción de maquinaria de uso específico está mucho menos adelantada que la de uso general, como resultado de una débil capacidad de creación tecnológica y de una política científica y tecnológica limitada por la falta de recursos.

Cabe destacar, sin embargo, los logros de los tres países mayores de la región. En maquinaria no eléctrica, Brasil alcanzó un notable grado de autosuficiencia, y desarrolló cierta capacidad de diseño industrial con miras no solamente a abastecer el mercado interno, sino también a exportar. En Argentina y México esta capacidad se logró, aunque en un nivel menor; la coyuntura económica poco favorable a las inversiones pudo haber sido la causa de una menor dependencia de las importaciones en estos dos países.

En el rubro de la maquinaria eléctrica, las empresas transnacionales desempeñaron un papel importante en el establecimiento de fábricas de maquinaria pesada (como generadores eléc-

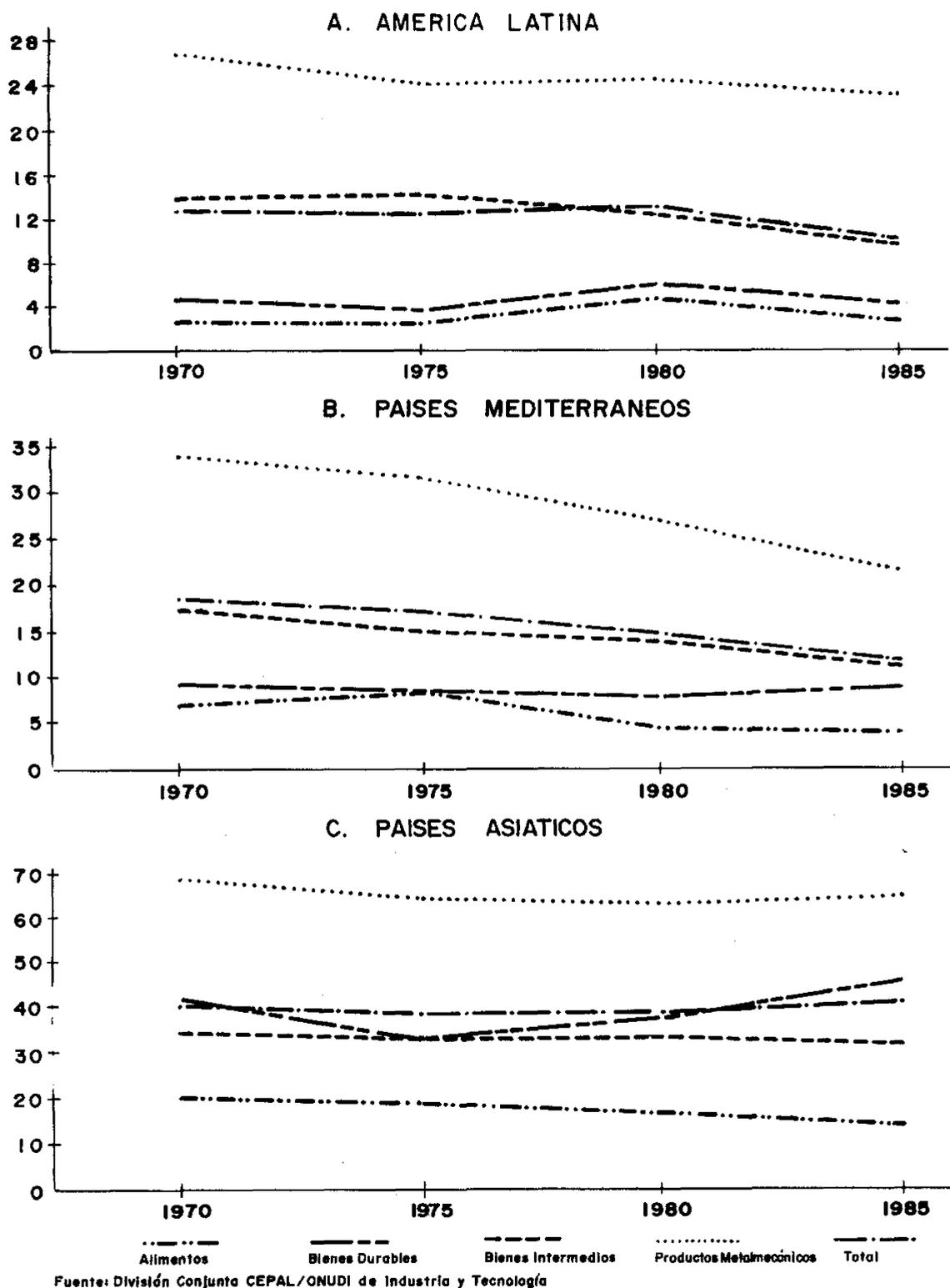
tricos, transformadores y disyuntores), y transfirieron procesos de producción a varios países de la región, en particular Brasil y México.

Por último, en materia de equipos de transporte, vale la pena señalar los avances en producción y exportación exhibidos en la construcción naval (Brasil), la fabricación de material ferroviario (los tres países), en la industria aeronáutica (Argentina y Brasil) y en la fabricación de vehículos automotores (Brasil y México).

En conclusión, los procesos de industrialización que se dieron en Brasil y Venezuela lograron disminuir marcadamente la dependencia externa de ambos países en términos relativos, siendo la tendencia a la reducción más constante en Brasil que en Venezuela. En Ecuador se produjo un movimiento similar, pero a un nivel relativamente más alto. En Colombia, Costa Rica, México y Perú, los coeficientes no mostraron grandes fluctuaciones en los años setenta; quedaron más bien estáticos, ya que las importaciones crecieron a la par con la demanda externa. La crisis de los años ochenta provocó una contracción muy fuerte de las importaciones en Costa Rica, mientras que en Colombia, México y Perú la demanda interna y la producción cayeron junto con las compras externas. El abastecimiento importado de la demanda interna en Argentina y Uruguay fluctuó durante todo el período, con cierta tendencia a incrementarse en los bienes de capital. Por último, en Chile la política de libre mercado propició una marcada y creciente dependencia del abastecimiento importado de bienes metalmeccánicos, y en grado menor, de bienes de consumo no duraderos.

Ahora bien, una comparación de los países latinoamericanos, mediterráneos y asiáticos entre 1970 y 1985, muestra varios puntos de interés (gráfico 2). En el sector manufacturero, fueron los países latinoamericanos los que lograron la mayor reducción del coeficiente de abastecimiento externo del consumo aparente, si bien cabe destacar que en esos 15 años dicho coeficiente estuvo casi fijo en 12%. En los países asiáticos también se estancó el coeficiente del sector manufacturero alrededor del 40%, cifra casi cuatro veces superior a la de América Latina. En cambio los países mediterráneos, que disponían de márgenes para lograr un mayor grado de industrialización autóctona, lograron reducir su coeficiente en casi dos tercios durante el mismo lapso. En

Gráfico 2
**TRES REGIONES: COEFICIENTE DE IMPORTACIONES MANUFACTURERAS
 RESPECTO DE LA DEMANDA INTERNA**



las tres regiones, el sector menos dependiente de las importaciones fue el de los alimentos, que había llegado a cifras mínimas en América Latina (alrededor de 2.5%), y había bajado en el período de 7 a 4% en los países mediterráneos y de 20 a 14% en los asiáticos.

El sector metalmeccánico, por su parte, fue el más dependiente de las importaciones en las tres regiones: en este rubro el 65% de la demanda interna de los países asiáticos se satisfizo con importaciones, y esta proporción se mantuvo casi constante durante el período. Tendencia similar exhibió América Latina, pero a un nivel menor,

de sólo 23%. Los países mediterráneos, en cambio, redujeron el coeficiente de abastecimiento importado de su sector metalmeccánico en más de 60%. En los bienes intermedios, tanto los países latinoamericanos como los mediterráneos lograron reducir ese coeficiente, hecho que se acentuó en 1985 con la crisis mundial. En los asiáticos, en tanto, las importaciones nuevamente crecieron casi al mismo ritmo que la demanda interna, con lo cual la dependencia externa en el sector, en términos relativos, fue casi tres veces mayor que en los países latinoamericanos y los mediterráneos.

III

Comercio exterior e industrialización

El tipo tradicional de complementación intersectorial corresponde al esquema clásico de la división internacional del trabajo en el cual los países productores de materias primas estratégicas y recursos naturales no renovables intercambian éstos por bienes de capital y de consumo. Otro tipo de complementación es el que se obtiene del intercambio recíproco de bienes industriales producidos localmente haciendo uso intensivo de capital, y no tanto de mano de obra.

En los últimos años han venido utilizándose varios indicadores para calificar el nivel de desarrollo industrial de un país y por ende su grado de inserción en el comercio internacional. Entre esos indicadores están el valor de su producción y los componentes de su comercio exterior. Las diferencias entre varias regiones en desarrollo se acentúan cuando se utiliza como referencia el peso relativo de algunos sectores que se destacan por su efecto dinámico en el desarrollo manufacturero, como el sector químico industrial, y el de la maquinaria y los equipos de transporte. Estas industrias maduras, que en general hacen uso intensivo de capital, son la antesala de una nueva fase de industrialización, con producciones que hacen uso intensivo de recursos humanos calificados y tienen un contenido tecnológico mediano o alto.

Por su parte, las ramas industriales con mucho contenido tecnológico absorben una porción cada vez más significativa del comercio exterior de estas regiones y por ende del comercio mundial.

En efecto, si se comparan las estructuras exportadoras en las tres regiones se observa, a grandes rasgos, un patrón similar: el rubro alimentos cayó (disminuyó su importancia relativa en alrededor de 50% y se transformó en el sector industrial de menor peso relativo para los países asiáticos y mediterráneos, aunque no así para América Latina), y los sectores más dinámicos crecieron. En este último caso, la participación de los productos químicos y metalmeccánicos en las exportaciones de América Latina aumentó 2.9 veces y en las de los países asiáticos 2.6 veces. En los países mediterráneos en cambio, esa participación creció 1.3 veces, ya que en 1970 disponían de una base exportadora importante en estos rubros, que duplicaba con creces la de las otras dos regiones. En 1986, las exportaciones de productos químicos y metalmeccánicos de los países asiáticos y mediterráneos representaron el 43% del total de sus exportaciones de manufacturas y se constituyeron así en el principal rubro exportador; en cambio, para América Latina estas ventas no significaron más que el 32% del

total respectivo, siendo siempre el sector de productos intermedios el más importante (37%), debido sobre todo a las ventas de cobre y de productos siderúrgicos.

En cuanto a la composición de sus importaciones manufactureras, América Latina y los países mediterráneos exhibieron un cierto parecido: los alimentos no significaron más de 6% del total y los bienes de consumo no durables oscilaron entre 6 y 10%. Asimismo, los productos intermedios constituyeron alrededor de una sexta parte.

El sector estratégico fue el de los bienes químicos y mecánicos, cuyo peso relativo en las importaciones industriales fue aun superior al que tuvo en las exportaciones: sus compras en el exterior representaron un 64% de las importaciones manufactureras (proporción casi fija en el período 1970-1986) para los países mediterráneos, y 74% para América Latina en 1986. Con respecto a los países asiáticos, las importaciones de productos alimenticios no tuvieron más importancia relativa que en los casos anteriores, y tampoco las de productos intermedios; pero la participación de los bienes de consumo no duraderos fue relativamente mayor (una quinta parte del total). La principal diferencia, sin embargo, residió en el peso relativo de los productos de los sectores dinámicos, inferior al observado en América Latina y los países mediterráneos, pero con un crecimiento sostenido (desde 52 a 58% del total entre 1970 y 1986). La estructura del valor bruto de la producción manufacturera en

las tres agrupaciones de países fue menos desequilibrada entre sus diversos componentes que la de las exportaciones e importaciones; pero los cambios que se dieron en cada una siguieron las tendencias registradas en el comercio exterior.

Sin embargo, cabe destacar que la participación relativa de los sectores dinámicos en el valor bruto de producción fue inferior a su participación en las exportaciones. Así, la producción química y metalmeccánica de los países mediterráneos representó poco más del 34% de la producción del sector industrial, mientras que sus ventas externas alcanzaron a más del 43% del total de sus exportaciones de manufacturas. Una situación semejante se dio en los países asiáticos, donde los porcentajes fueron de 36% y 43%, respectivamente. Estas diferencias fueron aumentando con el tiempo, ya que a principios de los años setenta ambas participaciones porcentuales se asemejaban, siendo luego mucho más rápido el crecimiento de las exportaciones que el de la producción. En América Latina se produjo un movimiento similar, pero los resultados parecen indicar que no se aprovechó totalmente la dinámica demanda mundial de estos productos; en efecto, en 1970 la participación del valor bruto de la producción química y metalmeccánica equivalió al 29% del de la producción manufacturera, en tanto que la participación de esos sectores en las exportaciones fue sólo de 11%. En 1986 ambas participaciones se igualaron en 32%, situación similar a la de los países mediterráneos en 1970.

IV

Especialización industrial sectorial

Las relaciones estructurales de complementariedad pueden mostrarse distinguiendo entre los sectores en los cuales las operaciones comerciales son excedentarias, y aquéllos en los que no lo son. El análisis de la contribución de cada sector al saldo comercial manufacturero global permite elaborar para cada uno de ellos perfiles sectoria-

les de especialización industrial sectorial.² Si el indicador de la contribución de un sector es positivo, su balanza comercial será más favorable a

² Véase (CEPII), Centre d'études prospectives et d'informations internationales, *Economie mondiale: la montée des tensions*, París, 1983.

ten aspirar a un cierto equilibrio en la balanza industrial corriente (México) y a obtener un fuerte superávit (Brasil). Pese al contenido manufacturado de las exportaciones de estos tres países, el bajo costo de su mano de obra y la importancia de sus manufacturas basadas en recursos naturales los hicieron compartir ciertos rasgos con los países del grupo anterior. Su industrialización hizo disminuir su complementariedad con los países industrializados abastecedores de bienes de capital, e intensificar su capacidad de competir en algunos sectores (por ejemplo, en productos textiles, vestuario, calzado, bebidas, imprenta, acero, cerámica).

Brasil fue el país latinoamericano con mayor diversificación productiva. La reducción del indicador de contribución al saldo corriente de alimentos en casi 70% entre 1970 y 1986 se compensó parcialmente por una diversificación mayor hacia rubros nuevos, como productos textiles, bebidas, cuero, caucho, plásticos, acero, productos metálicos y vehículos automotores.

En México, la crisis económica de los años ochenta provocó un reordenamiento industrial que trajo consigo un fuerte cambio en las industrias metalmeccánicas. Estas lograron disminuir de manera apreciable su componente importado, lo que contribuyó al mejoramiento del saldo comercial global, principalmente en maquinaria eléctrica y vehículos automotores. En cambio, la contribución neta del sector alimentos pasó de un signo positivo en decrecimiento a uno francamente negativo, convirtiendo al país en importador neto de alimentos.

3. Comparación de los perfiles sectoriales de especialización industrial de los países latinoamericanos, mediterráneos y asiáticos

Los perfiles sectoriales de especialización industrial registrados por los países mediterráneos y asiáticos tuvieron un comportamiento diferente al de la gran mayoría de los países latinoamericanos, ya que sus polos de especialización fueron más diversificados (medidos por tres dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU)).

Entre 1970 y 1986, aquellos países lograron reducir fuertemente las ventajas casi monopolísticas de unos pocos sectores: alimentos (Filipinas, España, Turquía), madera y prendas de vestir (Corea) y metales no ferrosos (Tailandia). A cambio surgieron nuevas producciones de bienes de consumo no duraderos, cuyo dinamismo contribuyó a mejorar el saldo comercial manufacturero. Cabe señalar entre ellas las de productos textiles (Turquía y Yugoslavia), prendas de vestir (Tailandia, Yugoslavia, Turquía y Filipinas), calzado (Corea, Yugoslavia y Tailandia), muebles (Yugoslavia) y manufacturas diversas (Tailandia, Filipinas y Corea). Al mismo tiempo se redujo la dependencia externa de muchas ramas que demandan bienes intermedios y metalmeccánicos, lográndose obtener en algunos casos una franca mejoría de su aporte al saldo comercial global. Así sucedió con los productos químicos industriales (España y Filipinas), los siderúrgicos (España, Turquía y Filipinas), los equipos de transporte (Corea, Yugoslavia y España) y la maquinaria eléctrica (Filipinas y España).

V

Competitividad internacional

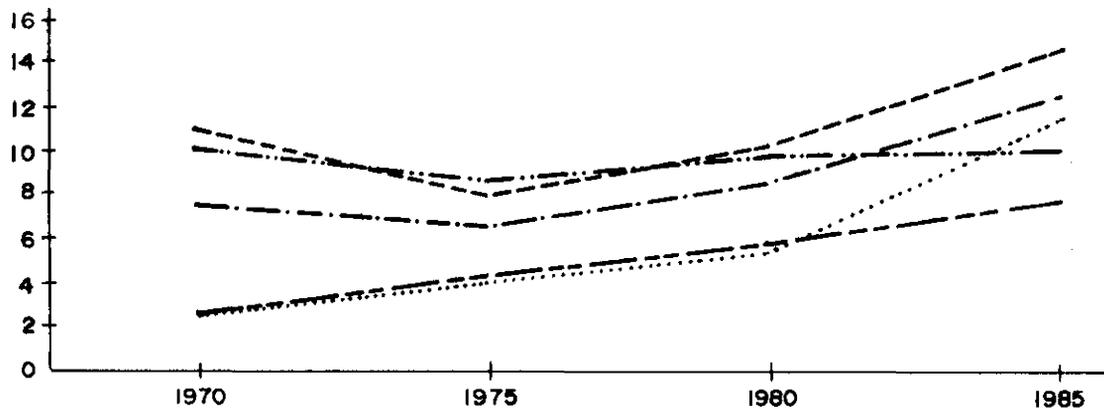
El incremento de la demanda mundial de manufacturas ha dado impulso al comercio exterior y a la producción de ellas. La magnitud del crecimiento de las exportaciones e importaciones de productos manufacturados se considera ahora un claro reflejo del dinamismo industrial y económico del país que los produce y vende.

1. Producción y exportaciones

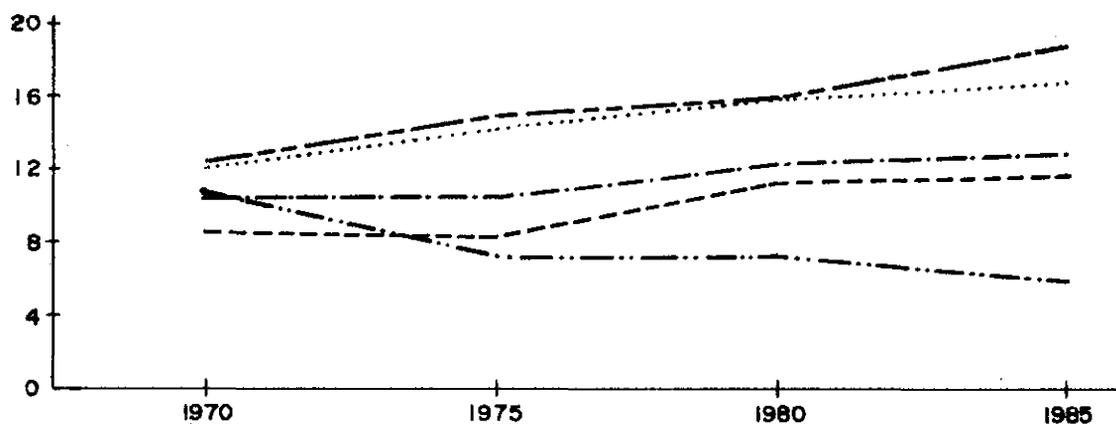
Como se sabe, los países asiáticos fueron los que exhibieron el comercio más dinámico de las tres regiones analizadas (gráfico 3 y gráfico 1). En efecto, en 1970 estos países exportaron poco más del 25% de su producción manufacturera

Gráfico 3
**TRES REGIONES: COEFICIENTE DE EXPORTACIONES
 RESPECTO DE LA PRODUCCION**

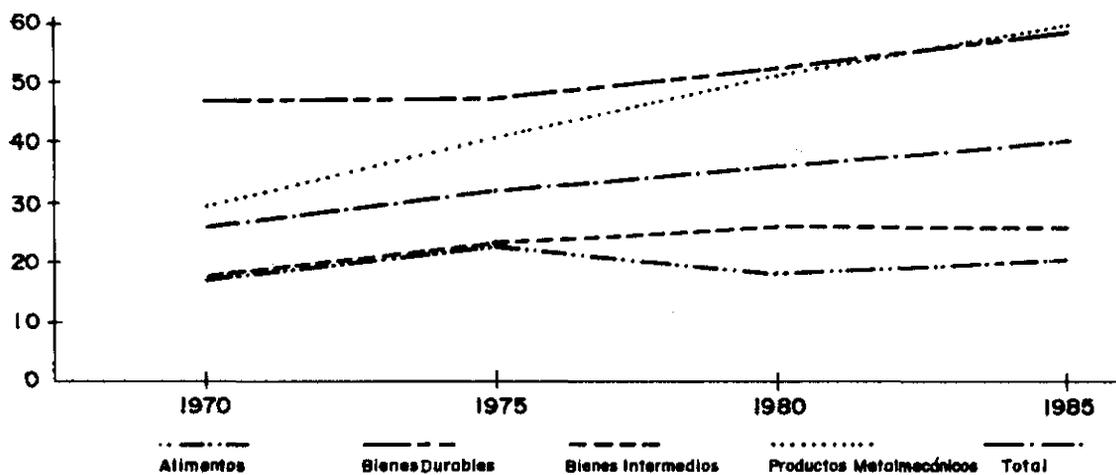
A. AMERICA LATINA



B. PAISES MEDITERRANEOS



C. PAISES ASIATICOS



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología

global, y los esfuerzos emprendidos en los años siguientes permitieron incrementar constante y vigorosamente esa proporción hasta llegar a 39% en 1985. No puede decirse lo mismo de los países mediterráneos que, partiendo de un nivel de sólo 10.5%, lo incrementaron a poco menos de 13% en 16 años. Cabe señalar, sin embargo, que en 1970 los valores absolutos de las exportaciones de ambas regiones fueron muy similares: 4 590 millones para los países mediterráneos y 4 430 millones para los asiáticos. América Latina, por su parte, exhibió ese mismo año un porcentaje casi igual al de la región mediterránea (12.2%), mostrando un crecimiento relativo mayor que el de los países asiáticos (respectivamente 65% y 52%) durante el período 1970-1986 en sus exportaciones de productos manufactureros.

A nivel de subsectores, en América Latina sólo el conjunto de productos intermedios presentó un coeficiente de exportación/producción superior al del promedio manufacturero, pues los alimentos perdieron su importancia relativa a partir de 1983. Una vez más, en el desempeño de los bienes intermedios pesaron mucho los correspondientes a recursos naturales procesados, como los hidrocarburos (en los cuales las dos tandas de alzas de precios en los años setenta desempeñaron un papel importante), los productos siderúrgicos y los metales no ferrosos. Los países mediterráneos y asiáticos, en cambio, mostraron la misma tendencia a diferentes niveles relativos. Los coeficientes de exportación/producción de los bienes de consumo no duraderos y de los metalmecánicos fueron bastante mayores que el promedio, al mismo tiempo que el de los alimentos tendió a reducirse a niveles más bajos o a estancarse.

Las exportaciones metalmecánicas asiáticas representaron el 58% de la producción (la cifra había sido de 30% en 1970); destacaron entre esas exportaciones las de maquinaria eléctrica (99% de la producción se exportó), maquinaria no eléctrica (64%) y equipos profesionales y científicos (76%). También las ventas de bienes de consumo no duraderos fueron muy importantes en relación con su producción (59%); sin embargo, su crecimiento tuvo menos ímpetu que el de los productos metalmecánicos, pues ya en 1970 representaban el 47% de la producción (principalmente prendas de vestir, calzado y artículos

manufacturados diversos). Estos altos porcentajes son bastante excepcionales y subrayan que el crecimiento sostenido de la producción descansa fuertemente en la colocación de productos en los mercados externos.

En los países mediterráneos, las exportaciones de bienes de consumo no duraderos tendieron a ocupar un lugar superior al de los metalmecánicos en los últimos años del período considerado, con un coeficiente exportación/producción de 19% y 17% respectivamente. En el primer grupo destacaron las exportaciones de manufacturas diversas y de calzado, cuyos coeficientes de exportación/producción alcanzaron a 45% y 37% respectivamente, seguidos por las prendas de vestir (28%); en los bienes metalmecánicos sobresalieron las ventas de maquinaria no eléctrica y de equipo profesional.

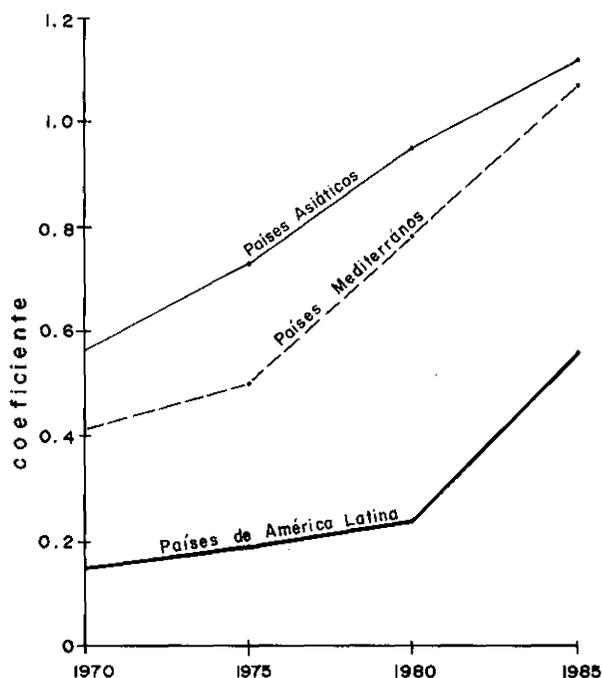
En América Latina, los coeficientes de exportación/producción más altos se dieron en los productos intermedios, situación que no cambió durante el período. Los derivados de los hidrocarburos y los metales no ferrosos manufacturados fueron los productos que imprimieron dinamismo no solamente al conjunto de bienes intermedios, sino también al total manufacturado.

2. Nivel de competitividad internacional

El incremento de la producción destinado a suplir la creciente demanda externa trajo consigo un aumento de las importaciones. Los países buscaron compensar las limitaciones que estas compras podían imponer a su crecimiento y a su balanza comercial corriente, a través de un gran esfuerzo exportador y el mejoramiento continuo de su nivel de competitividad.

En el sector manufacturero en su conjunto, las tres regiones lograron progresos considerables en los últimos años del período (gráfico 4). La competitividad de los países asiáticos y mediterráneos, medida por la razón entre las exportaciones y las importaciones manufactureras, fue creciendo. América Latina, en cambio, exhibió incrementos menores, con lo cual se acentuó la diferencia con las otras dos regiones que existía en 1970, cuando la competitividad latinoamericana era menos de la mitad de la mediterránea y un tercio de la asiática. El incremento que expe-

Gráfico 4
TRES REGIONES EN DESARROLLO: NIVEL DE
COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL
a/ 1970-1985



Fuente: División Conjunta CEPAL/ONU de Industria y Tecnología.
a/ Relación entre exportaciones e importaciones de Manufacturas (Secciones 5 a 8, excepto el capítulo 6B, de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Informes Estadísticos, Serie M N° 34, Rev. 2 Naciones Unidas, Nueva York, 1975).

rimentó la región latinoamericana entre 1980 y 1985 fue similar al de las otras dos regiones, pero tuvo entretelones diferentes. En efecto, para enfrentar el pago de la deuda externa y evitar una mayor capacidad ociosa del parque industrial provocado por la caída de la demanda interna, se fomentó al máximo el desarrollo de las exportaciones, en tanto que las importaciones disminuyeron naturalmente como consecuencia de la recesión económica. Por lo tanto, la mejoría de la razón exportación/importación en América Latina reflejó más un resultado matemático que una mayor competitividad de los productos latinoamericanos en general.

En lo que se refiere a los sectores dinámicos, el incremento de las exportaciones fue más notable en los rubros de la maquinaria no eléctrica y los equipos de transporte. Estos dos sectores también fueron muy competitivos en los países asiáticos, y en los países mediterráneos esa competitividad ha sido siempre alta.

3. Competitividad versus dependencia de las importaciones

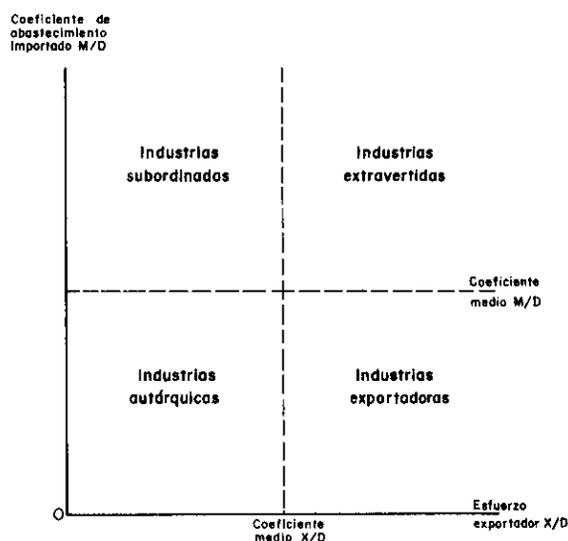
De todo lo anterior se desprende que hay relación entre la magnitud de la demanda interna y el coeficiente de abastecimiento importado. Cuanto mayor sea el tamaño de un mercado, menor será este coeficiente. Así ocurre de hecho en cada una de las agrupaciones industriales estudiadas.

A medida que aumenta el tamaño del mercado nacional, la necesidad de importar se reduce en términos relativos. En efecto, las industrias pueden trabajar más competitivamente y con una mayor eficiencia si cuentan con esta demanda superior. En cambio, los países con mercados de tamaño menor tienen un coeficiente de abastecimiento importado bastante más alto, pues no pueden fabricar una amplia gama de productos en las mismas condiciones de eficiencia que los de mercados mayores.

Los países escandinavos, los mediterráneos y los de industrialización reciente han buscado compensar las limitaciones que les impone el tamaño de sus respectivos mercados con una política industrial dinámica y selectiva. Fomentan la producción de algunos bienes específicos dentro de cada sector, a la vez que importan las partes o productos del mismo sector que no pueden producir en condiciones competitivas, para que el bien final que se exporte pueda competir a nivel internacional en calidad y precio. Este esfuerzo por exportar se traduce tanto en un elevado coeficiente de exportación como en un componente importado alto con respecto a la demanda. Sin embargo, este círculo virtuoso importación-producción-exportación no ha tenido una difusión acelerada en los países latinoamericanos; en ellos todavía el coeficiente de exportación con respecto a la demanda es bajo y no refleja siempre la vitalidad que debiera darle el respaldo de su mercado para producir más competitivamente, por lo menos en los países mayores.

Los coeficientes de abastecimiento importado (M/D) y de esfuerzo exportador (X/D) de cada sector con respecto a los coeficientes medios del conjunto manufacturero pueden expresarse distinguiendo cuatro categorías en la estructura industrial nacional, con respecto a la demanda interna: i) industrias subordinadas (con coeficiente

Gráfico 5
COEFICIENTE DE ABASTECIMIENTO IMPORTADO Y ESFUERZO EXPORTADOR, POR CATEGORÍAS DE INDUSTRIAS



de abastecimiento importado superior al promedio y coeficiente de esfuerzo exportador inferior al promedio); ii) industrias extravertidas (con coeficientes de abastecimiento importado y de esfuerzo exportador superiores a los promedios); iii) industrias autárquicas (con coeficientes de abastecimiento importado y de esfuerzo exportador inferiores a los promedios), y iv) industrias exportadoras (con coeficientes de abastecimiento importado y de esfuerzo exportador superior al promedio) (gráfico 5)

Las industrias que se encuentran en la zona derecha inferior del gráfico producen bienes competitivos a nivel internacional (industrias exportadoras). En cambio, la producción de las industrias ubicadas en el área izquierda superior depende mucho de las importaciones para satisfacer la demanda interna de este tipo de produc-

Cuadro 2
AMERICA LATINA: ESPECIALIZACION INDUSTRIAL SECTORIAL, 1985

CIU	Rev.2 ^a	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica ^a	Chile	Ecuador ^b	México	Venezuela
	<i>1. Industrias exportadoras</i>								
311.2	Alimentos	*	*		*	*	*		
322	Prendas de vestir			*			*		
323	Productos de cuero	*		*					
324	Calzado		*	*	*				
342	Imprenta			*					
331	Madera y corcho			*	*	*	*		
341	Papel y productos		*			*			
353-4	Derivados del petróleo	*	*					*	
361	Cerámica				*				
362	Vidrio							*	
369	Prod. minerales no metálic.								*
371	Industrias básicas del fierro y del acero		*						*
372	Industrias básicas no ferrosas					*			
	<i>2. Industrias extravertidas</i>								
321	Textiles				*				
323	Productos de cuero		*		*				
390	Manufacturas diversas	*	*	*	*				
351	Química industrial	*	*					*	
352	Otros prod. químicos				*			*	
353-4	Derivados del petróleo						*		*
355	Caucho				*				
352	Vidrio				*				
371	Hierro y acero	*		*					
372	Metales no ferrosos	*	*	*	*			*	*
381	Industrias metálicas				*				
382	Maquinaria no eléctrica		*					*	
383	Maquinaria eléctrica							*	
384	Equipo de transporte		*		*				

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONU de Industria y Tecnología.

^a Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU), Informes estadísticos, serie M, N° 4, Rev. 2, Naciones Unidas, Nueva York, 1969.

^b 1984

tos (industrias subordinadas). Las industrias ubicadas en la zona superior derecha del gráfico cumplen un dinámico papel exportador, pero requieren elevadas importaciones (industrias extravertidas). Por último, las industrias ubicadas en la zona inferior izquierda se dedican a abastecer la demanda interna, con bajos coeficientes de importación y exportación (industrias autárquicas).

Los avances industriales que se dieron en América Latina a partir de 1970 desembocaron en una ordenación manufacturera diferente que dio paso en 1986 a focos de especialización sectorial. Los sectores industriales que se muestran en el cuadro 2 exhibieron un coeficiente de exportaciones con respecto a la demanda superior al promedio manufacturero nacional. Se utilizó el coeficiente de abastecimiento importado de la demanda para distinguir entre industrias exportadoras e industrias extravertidas.

En el primer caso, el esfuerzo exportador creó polos de competitividad en sectores que, apoyándose en ventajas comparativas naturales, elaboraron abundantes recursos nativos: alimentos (de clima tropical o templado), acero, metales no ferrosos, derivados del petróleo, productos de cuero, madera y papel. A estos productos se agregaron algunos bienes de consumo no dura-

deros como calzado, cerámica, productos de imprenta y vidrio. De estos rubros, la gran mayoría contribuyó al saldo corriente con más de 2%; dicho en otras palabras, su aporte real al intercambio fue superior en por lo menos 2% a su participación relativa en él, lo que viene a confirmar la competitividad internacional de estos sectores.

Los productos de las industrias extravertidas también se exportan, pero a un costo mayor en términos de balanza comercial, ya que su componente importado es superior al del promedio industrial. A nivel de países destaca en estas exportaciones Costa Rica, que se benefició con la instalación de varias empresas manufactureras al amparo del Tratado de Integración Económica del Istmo Centroamericano, pero cuya producción y exportación dependen fuertemente de un complemento importado. A nivel de sectores sobresalen las manufacturas diversas, los productos químicos industriales, los metales no ferrosos (en Chile), el acero y las exportaciones de bienes metalmecánicos (en Brasil, Costa Rica y México). Las experiencias en materia de exportaciones que han venido teniendo estos sectores son valiosas y podrían ayudar a expandir en el futuro la competitividad de un número mayor de ramas industriales o de sus componentes.

Europa 92 y la economía latinoamericana

*Miguel Izam**

Este artículo analiza los efectos económicos que la Europa de 1992 podría tener sobre los países de América Latina. Examina los principales factores que llevaron a la firma del Acta Unica Europea en 1986, como la pérdida de competitividad de las economías europeas, la lenta recuperación de la Comunidad Económica Europea (CEE) luego de las dos crisis del petróleo, y el rígido sistema político-institucional comunitario.

También examina las vinculaciones económicas entre América Latina y la Comunidad, concluyendo que en el largo plazo esa relación se ha debilitado.

Por último, presenta los efectos económicos positivos y negativos que la Europa de 1992 podría tener sobre América Latina. Entre los primeros destaca la dinamización de las corrientes de comercio y la disminución de la tasa de interés internacional. Entre los segundos pone de relieve la eventual constitución de una especie de "fortaleza" europea, y la poca prioridad de América Latina en el esquema comunitario de preferencias económicas regionales.

De todo lo anterior se deduce que América Latina podría verse más afectada que el resto del mundo si el efecto económico de la Europa de 1992 fuera adverso para el espacio extracomunitario; y que si tales efectos fueran positivos, no se beneficiaría de ellos tanto como el resto del mundo. El artículo finaliza señalando algunas orientaciones para la acción latinoamericana.

*Economista de la División de Comercio Internacional y Desarrollo, de la CEPAL.

Introducción

La Comunidad Económica Europea (CEE) es considerada el modelo más avanzado de integración económica regional. Seis Estados participaron en su fundación en 1957: Francia, Italia, la República Federal de Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Algunos años más tarde se incorporaron a ella otras seis naciones europeas: Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda, Grecia, España y Portugal.

Los objetivos generales que la CEE se propone son la expansión económica y la elevación del nivel de vida de su población, por un lado, y la paz y la unión política de los pueblos europeos, por otro. A un nivel más instrumental, la CEE se ha planteado desde su origen la creación de un mercado común, donde sea libre la circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Esto aún no se ha logrado plenamente.

A lo largo de su historia, la CEE ha enfrentado no sólo problemas originados en su seno, sino también otros desafíos derivados de la necesidad de adaptarse a las exigencias de los tiempos y a los rápidos cambios en diversos ámbitos del entorno mundial. Pero sin duda fue a mediados de los años ochenta cuando la CEE debió encarar el reto más importante desde su fundación. En ese momento la crisis se manifestaba en la conjunción de tres fenómenos:

i) La lenta recuperación económica de la CEE luego de la primera y de la segunda crisis del petróleo. En ambas ocasiones, los indicadores económicos del desempeño comunitario pusieron en evidencia que la incapacidad de respuesta del sistema económico tenía causas estructurales. Esta realidad se vio reforzada por la evidente imposibilidad del aparato productivo para absorber el creciente desempleo, cuyas características también hacían pensar en la existencia de un problema estructural;

ii) La pérdida de competitividad internacional de las economías europeas, particularmente frente a Estados Unidos, Japón y los países de industrialización reciente. De alguna manera eso reflejaba un cierto retraso tecnológico, que se manifestaba en una baja productividad y en la urgente necesidad de reestructurar su aparato productivo y modificar su débil inserción internacional;

iii) El sistema político-institucional extremadamente rígido de la Comunidad. Era imperioso flexibilizarlo y reformularlo, para que respon-

diera tanto a las nuevas y dinámicas condiciones internacionales, como a las tensiones internas que se arrastraban largamente en el seno de la Comunidad y amenazaban con afectar su credibilidad dentro y fuera de ella.

La toma de conciencia de esos elementos llevó a que la CEE firmara en febrero de 1986 el Acta Unica Europea (AUE). Es la opción que Giulio Andreotti calificó como "escoger entre algo o nada". Mediante el AUE la Comunidad persigue los siguientes seis objetivos: la creación de un mercado sin fronteras, una mayor cohesión económica y social, el surgimiento de una dimensión social europea, una política común de desarrollo científico y tecnológico, el fortalecimiento del Sistema Monetario Europeo, y una acción coordinada en materia de medio ambiente.

El AUE tiene dos antecedentes claves previos. El primero de ellos es la determinación del costo de la "no Europa". Con ese objetivo, la Comisión encargó en 1985 una investigación para cuantificar el costo que tenía para la Comunidad la inexistencia de un mercado único, por la mantención de las restricciones que afectaban al libre movimiento de todos los factores productivos entre sus países miembros; este costo se estimó cercano a los 224 mil millones de dólares.

El segundo antecedente se remonta a junio de 1985, fecha en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEE se comprometieron a crear el Mercado Unico Europeo (MUE), cuyas bases se plasmaron en el Libro Blanco. Dicho documento prevé un calendario para la adopción de alrededor de 300 medidas tendientes a establecer la libre y plena circulación de los ciudadanos, los bienes, los servicios y los recursos financieros entre los 12 países miembros de la Comunidad, en conformidad con los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, para lo cual se pretende dismantelar progresivamente todas las de-

nominadas fronteras físicas, técnicas y fiscales antes del 31 de diciembre de 1992.

Las llamadas *fronteras físicas* son las barreras y controles aduaneros y de inmigración, que siguen permanentemente el principio de la división de la Comunidad en Estados nacionales. Como los puestos fronterizos representan costos adicionales por demoras, tramitaciones y formalidades administrativas, no se busca solamente simplificar los procedimientos existentes, sino que suprimir los controles fronterizos internos de modo de hacer fluido el movimiento de los individuos y de los bienes entre países.

Las llamadas *fronteras o barreras técnicas* son los obstáculos que surgen debido a la disparidad de las legislaciones nacionales, que afectan a la libre circulación de mercancías y de trabajadores y a la libre prestación de servicios, en particular financieros. Además de su desmantelamiento, se planea establecer un marco que favorezca la colaboración de las empresas, a fin de que éstas puedan beneficiarse de una producción a escala europea.

Las llamadas *barreras fiscales* son básicamente los problemas derivados de las diferentes tasas de impuesto al valor agregado que aplican los distintos países de la Comunidad, y sus efectos negativos sobre la competencia y el comercio comunitarios.

Ciertamente que la puesta en marcha del Mercado Unico Europeo influirá profundamente en las relaciones económicas internacionales. El presente artículo se limita a identificar y analizar los probables efectos económicos que la Europa de 1992 tendrá sobre América Latina. Como paso previo, en la sección siguiente se examinan los principales elementos que han caracterizado a las vinculaciones económicas entre esa región en desarrollo y la CEE.

I

Las relaciones económicas entre América Latina y la Comunidad Económica Europea

1. *La relación comercial entre América Latina y la CEE*

La CEE es el socio más importante del comercio mundial. Su participación en las exportaciones mundiales subió de 34.8% en 1963 hasta cerca de 38% en 1988, año en que Alemania Federal se convirtió en el principal país exportador de bienes del mundo, con un 11.2% del valor total de las exportaciones internacionales.

Paralelamente, el comercio intracomunitario de bienes ha sido creciente. En 1963 representaba el 48% del intercambio total de la CEE, mientras que hacia fines de los años ochenta alcanzaba a 60%. Se espera que con el Mercado Único Europeo de 1992 se estimulará esta tendencia (Comisión de las Comunidades Europeas, 1989a.).

En cuanto al destino geográfico (excluido el comercio intracomunitario), alrededor de 60% de las exportaciones de bienes de la Comunidad se dirige a los países industrializados, cerca de 35% a los países en desarrollo y casi 6% a los países de Europa oriental.¹ Esta estructura, que se ha mantenido casi inalterada durante las dos últimas décadas, seguramente sufrirá modificaciones importantes como consecuencia de los procesos de liberalización económica ya iniciados en Europa oriental.

Al observar el origen geográfico de las importaciones extrarregionales de bienes de la Comunidad, se ve que entre 1965 y 1986 la participación de los países desarrollados aumentó de 51% a 56%, mientras que la de los países en desarrollo se redujo de 43% a 37%. Lo inverso ocurrió en el Japón, donde la participación de los países en desarrollo como abastecedores externos aumentó de 40% a 51% en el mismo período, en tanto que para Estados Unidos ésta se

mantuvo en torno a 35%. Por su parte, los países de Europa oriental acrecentaron su participación en las importaciones de la Comunidad de 6% a 8% entre 1965 y 1986.

Más en detalle, se aprecia que los principales participantes del comercio extracomunitario son los países de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), a los que correspondió 24% de las exportaciones y 21% de las importaciones de bienes de la Comunidad en 1986. En segundo lugar se encontraba Estados Unidos, con 21% y 16%, respectivamente. Al respecto cabe anotar que en 1975 Estados Unidos superaba a la Asociación por tres puntos como abastecedor de bienes de la CEE, y que en 1980 fue sobrepasado por la AELI en cinco puntos porcentuales.

El comercio de bienes de la Comunidad con los países en desarrollo presenta también algunos elementos interesantes que vale la pena destacar. Tres regiones (América Latina, los países de industrialización reciente de Asia, y África)² proveen en conjunto un 14% de las importaciones extracomunitarias de bienes, participación que no sufrió variación alguna entre 1975 y 1986. De esas tres regiones, América Latina es la única que ha visto reducida su importancia como proveedor de la CEE, en tanto que África la ha mantenido y los PIR de Asia la han incrementado.

A diferencia de lo anterior, el conjunto de estas tres regiones en desarrollo perdió importancia como mercado para las exportaciones extracomunitarias, al bajar su participación de 16% a 12% en esos mismos años. Los PIR de Asia mantuvieron su participación, mientras que África y América Latina la disminuyeron, esta última región en mayor medida. América Latina fue en-

¹ Interesa destacar que la participación de los mercados de Europa oriental en las exportaciones de bienes de la Comunidad, que es cercana al 6%, supera ampliamente al 2% y al 1% que esos mercados representan para las exportaciones de Japón y de Estados Unidos, respectivamente.

² Para los fines de esta parte del estudio, América Latina incluye a los países de América del Sur, del Centro y también a las islas del Caribe; los países de industrialización reciente de Asia son Singapur, Taiwán (Ch.), Filipinas, Corea del Sur, Hong Kong y Malasia. África incluye a todos los países excepto Sudáfrica, los países mediterráneos del norte de África y los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

tonces la única de estas regiones en desarrollo que perdió importancia para la CEE tanto en las importaciones como en las exportaciones extracomunitarias de bienes.

Lo anterior ocurrió pese al incremento significativo de los valores del comercio de bienes entre América Latina y la CEE en los años setenta y ochenta. No obstante, ese crecimiento fue menor que el de las importaciones y exportaciones totales de bienes de esas dos regiones, razón por la cual cada una de ellas ha perdido importancia relativa para la otra como proveedor y como comprador. Por lo tanto, en el largo plazo se ha debilitado la relación comercial entre ambos grupos de países.

En efecto, en 1970 la CEE era el principal comprador de las exportaciones de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),³ cuyo mercado demandaba cerca de 33% de ellas. En segundo lugar se encontraba Estados Unidos, país que absorbía 28.4% de las mismas. En 1987 las exportaciones destinadas a ese país representaban 33.4% de las exportaciones totales de bienes de la ALADI, mientras que las dirigidas a la CEE no superaban el 20%. Por otro lado, más de un cuarto de las compras que la ALADI realizó desde el exterior en 1970 era de origen comunitario; en 1987, sólo algo más de 20% tenía esa procedencia.

La pérdida de importancia relativa de la ALADI en el intercambio comercial con la CEE es también notable. En 1965, la ALADI absorbía 8.2% de las exportaciones extracomunitarias de la CEE y proveía 10.5% de sus importaciones. En 1988, tales participaciones cayeron a 3.7% y 5.9% respectivamente, lo cual muestra que esa región en desarrollo estaba virtualmente marginada del circuito europeo de las transacciones de visibles.

Otros dos elementos que resumen la naturaleza del intercambio de bienes entre América Latina y la CEE son, en primer término, la mantención de un saldo comercial cada vez más favorable a esa región en desarrollo y, en segundo lugar, la persistencia de la llamada "asimetría de los intercambios" entre esas dos zonas. En efecto,

³ Por una necesidad de tipo estadístico, en la mayor parte de esta sección se utilizaron las cifras para la ALADI como representativas de América Latina, lo cual no altera las conclusiones del análisis.

mientras las manufacturas constituyen 85% de las exportaciones comunitarias de bienes hacia América Latina, aún no superan el 20% de las ventas de bienes de esa región al mercado comunitario.

La baja participación de las manufacturas en las exportaciones latinoamericanas a la CEE contrasta con la creciente proporción que tales productos ocupan en las importaciones comunitarias de bienes (casi 60%). Esto indica que el esfuerzo exportador latinoamericano debería concentrarse en los productos manufacturados.

2. La deuda externa latinoamericana y la CEE

Cerca de 60% de la deuda externa latinoamericana, que hacia fines de los años ochenta ascendía a 416 mil millones de dólares, ha sido contratada con el sistema bancario internacional. Los principales países acreedores son once: ocho europeos (el Reino Unido, Francia, la República Federal de Alemania, Suiza —que no es miembro de la CEE—, España, Italia, los Países Bajos y Bélgica), más Estados Unidos, Canadá y Japón.

El saldo acreedor conjunto en América Latina de los bancos de esos ocho países europeos fue cercano a los 99 mil millones de dólares de 1987. Superó levemente al de los bancos estadounidenses,⁴ y fue poco más de tres veces el de los bancos japoneses.

Los bancos europeos han buscado reducir su vulnerabilidad crediticia en América Latina, iniciando a partir de la crisis mexicana de 1982 la constitución progresiva de provisiones para prevenirse de situaciones de riesgo propias del país prestatario. Esta iniciativa fue seguida después por numerosos bancos estadounidenses. A diferencia de estos últimos, la banca europea puede acogerse a reglamentaciones bancarias y fiscales favorables, las que incluso contemplan importantes deducciones impositivas. Así, en 1989, los bancos europeos tenían reservas que fluctuaban entre 50% y 80% de sus compromisos con los países en desarrollo, mientras que las de los ban-

⁴ Lo cual contradice la afirmación comúnmente aceptada que indicaba lo contrario, idea que a su vez era avalada por el menor interés de la banca europea frente a la estadounidense en la búsqueda de soluciones para el problema de la deuda.

cos estadounidenses oscilaban entre 30% y 70% de sus compromisos.

En parte por tener mayores reservas, los bancos europeos han dado un apoyo poco entusiasta al Plan Brady, y se muestran más reacios a hacer nuevos préstamos en momentos en que buscan reorientar sus créditos hacia los países desarrollados. A fines de 1986, cerca de 60% de los préstamos internacionales europeos se habían concedido a países industrializados, contra menos de 35% en el caso de los bancos estadounidenses (SELA, 1988). Con ello, los créditos de la banca europea en América Latina se han reducido a menos de 8%, aun cuando España y el Reino Unido todavía tienen compromisos relativamente altos en esta región.

Los gobiernos europeos sostienen que la responsabilidad directa en el asunto de la deuda es de la banca comercial, los países deudores y las propias instituciones multilaterales. Además, perciben su contribución al alivio del problema como indirecta, de preferencia a través de la reactivación de sus economías y de sus importaciones. No obstante, algunos países europeos, principalmente Francia, el Reino Unido y Bélgica, han tenido un papel preponderante en las iniciativas de las cumbres de Venecia (1987) y de Toronto (1988), en favor de buscar alivio a la deuda externa que recae sobre los países menos avanzados.

Por su parte, la Comisión de la CEE ha adoptado una actitud más flexible frente al problema de la deuda externa. Ha aceptado su naturaleza política, y en 1985 y 1986 se presentó como interlocutor del Acuerdo de Cartagena (que agrupa a 11 países de América Latina), en un diálogo destinado a conseguir una aproximación global como base para recomendar iniciativas en el marco de los foros especializados. Sin embargo, a pesar del apoyo del Parlamento Europeo, los intentos de la Comisión por forjar una posición común europea y mantener un diálogo político con los países deudores de América Latina, se vieron frustrados por la falta de apoyo de sus Estados miembros y porque la Comisión carecía de competencia directa en esta área.

La Comisión sólo tiene competencia indirecta sobre esa materia al considerar las repercusiones que el problema de la deuda genera en sus niveles de comercio. Al respecto, se ha estimado que la pérdida de más de un millón de empleos

en la CEE se debe al descenso de las exportaciones europeas hacia los países en desarrollo endeudados, y que la mitad de ella puede atribuirse a la disminución de las importaciones de América Latina, causada por la aplicación de las políticas de ajuste en los países latinoamericanos (IRELA, 1987, p. 21).

En síntesis, la participación europea en la búsqueda de alivio a la deuda externa latinoamericana ha sido poco significativa, y parece poco probable una corriente importante de préstamos voluntarios desde la Europa de 1992 hacia América Latina. A su vez, la apertura de Europa del Este y los intereses políticos y económicos de la CEE en esa zona, permiten prever que ella será competidora de América Latina como receptora de recursos financieros.

3. La CEE y su inversión extranjera directa en América Latina

En los últimos años, las corrientes mundiales de inversión extranjera directa (IED) han aumentado de manera sustancial debido básicamente al mejoramiento experimentado por la economía internacional. Sin embargo, ellas han continuado orientándose de preferencia hacia los países desarrollados.

Al examinar a los países receptores de las corrientes de IED, se observa un aumento notable de la participación de los países desarrollados y una fuerte reducción de la correspondiente a los países en desarrollo (CET, 1989). Entre 1981 y 1983, los primeros recibieron en promedio un 72.5% de los montos totales, en tanto que en el periodo 1984-1987 se hicieron cargo de 78.8%; el incremento fue básicamente absorbido por Estados Unidos, que ha llegado a captar cerca de 45% del valor mundial de esas corrientes. Por su parte, la importancia relativa de los países en desarrollo como receptores de la IED ha declinado desde un promedio anual de 27% en 1981-1983 a 21% en 1984-1987, lo cual obedece, entre otras razones, a que muchas de esas economías han enfrentado limitaciones de trascendencia.⁵

Un examen por regiones indica que África y Asia occidental mantuvieron en términos ge-

⁵ Cabe resaltar que sólo en 1987 el valor absoluto de las corrientes de inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo alcanzó y sobrepasó el nivel logrado en 1981.

nerales su participación como receptores de las corrientes de IED en los años ochenta, en niveles de 3% y 1%, respectivamente. El Sudeste asiático vio declinar su participación relativa desde 11% en 1981-1983 a 9% en 1984-1987; lo mismo ocurrió en América Latina y el Caribe, cuya importancia cayó desde 13% a 8% entre los dos períodos señalados. Esta última región es la que más ha visto reducida su participación como receptora de IED; en términos absolutos, el valor promedio anual de esas corrientes de inversión descendió desde 6 100 millones de dólares en 1981-1983 a 5 800 millones en 1984-1987.

Entre los años 1967 y 1988, la importancia de la IED de origen comunitario en América Latina creció de 23% a 28%.⁶ Ese incremento es poco significativo si se le compara con el que experimentó la participación comunitaria en el valor mundial de la IED (de 40.2% en 1967 a 51.2% en 1987). Este rezago plantea la necesidad de analizar qué importancia relativa tendrá América Latina para la CEE, a la luz del Mercado Único Europeo de 1992 y de la apertura de Europa del Este.

4. La CEE y su asistencia oficial para el desarrollo de América Latina

En el ámbito de la cooperación financiera, la Comunidad en su conjunto es la principal fuente de asistencia oficial para el desarrollo (AOD); Estados Unidos y Japón ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente. La participación comunitaria en el total mundial de esa asistencia pasó de 32.7% en 1970-1971 a 35.3% en 1986-1987.

Dejando de lado los aportes bilaterales que hacen los países miembros por su cuenta, la cooperación comunitaria para el desarrollo, cuyo origen se remonta al Tratado Constitutivo de la Comunidad, ha estado básicamente orientada a los países o regiones en desarrollo asociados a ella, con los cuales ha mantenido relaciones de privilegio: los países signatarios del Acuerdo de Lomé, y algunos otros ubicados en el Mediterráneo meridional y oriental.

De hecho, sólo 30 años después de su fundación la Comunidad decidió extender su asis-

tencia oficial a países en desarrollo "no asociados" a ella. Sólo en 1976 se comenzó a orientar esa ayuda, con carácter experimental, a los países en desarrollo de Asia y América Latina, los cuales reciben una parte no muy significativa del aporte comunitario total. En efecto, la contribución de la Comunidad a Asia y América Latina fue cercana a los 4 500 millones de dólares en 1976-1988, de los cuales América Latina sólo captó 25%. África, por su parte, recibió más del 50% de la AOD, mientras que América del Sur sólo captó un 4.8% de ella.

América Latina, por lo tanto, ha tenido acceso tardío a esos beneficios, y los valores que ha logrado captar son poco significativos, en comparación no sólo con las regiones en desarrollo que mantienen relaciones preferenciales con la CEE, sino también con aquéllas "no asociadas" a la Comunidad. Las razones que explican tal actitud son, por una parte, que la CEE ve a América Latina como una región de desarrollo intermedio, y por otra, que los países latinoamericanos estarían dentro de un área de clara vinculación con los Estados Unidos.

5. Los acuerdos bilaterales y subregionales entre la CEE y América Latina

Los acuerdos de cooperación que existen entre la CEE y América Latina son de dos tipos. Por una parte, están aquellos que la Comunidad ha suscrito con diferentes subregiones de América Latina, a raíz del interés comunitario por establecer acuerdos con grupos de países considerados relativamente afines. En la actualidad existen dos de estos acuerdos en vigencia, uno con el Pacto Andino y el otro con los países del Istmo Centroamericano. Por otra parte, la CEE ha suscrito acuerdos individuales de cooperación con tres países latinoamericanos: Brasil, México y Uruguay. Todos los acuerdos mencionados son más bien convenios marcos que no contienen compromisos concretos, ni siquiera de colaboración tecnológica, sino que dan lugar al diálogo para estimular la cooperación económica.

Estos acuerdos no satisfacen plenamente las expectativas latinoamericanas, ya que se han visto limitados por los reducidos instrumentos y recursos de los que dispone la Comunidad para países no asociados a ella. En particular, los con-

⁶ Datos obtenidos directamente de la Unidad Conjunta CEPAL/Centro de Empresas Transnacionales.

venios suscritos con los países latinoamericanos no contienen protocolos financieros, a diferencia

de los acuerdos vigentes, por ejemplo, entre la CEE y los países del Mediterráneo.

II

Efectos económicos de la Europa de 1992 sobre América Latina

1. *Beneficios potenciales del Mercado Unico Europeo para la CEE*

Para obtener evaluaciones cuantitativas de los beneficios económicos que podrían derivarse del MUE, la Comisión de la CEE encargó, entre otros, un estudio cuyos resultados se publicaron en 1988. Bajo la dirección general de Paolo Cecchini, antiguo funcionario de la Comisión, el estudio se resumió en un volumen conocido como el Informe Cecchini.

Del análisis se deduce que la supresión de las fronteras físicas, técnicas y fiscales, mencionadas anteriormente, inducirá a los empresarios a reducir tanto los precios como los costos de producción, ya que se verán enfrentados a las presiones de una competencia más amplia. A su vez, la caída de los precios estimulará la demanda y, por lo tanto, aumentará la producción, lo cual traerá consigo mayores reducciones de los costos debido a las economías de escala. También se esperan beneficios por el uso de nuevas estrategias comerciales y por el mejoramiento de la eficiencia de las empresas al introducir innovaciones tecnológicas y nuevos procesos productivos, todo ello estimulado por la dinámica propia del mercado interno.

En particular, el Informe Cecchini cuantificó básicamente los efectos de la disminución de obstáculos en los procedimientos aduaneros, en las compras gubernamentales y en los servicios financieros. Estimó que las mayores utilidades provendrían de la liberalización de este último mercado, ante lo cual se espera que los menores costos de los servicios financieros sean transferidos a la economía en su conjunto; ello reduciría los precios y aumentaría la demanda y la producción y, a su vez, el efecto favorable haría cre-

cer la inversión como respuesta al menor costo del crédito.

Según el informe, lo anterior generaría un incremento de 4.5% del producto interno bruto, la creación de 1.8 millones de nuevos empleos y una reducción de 6.1% de los precios al consumidor. El balance del sector público mejoraría en el equivalente de 2.2% del producto interno bruto, dado que los ingresos tributarios se elevarían por el aumento de éste, y que los gastos se reducirían por cuanto la mayor competencia del mercado haría bajar el precio de los bienes que compra el sector público. La mayor competitividad de las exportaciones elevaría el saldo de la cuenta corriente de la Comunidad con el resto del mundo (que en la actualidad está equilibrado en términos globales) en una cantidad equivalente al 1% del producto interno bruto. Estos beneficios se producirían por una sola vez y se obtendrían a mediano plazo, cuatro o cinco años después de que se hubiese completado el programa de integración, es decir, alrededor del año 1997.

De acuerdo con el Informe Cecchini, si los gobiernos de la CEE adoptan políticas fiscales más expansionistas y gastan todo el incremento que registre el balance del sector público, el producto interno bruto a mediano plazo subiría de 4.5% a alrededor de 7%, el número de nuevos empleos sería cercano a los cinco millones, el presupuesto del sector público se mantendría en las condiciones actuales, los precios caerían en cerca de 4.5% y el saldo de la cuenta corriente sería deficitario para la Comunidad, equivaliendo a 0.5% del producto interno bruto.

También se han dado argumentos que apuntan a los efectos positivos que la Europa de 1992 podría tener sobre la economía del resto del mundo. A continuación se consideran esos argumen-

tos, procediéndose más por la vía de la hipótesis que del análisis concreto, por tratarse de un tema que aún no se ha abordado plenamente y que no permite conclusiones categóricas.

2. *El posible impacto económico favorable de la Europa de 1992 sobre el resto del mundo*

La Comunidad ha declarado que el Mercado Único Europeo constituirá una iniciativa importante en la búsqueda de una mayor desregulación y liberalización del comercio internacional. Según su punto de vista, la Europa de 1992 no será una fortaleza económica, sino que una sociedad comercial. Tal planteamiento optimista supone que un acuerdo regional de libre intercambio puede ser una pieza clave para construir un sistema de comercio internacional más amplio y multilateral.

Un primer argumento señala que si la integración del mercado europeo produce el alto crecimiento que se espera de las economías comunitarias, el incremento correspondiente de los ingresos podría traducirse en un mayor nivel de importaciones, lo cual dinamizaría las corrientes del comercio internacional y elevaría la actividad económica en el resto del mundo, por ser la Comunidad la región desarrollada más abierta a los intercambios internacionales.

Esta misma línea de análisis sostiene que las presiones proteccionistas en la Comunidad se reducirían, tanto por el aumento que se espera del crecimiento económico, cercano al 7% en la opción más favorable, como por la generación de 5 millones de nuevos empleos que tal crecimiento induciría. También esas presiones tenderían a disminuir porque las firmas europeas mejorarían su eficiencia al poder aprovechar las economías de escala.

América Latina podría beneficiarse del mayor nivel de importaciones de la CEE sólo si la estructura de sus exportaciones responde a las necesidades reales del mercado europeo y si éstas pueden competir en términos de precios y de calidad tanto con el resto del mundo como con una producción europea más eficiente.

Un elemento que refuerza el argumento de la reducción del proteccionismo comunitario frente a las importaciones provenientes del resto del mundo es de tipo institucional. Se espera que el voto calificado, instaurado por el AUE, elimine

un importante factor en favor del proteccionismo, a menudo exigido por las naciones, regiones o sectores más débiles frente a la competencia externa.

También sería favorable una menor tasa de inflación, inducida por la integración del mercado comunitario. Debe recordarse que el Informe Cecchini contempla una reducción de los precios al consumidor, lo cual podría conducir a tasas de interés menores si bajaran las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. La posible disminución de la tasa de interés internacional beneficiaría en particular a los países de América Latina, debido a su alto endeudamiento externo.

Por otra parte, si la CEE redujera el precio de sus exportaciones, el resto del mundo se beneficiaría tanto de condiciones comerciales más favorables en su intercambio con ella, como de las ganancias que se obtendrían por la vía de un entorno internacional más competitivo, en el cual Estados Unidos y Japón deberían responder reduciendo el precio de sus exportaciones para hacer frente a los eventuales mejoramientos de la eficiencia productiva en la CEE.

Otro efecto de la reestructuración del esquema comunitario, provendría de la posibilidad de que, dentro de un plazo no determinado aún, la Comunidad lograra tener una moneda única con la cual realizar el conjunto de sus transacciones. Esto sería positivo por dos razones: la primera, que el número de monedas internacionales se reduciría, dado que en la práctica desaparecerían once de ellas; la segunda, que la unidad europea se convertiría en una tercera moneda de reserva (junto con el dólar y el yen), lo que facilitaría la coordinación de políticas macroeconómicas entre los principales países industrializados.

Por otro lado, se supone que el MUE implicaría una reasignación del presupuesto de la CEE, lo que desviaría recursos financieros desde el rubro de gasto más importante, la Política Agrícola Común (PAC), hacia la investigación y el desarrollo y el apoyo a las regiones europeas que se vean más afectadas por el ajuste de sus economías ante las nuevas exigencias de una más intensa competitividad.

Lo anterior, sumado a las presiones que en el seno del GATT han ejercido numerosos países para que la CEE acepte la liberalización del comercio de los productos agrícolas, y a las voces que en Europa señalan la ineficiencia de mante-

ner una PAC como la actual, hace pensar que será inevitable su modificación. De hecho, la CEE entiende que la profundización de la reforma de esa política, iniciada en 1984, es un elemento que debe tenerse en cuenta para la consolidación del MUE.

La proyección internacional de este asunto es significativa. La liberalización de los mercados mundiales de productos agropecuarios y la eliminación de todo tipo de apoyo a su producción, lo que se espera que suceda gradualmente, será un estímulo importante para aquellos países, particularmente en desarrollo, que tengan ciertas ventajas comparativas en la producción de tales bienes.

3. *Evaluación crítica del Informe Cecchini*

Probablemente la crítica más importante que se hace al Informe Cecchini es que las proyecciones que hace de los beneficios económicos que la Comunidad obtendría al integrar sus mercados, están basadas sólo en los escenarios más favorables. A modo de ilustración, cabe señalar que, de acuerdo con una estimación (Peck, 1989, p. 21), las ganancias podrían llegar a ser de sólo 2% del producto interno bruto, en lugar de ubicarse entre 4.3% y 6.4%, según el citado informe proyecta.

Por otra parte, el Informe Cecchini no se refiere en profundidad al ajuste económico que necesariamente se producirá en las naciones comunitarias, ni a su intensidad y duración, como tampoco a los efectos adversos que éste podría tener en materia de desempleo. En principio, determinadas empresas de algunos países de la CEE podrían experimentar ciertas pérdidas al quedar expuestas a una competencia más intensa. De hecho, la mayor parte de los beneficios que se obtuviesen por la vía del aprovechamiento de las economías de escala, derivaría de una reestructuración que haría desaparecer una fracción no despreciable de las empresas comunitarias.

Según un estudio de Smith y Venables (1988), la cantidad de empresas declinaría en todas las ramas de la industria, excepto en dos, que son el cemento y la maquinaria de oficina. El caso extremo sería la industria del calzado, donde desaparecerían 207 de las 739 firmas comunitarias. Algunos países concentrarían gran parte de estos costos; por ejemplo, el Reino Unido perdería 46

de sus 65 empresas de calzado, 31 de sus 52 empresas productoras de alfombras, y una de sus tres plantas productoras de vehículos.

Luego, es probable que en el corto plazo el problema del desempleo se haga más crítico, lo cual podría provocar importantes presiones sociales y políticas que apuntarían a recuperar los niveles anteriores de protección o a exigir que los gobiernos absorbiesen los costos que la liberación les ocasionaría. Esto se traduciría en mayores gastos por subsidio a la cesantía, o en la aplicación de una política fiscal expansiva, lo que el sector público tendría que financiar por la vía del endeudamiento con el sector privado, pudiendo esto generar presiones hacia el alza de la tasa de interés.

Por último, el éxito del proyecto comunitario dependerá de la voluntad política que los gobiernos manifiesten de aceptar un punto de vista que trascienda los intereses nacionales en determinadas materias, situación que no será fácil de manejar ya que los beneficios del proceso de unificación no se repartirán equitativamente.

4. *Una apreciación diferente de la Europa de 1992*

Pese a que desde el punto de vista europeo el MUE es un gran movimiento de desregulación y liberalización económica, para algunos sectores del resto del mundo éste parecería más bien una fortaleza que impediría mejorar y profundizar las relaciones económicas con la CEE.

De hecho, distintos grupos de intereses económicos, en particular americanos y japoneses, temen que las restricciones intracomunitarias que se levanten sean transferidas al exterior. Para ellos, el MUE defendería su mercado frente a la competencia externa: el proceso de desregulación provocaría desequilibrios internos que incrementarían el desempleo y producirían una mayor brecha entre las diferentes regiones de la CEE, lo que generaría problemas sociales y el resurgimiento de sentimientos nacionales o locales que se traducirían en un aumento del proteccionismo comunitario.

Conviene entonces preguntarse aquí qué ocurrirá a partir de 1992 con la protección que la CEE aplique a las importaciones provenientes del resto del mundo. La respuesta debería separar al menos dos de los elementos que conforman

el concepto de proteccionismo. El primero es la tasa arancelaria común, respecto a la cual cabría indagar si los nuevos niveles corresponderían o no al promedio ponderado de los vigentes hoy en cada uno de los países. El segundo está constituido por las barreras no arancelarias, y acerca de ellas interesa conocer las normas y exigencias que impondría la CEE en materia de requisitos de importación.

En materia arancelaria surgen algunas inquietudes, porque cuando se creó la CEE los aranceles industriales externos se promediaron aritméticamente, en tanto que los aplicados al sector agrícola se elevaron en concordancia con la política agrícola común. Cuando España ingresó a la CEE, sus aranceles industriales se redujeron pero su protección agrícola subió. Esas dos situaciones provocaron intensas negociaciones dentro y fuera del GATT. Y su resolución fue incierta, pese a que tal organismo establece que tanto en las uniones aduaneras como en las zonas de libre comercio, el nivel de protección para los países no miembros no debería ser mayor que el existente al momento en que éstas se conforman (GATT, 1948, Art. xxiv).

Otro elemento que avalaría la tesis de la fortaleza sería el extraordinario crecimiento que ha experimentado el comercio intracomunitario. Tal intercambio creció desde 48% en 1963 hasta alcanzar cerca de 60% del comercio comunitario total en la actualidad. Sin embargo, al parecer este incremento, logrado en cierta medida a expensas del comercio extracomunitario, no se considera suficiente aún. Diversos estudios europeos plantean que las actuales importaciones extracomunitarias deberían ser parcialmente cubiertas por la propia CEE.

En el plano de la protección no arancelaria, cabe señalar que la armonización de las normas comerciales en la CEE contiene un elemento positivo para el resto del mundo. Será más fácil y entrañará menores costos y riesgos relacionarse con cada uno de los países comunitarios a partir de un esquema único de normas y exigencias comerciales y económicas, en lugar de negociar en particular con cada una de las doce naciones que hoy componen ese esquema de integración.

Sin embargo, esa armonización también tendrá algunos efectos negativos sobre ciertos países en desarrollo, ya que paulatinamente se irán suprimiendo las preferencias comerciales que al-

gunos países miembros de la Comunidad han otorgado a determinadas naciones en desarrollo. A partir de 1993 esas preferencias quedarán enmarcadas en un esquema común, que será decidido por la propia CEE.

En relación con ese punto, conviene mencionar que la Comunidad detendrá mayor poder para perfeccionar su instrumental de medidas restrictivas de la importación, como los acuerdos de reciprocidad, el mecanismo antidumping y el nuevo instrumento de política comercial;⁷ esas medidas han sido objeto de duras críticas desde el resto del mundo, y han sido calificadas de poco transparentes. Además, las preferencias de los consumidores europeos se inclinan cada vez más hacia productos de alta calidad, cuyas especificaciones técnicas salvaguarden la salud y el medio ambiente. Tal actitud podría legitimar la aplicación de normas comerciales más sofisticadas por parte de la Comisión. Así trataría de satisfacer las nuevas necesidades de los consumidores, los que son en definitiva el sostén político del esquema de integración.

Por su parte, los productores europeos despliegan toda su influencia para conseguir que la Comisión adopte mayores medidas proteccionistas. Una parte importante de los empresarios comunitarios ya está produciendo bienes que se ajustan a los nuevos estándares de calidad exigidos por los consumidores europeos, con lo cual se encontrarían en ventaja relativa frente a la competencia externa.

Por todo lo dicho cabe esperar una proliferación y un cierto endurecimiento de las medidas no arancelarias, más que un alza indiscriminada de las tasas arancelarias, para proteger temporal y selectivamente ciertas industrias que tengan que adaptarse a una mayor competencia externa en el seno de la Comunidad, al menos en sectores claves como la electrónica y la industria de la información.

En todo caso, las firmas norteamericanas y japonesas planean estar en el espacio comunitario lo antes posible, como una forma estratégica de evadir conflictos que podrían presentarse con un eventual incremento del proteccionismo co-

⁷ Tal instrumento permite a los empresarios privados comunitarios recurrir directamente a la Comisión para solicitar medidas de protección en contra de importaciones que harían uso de "prácticas comerciales desleales".

mercial. Así, la CEE recibe una proporción cada vez mayor de la IED mundial (CET, 1989). Entre 1981 y 1983 un 15% de la IED estadounidense tuvo por destino la CEE, mientras que entre 1984 y 1987 la cifra se elevó a 55%. Entre esos años, el mismo indicador para Japón subió de 10% a 17%.

5. Importancia relativa de América Latina para la Comunidad Económica Europea

a) La CEE y los países industrializados

Dos fenómenos recientes han vuelto a colocar al continente europeo en el centro de la atención mundial. El primero de ellos es la profundización del esquema comunitario de integración, con la probable incorporación a él de los países que actualmente integran la AELI. El segundo fenómeno se relaciona con los procesos de reforma político-económica que se están realizando en casi todos los países de Europa del Este, y con la redefinición de la articulación político-económica entre esos países y la CEE.

Lo anterior está indicando que Europa va en camino de modificar sustancialmente el conjunto de sus relaciones políticas y económicas, proceso que sin duda tiene como principal protagonista a la CEE. La Comunidad cumple el rol de aglutinador de los distintos países del continente, con miras a materializar la antigua idea de una Europa unificada. Por eso para la CEE es altamente prioritario su relacionamiento económico y político tanto con los seis países que actualmente integran la AELI (Suiza, Austria, Suecia, Noruega, Finlandia e Islandia) como con las naciones situadas en Europa oriental.

Como se señaló antes, los países de la AELI no solamente son los principales socios comerciales de la CEE, sino que además han estado aumentando sostenidamente sus vínculos económicos desde la creación de una zona de libre comercio entre ambas agrupaciones, en 1973. Más recientemente, en junio de 1990, comenzaron negociaciones formales entre ambos bloques de países con el objeto de establecer un espacio económico común donde sea libre la circulación de bienes, servicios, trabajo y capital. Esto hace pensar que otros países de la AELI podrían solicitar su incorporación formal a la CEE, siguiendo el ejemplo de Austria, que formalizó esa situación

en 1989. Tal ampliación no provocaría grandes dificultades económicas, dado que los niveles de desarrollo de los países de la AELI son iguales o superiores al promedio comunitario.

Al respecto, la posición de la CEE por ahora es clara. Un alto funcionario de la Comisión señalaba en junio de 1990 que "la Comunidad ha elegido, entonces, la opción de la profundización antes que la de ampliarse: solamente después de 1992, una vez que se haya definido mejor a sí misma, dará comienzo a las negociaciones con los países europeos que hayan optado por la adhesión. Entretanto, estamos en negociaciones con los países de la AELI para crear con ellos un espacio económico común".⁸

Con respecto a los países de Europa oriental, los trascendentales cambios políticos verificados en ellos recientemente se han reflejado también en la esfera de lo económico, ámbito en el cual las reformas están orientadas fundamentalmente al establecimiento de la propiedad privada en los medios de producción, y a la determinación de los precios a través del funcionamiento del mercado.

Aun cuando los países occidentales miran con cierta cautela las reformas aplicadas en Europa del Este, puede afirmarse que en general han mostrado un marcado interés por esos procesos. Tanto el Grupo de los Siete como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han manifestado en diversas oportunidades la necesidad de promover los procesos de reformas económicas en Europa oriental, con el objetivo de que tales países se integren plenamente a la economía mundial. No obstante la preocupación mostrada por esas dos entidades y la posibilidad de establecer directamente acuerdos que les permitan estrechar sus vínculos económicos con los países de Europa del Este, ambas reconocen que la CEE posee para tales efectos un status de privilegio por lo específico de su relación con esos países. Como ilustración vale la pena señalar que en la Cumbre de los Siete, celebrada en julio de 1989 en París, se le encomendó a la CEE la responsabilidad de coordinar la asistencia prestada por los 24 países de la OCDE a

⁸ Cita extractada del discurso pronunciado por el señor Vittorino Alocco, Jefe de la Oficina de la Comisión en Chile, el 5 de junio de 1990, en la Universidad Católica de Chile.

Hungría y Polonia, para apoyar los esfuerzos de estos últimos por transformar sus economías.

Aparte de los fondos y la ayuda financiera que los países occidentales más desarrollados planean otorgar a Europa oriental, el presupuesto de la Comunidad prevé créditos en favor de la reconstrucción económica de esa zona por un monto cercano a los 3 000 millones de dólares entre 1990 y 1992. Además, la Comunidad otorgó un crédito de ajuste estructural a Hungría por 1 000 millones de dólares, y a Polonia una ayuda alimentaria de 256 millones de dólares.

Además, todos los países de Europa oriental que adopten las reformas económicas dirigidas hacia un funcionamiento de mercado, podrán beneficiarse de créditos provenientes del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo de la Europa del Este, cuya creación fue propuesta por la CEE, con un capital cercano a los 13 000 millones de dólares.

La asistencia financiera señalada se ha complementado con un conjunto de medidas de liberalización comercial, tendientes a reducir los aranceles y a eliminar las barreras no arancelarias que afecten a las importaciones de la CEE desde los países de Europa oriental. Además, determinadas exportaciones de algunos países de esa zona, como Hungría y Polonia, pudieron adscribirse al Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE, beneficio que posteriormente fue otorgado también por otros países de la OCDE. De igual forma, luego de que Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania obtuvieron de la CEE el tratamiento de nación más favorecida, pudieron acceder al mismo trato algunos otros países de la OCDE.

Sin duda que lo anterior anticipa un estrechamiento de la relación comercial entre Europa occidental y oriental, la cual ya tiene un carácter más intenso que la vinculación entre esta última y el resto del mundo occidental. Cerca de 8% de las importaciones extracomunitarias procede de Europa del Este, porcentaje notablemente superior a la participación de esta región en las importaciones de Estados Unidos (alrededor de 1%) y de Japón (cerca al 2%). Asimismo, cerca de 70% de las exportaciones de bienes que realiza Europa oriental a los países de la OCDE tiene por destino a la CEE.

La unificación de Alemania ciertamente impulsará la profundización y el estrechamiento de

los vínculos económicos y políticos entre la Europa oriental y occidental. En ese contexto se inscribe el hecho de que Hungría desea ingresar como miembro de pleno derecho o miembro asociado a la CEE. Por otra parte, el Presidente de Checoslovaquia ha hablado de una unidad "centroeuropea" de vínculos históricos, culturales, políticos y económicos.

Al respecto, un alto funcionario de la Comisión señaló "... estudiamos la posibilidad de transformar los acuerdos de cooperación que nos ligaban a los países de Europa del Este, en verdaderos acuerdos de asociación, con órganos institucionales de concertación político-económica con ellos ... desafío que consiste en último término en reunir en torno al mismo ideal a la totalidad del Viejo Continente, para convertirlo en una vasta zona de diálogo de paz y libertad".⁹

Todo lo anterior indica que los países de Europa del Este son de trascendental interés para la CEE, y que competirán con América Latina por créditos, asistencia para el desarrollo, facilidades comerciales e inversiones extranjeras directas.

Más allá del ámbito continental, y dentro del mundo industrializado, la Comunidad manifiesta un particular interés por la relación económica con los países no europeos de la OCDE. Con ellos mantiene una estrecha vinculación en el área comercial y financiera, y en materia de inversión extranjera directa, siendo Estados Unidos el principal socio económico de la Comunidad, dentro de un esquema en el cual Japón es también una pieza clave.

b) *La CEE y los países en desarrollo*

En el mundo en desarrollo, la CEE tiene alto interés en vincularse con los países del Mediterráneo: ha firmado acuerdos de asociación o de cooperación con doce de ellos en el marco de una política global cuyo objetivo es contribuir al desarrollo económico de esos países y favorecer los intercambios mutuos.

En cuanto a los países del Mediterráneo Norte, la CEE otorga franquicias aduaneras a la mayoría de los productos industriales que le vende Yugoslavia, país que además ha obtenido préstamos del Banco Europeo de Inversiones por

⁹ Cita extractada del discurso pronunciado por el señor Vittorino Alocco, Jefe de la Oficina de la Comisión en Chile, el 5 de junio de 1990, en la Universidad Católica de Chile.

una cifra superior a los 700 millones de dólares en los últimos cinco años. Por otra parte, la CEE ha establecido acuerdos especiales con Turquía, Chipre y Malta, por los cuales las exportaciones industriales de esos países ingresan a la CEE sin derechos de aduana ni limitación de volumen y, además, se hacen concesiones sobre diversos productos agrícolas. Tanto Turquía como Chipre y Malta han presentado oficialmente a la CEE su solicitud de incorporación a ella.

En el caso de los ocho países del Mediterráneo Sur, con todos ellos la CEE ha firmado acuerdos de cooperación comercial, industrial, técnica y financiera, en virtud de los cuales se establece el libre acceso de los productos industriales de esos países al mercado comunitario, concesiones puntuales para algunos productos agrícolas, y asistencia financiera por 2 000 millones de dólares en el período 1986-1991. Debe destacarse la estrecha vinculación económica que tiene la CEE con Marruecos, país que también ha solicitado su incorporación a ella.

La CEE manifiesta asimismo un alto interés, tanto político como económico, por los países árabes del Golfo Pérsico, el que se origina esencialmente en su dependencia energética de esa región del mundo. Concretamente, busca ampliar los acuerdos comerciales vigentes, para que éstos abarquen materias de colaboración comercial, de transferencia tecnológica, de incentivos a las inversiones, de desarrollo de la agricultura y otras relacionadas con la cooperación para el desarrollo.

Luego están los 66 países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), adscritos al Acuerdo de Lomé. Se trata por lo general de ex colonias de países europeos, y con ellos la CEE mantiene relaciones de privilegio. En el plano comercial, casi todas las exportaciones que los países ACP dirigen a la CEE pueden entrar en ésta libre de todo derecho de aduana; incluso, la Comunidad ha concedido preferencias a productos que compiten con su propia agricultura (por ejemplo, el azúcar).

Como parte integral de ese Convenio existe un fondo denominado "Stabek", que tiene por objetivo garantizar los ingresos de exportación de los productos básicos vendidos por los países ACP a la Comunidad. Otro sistema similar llamado "Sysmin" financia el mantenimiento y la reparación de las instalaciones mineras, y la reconver-

sión económica, cuando el potencial minero de los países ACP se ve gravemente afectado por circunstancias imprevisibles.

Aparte de los elementos de apoyo señalados, la gama de instrumentos de cooperación que la Comunidad utiliza con los países ACP es numerosa. La cooperación financiera y técnica destinada a tales países ascendió a la suma de 10 mil millones de dólares entre 1985 y 1990 y se dirigió, entre otras, a las siguientes áreas: desarrollo rural y agrícola, industrialización, infraestructura económica, desarrollo social, pequeña y mediana empresas, telecomunicaciones, puertos y conducción de agua.

Tales acuerdos se renuevan cada cinco años, el último de los cuales, conocido como Lomé IV, se materializó en febrero de 1990 y regirá hasta el año 1995. El proceso de negociación que dio origen a tal acuerdo tuvo características que lo diferenciaron de los tres anteriores, ya que la demanda financiera original de los países ACP superaba en casi 53% al monto ofrecido por la Comunidad. Esos países estimaban que los efectos de sus procesos de ajuste estructural sobre el empleo y el gasto público, más la caída del precio de algunas de sus más importantes materias primas de exportación y la carga de su deuda externa, deberían llevar a que la Comunidad reexaminara su relación y cooperación con ellos, particularmente en materia financiera, pero también en el ámbito comercial.

Por último, cabe mencionar a los países en desarrollo de Asia no miembros del Acuerdo de Lomé, y a los países de América Latina. Desde la perspectiva comunitaria y debido a su bajo nivel de ingreso por habitante, la CEE da prioridad a los primeros sobre los segundos, particularmente en cuanto a asistencia y cooperación para el desarrollo.

c) *La CEE y América Latina*

Se ve así que América Latina no sólo se ha visto distanciada en su relación económica con la CEE, sino que no ha tenido prioridad en el esquema comunitario de preferencias económicas regionales o geográficas. Esta realidad contrasta con el marcado estrechamiento de las relaciones políticas entre ambas regiones, así como también con la esperanza de un mayor acercamiento luego de la incorporación de España y Portugal a la Comunidad.

Puesto que la CEE no asigna gran importancia económica a América Latina, es posible que ésta pueda verse más afectada que el resto del mundo si el efecto económico de la Europa de 1992 fuese negativo para el espacio extracomunitario. Del mismo modo, si tales efectos fueran positivos, América Latina no se beneficiaría de ellos tanto como el resto del mundo, desarrollado o en desarrollo, occidental u oriental.

Por lo tanto, para actuar frente al MUE América Latina debe entender que éste se inscribe en un contexto de profundas transformaciones del sistema económico internacional, y que el gran desafío que plantea deberá encararse con esfuerzos tanto nacionales como regionales.

6. Algunas orientaciones para la acción

Todo indica que en el mediano plazo el proceso comunitario logrará mejorar sus parámetros de eficiencia en la producción, con respuestas en el mismo sentido de los países industrializados y de los PIR. Es previsible, por lo tanto, que en el futuro las relaciones económicas internacionales sean cada vez más competitivas. El entorno plantea retos importantes, pero también ofrece potencialidades que deben desarrollarse. A continuación se esbozan algunos lineamientos generales para la tarea latinoamericana al respecto:

i) Es imperativo lograr que la reinserción económica internacional de América Latina responda a las nuevas y dinámicas transformaciones de la estructura de la demanda mundial. Es vital desarrollar cambios profundos en el plano de la producción, tanto de bienes como de servicios, a fin de que ésta responda competitivamente a las exigencias internacionales actuales. Ello sólo será posible con una transformación productiva con equidad¹⁰ que busque elevar la productividad, mejorar la eficiencia de todos los factores de producción y acrecentar el valor agregado de sus exportaciones.

ii) Es preciso retomar con aires renovados y sobre bases reales y sólidas el camino de la integración económica regional, tarea que debe ser abordada más allá de la búsqueda de un espacio

geográfico que facilite el camino para la exportación a terceros mercados. La integración de América Latina también requiere orientarse hacia la configuración de un esquema que haga posible la concertación regional, para mejorar la posición negociadora de la región tanto en los organismos financieros internacionales como frente a los grandes bloques de países que hoy actúan de manera conjunta.

iii) En relación con la CEE, a través de su posición negociadora América Latina debe procurar que sus relaciones económicas con la Comunidad se eleven hasta alcanzar niveles semejantes a los que existen en el plano político. Cabe señalar aquí que la base del argumento que la CEE ha esgrimido durante décadas para justificar el bajo perfil de las relaciones económicas entre ambas regiones ha sido la "inexistencia de un interlocutor válido que represente el punto de vista de América Latina". Ciertamente que es responsabilidad de esta región echar abajo ese argumento, y la única forma de hacerlo es a través de una sola voz.

iv) Con respecto a los acuerdos bilaterales de cooperación económica entre la Comunidad y los países latinoamericanos, es preciso profundizar los acuerdos existentes con Brasil, México y Uruguay, y a la vez es imperativo crear las condiciones para que se establezcan acuerdos similares con el mayor número posible de naciones de América Latina, con el fin de profundizar y mejorar los vínculos económicos entre ambas regiones en todos los ámbitos posibles.

v) Es necesario buscar el establecimiento de empresas latinoamericanas en territorio comunitario, como una manera de garantizar la colocación de bienes o servicios de la región en ese mercado. También podría evaluarse la posibilidad de materializar acuerdos conjuntos de producción con empresas comunitarias en su territorio, lo que permitiría que empresas latinoamericanas pudieran participar en las licitaciones del sector público europeo, en las cuales se exige un mínimo de contenido local en la producción.

vi) En el ámbito financiero, América Latina debe buscar canales de financiamiento distintos a los existentes por parte de la Comunidad, otorgando incentivos realistas y estables a la inversión

¹⁰ La CEPAL ha tratado ampliamente el tema de la transformación productiva con equidad, que es una de sus principales preocupaciones (véase CEPAL, 1990a).

extranjera proveniente de diferentes países comunitarios. Vinculados a los proyectos de inver-

sión que se concreten podrán concurrir préstamos "voluntarios" adicionales.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989): *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento* (I.C/G.1553/Rev.1-P), Estudios e informes de la CEPAL, N° 76, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89. II.G.12.
- _____ (1990a): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* (L.C/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90. II.G.6.
- _____ (1990b): *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda* (L.C/G.1605-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90. II.G.7.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1989): *The CTC Reporter*, N° 27, Nueva York, segundo trimestre.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1985): *Etapas de Europa*, Luxemburgo.
- _____ (1986): *Un viaje a través de Europa*, Luxemburgo.
- _____ (1987a): *European Economy*, N° 34, Bruselas, noviembre.
- _____ (1987b): *Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, edición abreviada, Luxemburgo.
- _____ (1988a): *European Economy*, N° 38, Bruselas, noviembre.
- _____ (1988b): *Boletín de las Comunidades Europeas*, N° 10, 21° año, Luxemburgo.
- _____ (1988c): *Boletín de las Comunidades Europeas*, N° 7/8, 21° año, Luxemburgo.
- _____ (1988d): *Boletín de las Comunidades Europeas*, N° 9, 21° año, Luxemburgo.
- _____ (1988e): *La realización del mercado interior: un espacio sin fronteras*, Informe sobre la evolución de los trabajos exigidos en el artículo 8B del Tratado, Bruselas.
- _____ (1989a): *European Economy*, N° 39, Bruselas, marzo.
- _____ (1989b): *European Economy*, N° 40, Bruselas, mayo.
- _____ (1989c): *Trece años de cooperación al desarrollo con los PVD de Asia y de América Latina: datos y resultados de la experiencia*, Informe decenal, Bruselas.
- _____ (1989d): *La aplicación de la ayuda financiera y técnica en favor de los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia*, Undécimo informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas.
- _____ (1989e): *Boletín de las Comunidades Europeas*, N° 6, 22° año, Luxemburgo.
- _____ (1989f): *Boletín de las Comunidades Europeas*, N° 7/8, 22° año, Luxemburgo.
- Dornbusch, Rudiger (1989): *Europe 1992: macroeconomic implications*, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Fieleke, Norman (1989): *Europa en 1992, Perspectivas económicas*, N° 69, Washington, D.C., Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, Embajada de los Estados Unidos de América.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1948): Ginebra.
- Grabendorff, Wolf (1989): *Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones, Integración Latinoamericana*, N° 144, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), abril.
- Harbek, Rudolf (1987): *El impacto de la Comunidad Europea en las políticas exteriores de los países miembros, la formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), Grupo Editor Latinoamericano.
- Iglesias, Enrique (1987): *Nuevas formas de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y América Latina, Estudios internacionales*, año XX, N° 79, Santiago de Chile, RIAL, julio-septiembre.
- Instituto de Estudios Económicos (1988): *Los efectos del Mercado Unico Europeo*, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N° 4, Madrid.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1987): *Europa occidental y la deuda externa de América Latina*, Dossier N° 11, Madrid, junio.
- _____ (1989a): *Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina: balance y perspectivas*, documento de base, Madrid, mimeo.
- _____ (1989b): *América Latina y Europa en los 90: ¿hacia una nueva relación?*, informe de conferencia N° 3, Madrid.
- Julienne, Hubert (1987): *Cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones*, documento de trabajo N° 4, Madrid, IRELA.
- Koopmann, G. y H. Scharrer (1989): 'Fortress Europe'- an illusion or a real danger?, *Intereconomics*, vol.24, N° 5, Hamburgo, Verlag Weltarchiv GmbH, septiembre-octubre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1988): *Development Co-operation*, París.
- _____ (1989): *Development Co-operation*, París.
- Peck, Merton J. (1989): *Industrial organization and the gains from Europe 1992*, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., Brookings Institution.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1988): *La situación económica de la Comunidad Europea (CEE) y sus relaciones con América Latina y el Caribe* (SP/CL/XIV.O/Di), N° 11, Caracas.
- _____ (1989): *Documento del grupo latinoamericano en Bruselas: informe sobre las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea (período 1988-1989)* (SP/CL/XV.O/Di), N° 12, Caracas.
- Smith, Alasdair y Anthony Venables (1988): *An assessment based on a formal model of imperfect competition and economies of scale*, *Research on the "Cost of Non-Europe"*. *Basic Findings*, vol.2, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas.
- Viñals, José (1988): *El sistema monetario europeo. España y la política macroeconómica*, documento de trabajo N° 8804, Madrid, Banco de España, Servicio de Estudios.

La competitividad de las economías pequeñas de la región

*Rudolf Buitelaar**

*Juan Alberto Fuentes***

El presente artículo explora los cambios ocurridos entre 1978 y 1988 en las fuentes de competitividad para las exportaciones que los países pequeños dirigen a los países industrializados de economía de mercado.

La crisis de los años ochenta tuvo un fuerte impacto sobre los países latinoamericanos y sus posibilidades de desarrollo quedaron supeditadas a sus modalidades de incorporación a los mercados internacionales. Se están registrando importantes transformaciones en esas modalidades que se traducen, por ejemplo, en el auge de las exportaciones no tradicionales.

Al analizar el crecimiento de las exportaciones a los países de la OCDE entre 1978 y 1988 se advierte que la mayor parte de tal crecimiento corresponde a los productos naturales sin elaborar y a los que dependen de una mano de obra barata y no calificada. No obstante, para un número importante de renglones el aumento de las exportaciones se sustenta en una base más diversificada, que incluye la incorporación de ciencia y tecnología. Entre ellos figuran los productos que, con aprovechar los recursos naturales y una mano de obra barata, afirman su capacidad de competencia aplicando estrategias de comercialización basadas en la diferenciación de productos; además, han habido algunas exportaciones de manufacturas ligadas a los recursos naturales disponibles.

Este artículo se propone aportar elementos de juicio al análisis de las condiciones concretas que deben enfrentar los países pequeños cuando quieren modificar su modo de incorporación a los mercados mundiales. Mientras que en los países grandes y medianos de la región hay un consenso bastante generalizado acerca de las bondades de las estrategias de desarrollo orientadas hacia el exterior que giran en torno a la competitividad basada en el progreso técnico y en el perfeccionamiento de los recursos humanos, parece haber alguna controversia acerca de las posibilidades de éxito de este tipo de estrategia para los países pequeños; en todo caso, el tema merece mayor estudio. El artículo llega a la siguiente conclusión: hay experiencias que demuestran la existencia de razones de peso para apoyar el desarrollo de la competitividad y la sustentabilidad de países pequeños de América Latina y el Caribe, mediante el aprovechamiento de sus ventajas comparativas, y la aplicación de la ciencia y la tecnología a los sectores cuya capacidad de competir se basa en recursos naturales sin elaborar o el uso de mano de obra barata o no calificada.

*Oficial de asuntos económicos de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

**Oficial de asuntos económicos de la Oficina del Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Introducción

En la extensa bibliografía sobre el desarrollo de las naciones pequeñas suele emplearse el ingreso, la superficie geográfica y la población como principales criterios para definirlos (Kuznets, 1960; Perkins y Syrquin, 1989). Las limitaciones que impone el tamaño al desarrollo se asocian comúnmente con la estrechez del mercado interno y la limitación de recursos, que presentan patrones comunes en cuanto a coeficientes más elevados de comercio y menor diversificación de la oferta. Los datos econométricos apuntan a la población como factor de particular importancia entre los que determinan la estructura del comercio y las modalidades de diversificación. Para los países en desarrollo, el tamaño se ha considerado además, como una limitación importante de su margen de maniobra, es decir, de su posibilidad de elegir entre distintas opciones de política, lo que a su vez tiende a reforzar las restricciones que imponen otras variables, como las divisiones étnicas, la ubicación geográfica, la escasa disponibilidad de recursos naturales, las elevadas expectativas de consumo y la exigua base tecnológica (Seers, 1981). También preocupan crecientemente las limitaciones ecológicas que resultan de la escasez de recursos en países pequeños densamente poblados (Foy y Daly, 1989). En cambio, el tamaño aparentemente habría actuado como fuerte acicate para crear el denominado "corporativismo democrático", que permite a los países pequeños de Europa occidental conjugar la estabilidad política, el desarrollo social y una economía abierta y competitiva para adaptarse a una economía internacional en acelerada transformación (Katzenstein, 1985).

En los países pequeños de América Latina y del Caribe la crisis del decenio de 1980 que sacudió en general a la región parece haber estimulado importantes procesos de transformación económica, que suponen una mayor exportación de productos no tradicionales, pese a los graves efectos negativos que tuvo. Como primer objetivo, este trabajo se propone identificar algunas de las características básicas de ese proceso. En segundo lugar se tratará de demostrar que en estos países la capacidad de competencia de sus mayores exportaciones sigue basándose principalmente en la dotación relativa de mano de obra no calificada y de recursos naturales, sujeta a limitaciones de orden tecnológico o ambiental. Un tercer objetivo fue el de explorar o analizar

tendencias, a fin de descubrir en qué forma se podría fomentar el desarrollo de nuevas fuentes de competitividad ya que, según la reciente proposición de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990a), estarían implicados no sólo los factores tradicionales de la producción —tierra y trabajo— sino también la absorción o el aprovechamiento paulatino del progreso técnico, tanto en la producción como en la comercialización.

Inspirado en el trabajo germinal de Kuznets sobre las naciones pequeñas, el estudio establece (para 1988) un límite superior de 10 millones de habitantes para definir a los países latinoamericanos y del Caribe que son pequeños, con un límite inferior de un millón a fin de excluir a aquellas naciones que se consideran a veces como "microestados" y que reúnen otras condiciones que las diferencian de los países un poco más grandes. Luego de excluir a los países que presentan dificultades estadísticas (Cuba y Panamá), o en que casi no ha habido aumento de las exportaciones (Nicaragua), se trazó la evolución de doce países latinoamericanos y del Caribe: cuatro del Caribe (Trinidad y Tabago, Jamaica, Haití y la República Dominicana); cuatro de América Central (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica); y cuatro de América del Sur (Ecuador, Bolivia, Uruguay y Paraguay).

En este trabajo se analizan las tendencias recientes fundamentales que parece seguir la participación de los países pequeños en la economía internacional. Se ha tomado el comportamiento de sus exportaciones a la OCDE como indicador de su capacidad de competencia. Para comenzar, se describen las fuentes de competitividad en el plano nacional (véase la sección I a continuación), tomándose en cuenta la intensidad de empleo de la mano de obra no calificada y de los recursos naturales como factores de la producción. Luego (sección II) se centra la atención en las fuentes de competitividad al nivel industrial y se examina la creciente complejidad de nuevas fuentes, incluso los procesos de progreso tecnológico y de aglomeración industrial.

En el análisis se emplean las estadísticas de importación registradas en los países de la OCDE. Tienen el inconveniente de no dar necesariamente un cuadro completo de la capacidad de competencia de un país. Sin embargo, por ser homogéneas y recientes, ofrecen una visión imparcial de la competitividad internacional, no distorsionada por el efecto de las preferencias comerciales recíprocas de los países caribeños o latinoamericanos¹. El análisis se basa en la comparación entre las estadísticas de importación para 1978 y para 1988 de los países de la OCDE.²

I

Fuentes de competitividad en el plano nacional

Se ha progresado considerablemente en el análisis conceptual de las fuentes de competitividad. Dosi y Soete (1988) señalan que las ventajas comparadas parecen ser más bien el resultado *ex post facto* de la dinámica del aprendizaje específico de cada sector y de cada país y de las transformaciones entre naciones y dentro de sectores en la capacidad de competencia de empresas y países. Según Porter (1990), la ventaja competitiva de una nación estaría determinada por un "diamante" que representa la interacción dinámica entre los factores de la producción, la demanda interna, la estructura del mercado y la estrategia de

la empresa, así como las industrias relacionadas y auxiliares.

¹ Este método excluye toda consideración normativa de los efectos de las preferencias comerciales recíprocas, así como el argumento de industria incipiente basado en las posibles exportaciones a mercados competitivos tras el acceso a mercados preferenciales.

² Se trata de cifras CIF, que no son comparables con las estadísticas de exportación FOB de los propios países pequeños. También puede haber diferencias por asincronismo de registros (exportación o importación) y por el trato acordado a zonas francas de producción.

Para los países caribeños y latinoamericanos pequeños, la principal fuente de nuevas exportaciones competitivas —a veces la única fuente— sería la disponibilidad relativa de factores de baja categoría, entre ellos en especial la mano de obra no calificada y los recursos naturales —restringidos en mayor grado por una menor superficie geográfica.³ Además, la relativa flaqueza de los demás determinantes de la competitividad, perjudicados a menudo por la pequeñez de estos países (sobre todo en lo que toca a la competencia, magnitud de la demanda interna y eficiencia de las industrias auxiliares), ha hecho descansar todo el peso de la competitividad únicamente en la disponibilidad relativa de los factores tradicionales de la producción. Este fenómeno se relaciona, por su parte, con la industrialización relativamente endeble en el pasado de los países pequeños de América Latina y el Caribe, que ha coartado sus posibilidades de progresar hacia la constitución de un “diamante” equilibrado.

A fin de determinar, para los países pequeños de la región, la intensidad relativa de uso de los factores en las exportaciones que crecieron entre 1978 y 1988, se desglosó el total de las exportaciones que aumentaron durante este período (XT) en las siguientes categorías: exportaciones de productos primarios basados en recursos naturales en bruto (NR), exportaciones de productos industriales de gran intensidad de uso de mano de obra (XIL), exportaciones de productos industriales de gran contenido de productos naturales elaborados (XINR), y exportaciones de otros bienes industriales (XIO).⁴ En primer lugar, se sumaron las exportaciones totales correspondientes a las categorías CUCI de tres dígitos (XT) que crecieron en este período (lo que representa las exportaciones adicionales (marginales)).

Los resultados son heterogéneos, como puede apreciarse en el cuadro 1; los aumentos relativos más altos se dan en la República Dominicana (170.1%) y en Costa Rica (110.0%), seguidos por Paraguay (105.8%) y Haití (101.0%). En una segunda operación, se efectuó una distinción entre las exportaciones de bienes industriales (manufacturas y semimanufacturas) y las de productos

Cuadro 1
VALOR (MARGINAL) DE LAS
EXPORTACIONES QUE CRECIERON ENTRE
1978 y 1988^a
(Miles de dólares y porcentajes)

	Miles de dólares	% de 1978
República Dominicana	1 207.4	170.1
Costa Rica	784.8	110.0
Paraguay	320.5	105.8
Haití	271.0	101.0
Ecuador	923.7	77.4
Uruguay	338.0	75.1
Honduras	418.4	68.2
Jamaica	337.6	44.9
Guatemala	264.4	31.2
El Salvador	86.9	18.7
Trinidad y Tabago	291.0	17.4
Bolivia	42.1	13.0

Fuente: Estadísticas elaboradas a base de COMTRADE (importaciones de la OCDE).

^a El valor corresponde a la diferencia entre las exportaciones de 1978 y de 1988. El porcentaje expresa la proporción de este valor en las exportaciones de 1978. Se excluyeron las exportaciones de oro de Bolivia y Uruguay. Los renglones de exportación que registraron un aumento se definieron al nivel de tres dígitos de la CUCI.

primarios (RN), a la vez que se descomponían los primeros en tres categorías: los que muestran un uso relativamente intensivo de mano de obra no calificada (XIL), aquellos en que predominan los recursos naturales (XINR) y otros (XIO). Presumiblemente estos últimos muestran una alta intensidad de uso de capital y tecnología.⁵

⁵ Los productos primarios corresponden por definición a las secciones 0, 1, 2 y 3 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Revisión 2, y los productos industriales a las secciones 4 a 8. Las exportaciones de oro correspondientes a la minería se clasificaron en el primer grupo, pero se excluían si correspondían a venta de reservas del Banco Central. Los capítulos o grupos de uso intensivo de mano de obra no calificada se definen como aquellos que registraban salarios inferiores en un 10% al salario medio en los Estados Unidos, aplicando las informaciones de Hufbauer (1970) sobre los salarios por hombre. Se consideró que los grupos de uso intensivo de mano de obra eran los 56, 61, 63, 65, 82, 83, 84, 85 y 89. Luego de excluirlas, los de uso intensivo de recursos naturales eran los que quedaban en las secciones 4, 5 y 6, mientras que en la categoría “otros” estaban los remanentes de los grupos 7 y 8. Por la existencia de plantas maquiladoras de armaduría en los sectores de la maquinaria y los equipos electrónicos, los grupos 74 y 77 se definieron también como de uso intensivo de mano de obra.

³ Incluso tierra muy fértil, como la vertiente del Pacífico en América Central, el clima favorable y las playas del Caribe, y los minerales.

⁴ Aritméticamente: XT = NR + XIL + XINR + XIO.

Cuadro 2
AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES (1978-1988):
INTENSIDAD DE USO DE LOS FACTORES^a
(Porcentajes del valor exportado)

	Recursos naturales primarios	Productos industriales Mano de obra	Recursos naturales	Otros
Paraguay	89.0	10.5	0.4	0.1
Bolivia	77.1	20.6	1.9	1.2
Ecuador	96.6	2.1	0.8	0.3
Jamaica	24.8	68.6	6.0	0.3
República Dominicana	34.2	62.3	3.3	0.2
El Salvador	34.7	57.6	6.8	0.9
Haití	3.8	90.4	3.1	2.4
Guatemala	54.3	38.2	4.1	1.7
Honduras	80.0	17.5	1.9	1.0
Costa Rica	54.3	43.2	2.0	1.2
Uruguay	57.0	36.5	4.8	1.7
Trinidad y Tabago	23.1	11.3	65.1	0.5

Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas COMTRADE.

^a Véase la nota a del cuadro 3. La nota 5 de pie de página indica el método de clasificación empleado.

La información presentada en el cuadro 2 confirma que el crecimiento de las exportaciones en las naciones pequeñas de América Latina y el Caribe con la importante excepción de Trinidad y Tabago, tuvo como principal puntal la exportación de bienes industriales de uso intensivo de mano de obra y de productos basados en los recursos naturales con escasa elaboración. Cuando es pequeña la población, surgen aparentemente diversos patrones, resultado de distintas combinaciones de emplazamiento geográfico, mano de obra barata y disponibilidad de recursos naturales, teniendo este último factor cierta relación con la densidad demográfica (salvo en los países petroleros de Trinidad y Tabago y Ecuador).

En el cuadro 3 se indica la relación entre la proporción de exportaciones industriales de uso intensivo de mano de obra (X_{II} como porcentaje de X_T), densidad demográfica y distancia a los Estados Unidos (Miami) para diez pequeños países de la región. Los resultados de una regresión múltiple —con un signo adecuado y significativo para el coeficiente de densidad y uno adecuado pero no significativo para la variable de distancia— se observan en el mismo cuadro. Estos resultados suponen que las exportaciones de manufacturas de uso intensivo de mano de obra

crecieron con rapidez mayor en los países de mayor densidad demográfica, resultado que concuerda con la teoría tradicional de las ventajas comparativas (Perkins y Syrquin, 1989).

En general, los países pequeños de América del Sur, que tienen un territorio relativamente más grande (Paraguay, Bolivia y Ecuador) dependen en mayor grado de los productos naturales sin elaborar. Los países más pequeños (República Dominicana, Jamaica, Haití y El Salvador) aprovechan su cercanía al mercado estadounidense y exportan mayor proporción de productos industriales de alto coeficiente de mano de obra, en gran parte gracias a la expansión de actividades de maquila (cuadro 3). Los países pequeños relativamente menos desarrollados de Europa, como Irlanda y Portugal, que exportan productos de maquila que suponen el uso de una mano de obra de baja calificación, parecen estar en una situación semejante (Walsh, 1988).

Trinidad y Tabago, Costa Rica, Guatemala y Honduras comparten las ventajas de un emplazamiento favorable y disponibilidad de recursos naturales. Los países centroamericanos todavía exportan a los países de la OCDE principalmente productos industriales de uso intensivo de mano de obra no calificada y bienes que su-

Cuadro 3
RELACION ENTRE EXPORTACIONES DE USO INTENSIVO
DE MANO DE OBRA, DENSIDAD DEMOGRAFICA Y DISTANCIA^a

	% de exportaciones que hacen uso intensivo de mano de obra ^b	Densidad de población (hab. por km ²)	Distancia a Miami (millas)
Paraguay	10.5	104	5 144
Bolivia	20.6	66	3 975
Uruguay	36.5	179	5 468
Guatemala	38.2	824	1 226
El Salvador	57.6	3 034	1 362
Costa Rica	43.2	566	1 400
Honduras	17.5	443	1 518
Jamaica	68	2 294	702
Haití	90	2 653	856
República Dominicana	62.3	1 411	1 018

Fuente: Cuadro 2, CELADE e informes anuales de líneas aéreas.

^a Los siguientes son los resultados del ejercicio de regresión, haciendo depender las exportaciones que hacen uso intensivo de mano de obra de la población y la distancia:

Constante	29.4
Error estándar de Y (estimación)	14.7
R al cuadrado	0.74
Número de observaciones	10
Grados de libertad	7

^b Coeficiente(s) X Error estándar de coeficiente t

Se refiere al porcentaje del total de exportaciones que aumentaron entre 1978 y 1988 (véase cuadro 2, segunda columna).

ponen una escasa elaboración de los recursos naturales de que disponen, aunque muchas son exportaciones nuevas. Sólo Trinidad y Tabago, gracias a su petróleo y capitales ha desarrollado sectores industriales que acometen una mayor elaboración de los productos locales y que también tienden a hacer uso intensivo de capitales.⁶ En cambio, Uruguay con un emplazamiento desfavorable pero con un territorio más grande, ha progresado más en la integración de industrias

⁶ Véase un análisis crítico de la industrialización basada en recursos naturales en Rowmer (1979).

que acusan altos coeficientes tanto de mano de obra como de recursos naturales (con importantes ramas de uso intensivo de mano de obra que forman parte del grupo 6 de la CUCI). Tanto Trinidad y Tabago, como Uruguay, y en menor grado Costa Rica, Guatemala y Honduras, chocan contra importantes barreras no arancelarias en los mercados foráneos, sobre todo cuotas para los productos siderúrgicos, textiles y de cuero. Además, por depender principalmente de las exportaciones de semimanufacturas, Trinidad y Tabago tiene ante sí mercados que han crecido mucho más lentamente que el de manufacturas.

II

Fuentes de competitividad a nivel industrial

En esta sección se examinarán más de cerca las fuentes de competitividad a nivel industrial, a fin de descubrir las posibilidades y opciones que se abren ante los países pequeños de la región para alcanzar fuentes superiores de competitividad. En el proceso de desarrollo, sobre todo en sus primeras etapas, Porter (1990) sugiere que las industrias con mayores posibilidades de éxito para un país son aquellas que cuentan con un mercado interno relativamente grande. Aunque el tema merece mayores investigaciones, los intentos anteriores de los países latinoamericanos y caribeños por expandir la demanda interna apoyándose en la integración regional como base para la industrialización no parecen haber dado fruto más que en muy pocas industrias competitivas. Las industrias de "acabado", que dependían estrechamente de la importación de materias primas, productos intermedios y tecnología, parecen haber estado demasiado ajenas a las condiciones de los factores que configuran la capacidad de competencia de esos países. Presumiblemente sólo cuando se produce una combinación de uso de un factor local relativamente abundante (mano de obra o recursos naturales) junto con el aprovechamiento de un mercado regional ampliado pueden desarrollarse ciertas industrias competitivas, como la de textiles de Guatemala y El Salvador y la cerámica en Uruguay.

Por lo demás, al analizar la evolución de la competitividad a nivel industrial en los países pequeños de la región en general se tiene la impresión de que el crecimiento de las exportaciones no puede explicarse por la competitividad, reforzada por la aplicación de la ciencia y la tecnología, y que las industrias que aportan la mayor parte del crecimiento de las exportaciones no se relacionan en forma definida por vínculos verticales u horizontales con otras industrias competitivas o con servicios tecnológicos. Sin embargo, hay algunas excepciones notables y son más variadas las fuentes de competitividad a nivel industrial que lo que cabría imaginarse dada la situación en su conjunto (cuadro 4 y gráfico 1). Específicamente, tiende a mostrar amplia varia-

ción el grado de dependencia de los factores básicos como fuente de competitividad, así como el progreso técnico alcanzado.

a) *Las manufacturas de uso intensivo de mano de obra*

El fenómeno más notorio en lo que toca a las importaciones de la OCDE desde los países latinoamericanos pequeños es el aumento de las operaciones de maquila (cuadro 5) que se acogen a las disposiciones aduaneras de los Estados Unidos que gravan sólo el valor agregado en el extranjero y no los insumos estadounidenses.

En respuesta a un cuestionario de la CTC (1988) funcionarios de las empresas estadounidenses que se acogían a las disposiciones sobre actividades de maquila en el extranjero (antes renglones 807.00 y 806.3 del arancel estadounidense, ahora armonizados en los subgrupos 9802.00.60 y 9802.00.80) contestaron que ante la competencia de las importaciones, el establecimiento de operaciones fabriles fuera de los Estados Unidos se justificaba principalmente por las diferencias de costo de la mano de obra. Se consideraba en general que las disposiciones arancelarias eran de importancia secundaria, y que en tercer lugar figuraba la existencia de zonas francas o el tratamiento de mercaderías en depósito que pudieran acordar los gobiernos extranjeros.

El resultado confirma la conclusión de que la mayoría de las operaciones de maquila en los países latinoamericanos pequeños han buscado la disponibilidad de mano de obra barata como fuente principal de su competitividad. Habría que ver si las actividades maquiladoras contribuyen o no al establecimiento de la competitividad a largo plazo. La naturaleza del debate sobre este asunto ha evolucionado con el tiempo. En un comienzo se planteaba la interrogante del valor de estas actividades para el desarrollo nacional y se formularon varias críticas, muy conocidas, sobre la característica de enclave que tenían. Actualmente la discusión se centra en los mecanismos que podrían mejorar la relación entre la

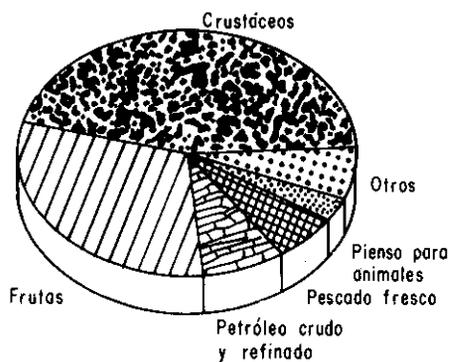
Cuadro 4
PRINCIPALES EXPORTACIONES A LA OCDE
(Millones de dólares a valores corrientes de 1978 y 1988)

	1978	1988		1978	1988		1978	1988
<i>El Salvador</i>			<i>Costa Rica</i>			<i>Honduras</i>		
Café	408.5	411.8	Prendas de vestir	28.8	260.3	Frutas	206.9	433.8
Crustáceos	12.9	28.5	Frutas	252.5	531.3	Café	222.2	156.8
Prendas de vestir	36.7	37.3	Café	289.6	292.6	Pescado y mariscos	17.0	102.9
Partes de maq. eléctrica	58.9	27.4	Carne	56.7	61.4	Carne	39.0	23.4
Azúcar	31.8	19.8	Flores y plantas	8.5	58.8	Prendas de vestir	3.3	63.6
Productos textiles	10.0	24.5	Pescado y mariscos	5.4	49.0	Miner. de met. com.	30.0	18.8
Algodón	63.3	0.4	Partes de maq. eléc.	6.3	39.0	Mad. simp. escuad.	24.8	18.8
Máquinas de oficina	14.8	0.9	Joyería	0.02	17.5	Algodón	14.3	0.2
Otros	39.2	41.0	Legumbres	2.8	13.4	Manufact. de madera	4.9	10.3
			Cacao	27.9	6.5	Tabaco	12.1	14.5
			Otros	35.0	141.3	Otros	39.1	76.1
<i>Haití</i>			<i>Jamaica</i>			<i>República Dominicana</i>		
Prendas de vestir	49.5	174.8	Bauxita	577.5	391.3	Prendas de vestir	48.0	550.0
Manufacturas varias	43.6	63.0	Azúcar	69.4	78.1	Arrabio	76.6	235.4
Partes de maq. eléctrica	21.1	67.3	Prendas de vestir	8.3	224.9	Azúcar	128.8	102.1
Café	61.7	40.1	Frutas	30.6	32.4	Manufacturas de cuero	5.1	82.5
Productos textiles	3.8	15.4	Bebidas alcohólicas	22.3	48.1	Joyería	0.1	78.8
Aceites esenciales	14.8	10.3	Alcoholes	0.05	15.9	Café	136.3	76.3
Manufacturas de cuero	4.8	10.2	Legumbres	3.4	14.9	Cacao	90.0	74.8
Cacao	8.9	5.2	Café	4.8	12.0	Partes de maq. eléc.	13.2	73.1
Minerales de metales comunes	16.2	—	Tabaco	6.8	9.7	Oro	5.1	95.5
Otros	43.9	76.5	Otros	28.4	72.2	Tabaco	48.4	65.8
						Frutas y legumbres	31.1	64.3
						Otros	126.8	272.8
<i>Paraguay</i>			<i>Bolivia</i>			<i>Ecuador</i>		
Soya	61.8	317.9	Minerales de metales comunes	169.7	101.2	Frutas	234.8	523.3
Café	53.7	63.5	Oro	0.06	77.9	Pescado y mariscos	44.4	513.1
Algodón	72.3	56.7	Estaño	92.4	31.0	Petróleo crudo	276.4	330.8
Cuero curtido	10.5	27.7	Café	6.4	19.2	Café	290.2	160.6
Cueros y pieles sin curtir	19.5	1.1	Minerales de metales preciosos	6.3	13.7	Cacao	142.8	114.4
Tabaco	13.2	7.6	Manufact. madera	4.4	2.0	Productos petroleros ref.	65.4	88.0
Piense para animales	12.6	10.6	Petróleo crudo	9.9	—	Piense para animales	12.0	40.4
Madera simplemente escuadrada	1.8	10.9	Azúcar	9.7	6.0	Chocolate	75.0	16.2
Carne y preparados de carne	26.3	6.4	Manufacturas de cuero	4.8	9.9	Mad. simplem. escuad.	11.6	15.4
Prendas de vestir	0.02	8.8	Soya	—	5.4	Fibras textiles	6.8	11.2
Otros	31.1	29.9	Madera simplemente escuadrada	6.7	11.6	Prod. veget. en bruto	1.4	9.1
			Otros	29.1	20.3	Otros	33.3	73.0
<i>Guatemala</i>			<i>Trinidad y Tabago</i>			<i>Uruguay</i>		
Café	494.6	350.8	Petróleo crudo	779.7	415.5	Prendas de vestir	109.1	138.6
Algodón	122.9	28.9	Prod. petrol.ref.	742.9	203.6	Hilados y otros pr. text.	52.7	92.0
Prendas de vestir	3.0	88.8	Productos químicos inorgánicos	33.9	117.8	Carnes y prep. de carne	38.0	100.8
Azúcar	37.9	41.0	Azúcar	39.9	30.4	Lana	58.0	62.1
Frutas	42.5	119.0	Fertilizantes	6.3	36.0	Arroz	32.5	58.4
Flores	11.4	26.6	Bebidas alcohólicas	11.3	30.3	Cuero curtido y manufacturas de cuero	56.1	71.3
Legumbres	3.7	26.6	Alcoholes	0.1	60.1	Pescado fresco	16.2	43.2
Carne	29.1	19.1	Barras de hierro	—	43.7	Frutas	10.5	36.5
Oleaginosas	13.2	15.5	Minerales de metales comunes	2.2	17.8	Oro	—	104.0
Moluscos	11.4	15.7	Cacao	12.7	3.7	Calzado	30.8	8.6
Tabaco	10.3	15.6	Otros	39.6	68.0	Piense para animales	12.5	12.0
Petróleo crudo	—	14.4				Otros	63.6	118.0
Otros						

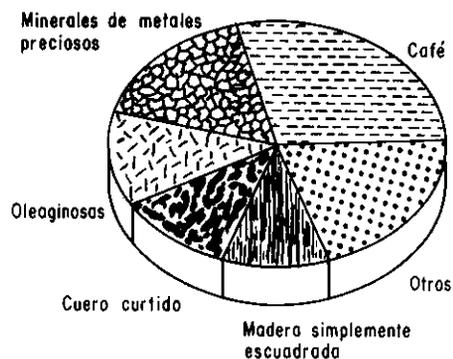
Fuente: Naciones Unidas, a base de datos COMTRADE, sobre estadísticas de importaciones de los países miembros de la OCDE.

Gráfico 1
COMPOSICION DE LAS MAYORES EXPORTACIONES A LA OCDE

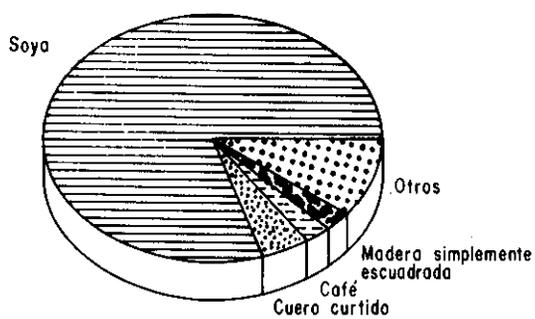
ECUADOR



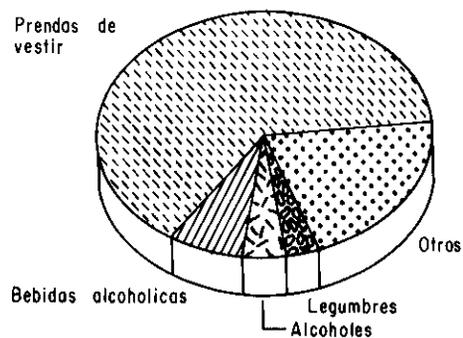
BOLIVIA



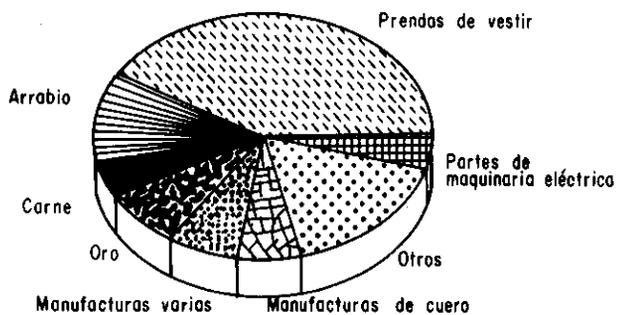
PARAGUAY



JAMAICA



REPUBLICA DOMINICANA



EL SALVADOR

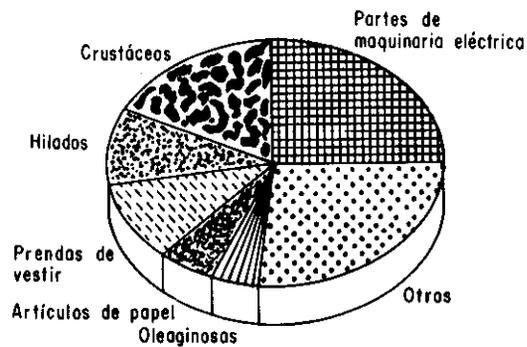
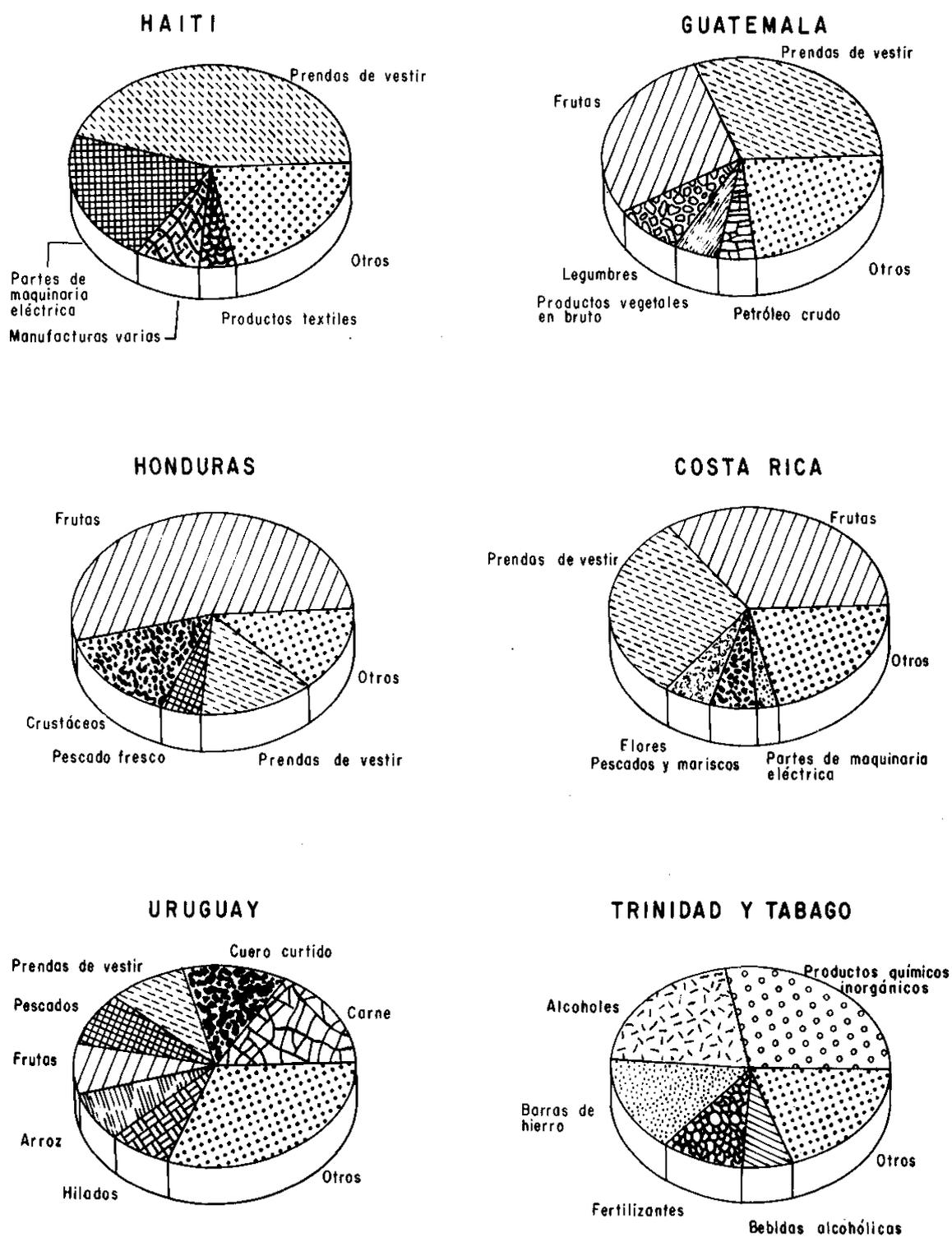


Gráfico 1 (conclusión)



Cuadro 5
 EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS DE
 PRODUCTOS ARMADOS EN EL EXTRANJERO
 (Porcentaje del total de las exportaciones a los Estados Unidos)

Algunos exportadores	1983	1986
República Dominicana	13.8	22.4
Costa Rica	15.9	14.2
Haití	41.3	38.6
Guatemala	0.2	1.5
Honduras	4.9	5.3
Jamaica	3.3	17.1

Fuente: Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos (CIC), *Annual report on the impact of the Caribbean Basin Recovery Act on United States industries and consumers, Second report*, septiembre de 1987 (apéndice A).

economía interna y las actividades de maquila para la exportación.

El principal beneficio de las armaduras para el desarrollo radica en su generación de empleos. Desde este punto de vista, no les quedan muchas otras posibilidades a los países con alto desempleo, escasos recursos naturales y mercados internos pequeños. Además, la difusión de una "disciplina industrial" a una fuerza trabajadora creciente podría facilitar un proceso futuro de perfeccionamiento paulatino de su capacidad. En algunos países las tendencias recientes apuntan a la posibilidad de establecer operaciones de maquila de uso intensivo de tecnología, que exigen una mano de obra especializada, aunque también existe la posibilidad de establecer actividades contaminantes (Sánchez, 1990). El informe de la CIC menciona posibles mecanismos de transferencia de tecnología, principalmente gracias a la adquisición de especialidades y disciplina por la fuerza trabajadora local y el aprendizaje de las tecnologías de proceso y de productos (CIC, 1988). También se aprecia el beneficio de las ventas locales a las firmas exportadoras nacionales, el establecimiento de redes de subcontratación y el suministro creciente de servicios a las zonas francas (ONUDI, 1988). Habría que evaluar hasta qué punto estas vinculaciones son fruto de las políticas aplicadas.

No todas las exportaciones de manufacturas con alto coeficiente de mano de obra de los países considerados corresponden a operaciones de maquila (cuadro 4). Estas tienden a tener mayor importancia relativa en el Caribe, El Salvador y

Costa Rica. En 1988 en la República Dominicana —el país con la mayor actividad maquiladora— el empleo generado por este sector superaba al que correspondía al resto del sector manufacturero (exceptuada la rama azucarera), y los ingresos de divisas eran mayores que los que rendían todas las demás exportaciones no tradicionales (PREALC, 1989). En otros países, incluso Honduras y Guatemala, y en mayor grado en Uruguay, la manufactura de uso intensivo de mano de obra tiende también a mostrar un alto coeficiente de uso de recursos naturales (productos de la madera, algodón, cuero curtido y lana) y se integra en mayor grado con el resto de la economía.

b) *Actividades de uso intensivo de recursos naturales*

Los productos basados en el aprovechamiento de recursos tradicionales y nuevos, con escasa elaboración, tuvieron un buen desempeño en el período 1978-1988. Entre ellos figuran en lugar destacado las frutas y el pescado y los mariscos (cuadros 4 y 6). Las exportaciones de bananas alcanzaron precios relativamente altos al finalizar el decenio de 1980 y constituyen fuente importante de divisas para Ecuador, Honduras, Costa Rica, Panamá y Guatemala. Estas exportaciones pueden ser fuente de competitividad para industrias tanto primarias como secundarias. En el auge de la banana de fines de los años cincuenta, el Ecuador se convirtió en un productor de primer rango mundial de las bolsas plásticas que se emplean para proteger a la banana durante su período de crecimiento. También se ha estudiado frecuentemente la fabricación de compota de bananas como alimento infantil, aunque aparentemente no ha resultado ser un proyecto tan bien logrado. El desarrollo de la industria de cajas de cartón en Costa Rica obedece principalmente a la demanda derivada del empaque de la banana.

Otras exportaciones fruteras dinámicas (cuadro 6) son las de ananás (o piña) y otras frutas tropicales, con un potencial para industrias primarias y secundarias igual o hasta mayor (los jugos de frutas tropicales, por ejemplo).

El aumento de las exportaciones de legumbres ofrece posibilidades semejantes; en cambio las exportaciones de plantas ornamentales, semillas y flores hacen frente a distintas exigencias tecnológicas y de encadenamiento. Todas ellas

Cuadro 6
PRINCIPALES EXPORTACIONES DE FRUTAS Y
HORTALIZAS A LOS ESTADOS UNIDOS
(Millones de dólares)

Pais y subgrupo	1978	1988
CUCI		
ECUADOR		
0573 Bananas	124.2	232.3
05 Total	125.1	238.4
COSTA RICA		
0579 Fruta fresca (ananás)	—	29.7
0573 Bananas	104.7	213.4
05 Total	111	262.9
GUATEMALA		
0545 Otras legumbres frescas	3.1	10.9
0546 Legumbres congeladas	—	12.1
0579 Fruta fresca (ananás)	0.1	9.9
0573 Bananas	25.4	83.4
05 Total	28.8	121.3
HONDURAS		
0579 Fruta fresca (ananás)	6	17.1
0573 Bananas	119.9	239.4
05 Total	129.3	264.5
REPUBLICA DOMINICANA		
0548 Productos vegetales (caña azucarera)	0.4	6.4
0565 Legumbres preparadas	4.5	12.7
0579 Fruta fresca (ananás)	1.2	8.5
05 Total	29.1	54.3
HAITI		
0579 Fruta fresca (ananás)	0.9	6.3
05 Total	1.2	6.7
JAMAICA		
0548 Productos vegetales (caña azucarera)	0.4	6.4
05 Total	1	10.7
PANAMA		
0579 Fruta fresca (ananás)	0.2	7.6
0573 Bananas	39.6	66.3
05 Total	41.4	77.4

Fuente: COMTRADE.

suponen la aplicación de la ciencia y la tecnología y el uso de nuevas técnicas de producción y comercialización, como ha ocurrido con la introducción de nuevas variedades que compiten con ventaja en los mercados de los países desarrollados.

Las exportaciones de pescado y mariscos ofrecen un ejemplo de exportaciones sujetas a

restricciones por el lado de los recursos naturales, y así lo demuestra el caso del camarón en Ecuador y en varios países centroamericanos. Como resultado del agotamiento de este recurso natural, es preciso desplegar un esfuerzo para dominar las dificultades tecnológicas de la producción de larvas en condiciones artificiales a fin de mantener la ventaja competitiva de esta industria. El dominio de esta tecnología podría ser fuente potencial de exportación de los servicios técnicos relacionados (CEPAL, 1990b).

c) Los productos de "nicho"

Las estadísticas de exportación de algunos países pequeños de la región comprenden una serie de renglones dinámicos y competitivos que todavía representan una parte relativamente pequeña del total. Hay quienes los denominan productos de "nicho" (Katzenstein, 1985). Suele explicarse el auge de estas exportaciones por el proceso de diferenciación de productos y mercados, la expansión de las industrias a todo el globo y la posibilidad relacionada de poder proporcionar renglones que cuentan con un mercado mundial relativamente reducido, con baja elasticidad de precio y alta elasticidad de ingreso. La búsqueda de estos nichos se ha convertido, en realidad, en uno de los puntales de los esfuerzos de las empresas de los países desarrollados por competir en los mercados internacionales (Peters, 1988).

Los países o las empresas grandes pueden no tener la flexibilidad necesaria para aprovechar porciones muy pequeñas del mercado, en tanto que las empresas o países pequeños pueden beneficiarse de la especialización en esos renglones. Además, ante la posibilidad de quejas por "lesión" en los mercados extranjeros, parecería buena estrategia mantener un volumen pequeño en el mercado para no amenazar al proveedor más grande, y centrar la atención más bien en la calidad que en los precios (Fudenberg y Tirole, 1984). Es así como los productos de "nicho" que se basan en las características de los recursos naturales o de un país en particular, que pueden incluir importantes diferencias de diseño o de productos, podrían aprovechar fuentes de competitividad por el lado tanto de la oferta como de la demanda. Los países latinoamericanos y

caribeños pequeños ofrecen varios ejemplos de buenos productos de "nicho".

Una empresa uruguaya desarrolló una adaptación tecnológica sobre la base de recursos naturales locales. El uso de la leña permitió que esta empresa obtuviera colores especiales, y el acceso al mercado argentino, gracias al sistema de integración, estimuló un proceso de aprendizaje sobre comercialización y mercados extranjeros. Actualmente la empresa ofrece varios productos competitivos en mercados muy exigentes (CEPAL, 1990c y Hernández, 1989).

Un productor salvadoreño de artículos textiles (toallas) se encontró un nicho en los mercados extranjeros al fabricar toallas de muy buena calidad con vistosos diseños típicos centroamericanos.⁷

El café Blue Mountain de Jamaica, que se vende a un precio al menudeo dos o tres veces más alto que el de otras variedades de *arabica*, es un caso de diferenciación de producto en que se destaca el país de origen así como la calidad de un producto tradicional.

En Costa Rica, las exportaciones de joyas, puertas y bastones fabricados con maderas duras tropicales han aprovechado la disponibilidad de esas maderas finas, los diseños creados en estrecho contacto con los compradores y el conocimiento de los mercados extranjeros.

La exportación de botones de tagua del Ecuador es otro caso de un nicho que aprovecha un recurso natural. El coco de la tagua (una palma) al secarse es tan duro que se le llama marfil vegetal. Un esfuerzo de investigación privado, casi de aficionado, que demoró varios decenios e incluyó el diseño de maquinaria e investigación de mercado, dio por resultado una industria, ahora floreciente, en que trabajan docenas de empresas y emplean a miles de obreros en la fabricación de botones para las casas de modas exclusivas de Italia y Francia.⁸

El auge de las exportaciones de "nicho" sugiere que ha habido una diversificación de las fuentes de la competitividad. Parecería explicar

esta evolución la combinación de las fuentes basadas en los factores de la producción con la diferenciación de los productos y un esfuerzo especial de comercialización.

d) *La búsqueda de encadenamientos de productos competitivos*

En vista de la débil demanda interna, incapaz de actuar como fuente única de competitividad, la búsqueda de fuentes más refinadas y diversificadas acaso debería apoyarse más bien en el estímulo de la oferta que en la atracción de la demanda. Una solución prometedora podría ser el establecimiento de cadenas eficientes de producciones, que iniciándose con industrias competitivas establecidas, permitieran lograr una competitividad creciente y sostenible, sobre todo para los países pequeños, en tanto que la influencia positiva de una mayor demanda interna sobre la competitividad podría ser más importante a niveles más altos de ingreso.⁹

Hopkins y Wallenstein (1986), Gereffi y Korzeniewicz (1990) y Porter (1990) han analizado las cadenas de productos competitivos desde distintos puntos de vista. Para Hopkins y Wallenstein una cadena de productos es un concepto necesario para analizar la evolución histórica del capitalismo. Se refiere al sistema de procesos de producción y trabajo que resulta en un producto determinado. Gereffi y Korzeniewicz amplían el concepto para abarcar no sólo los procesos de producción, sino de mercadeo, incluidos los servicios financieros y de comercio.

Para Porter, las relaciones entre las industrias en aglomeraciones pueden fortalecer las fuentes de competitividad de las industrias que forman parte del conjunto. Las industrias no sólo están unidas verticalmente (relaciones de comprador/proveedor) como en la versión de Wallenstein y Gereffi, sino también horizontalmente, cuando comparten clientes, tecnologías y especialidades; por lo tanto, comparten procesos comunes de aprendizaje, tanto en la etapa de producción como de mercadeo.

⁷ Información basada en una visita a la empresa por uno de los autores.

⁸ Basado en la visita a empresas por uno de los autores. Los resultados de este estudio fueron publicados por ONUDI, *Hacia una política industrial ecuatoriana* (PPD/R.24), Viena, junio de 1989.

⁹ Sin embargo, las exportaciones de productos típicos, por ejemplo a la población hispanoamericana de los Estados Unidos, podrían ser facilitadas por los mercados existentes en los países latinoamericanos.

Pese al predominio de las exportaciones basadas en el aprovechamiento de mano de obra no calificada o productos naturales sin elaborar, varios renglones de exportación estrechamente relacionados entre sí ilustran el potencial de una estrategia de exportación basada en las cadenas competitivas para los países pequeños de la región. Este concepto, más bien que el de las aglomeraciones de Porter, se emplea en el análisis siguiente, ya que el estudio de los encadenamientos horizontales exige informaciones sobre industrias específicas de estos países que no está disponible todavía.

En Uruguay la cadena competitiva más importante surge de la industria de confecciones laneras. El país es un gran exportador de lanas al mercado mundial. Entre las exportaciones de lana y artículos laneros figuran la lana, los *tops*, las prendas de vestir y artículos conexos. La industria del vestuario ha llegado a un refinamiento tal, que más de una docena de empresas en el Uruguay se han unido para crear servicios integrados de diseño y producción computarizados. Emplean a sus propios diseñadores que operan en las capitales de la moda. La fuerza de la industria de las prendas de vestir se aprecia por el auge de la ropa de algodón, industria relacionada en forma más o menos definida con la industria lanera por tener clientes en común, aunque el país tiene que importar la materia prima.

En cambio, una cadena de producciones que parece estar perdiendo su ventaja competitiva entre las actividades de mayor valor agregado es la cadena carne-cuero curtido-prendas de vestir-calzado, del Uruguay. La pérdida de competitividad en los eslabones de más alta productividad de esa cadena parece obedecer a la protección acordada a los productos nacionales, gracias a los reglamentos de importación para el cuero curtido. La calidad de los cueros nacionales no siempre es homogénea y la interrupción de los sumi-

nistros hace perder clientes a las industrias que los usan como materia prima.

Es interesante observar la diferente complejidad de la cadena de producción de hidrocarburos-productos químicos en Ecuador y Trinidad y Tabago. Mientras la crisis petrolera afectaba con mayor severidad a Trinidad y Tabago, sus productos químicos de base petrolera prosperaban en los mercados internacionales. Pese a la disponibilidad de petróleo en Ecuador, en cambio, los esfuerzos por diversificar la producción con productos químicos relacionados no han resultado fructuosos. En cambio, la cadena madera-semimanufacturas de madera-muebles, de Honduras parecería ofrecer otro ejemplo de reforzamiento de la competitividad gracias a una cadena de producciones. Estaría expedito el ascenso hacia actividades de mayor valor agregado, con la advertencia de que todo nuevo grado de desarrollo exige con premura la administración racional de la base de recursos naturales.

Un caso más claro de éxito es el de las exportaciones textiles (sobre todo toallas) de Guatemala, que se basa en la integración vertical de la comercialización, el diseño, la producción textil y el cultivo algodonero. Este caso es un ejemplo de la integración de dos actividades que eran distintas: la una basada en una sustitución regional de importaciones y la otra en exportaciones tradicionales a los mercados de los países desarrollados. La aplicación de sistemas integrales de control de plagas en el cultivo del algodón muestra en este caso también la posibilidad de resolver los problemas ambientales aplicando nuevos métodos que permiten aumentar tanto la competitividad como la sustentabilidad.

En función del "diamante" de Porter, el desarrollo de las cadenas de competitividad significa que la diversificación de fuentes abarca no sólo las condiciones relativas a los factores, sino también eficientes industrias de apoyo.

III

Conclusiones

Las estadísticas sobre las importaciones de los países de la OCDE en 1978 y 1988 desde una docena de pequeños países de América Latina y el Caribe muestran que la fuente primaria y a veces única de competitividad es la disponibilidad de mano de obra no calificada de bajo costo y de recursos naturales en bruto. La baja de precios de las exportaciones tradicionales de estos países los volvió muy vulnerables a los trastornos financieros del decenio de 1980. Las operaciones de maquila y las exportaciones de frutas y pescado y mariscos eran en muchos casos sus únicas opciones para incrementar sus ingresos de divisas.

Su transformación productiva con equidad —como propone la CEPAL— se plantea como una tarea formidable del decenio de 1990 para las economías pequeñas de la región. El hecho de que sigan dependiendo de la disponibilidad de factores de baja categoría —como la mano de obra no calificada y los recursos naturales— supone que para aumentar la capacidad de competencia tendrán que basarse en esas fuentes ya existentes de ventajas comparativas. La solución de acometer las operaciones de maquila que han resultado antieconómicas en los Estados Unidos por el elevado costo de la mano de obra seguramente será de importancia principalmente por sus efectos generadores de empleo. Sus efectos sobre el aprendizaje y la adquisición de especialidades quizá pudieran amplificarse aplicando programas especiales, al propio tiempo que se establecieran incentivos para lograr una mayor vinculación con el resto de la economía.

Combinar actividades con altos coeficientes de mano de obra y recursos naturales, aseguran-

do un acceso continuo a los mercados extranjeros (posiblemente con la concertación de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, en particular) será una tarea importante pero difícil que deberán cumplir los países pequeños de América Latina y el Caribe. También será preciso asegurar la aplicación de la ciencia y la tecnología a esos sectores o a actividades que se basan únicamente en el aprovechamiento de recursos naturales, tanto para mejorar la competitividad como para crear condiciones de sustentación ambiental. Ante el éxito seductor de algunos productos de "nicho", cabe preguntarse cómo fomentar este tipo de resultado, que —aparte una trayectoria pasada de innovación y creación imaginativa, junto con un conocimiento completo de las condiciones del mercado en sectores muy especializados— exigirá una mayor innovación y capacidad de adaptación.

Por último, el fortalecimiento de las aglomeraciones nacionales como un mecanismo de estímulo por el lado de la oferta a fin de perfeccionar las fuentes de la competitividad podría resultar una solución más práctica para lograr el desarrollo en esta etapa que confiar exclusivamente en los mecanismos de atracción por el lado de la demanda, gracias a un mayor mercado interno. Son muchas las derivaciones para los sistemas de integración. Su tarea principal parece radicar en la creación de mecanismos regionales de cooperación tecnológica, comercial y educativa, orientados hacia el exterior, a fin de mejorar las fuentes de competitividad basadas en los factores de la producción que han moldeado la estructura de las exportaciones de los países en el pasado y que seguirán actuando en el futuro cercano.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (L.C/G.1601, SES.23/4), Santiago de Chile, 19 de marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.90.II.G.6.
- _____ (1990b): Cultivo del camarón en Ecuador, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (L.C/G.1601, SES.23/4), Santiago de Chile, 19 de marzo, recuadro V.4. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.90.II.G.6.
- _____ (1990c): Cerámica de Uruguay, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (L.C/G.1601, SES.23/4), Santiago de Chile, 19 de marzo, recuadro V.1. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: s.90.II.G.6.
- CTC (Comisión Internacional de Comercio de los Estados Unidos) (1988): *The Use and Economic Impact of TSUS Items 806.30 and 807.00*, Washington, D.C., mayo.
- Demas, W.G. (1965): *The Economics of Development in Small Countries, with Special Reference to the Caribbean*, Montreal, Mc Gill University Press.
- Dosi, G. y L. Soete (1988): Technical change and international trade, G. Dosi, C. Freeman y otros (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Foy, G. y H. Daly (1989): *Allocation, Distribution and Scale as Determinants of Environmental Degradation: Case Studies of Haiti, El Salvador and Costa Rica*, Environmental Department Working Paper, N° 19, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre.
- Fundenberg, D. y J. Tirole (1984): The fat-cat effect, the puppy-dog ploy, and the lean and hungry look, *The American Economic Review*, vol. 74, N° 2, San Francisco, California, American Economic Association, mayo.
- Gereffi, G. y Miguel Korzeniewicz (1990): Commodity chains and footwater exports in the semiperiphery, William Martin (ed.), *Semiperipheral States in the World Economy*, Westport, Greenwood Press.
- Hernández, J. (1989): Informe sobre la empresa de cerámicas Metzen y Senna, Montevideo, Oficina de la CEPAL, División de Transporte y Comunicaciones, agosto, mimeo.
- Hopkins, Terence K. e Immanuel Wallerstein (1986): Commodity chains in the world economy prior to 1800, *Review*, vol. x, Binghamton, Nueva York, Fernand Braudel Center.
- Hufbauer, G.C. (1970): The impact of national characteristics and technology on the commodity composition of trade in manufactured goods, R. Vernon (ed.): *The Technology Factor in International Trade*, Nueva York, NBER (National Bureau of Economic Research Inc.), Columbia University Press.
- Katzenstein, P.J. (1985): *Small State in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Londres, Cornell University Press.
- Kuznets, S. (1960): Economic growth of small nations, E.A.G. Robinson (ed.), *Economic Consequences of the Size of Nations*, Londres, Macmillan Publishing Co., Inc..
- Lewis, V.A. (ed.) (1976): *Size, Self-determination and International Relations*, Kingston, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de las Indias Occidentales.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1988): *Export Processing Zones in Transition. The Case of the Republic of Korea*, Viena, junio.
- _____ (1989a): *Toward Linking Export Processing Zone Firms with the Domestic Economy: the Case of the Republic of the Philippines*, Viena, junio.
- _____ (1989b): *Hacia una política industrial ecuatoriana*, Viena, junio.
- Perkins, D.W. y M. Syrquin (1989): Large countries: the influence of size, H. Chenery y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. II, Amsterdam, Elsevier.
- Peters, T. (1988): *Thriving on Chaos. A Handbook for a Management Revolution*, Nueva York, Alfred A. Knopf Inc..
- Porter, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1989): *El sistema integrado de producción en el sector textilero de la República Dominicana*, Documento de trabajo N° 334, Santiago de Chile, agosto.
- Rowmer, M. (1979): Resource-based industrialization in the developing countries; a survey, *Journal of Development Economics*, vol. 6, N° 2, junio.
- Sánchez, R.A. (1990): Health and environmental risks of the maquiladora in Mexicali, *Natural Resources Journal*, vol. 30, N° 1, Albuquerque, Nuevo México, University of New Mexico School of Law, primer trimestre.
- Seers, D. (1981): Development options: the strengths and weaknesses of dependency theories in explaining a government's room to manoeuvre, D. Seers (ed.), *Dependency Theory. A Critical Reassessment*, Dover, Estados Unidos, Frances Pinter (Publishers) Ltd.
- Walsh, V. (1988): Technology and the competitiveness of small countries: review, en C. Freeman y Bengt-Ake Lundvall (eds.), *Small Countries Facing the Technological Revolution*, Londres, Pinter Publishers.

Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile

*Torben Huss**

La reestructuración industrial y la incorporación de la tecnología moderna son indispensables para aumentar la productividad y desarrollar la competitividad internacional en las industrias de América Latina.

Las empresas transnacionales son la fuente principal de la tecnología industrial en el mundo, y la mayoría de los países de América Latina seguirá dependiendo del acceso a esa tecnología extranjera para modernizar sus industrias.

Para las empresas, el proceso de adquirir y asimilar tecnología extranjera es difícil y exige muchos recursos, puesto que supone buscar la tecnología más adecuada, negociar un acuerdo óptimo con el proveedor extranjero y adaptar la tecnología obtenida a las condiciones locales. Además la empresa receptora debe aprender a dominar esa tecnología con el fin de aprovechar al máximo los recursos del país y establecer una posición de competitividad internacional. En este artículo se analizan las formas en que la creación de empresas nacionales de servicios técnicos (llamadas también empresas de servicios de ingeniería) pueden mejorar y facilitar la transferencia de tecnología extranjera hacia los países de América Latina mediante la ayuda prestada a las empresas nacionales para que puedan realizar una mejor selección, adaptación y asimilación de la tecnología importada.

Esto es lo que se pone de relieve en el presente estudio del caso de la Fundación Chile, innovadora empresa chilena de consultoría y servicios técnicos que muestra una forma de superar las barreras de la transferencia tecnológica.

*Experto asociado de la Unidad Conjunta CEPAL/CEI sobre Empresas Transnacionales. El autor desea agradecer a Michael Mortimore, de la Unidad Conjunta, sus valiosos comentarios sobre este artículo, así como a Pablo Herrera, de la Fundación Chile, por la información proporcionada.

Introducción

La adquisición de capacidad tecnológica es un requisito básico para el crecimiento y el desarrollo sostenidos de los países de América Latina y el Caribe. El cambio tecnológico se ha acelerado en los últimos años, por lo que el ritmo del progreso tecnológico se considera ahora de fundamental importancia para el comercio y la competitividad internacionales.

No obstante, en la mayoría de los países de la región la demanda de tecnología no puede ser satisfecha inmediatamente por la capacidad tecnológica nacional. Por consiguiente, estos países dependen de la transferencia y difusión de recursos tecnológicos extranjeros para transformar y modernizar sus industrias.

Para las empresas, el proceso de adquirir capacidad tecnológica en el extranjero (es decir, ir en busca de la tecnología más adecuada, negociar un acuerdo óptimo con el proveedor extranjero y luego asimilar la tecnología y adaptarla a las condiciones del país), resulta prolongado y exige muchos recursos, especialmente cuando la tecnología no está plenamente incorporada en la maquinaria y los equipos que pueden comprarse hechos, o cuando es nueva y altamente especializada.

Desafortunadamente, a los encargados de formular las políticas en los países en desarrollo les cuesta resolver estos problemas. La tecnología no es un producto homogéneo. Los costos, beneficios potenciales y características técnicas deben abordarse dentro del marco de casos específicos. Hay pocas reglas o soluciones generales, pero la mayoría de los estudios parecen concordar en que aquellos países en desarrollo que tienen la capacidad para buscar y evaluar tecnología extranjera suelen estar generalmente en situación de adquirir y aplicar los recursos técnicos que necesitan en condiciones satisfactorias.¹

Sin embargo, ¿cómo pueden los gobiernos de los países en desarrollo fortalecer esta capacidad donde ella existe, o implantarla donde todavía no existe?

En este artículo se analiza la promoción y creación de empresas nacionales de consultores y servicios técnicos, y la forma en que ellas pueden mejorar y facilitar la transferencia de tecnología

¹ Para una visión de conjunto, véase Vernon, 1988.

extranjera a los países en desarrollo ayudando a las industrias nacionales a realizar una mejor selección, adaptación y asimilación de la tecnología importada.² Asimismo, se sopesa en especial si las empresas de servicios técnicos que toman la forma de operaciones conjuntas entre compañías transnacionales y agentes nacionales tienen mejores posibilidades de extender y fortalecer su capacidad de prestar dichos servicios en los países en desarrollo.

El artículo se inicia con un examen (en la sección I) del significado específico que se dará a las expresiones "tecnología" y "transferencia de tecnología". Luego, se analizan diversas formas de transferencia de tecnología desde las empresas transnacionales hacia los países en desarrollo, con el fin de entender por qué han ido cobrando cada vez mayor importancia aquellas formas en que el país receptor retiene la propiedad mayoritaria o total del proyecto de inversión o empresa. En seguida se examinan los requisitos y limitaciones a que la empresa receptora debe atenerse para asimilar, adaptar y difundir eficazmente la tecnología transferida.

En la sección II del artículo se describen las características de las empresas de servicios técnicos con el propósito de examinar la forma en que pueden ayudar a las empresas nacionales en el proceso de transferencia tecnológica. También se analizan los factores limitativos que enfrentan las empresas nacionales de servicios técnicos en los países en desarrollo y se plantea la cuestión

de si las operaciones conjuntas con empresas transnacionales simplifican la difícil fase inicial y aportan las aptitudes tecnológicas necesarias.

En la sección III se presenta un estudio de caso con el fin de lograr una mayor comprensión de la forma en que una empresa nacional de servicios técnicos, en operación conjunta con una empresa transnacional, puede crear esas aptitudes tecnológicas y facilitar la transferencia de tecnología a un país en desarrollo. La ventaja de la metodología basada en casos prácticos es que permite analizar y comprender una situación compleja en la que hay una interrelación de muchas variables. Las conclusiones a que se llegue pueden no tener una validez general, pero presentan una experiencia específica que puede constituir una valiosa fuente de aprendizaje.

El caso elegido es la Fundación Chile. Se trata de una operación conjunta entre el Gobierno de Chile y la empresa transnacional ITT con sede en los Estados Unidos, y su objetivo es transferir a Chile aquellas tecnologías que puedan mejorar la utilización de los recursos naturales del país y de su capacidad productiva y estimular la creación de nuevas empresas comerciales basadas en dichas tecnologías (Fundación Chile, 1986). El estudio de este caso se basa principalmente en entrevistas al señor Pablo Herrera, gerente de la Fundación Chile, y en material obtenido de informes anuales y otras publicaciones de la Fundación.

I

La tecnología y la transferencia de tecnología

1. *La tecnología: definición*

Es importante aclarar desde el comienzo el concepto de tecnología usado en este estudio. A menudo se entiende por tecnología la maquinaria

² Sin embargo, debe dejarse establecido desde el comienzo que en este artículo se plantea que las empresas de servicios técnicos son una condición importante, pero no suficiente, para cumplir las metas del desarrollo en cuanto a la transferencia de tecnología.

y otras formas de "componentes físicos". Sin embargo, es más que eso. Tiene que ver con los conocimientos necesarios para producir bienes o servicios específicos. Parte de estos conocimientos están incorporados en las máquinas, pero la mayor parte lo está en forma de aptitudes humanas, métodos de gestión administrativa, tareas habituales y estructuras orgánicas. De este modo, Mansfield (1968, p.93) ha definido la tecnología como "el acervo de conocimientos (técnicos o de administración) que permite la adopción de nue-

vos productos o procesos”; la técnica difiere de la tecnología en que “la primera es un método de producción en un momento dado que está definido por el equipo y el método de gestión administrativa que se usan, en tanto que la segunda es la *totalidad* de los conocimientos usados en la producción”.

2. *La transferencia de tecnología: definición*

La transferencia de tecnología se entiende mejor como el proceso de adquirir capacidad tecnológica desde el exterior. Contiene tres etapas: i) la transferencia de tecnologías existentes para producir bienes y servicios específicos; ii) la asimilación y difusión de esas tecnologías en la economía receptora, y iii) el desarrollo de la capacidad nacional de innovación (CET, 1987). Por lo tanto, la transferencia de tecnología no se completa adquiriendo conocimientos técnicos (información incorporada en planos o manuales operativos) o los medios de llevarla a cabo, como los bienes de capital. La transferencia de tecnología sólo se completa cuando el país receptor alcanza una comprensión cabal de la tecnología o ha adquirido la capacidad tecnológica para usarla eficazmente. Ello exige la capacidad de adaptar y modificar la tecnología a las condiciones del país y mejorarla mediante la innovación. La capacidad tecnológica se puede alcanzar mediante la formación de capital humano, y está vinculada con la educación, la capacitación laboral, la experiencia y los esfuerzos específicos para entender, adaptar o mejorar la tecnología o para crearla.

3. *Diferentes formas de transferencia de tecnología*

Las empresas transnacionales son la fuente principal de tecnología industrial en el mundo y los actores más importantes en la transferencia internacional de tecnología. Las inversiones extranjeras directas han sido tradicionalmente la modalidad principal por medio de la cual las empresas transnacionales han transferido tecnología a los países en desarrollo, pues suponen la propiedad directa y continua de la tecnología.

Según Caves (1982, cap. 1), es importante para una empresa transnacional mantener el control de su tecnología porque se la considera

parte de los “activos intangibles” de las empresas; dichos activos (como los derechos de propiedad industrial, conocimientos técnicos no patentados, conocimientos de comercialización, etc.) dan a la empresa una ventaja competitiva sobre otras. Esto apunta a una transferencia limitada de tecnología por la vía de las inversiones extranjeras directas, ya que las empresas transnacionales se resisten a compartir sus activos intangibles.

La transferencia de tecnología se hace principalmente a través del establecimiento de industrias vinculadas al país receptor, o mediante el envío a las empresas del país de personal capacitado en comisión de servicio. Sin embargo, desde fines del decenio de 1970, han cobrado importancia otros mecanismos. Las empresas transnacionales intensifican su uso de operaciones conjuntas y transacciones distintas de las contribuciones al capital social, como las siguientes: i) acuerdos de licencia; ii) acuerdos de concesión; iii) contratos de administración; iv) contratos de comercialización; v) contratos de servicios técnicos; vi) contratos llave en mano, y vii) subcontratos internacionales.

Esta gama amplia de actividades empresariales internacionales se enmarca en la expresión “nuevas formas de inversión”. Según Oman (1989), estas nuevas formas de inversión tienen un denominador común: una compañía extranjera proporciona activos (por ejemplo, equipos y tecnología) para un proyecto de inversión o empresa en un país receptor, pero los intereses en el país receptor mantienen una participación mayoritaria o el control total del proyecto de inversión o empresa.

Varios factores han dado lugar al auge de las nuevas formas de inversión. La rápida expansión de las empresas transnacionales a fines de los decenios de 1960 y 1970 aumentó la competencia mundial entre los exportadores de tecnología, lo que permitió a los gobiernos de los países en desarrollo promulgar leyes restrictivas que limitaban el establecimiento de subsidiarias de las empresas transnacionales en propiedad absoluta. Muchos gobiernos vieron en las nuevas formas de inversión un modo de intensificar el control de la producción por el país receptor y de incrementar la transferencia de tecnología. No obstante, en la actualidad hay tendencia en la mayoría de los países en desarrollo a liberalizar las políticas relativas a las inversiones extranjeras di-

rectas, con el fin de aumentar sus flujos. La disminución de los préstamos bancarios voluntarios y los agudos problemas de balanza de pagos a que se enfrentan muchos países han tenido como consecuencia una necesidad de inversiones que se sobrepone a las inquietudes que existían respecto de la participación en el capital social. Además, y en forma muy generalizada, las inversiones extranjeras directas se consideran la fuente más importante de tecnología nueva y el camino principal de acceso a los mercados internacionales de exportación, ambos recursos que se necesitan con urgencia para incrementar la competitividad internacional.

A pesar de este revés para los objetivos originales de las políticas, hay indicios de que las nuevas formas de inversión seguirán cobrando importancia en los países en desarrollo. En primer lugar, algunos de los más grandes y más industrializados ya han establecido una considerable capacidad nacional de gestión administrativa, tecnología y producción de equipos y por lo tanto están en condiciones de adquirir y negociar activos específicos suministrados por proveedores extranjeros. En segundo lugar, un gran número de empresas transnacionales se han dado cuenta de que una participación minoritaria e incluso una posición de no participación en el capital social no significa necesariamente un control insuficiente de los activos intangibles (por ejemplo, la tecnología). De hecho, un número creciente de empresas transnacionales comprueban que pueden obtener atractivos ingresos de la venta de activos intangibles sin tener que financiar los proyectos de inversión, lo que significa menos riesgos comerciales y políticos que las inversiones extranjeras directas. Así ocurre cuando el socio en el país receptor está en condiciones de hacer una valiosa contribución, la tecnología es de eficacia comprobada y estandarizada, o es de interés secundario en relación con las principales actividades en que participa la empresa transnacional (Dunning y Cantwell, 1986). Por otra parte, las empresas pequeñas y medianas con sede en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que no cuentan con los recursos para emprender una operación de inversión extranjera directa usan las nuevas formas de inversión como estrategia para internacionalizar sus actividades y competir con las principales empresas transna-

cionales y los que encabezan la participación en el mercado (Oman, 1989).

Cabe entonces preguntarse si las nuevas formas de inversión pueden tener como resultado una real transferencia de tecnología hacia las empresas de los países en desarrollo y, de ser afirmativa la respuesta, qué capacidad de absorción de la tecnología tienen las empresas receptoras. Este aspecto se examinará en la sección siguiente.

4. La transferencia de tecnología y el cambio técnico en las empresas de los países en desarrollo

La característica predominante de las empresas de los países en desarrollo ha sido el hecho de que se han mantenido en mayor o menor grado como receptores pasivos de tecnología proveniente de las empresas transnacionales. Protegidas tras barreras comerciales, dichas empresas carecían de incentivos para emprender una activa estrategia orientada a aumentar la productividad por medio de las innovaciones. La tecnología se compraba a las empresas transnacionales porque era más rápido que crearla en el país, y los altos costos de la tecnología importada se podían traspasar a los consumidores.

Los estudios iniciales del desarrollo tecnológico en el Tercer Mundo se centraron más que nada en los problemas asociados con la transferencia de tecnología desde los países más ricos a los más pobres. Estos problemas se relacionaban principalmente con el costo y conveniencia de la tecnología transferida. Se planteaba que los países receptores pagaban un precio demasiado alto debido a su débil posición de negociación frente a los proveedores. Las empresas nacionales carecían de información acerca de otras opciones de producción y no conocían el verdadero valor de la tecnología, debido a las características especiales del mercado del rubro. Como lo señaló Arrow (1971), la paradoja fundamental de ese mercado era que el comprador no conocía el valor de la tecnología hasta contar con la información, cuando en efecto ya la había adquirido sin costo.

La tecnología misma se consideraba inadecuada a las condiciones y recursos del país en la mayoría de los casos y era usada a veces en forma ineficiente por los países receptores. Se suponía además implícitamente que la tecnología impor-

tada inhibía y sustituía los esfuerzos nacionales de innovación en los países en desarrollo.

A fines del decenio de 1970, los estudios de casos realizados en el plano empresarial apuntaban a una relación más dinámica en la que la transferencia de tecnología en determinadas circunstancias podría estimular actividades innovadoras realizadas por las empresas nacionales (Fransman y King, 1987). Los estudios de casos sobre la forma en que las empresas asimilaban y adaptaban la tecnología importada revelaron que el proceso de asimilación de la tecnología por la empresa receptora exigía a menudo enfrentarse a problemas cuya solución no se podía obtener del proveedor de la tecnología. Estos problemas eran aún mayores cuando las condiciones prevalentes en el país receptor diferían considerablemente de las que se daban en el país donde se había desarrollado la tecnología. En consecuencia, la asimilación de tecnología suponía un proceso de cambio tecnológico que a veces tuvo como resultado la aparición de productos y procesos de producción que eran notoriamente diferentes de los de los países desarrollados.³

Se señaló en los estudios de casos que el proceso de adquirir capacidad tecnológica es muy incierto y no deriva automáticamente de la simple experiencia de producción (aprendizaje por la práctica). No se puede esperar que el mero hecho de emprender un tipo específico de producción dé origen a un proceso de aprendizaje y a la creación de la capacidad de mejorar las formas de llevar a cabo dicha producción. En cierta medida, el aprendizaje por la práctica es claramente una necesidad en muchas fases del desarrollo tecnológico. No obstante, no parece ser suficiente para mantener el progreso a través de todas las fases. Bell, en especial, ha hecho hincapié en que el aprendizaje por la práctica es sólo uno de tantos mecanismos para aumentar la capacidad tecnológica.⁴

Igualmente importante para superar la dis-

³ Esto en muchos casos originó una exportación de tecnología Sur-Sur (Dahlman y Sercovich, 1984).

⁴ Véase Martin Bell, "Learning' and the accumulation of industrial technological capacity in developing countries", en Fransman y King 1987, pp. 187-209. Si el aprendizaje por la práctica fuese suficiente, conduciría al precepto, en materia de políticas, de que la protección de las empresas nacionales (industrias incipientes) es un recurso suficiente para intensificar el aprendizaje.

continuidad y, quizás, también para lograr una asimilación eficiente y global de la tecnología importada es la inversión explícita en capital humano (capacitación del personal y contratación de asesores), que creará la capacidad de cambio y adaptación. El desarrollo de la capacidad de asimilar y adaptar con buen éxito la tecnología importada (aumentando así la productividad) depende de una activa estrategia de la empresa receptora orientada a adquirir tecnología. La estrategia óptima naturalmente variará de un país a otro, de un sector a otro y de una empresa a otra, pero parece haber un alto grado de acuerdo en el sentido de que las estrategias para una activa transferencia de tecnología deben comprender los siguientes elementos y fases: evaluación de la tecnología; asimilación y adaptación de la tecnología a las condiciones locales; difusión de la tecnología, e innovación. Ellos se analizan brevemente en lo que resta de esta sección.

a) *Evaluación de la tecnología*

En la mayoría de las industrias, una tecnología única rara vez es la mejor para todas las circunstancias. La dotación nacional de los factores de la producción varía, al igual que la índole de los insumos intermedios. Por lo tanto, al elegir entre diversas tecnologías, las empresas receptoras deben hallar la más *adecuada*, es decir, la que hace uso óptimo de los recursos disponibles.⁵

El primer paso que se debe dar al evaluar y seleccionar una tecnología es determinar las necesidades y condiciones del país. Esto es fundamental en los países en desarrollo, en los que las necesidades y condiciones son con frecuencia muy diferentes de las que existen en los países que suministran la mayor parte de la tecnología (Dahlman, Ross-Larson y Westphal, 1987). Determinar dichas necesidades y condiciones origina beneficios que parecen bastante obvios y sin embargo muchos proyectos de inversión de los países en desarrollo no lo hacen; esto constituye un problema reiterativo que socava muchas inversiones en dichos países. Las limitaciones más habituales ocurren en los campos de la energía, el transporte, el capital, la mano de obra califi-

⁵ Esta es la definición de tecnología adecuada que usan Dahlman y Westphal (1983).

cada y el suministro de materias primas y otros insumos intermedios.

El segundo paso consiste en indagar acerca de las tecnologías asequibles en el mercado internacional. Para ese fin es necesario obtener amplia información sobre los diferentes proveedores de tecnología, pero este procedimiento a menudo se pasa por alto debido a los considerables costos y a las aptitudes necesarias. Demás está decir que no hacerlo tiene consecuencias que a la larga resultan muy costosas.

El tercer paso en la evaluación de las nuevas tecnologías estriba en una estimación de los beneficios y costos que van aparejados, usando precios que reflejen adecuadamente las carencias relativas (Dahlman y Westphal, 1983). Ello supone fundamentalmente consideraciones económicas, pero también se podrían analizar los aspectos sociales y ambientales.

El cuarto paso significa decidir si la capacidad que se puede adquirir a través de la experiencia con diferentes tecnologías permitirá a la empresa hacer mejoras e innovaciones en el futuro con el propósito de aumentar la productividad o desplazarse hacia nuevas actividades. Algunas tecnologías abren mayores posibilidades que otras.

b) *Asimilación y adaptación de la tecnología a las condiciones del país*

Una vez que se haya hecho una adecuada estimación de las diferentes posibilidades tecnológicas, idealmente hablando, la empresa debe avanzar hacia la fase de asimilación y adaptación de la tecnología seleccionada a las condiciones del mercado nacional. A menudo, las empresas experimentan con más de una tecnología antes de hacer su selección tecnológica final.

El objetivo es entender la tecnología y "ajustarla" a la situación local. El desafío es aprovechar las condiciones locales de oferta y demanda para mejorar la productividad y la competitividad internacional. Esta fase entrañará con toda probabilidad innovaciones y modificaciones leves de la tecnología para aumentar la productividad, reducir los costos, extender la capacidad o mejorar la calidad. Muchas empresas no logran una suficiente comprensión y eficaz adaptación de la tecnología extranjera antes de iniciar la producción comercial en gran escala. Las consecuencias pueden ser una baja productividad, pérdida de

la competitividad y desarrollo insuficiente de la capacidad tecnológica de innovar y superar las faltas de continuidad relacionadas con la producción. Las limitaciones a que se enfrentan las empresas durante esta importante fase del proceso de transferencia tecnológica son, por regla general, la falta de personal idóneo y la carencia de laboratorios adecuados e instalaciones para pruebas. Otro problema es que la adaptación de la tecnología puede ser un proceso muy largo y por ello costoso, puesto que la producción inicial con la nueva tecnología es baja. Muchas empresas no cuentan con los recursos económicos para invertir tiempo suficiente en este proceso.

c) *Difusión de la tecnología*

Cuando la empresa ha alcanzado suficientes conocimientos de las posibilidades de la tecnología y ha adquirido alguna experiencia en cuanto a su uso, la tecnología puede difundirse en mayor escala. Además, una difusión eficaz exige que se conozcan empresas de construcción idóneas y que se cuente con una capacidad administrativa pertinente, con suficiente aptitud para negociar con las autoridades locales y con recursos económicos para adquirir un emplazamiento de producción adecuado.

d) *Innovación*

Como se mencionó anteriormente, los esfuerzos por asimilar y adaptar la tecnología a las condiciones nacionales pueden generar innovaciones leves (invención de nuevos dispositivos, productos y procesos de producción o mejoras de la tecnología existente). Sería correcto hablar de un proceso de innovación 'progresivo' o 'evolutivo', para distinguirlo de las innovaciones más radicales (Herbert-Copley, 1989, p. 10) Sin embargo, como lo revelan los estudios de casos antes mencionados (véase Fransman y King, 1987), el proceso de innovación (cambio técnico) no avanza a un ritmo constante o en dirección uniforme. Las innovaciones a menudo serán el resultado de los esfuerzos por superar las limitaciones a la capacidad de producción de la empresa.

5. *Observaciones finales*

Debe hacerse hincapié en que una transferencia de tecnología bien lograda depende habitual-

mente de la decisión y el esfuerzo conscientes de la empresa receptora para invertir tiempo y recursos humanos y económicos en evaluar y poner a prueba la tecnología, capacitar al personal y contratar asistencia técnica. Aun así, el proceso es muy incierto y la tecnología adquirida no siempre acrecienta la capacidad tecnológica de la empresa.

El problema es que muchas empresas, especialmente en sus años de formación, carecen de

la experiencia y de los recursos financieros para llevar a cabo la necesaria evaluación, adaptación, difusión y modificaciones de la tecnología importada.

En la siguiente sección se definen las características de las empresas de servicios técnicos y los tipos de servicios que ofrecen, para ver cómo podrían brindar una solución a las barreras que se oponen a la transferencia de tecnología.

II

Características de las empresas de servicios técnicos

No hay una definición estricta de las empresas de servicios técnicos. Para nuestro propósito se ha elegido una definición sobre una base funcional y, por consiguiente, puede decirse que son organizaciones que recopilan, organizan, coordinan y aplican conocimientos para fines de inversión y producción. Se caracterizan por un enfoque flexible y multidisciplinario de esa actividad. Los servicios proporcionados para la formulación o ejecución de un proyecto de inversión pueden ser de índole técnica, económica, financiera, legal, ambiental o institucional.

Según Roberts (1973, p. 11), las actividades de las empresas de servicios técnicos pueden definirse como "el conjunto de métodos y estructuras institucionales que permiten que los conocimientos pertinentes de carácter científico, técnico y económico puedan recopilarse y convertirse en diseños e instrucciones para la realización de proyectos específicos". Por lo tanto, el papel de estas empresas es mantenerse al día respecto de los avances científicos internacionales y acumular conocimientos tecnológicos para el diseño y la ejecución de proyectos nacionales de inversión. El examen de dichas empresas que se hace a continuación define los límites de la gama de actividades que pueden describirse como servicios técnicos.

1. Tipos de servicios ofrecidos por las empresas de servicios técnicos

A.K. Malhotra (1980) ha resumido los servicios

ofrecidos por estas empresas bajo los encabezamientos de servicios de preinversión, servicios vinculados a los procesos y de tecnología, servicios de ejecución de proyectos, servicios de adquisiciones e inspección y, finalmente, servicios de funcionamiento y mantenimiento. Esta clasificación es útil porque refleja las diferentes fases de un proyecto de inversión. El cuadro 1 se ha preparado de conformidad con ella (en ese cuadro "servicios de adquisiciones e inspección" se modificó y quedó como "servicios de inspección y control de calidad"). El objetivo del cuadro es describir el propósito de los servicios ofrecidos, el tipo de información que se necesita y la fuente de dicha información. Además, muestra cómo estos servicios corresponden a las diferentes etapas del proceso de transferencia de tecnología.

a) Servicios de preinversión

La primera etapa de un proyecto de inversión exige estudios de factibilidad económica y tecnológica. También serán pertinentes a menudo los estudios de los efectos sociales y las consecuencias ambientales.

La realización de estos servicios precisa de un equipo interdisciplinario, que esté al tanto de la tecnología a que tiene acceso el proyecto, y tenga información sobre métodos de optimización económica y la capacidad de llevar a cabo análisis de mercado y de productos. El resultado será por regla general un informe que evaluará diferentes posibilidades de elección de tecnología

Cuadro I
EMPRESAS DE SERVICIOS TECNICOS

Servicios	Objetivos	Tipos de información necesaria	Fuentes de información	Etapas del proceso de transferencia de tecnología
Servicios de preinversión	Factibilidad tecnológica Factibilidad económica Efectos sociales y ambientales	Información sobre los últimos adelantos tecnológicos Capacidad de diferenciar entre distintas técnicas Información sobre métodos de optimización económica; capacidad de llevar a cabo análisis de mercado y de productos Conocimientos legales, ecológicos, arquitectónicos, etc.	Contratación de personal con conocimientos actualizados Consultores externos Experiencia previa Relaciones y colaboración con instituciones de investigación y aplicación de los resultados Flujo sistemático de información sobre los cambios ocurridos en la tecnología Información dada por los proveedores	Determinación de las necesidades, condiciones y limitaciones en el país Búsqueda de tecnología Evaluación de las diferentes posibilidades tecnológicas
Servicios en materia de procesos y de tecnología	Adquisición de conocimientos especializados de procesos y tecnología de procesos de fabricación	Conocimiento de las tecnologías fundamentales en la materia Estudios de optimización	Ensayos de laboratorio Pruebas en plantas piloto Relaciones y colaboración con instituciones nacionales y extranjeras de investigación y aplicación de los resultados Aprendizaje por la investigación Personal básico y consultores externos Reuniones, seminarios, asociaciones académicas y profesionales Información dada por los proveedores Información obtenida de los clientes	Negociación con proveedores extranjeros de tecnología Asimilación y difusión de la tecnología Asimilación y adaptación de la tecnología a las condiciones del país Innovación Selección final de la tecnología para la producción en gran escala
Servicios de ejecución de proyectos	Adquisición de tecnología Eliminación de problemas y ejecución eficiente del proyecto	Experiencia profesional Conocimiento de la tecnología pertinente para permitir la eliminación inmediata de atascamientos Conocimiento de las condiciones imperantes en el país en materia de suministros	Personal básico y consultores externos Contratación de personal capaz Historial de empleos anteriores Información dada por los proveedores Aprendizaje mediante la colaboración Información sobre el funcionamiento del sistema Aprendizaje por la práctica	Negociación con proveedores extranjeros de tecnología Asimilación y difusión de la tecnología
Servicios de inspección y control de la calidad	Mejoramiento y estandarización de la calidad del producto para satisfacer las exigencias de los mercados nacionales y de exportación	Conocimiento de las normas internacionales de calidad Conocimiento de las tecnologías de control de la calidad y las tecnologías de manipulación y transporte Conocimiento de los proveedores y sus especificaciones Conocimiento de los equipos	Información de los clientes Reuniones, seminarios Consultores externos Personal básico Ensayos de laboratorio	Aprendizaje por la práctica Innovación
Servicios de funcionamiento y mantenimiento	Búsqueda de fallas y eliminación de problemas relacionados con la producción	Experiencia profesional Conocimiento de la tecnología pertinente para permitir la eliminación inmediata de atascamientos	Información sobre el funcionamiento del sistema Aprendizaje por la práctica Adaptación de la tecnología Larga experiencia, baja rotación del personal	Aprendizaje por la práctica Innovación

Fuente: Parte de la información en este cuadro se obtuvo de Carliene Brenner y Celik Kurdoglu, *Mastering Technology Engineering Service Firms in Developing Countries*, ODE, 1988, y A.K. Malhotra (1980).

y que tendrá también en cuenta aspectos financieros, económicos y sociales. El informe constituye la base para una decisión en materia de inversiones, generalmente en forma de recomendación para poner a prueba opciones tecnológicas específicas. En el proceso de transferencia de tecnología, esta fase corresponde a la evaluación inicial de la tecnología existente en el mercado.

b) *Servicios en materia de procesos y de tecnología*

Estos servicios comprenden el desarrollo de la capacidad de crear procesos de fabricación y la acumulación de conocimientos sobre los métodos de producción, a través de la investigación y de ensayos de diferentes tecnologías en laboratorios, plantas piloto, etc. Las empresas de servicios técnicos pueden efectuar directamente estas actividades, o bien buscar la colaboración de instituciones de investigación externas. En el proceso de transferencia de tecnología estos servicios están dirigidos a la asimilación y adaptación a las condiciones locales, culminando en la selección final de la tecnología.

c) *Servicios de ejecución de proyectos*

Estos servicios hacen que el proyecto se transforme de concepto o propuesta en una instalación real. El propósito es adquirir tecnología para la producción en gran escala y ejecutar la propuesta. Las tareas que ello supone son "los estudios técnicos preliminares para la selección de equipos y materiales importantes, preparación de los documentos de licitación para los proveedores, estudios técnicos detallados, con inclusión del cálculo y los dibujos de fabricación, diseño y adjudicación de los contratos, servicios de fabricación y supervisión" (Malhotra, 1980, p. 14). Los servicios técnicos irán asociados estrechamente con la supervisión de la construcción.

La ejecución del proyecto exige considerables recursos humanos, capacidad administrativa, conocimiento detallado de la tecnología y conocimiento de los proveedores de equipos.

En el proceso de transferencia de tecnología estos servicios corresponden a la negociación con los proveedores de tecnología y la difusión de la tecnología.

d) *Servicios de inspección y control de la calidad*

El objetivo de estos servicios es mejorar y estandarizar la calidad de la producción para satisfacer las necesidades tanto de los mercados de exportación como de los internos. Ello entraña la inspección de la fábrica, el ensayo de los productos y el control de la calidad de conformidad con normas establecidas. Los servicios de inspección y control de la calidad exigen el conocimiento de los códigos de control pertinentes y las normas establecidas, un conocimiento detallado de los equipos, los proveedores y sus especificaciones, y la disponibilidad de inspectores experimentados. Como parte de las actividades de control de la calidad, la empresa de servicios técnicos puede proporcionar servicios en materia de procesos y de tecnología si el producto no se atiene a las normas.

e) *Servicios de funcionamiento y mantenimiento*

Estos servicios tienen que ver con el funcionamiento eficaz de la instalación fabril y la eliminación de los problemas relacionados con la producción. Suponen la capacitación del personal, la localización de fallas, la adaptación de la tecnología, etc. La entrega de servicios de funcionamiento y mantenimiento precisa experiencia, conocimiento de fábricas similares y aprendizaje por la práctica.

Este breve resumen de los servicios ofrecidos por las empresas de servicios técnicos muestra que estas compañías tienen la posibilidad de ayudar a las empresas nacionales en todos los aspectos de un proyecto de inversión e igualmente durante todas las fases del proceso de transferencia de tecnología.

2. *Aptitudes tecnológicas y el aprendizaje en las empresas de servicios técnicos*

Las empresas de servicios técnicos pueden desarrollar la capacidad tecnológica en una o más de las cinco categorías de servicios indicadas. Muchas se especializarán sólo en ciertas áreas, pero es importante recalcar que, en potencia, estas empresas pueden cubrir todos los aspectos de un proyecto de inversión.

El desarrollo de la capacidad tecnológica por medio de las empresas de servicios técnicos depende de cinco factores, a saber: i) la calidad de

la red nacional e internacional de instituciones de investigación y proveedores de tecnología. Esta red asegura la actualización de los conocimientos tecnológicos y el acceso a consultores externos (el gráfico 1 reseña los vínculos entre las empresas de servicios técnicos y el mercado nacional e internacional de tecnología, los que permiten recopilar información en las diferentes fuentes nacionales e internacionales de conocimientos científicos, técnicos y económicos y volcarla en proyectos específicos); ii) la *experiencia* lograda en proyectos anteriores; iii) la calidad de los *recursos humanos* y la capacidad de ampliar los conocimientos del personal de servicios esenciales por medio de misiones, seminarios, programas de capacitación, etc.; iv) suficientes *recursos económicos* para contratar personal idóneo en forma permanente o como consultores, emplazar laboratorios, instalaciones fabriles piloto, etc., y v) suficiente *demand*a de sus servicios.

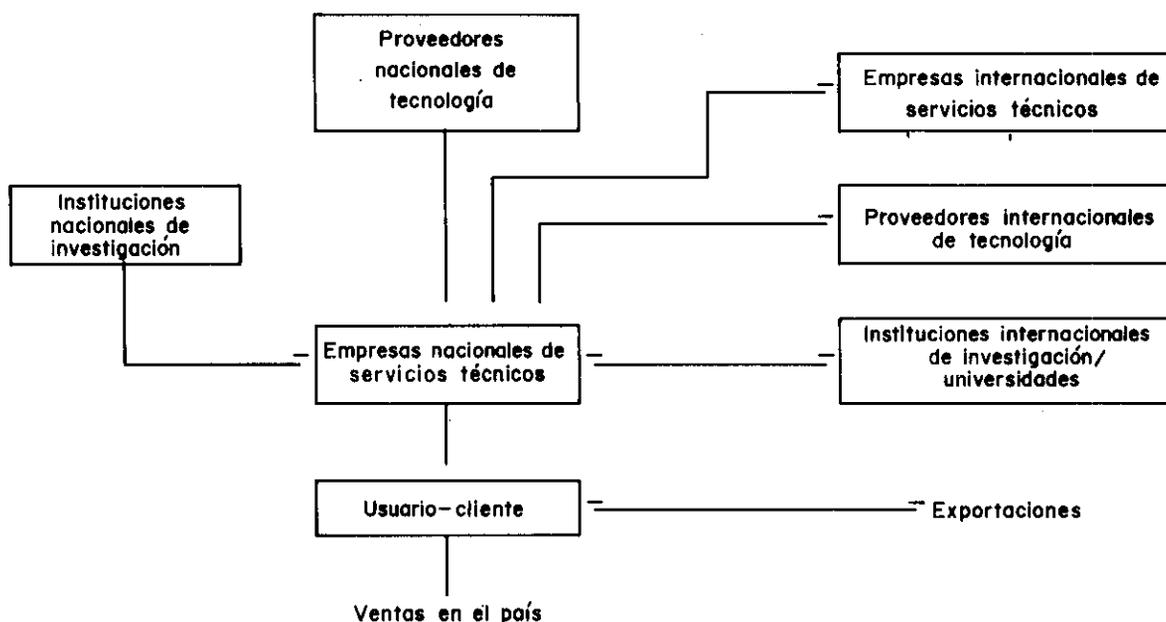
La ventaja de las empresas de servicios técnicos con respecto a las compañías manufactureras es que pueden desarrollar con mayor rapidez la capacidad tecnológica, porque pueden ser selectivas en su proceso de aprendizaje y por

la índole “no incorporada” de sus servicios.⁶ El conocimiento en las empresas de servicios técnicos es “específico en función de las personas”, es decir, está estrechamente relacionado con personal idóneo en un campo especializado. En contraste con ello, en las empresas manufactureras el conocimiento es “específico en función de la empresa” y lo dicta el sistema de producción. Los conocimientos tienen que engarzarse en la memoria de la organización, en las tareas habituales, la maquinaria y las copias heliográficas de los procesos, todo lo cual resulta lento y costoso. En lo que resta de esta sección se analizarán los beneficios específicos de las empresas de servicios técnicos del país para el avance industrial y la transferencia de tecnología en los países en desarrollo y las razones por las que las empresas

⁶ El cambio tecnológico no incorporado es el cambio de la productividad por medio de la aplicación de información nueva a un capital social existente, en tanto que el cambio tecnológico incorporado es aquel que se asocia con las nuevas inversiones y la adopción de maquinaria y equipos nuevos o diferentes. Véase Moore (1983), p. 9.

Gráfico 1

EMPRESAS DE SERVICIOS TÉCNICOS Y SUS VINCULACIONES



competentes de este tipo son tan escasas en dichos países.

3. *Las empresas de servicios técnicos y los países en desarrollo*

Las empresas de servicios técnicos pueden cumplir un papel decisivo en el desarrollo industrial. Su posición estratégica en el sistema económico vincula a los productores con los proveedores de tecnología y las instituciones de investigación y aplicación de los resultados de tal forma que pueden lograrse decisiones óptimas en materia de inversiones.

En el ámbito del Tercer Mundo, las empresas de servicios técnicos del país que sean competentes y tengan un buen conocimiento de las condiciones nacionales pueden ayudar a obtener las soluciones tecnológicas más adecuadas, combinaciones de inversión claramente delineadas y una absorción eficaz de la tecnología extranjera y los insumos de asesorías extranjeras (Aráoz, 1981, p. 11). El poder de negociación frente a los proveedores extranjeros de tecnología puede resultar fortalecido, y es también probable que se produzca una reducción de los costos globales de los proyectos, ya que se puede usar una proporción mayor de insumos locales de menor costo.

Habrán así a largo plazo efectos socioeconómicos favorables que irán más allá de los límites de un proyecto específico. El mayor uso de insumos locales crea una demanda dentro del país de bienes de capital, componentes, tecnología y servicios. Los conocimientos se pueden difundir con mayor eficacia entre las empresas. El hecho de que las propias empresas de servicios técnicos ofrezcan una amplia gama de servicios para numerosos usuarios y proveedores de tecnología las hace también especialmente pertinentes en el ámbito del Tercer Mundo, pues aseguran la plena utilización de los escasos recursos humanos idóneos. No obstante, la verdad es que en muchos países en desarrollo las empresas nacionales de servicios técnicos tienden a ser débiles, de modo que la demanda está encauzada en medida importante hacia las empresas extranjeras de esa especialización (CET, 1989, p. 19).

Las razones que generalmente se citan para explicar por qué se da preferencia a las empresas extranjeras de servicios técnicos en los países en desarrollo son las siguientes:

i) En comparación, las empresas nacionales de servicios técnicos tienen poca experiencia. Para el inversionista del país hay un alto elemento de riesgo en la contratación de servicios en ellas, pues podrían resultar deficientes o ineficaces; por lo tanto, la mayor experiencia de las empresas extranjeras les permite competir con ventaja. Las empresas del país quedan así atrapadas en un círculo vicioso: no se les adjudican contratos porque carecen de capacidad y de credenciales y, sin contratos, se ven impedidas de adquirir experiencia y crear una capacidad tecnológica mediante el aprendizaje por la práctica.

ii) El proceso de aprendizaje y de establecimiento gradual de la capacidad tecnológica es largo y costoso. Si la empresa de servicios técnicos del país tuviese un horizonte cronológico suficientemente largo, podría decidir competir contra compañías extranjeras ofreciendo precios más bajos y amplias garantías; ello supondría fuertes pérdidas a corto plazo, pero a medida que la empresa adquiriera experiencia mediante el aprendizaje por la práctica, conseguiría a la larga competir lucrativamente (Cooper, 1980, p. 8). El problema obvio al respecto es que pocas empresas de servicios técnicos en los países en desarrollo tienen una situación financiera lo suficientemente sólida como para sufrir pérdidas durante la difícil fase inicial.

iii) Para las empresas de servicios técnicos del país la falta de personal idóneo es con frecuencia un problema mayor que la falta de experiencia. Esto subraya la necesidad de contar con suficientes recursos financieros para atraer a los extranjeros y capacitar al personal nacional.

iv) Hay cierto grado de desconfianza en el sector privado con respecto a la capacidad que tiene el país de ofrecer servicios de consultores. Puede pasar mucho tiempo antes de que cambie esta actitud.

v) Es difícil y exige muchos recursos establecer una red internacional de instituciones de investigación y proveedores de tecnología.

vi) La actitud de los organismos financieros y de desarrollo en los países industrializados favorece el uso de las empresas de servicios técnicos establecidas en sus propios países.

Como se mencionó anteriormente, hay fuertes argumentos en favor de entes nacionales capacitados para desempeñarse como consultores y prestar servicios técnicos. Sin esta capacidad,

las consecuencias son a veces la entrega de soluciones tecnológicas inadecuadas, elevadas importaciones de bienes de capital e insumos y una constante dependencia de los conocimientos especializados extranjeros. De este modo, muchos gobiernos de países en desarrollo han promulgado leyes que favorecen a las empresas de servicios técnicos nacionales y que les dan preferencia adjudicándoles contratos (CET, 1989). Por otra parte, una excesiva dependencia de los servicios técnicos que ofrezcan las empresas del país puede acarrear soluciones ineficaces y obrar como una barrera que impida el uso de una tecnología más productiva. Una política así puede recargar a dichas empresas con tareas que simplemente no son capaces de asumir.

El hecho es que hay ventajas que pueden aportar las empresas transnacionales a las empresas de servicios técnicos como rama de la actividad económica. Tienen fácil acceso a diferentes fuentes de tecnología, y poseen conocimientos, aptitudes, experiencia y contactos internacionales valiosos con lo que pueden ayudar a los países en desarrollo a lograr mejores resultados.

El problema que deben resolver las políticas gubernamentales es cómo equilibrar el uso de las empresas de servicios técnicos transnacionales con una promoción adecuada de las compañías nacionales. Se puede hacer, por ejemplo, otorgando créditos adecuados a estas últimas, y a las instituciones de investigación y a los fabricantes de equipos del país. Las empresas extranjeras deben usarse como complemento más que como

sustituto de las nacionales. Es preciso buscar mecanismos de cooperación entre ambas con el fin de aprovechar al máximo las fuentes nacionales, utilizando a la vez las ventajas que ofrecen las empresas de consultores extranjeras para transferir tecnología y capacitar al personal nacional de los servicios de consultores. Una posible solución es crear empresas de servicios técnicos como operaciones conjuntas entre compañías transnacionales y agentes nacionales. De esta forma, la empresa nacional puede aprovechar la experiencia, conocimientos especializados, red mundial y prestigio de la empresa transnacional durante la difícil fase inicial. Las cuestiones que surgen aquí son muy semejantes a las que se han debatido en relación con la participación del capital extranjero en las empresas manufactureras. Por consiguiente, las operaciones conjuntas pueden llevar aparejadas desventajas, como por ejemplo las soluciones impuestas por la empresa matriz, la renuencia a capacitar adecuadamente al personal nacional, y la dependencia de los insumos extranjeros sin hacer un esfuerzo deliberado por adaptar la tecnología a las condiciones locales.

La sección siguiente se destinará al estudio de un caso concreto, el de la Fundación Chile, con el objeto de analizar empíricamente cómo puede una empresa de servicios técnicos facilitar la transferencia de tecnología, y el efecto de una empresa transnacional en el establecimiento y funcionamiento de una empresa de servicios técnicos conjunta, y en el desarrollo de su capacidad tecnológica.

III

Estudio de un caso: la Fundación Chile

1. *Objetivo y antecedentes*

La Fundación Chile se creó en 1976 como operación conjunta entre la empresa transnacional ITT, con sede en los Estados Unidos, y el Gobierno de Chile. La Fundación Chile es una entidad privada sin fines de lucro cuyo objetivo es transferir a Chile las tecnologías que puedan mejorar la utilización de los recursos naturales y la capaci-

dad productiva del país, y estimular la creación de nuevas empresas comerciales basadas en dichas tecnologías (Fundación Chile, 1986). El origen de la Fundación Chile se remonta a la nacionalización de la Compañía de Teléfonos de Chile, subsidiaria de la ITT, durante la presidencia de Salvador Allende (1970-1973). Como no se pudo lograr un acuerdo sobre compensación, el Gobierno de Chile propuso dividir en partes

iguales la diferencia de 50 millones de dólares y crear la Fundación Chile como una actividad de mutuo beneficio, en la que ambas partes invertirían un capital inicial de 25 millones de dólares para la operación conjunta. Los 50 millones se pusieron a disposición de la Fundación Chile de acuerdo con el siguiente plan: los primeros tres años, 8 millones anuales; los siguientes seis años, 4 millones anuales, y el saldo de 2 millones de dólares se pagaría en 1985. El propósito era que la Fundación Chile llegara a autofinanciarse gradualmente mediante la prestación de servicios al sector privado y la creación de empresas de producción lucrativas que utilizaran tecnologías nuevas.

2. La ITT y el establecimiento de la capacidad tecnológica

Después de su creación en 1976, la Fundación Chile se enfrentaba a los problemas característicos de una empresa de servicios técnicos en su fase inicial. La Fundación no tenía experiencia, carecía de una capacidad tecnológica adecuada y no contaba con la confianza de los círculos empresariales, sobre todo debido a su asociación con el sector público.

En esta sección se intenta explicar, en forma general, cómo la Fundación, con la ayuda de la ITT, logró superar estas barreras que le impedían fomentar el desarrollo de la capacidad tecnológica y establecer su credibilidad. El análisis se centra en los elementos esenciales ya mencionados en que se fundamenta la capacidad tecnológica de una empresa de servicios técnicos: recursos humanos, experiencia, una red mundial, laboratorios e instalaciones de pruebas.

a) Recursos humanos

El personal inicial de la Fundación Chile consistía en cinco expertos de la ITT: un ejecutivo de investigación y aplicación de los resultados en materia de alimentos (el primer director general), un tecnólogo en alimentos, un nutricionista, un ingeniero químico con experiencia en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, y un especialista en telecomunicaciones de la ITT (Meissner, 1988, p. 12). Se contrató también a personal chileno idóneo y para fines de 1976 la Fundación contaba con 17 personas en

jornada completa. Una gran ventaja para la Fundación ha sido la existencia en el país de personal técnico muy competente con experiencia internacional; en la actualidad los chilenos constituyen la gran mayoría del personal permanente. Ya para 1990 el personal profesional había aumentado a 90 funcionarios (excluido el personal de las subsidiarias). Los ingenieros componen el grupo más numeroso (cuadro 2).

Cuadro 2
PERSONAL PROFESIONAL DE
LA FUNDACION CHILE, EXCLUIDAS SUS
SUBSIDIARIAS, ABRIL DE 1990

	Número
Postgraduados	
No ingenieros	21
Ingenieros (en agronomía, alimentos, pesca, silvicultura, productos químicos, tecnología industrial y administración de empresas)	38
Subtotal	59
Técnicos con grado universitario	31
<i>Total</i>	90

Se decidió desde el comienzo que todas las actividades de la Fundación deberían pasar gradualmente a manos del personal chileno. La ITT ofrece programas de capacitación en la empresa con el fin de preparar a candidatos idóneos para los puestos administrativos más importantes (Meissner, 1988, p. 12). El aprendizaje por medio de la capacitación recibe generalmente un alto grado de prioridad, y se lleva a cabo en forma permanente el perfeccionamiento de la capacidad técnica y administrativa del personal. De esta manera, durante 1987 los profesionales recibieron un total de 4100 horas de capacitación, y 38 empleados de nivel administrativo realizaron misiones a empresas en el extranjero y centros de tecnología que colaboran con la Fundación (Fundación Chile, 1987).

La Fundación estimula a su personal a asistir a conferencias y seminarios internacionales, para lograr más conocimientos y establecer contactos personales, y organiza seminarios en Chile, lo que es también una manera de introducir nuevas ideas en los círculos empresariales chilenos y promover las actividades de la Fundación. Finalmen-

te, la Fundación hace extenso uso de consultores externos que proporcionan conocimientos y experiencia práctica que su propio personal no posee.

b) *Experiencia*

Los proyectos iniciales de la Fundación estaban orientados principalmente al mejoramiento de la calidad de las frutas y hortalizas tratadas, otorgando asistencia técnica en materia de saneamiento e higiene industriales para las fábricas de elaboración de alimentos, y dando apoyo técnico a la industria de aceite comestible, con inclusión de métodos para la refinación del aceite de pescado y para el mejoramiento de la utilización de otros subproductos (Fundación Chile, 1985). Estas operaciones iniciales se caracterizaban por no tener objetivos bien claros y por la falta de concentración en los aspectos tecnológicos.

La Fundación tuvo dificultades para ganarse la confianza del sector privado, y fueron pocos los proyectos que llegaron más allá de la etapa exploratoria. En vista de estos problemas, la Fundación decidió ganar experiencia y desarrollar su base tecnológica iniciando proyectos empresariales ella misma. La idea era determinar qué actividades nuevas de producción podrían beneficiarse con las nuevas tecnologías, para luego adquirir y adaptar la tecnología. Una vez que se hubiese asimilado la tecnología la Fundación se haría cargo de la producción comercial y comercialización de los productos a través de una subsidiaria. Cuando la subsidiaria fuese rentable se la vendería, completándose de esa manera el proceso de transferencia de tecnología. Al demostrar al sector privado la viabilidad de la tecnología y las oportunidades comerciales, a la Fundación le resultaría posteriormente más fácil vender sus servicios de asistencia en materia técnica, administrativa y de comercialización. De esta forma, la Fundación ha establecido siete empresas subsidiarias, principalmente en los sectores de la agricultura y la pesca. Un proyecto, Salmones Antártica, S.A., ha concluido el ciclo de transferencia de tecnología y se vendió en 1988 al consorcio japonés Nippon Suisan Kaisha por 21 millones de dólares. A raíz del buen éxito logrado por Salmones Antártica, la rama de asistencia técnica de la Fundación comenzó a promover otras operaciones, poniendo la tecnología a dis-

posición de las empresas interesadas. En la próxima sección de este artículo se estudia en detalle el proyecto de Salmones Antártica, con el fin de analizar la forma en que la Fundación plantea la transferencia de tecnología, desarrolla su capacidad tecnológica y presta asistencia técnica al sector privado.

c) *Red mundial*

La asociación con la ITT ha dado acceso a un sistema mundial de consultores y proveedores de tecnología. Previa solicitud, un funcionario de enlace de la ITT suministra a la Fundación información sobre proveedores de tecnología, bibliografías, consultores, etc. Se ha establecido un contrato oficial de asistencia técnica entre la ITT y la Fundación, mediante el cual la Fundación se compromete a i) reembolsar a la ITT todos los costos directos sufragados en el suministro de información técnica (como los viáticos del personal que proporciona asistencia técnica en el recinto de la Fundación); ii) mantener la confidencialidad de los datos hasta que la ITT autorice otra cosa, y iii) informar a la ITT de cualquier invención, descubrimiento o mejora que pueda resultar de la investigación con un uso de cantidades considerables de información técnica de la ITT. La ITT es libre de usar dichos conocimientos nuevos, reembolsando a la Fundación todos los gastos directos relacionados con el traspaso de la información.

d) *Laboratorios e instalaciones de pruebas*

La Fundación ha destinado recursos cuantiosos al establecimiento de laboratorios e instalaciones de pruebas, que han sido además una fuente importante de conocimientos.

Es difícil estimar exactamente por qué la Fundación Chile ha logrado crear una capacidad tecnológica actualizada en diferentes campos de actividad. Predeciblemente, varios proyectos han fallado, pero en términos generales la organización ha sido muy emprendedora; la mayoría de los proyectos han tenido un considerable contenido creativo y se ha logrado transferir nuevas tecnologías a Chile. De acuerdo con la propia Fundación, se pueden citar cinco razones importantes para explicar por qué la entidad ha conseguido desarrollar su capacidad tecnológica:

i) La preparación y experiencia del personal

trasladado por la ITT a Chile y de los profesionales a que se recurrió en el propio país.

ii) Los amplios recursos financieros a disposición de la Fundación durante la etapa inicial de su existencia. Se pudo invertir en recursos humanos y se contrató a personal permanente altamente idóneo. Se hizo amplio uso de consultores, se aseguró la actualización permanente de las aptitudes del personal merced a la capacitación y cursos en el exterior y se establecieron laboratorios e instalaciones piloto. Además, esta sólida base financiera hizo posible aplicar una audaz estrategia empresarial y lograr la experiencia necesaria.

iii) El acceso a la red mundial de la ITT, y la ayuda de la ITT en las negociaciones con los proveedores de tecnología y el sector privado en Chile.

iv) Los principios de gestión aplicados, que se basan en gran medida en el método de casos para investigación y aplicación de resultados usado por la ITT. El pilar fundamental sobre el cual descansa dicho método es la gestión por objetivos, basada en los principios básicos de la flexibilidad y el control.

En la Fundación, el sistema se pone en práctica de la siguiente manera: El período que transcurre desde la idea original del proyecto hasta su ejecución se acorta lo más posible. Cuando un miembro del personal recibe una solicitud de asistencia técnica o se propone trabajar en una idea, se elabora una propuesta de proyecto, que se presenta al directorio o al departamento de finanzas y administración. Si se aprueba el proyecto, se autoriza un presupuesto detallado de todos los recursos necesarios. Se da al funcionario considerable autonomía durante la ejecución del proyecto, pero la gestión por objetivos entraña una estricta planificación y control presupuestario. En la Fundación Chile, cada administrador de un proyecto o de un caso debe presentar un informe mensual sobre la marcha de los trabajos y los recursos usados en personal, viajes, consultores, materiales, trabajos de laboratorio, maquinaria, comunicaciones telefónicas o de fax, seminarios y partidas diversas. El sistema aplicado en la Fundación Chile da cabida a cierta flexibilidad en el uso del presupuesto autorizado, si ello se

puede justificar en forma convincente ante el director general o el directorio.

v) La orientación de la Fundación es comercial, de modo que los proyectos que se emprendan deben ser rentables. A causa de las circunstancias especiales relacionadas con su creación, la Fundación como entidad es una organización sin fines de lucro, pero los proyectos específicos tienen que ser económicamente viables. De esta forma, se hace también un esfuerzo importante por hallar empresarios para operaciones conjuntas dispuestos a arriesgar capital y a transferir nuevas tecnologías a Chile.

La Fundación estableció un departamento de comercialización para fortalecer la capacidad del personal de formular y poner en práctica estrategias para la comercialización de los productos y servicios que ofrece. Se han usado mecanismos como los cursillos, seminarios, publicaciones, visitas a la sede y empresas de la Fundación y relaciones públicas con los medios de difusión.

Se debe reiterar que la ITT fue de importancia fundamental para el desarrollo de la capacidad tecnológica de la Fundación Chile. La entrega de amplios recursos financieros, el traslado de personal de la ITT desde su sede, la adopción de los métodos de gestión de la ITT y el acceso a la red mundial de la ITT hicieron posible un rápido fortalecimiento de la capacidad tecnológica. El resultado ha sido la contratación y permanente capacitación de personal chileno idóneo, el uso de consultores, la construcción de laboratorios e instalaciones de pruebas y, finalmente, la formación de la red nacional e internacional de la Fundación por medio de misiones y la organización de seminarios en Chile.

En la sección siguiente se analizará en detalle el proyecto denominado Salmenes Antártica, para mostrar en detalle la forma en que la Fundación ha transferido tecnología y fortalecido la capacidad tecnológica en un campo específico. El análisis se hará a través de las diferentes etapas del proceso de transferencia de tecnología: estudios de preinversión (determinación del problema); selección y adaptación de la tecnología a las condiciones del país (estudio de los procesos y de la tecnología), y asimilación y difusión de la tecnología (ejecución del proyecto).

3. Salmones Antártica: ejemplo de una transferencia eficaz de tecnología

a) Fundamentos (estudios de preinversión)

Chile es uno de los países pesqueros más importantes del mundo, con una captura anual de alrededor de 5 millones de toneladas, pero la mayor parte de esa captura se transforma en harina de pescado de calidad inferior para la alimentación de animales. Como consecuencia de ello, la Fundación Chile decidió en una etapa inicial explorar las posibilidades de transferir tecnologías relacionadas con la industria pesquera para incrementar el grado de elaboración de los recursos marítimos, haciendo al sector más productivo y rentable.

Uno de los primeros proyectos de la Fundación fue explorar la factibilidad de establecer la pesca industrial del salmón en Chile. El salmón es uno de los pescados más apreciados en el mundo y, por lo tanto, podría ser una importante fuente de ingresos en los mercados de exportación.

Los peces de la familia del salmón no son nativos del hemisferio sur, pero el clima del sur de Chile y su geografía costera, con fiordos, islas y bahías protegidas, son muy semejantes a las condiciones que predominan en el hemisferio norte, donde viven los salmones y se reproducen naturalmente. Además, las aguas meridionales de Chile son limpias, sin contaminación, claras, frescas y ricas en oxígeno. Otro factor favorable es que la temperatura del agua y las condiciones climáticas son más moderadas que en el hemisferio norte, donde se dan bajas tasas de crecimiento de los salmones en invierno y son rigurosas las condiciones de vida.

En breve, Chile parecía el lugar ideal para el cultivo del salmón a escala comercial. Había dos tecnologías utilizables para la aclimatación del salmón en las aguas chilenas.

La primera se conoce como *tecnología de cultivo a mar abierto (ocean ranching)*. En el hemisferio norte el salmón desova en agua dulce y pasa la primera parte de su vida en las corrientes o lagos donde nació. Cuando un esguín o murgón (*smolt*), es decir, la cría del salmón, alcanza un año de edad emigra hacia el océano, donde crece y madura. Cuando está listo para reproducirse su po-

deroso instinto lo impulsa a volver a las aguas donde nació para aparearse.

Este circuito se aprovecha en la tecnología de cultivo a mar abierto. Inicialmente, se incuban las ovas y se crían los salmones en agua dulce hasta la etapa de esguín, bajo condiciones reguladas. Posteriormente se liberan los peces para que maduren en un ambiente oceánico natural. Cuando los adultos regresan a su lugar original para su apareamiento, se los captura.

La tecnología de cultivo a mar abierto se usa extensamente en la costa occidental de Canadá y los Estados Unidos. En 1980, el salmón capturado en estas zonas llegó a un total de 400 000 toneladas. En un litoral de 5 000 km, se produjeron como promedio 80 toneladas de salmón por kilómetro. Si la Fundación Chile pudiese alcanzar una producción de 40 toneladas por kilómetro lineal, los 1 700 km de "litoral de salmón" podrían producir 68 000 toneladas de salmón de cría anualmente. A un precio de 3 dólares por kilogramo, resultaría una cifra de más de 200 millones de dólares anuales (Meissner, 1988, p. 21). No obstante, hay tres problemas relacionados con el cultivo a mar abierto: i) es lento; ii) es riesgoso, porque debe regresar de 1 a 1.5% de los salmones maduros sólo para pagar la cría de los esguines, y iii) los salmones que regresan son de propiedad pública, de modo que cualquier persona con una licencia de pesca puede capturarlos.

La segunda tecnología es el *cultivo en jaulas o salmonicultura*. Consiste en la cría continua del salmón en recintos durante todo su ciclo de vida, desde las ovas hasta la recogida. Las ovas se obtienen en el exterior, en un vivero del país o por medio de la fertilización artificial de reproductores propios. Esto último exige la formación y mantenimiento de peces reproductores y la selección genética. Cuando los salmones recién nacidos llegan a la etapa de esguines y comienzan a nadar se los transfiere a una jaula flotante, donde maduran. La tasa de crecimiento dependerá de la especie de salmón cultivada, la cepa genética, la cantidad y calidad del alimento para peces, el tipo de jaula y la "gestión piscícola".

Durante los últimos 25 años se ha logrado establecer como actividad comercial viable en varios países del mundo el cultivo comercial del salmón en jaulas. En 1985, Noruega (actualmente el principal productor) cogió 25 000 toneladas

de salmón cultivado. Japón y los Estados Unidos, por su parte, cultivaron alrededor de 7 000 toneladas (Lindbergh, 1987). El cultivo en jaulas ha obtenido buenos resultados más que nada porque permite abastecer de pescado fresco en épocas del año en que el salmón de océano de reciente captura es escaso o no se consigue. Además, los salmicultores pueden cultivar las especies más deseadas y en gran medida configurar el producto de acuerdo con el color y contenido de grasa preferidos.

En un principio, la Fundación Chile emprendió el cultivo a mar abierto y liberó salmónes en varios puntos de la X Región de Chile. Sin embargo, por razones aún desconocidas, la tasa de salmón que regresaba resultó muy baja. Se decidió entonces cambiar al cultivo en jaulas. Se consideró además que había mayores ventajas generales y que el contenido tecnológico era más estimulante.

b) *Selección y adaptación de la tecnología
(estudio de los procesos y de la tecnología)*

En 1981, la Fundación Chile decidió llevar a cabo un proyecto piloto sobre el cultivo del salmón en jaulas en agua dulce, con el fin de estudiar la factibilidad técnica y económica del cultivo del salmón en Chile. Entre los problemas que hubo que resolver se hallaban los siguientes: selección de un diseño específico para las jaulas, selección de la tecnología, producción de alimentos para los peces, determinación y control de las enfermedades, estudio de las corrientes, oceanografía, selección del emplazamiento y suministro de las ovas de salmón.

La primera medida que se tomó fue la adquisición de la tecnología e instalaciones para producir ovas de salmón y criar alevines hasta que se convirtieran en esguines.

Para ganar tiempo, se procedió a comprar Domsea, pequeño vivero de propiedad estadounidense situado en Curaco de Vélez en el sur de Chile. Allí se cultivaron crías de salmón en agua dulce, que se liberaron cuando alcanzaron la etapa de esguines; la compañía planeó su regreso aplicando la tecnología del cultivo a mar abierto. Bajo la propiedad de la Fundación, se cambió el nombre de la compañía a Salmónes Antártica, y se la utilizó como emplazamiento de un plan piloto para el cultivo en jaulas.

El próximo paso consistió en elegir un sistema de producción y adaptar la tecnología a la situación chilena. En primer lugar, se envió a miembros del personal en misiones internacionales a visitar diferentes explotaciones salmónicas y asistir a seminarios para establecer contactos y buscar la tecnología adecuada. Había varias opciones. La tecnología de cultivo en jaulas más avanzada y con uso más intensivo de capital se halló en Noruega. Sin embargo, era muy costosa y, además, los noruegos eran renuentes a vender sus equipos y sus conocimientos especializados a un competidor en potencia. Se seleccionaron jaulas de red construidas en los Estados Unidos. Las redes se cuelgan normalmente de una estructura cuadrada o rectangular sostenida por flotadores. Los tamaños varían de unos pocos metros cúbicos a 50 metros cúbicos. Se contrató a consultores de Seattle, Estados Unidos, para ayudar en lo que tenía que ver con la adaptación del sistema de producción a la situación chilena. Un cambio importante al respecto fue el uso de madera en vez de acero para la construcción de la estructura fundamental, aprovechándose así un recurso natural que es abundante y de bajo costo en Chile.

Para lograr un producto de buena calidad y con altas tasas de crecimiento, se tuvo que prestar atención especial a la alimentación de la población de peces. El alimento es el elemento de más alto costo en la cría de salmónes en jaulas y representa hasta el 40% o más de los costos totales hasta el momento en que se cogen los peces (Lindbergh, 1987). Los componentes preponderantes del alimento corriente para salmónes son la harina de pescado, el aceite de pescado, los hidratos de carbono, las vitaminas y los agentes aglutinantes (Romero, 1988). Debido al aumento de la producción de la piscicultura, ha crecido la industria de alimentos para animales y se han creado varios procesos de fabricación de alimentos para peces que entrañan la manufactura de diferentes formas de alimentos y diferentes tamaños de las partículas alimentarias. Si la cría del salmón iba a ser provechosa para Chile, era necesario que la Fundación elaborara alimento para peces que hiciese uso de los grandes volúmenes de harina de pescado y aceite de pescado de bajo costo existentes en el país. Por medio de experimentos con diferentes mezclas de alimentos en la planta piloto de la Fundación, se encon-

tró una mezcla que usaba exclusivamente recursos nacionales. El color de la carne del salmón es resultado de la dieta, de modo que un problema especial para la Fundación durante la realización del proyecto piloto fue crear un alimento que produjese el atractivo color rosado del filete de salmón. El problema se resolvió mezclando el krill de la Antártica en el alimento.

Durante la ejecución del proyecto piloto se resolvieron varios otros problemas, relacionados con las técnicas de alimentación de peces, el control de las enfermedades, los cambios de las corrientes y la temperatura del agua, la manipulación de las ovas y los alevines, la selección de especies y el comportamiento de los peces en las jaulas. Se adaptaron y modificaron las tecnologías relacionadas con el cultivo en jaulas por medio de experimentos (aprendizaje por la práctica), el uso de consultores nacionales e internacionales (aprendizaje mediante contrataciones) y la capacitación del personal permanente en explotaciones piscícolas y centros de tecnología de la pesca en el exterior. La Fundación tuvo un promedio de 10 miembros del personal ocupados en el proyecto piloto de los salmones.

c) *Difusión de la tecnología
(ejecución del proyecto)*

En 1983, el éxito del proyecto piloto estimuló a la Fundación a ampliar la producción sustitutiva de las importaciones de ovas de salmón e iniciar el cultivo comercial de salmón en jaulas. Debido a la favorable demanda de salmón Coho, se estimó que la tasa de rentabilidad interna fluctuaba entre 36% con una producción anual de 100 toneladas, y 33% con una producción anual de 600 toneladas (Meissner, 1988, p. 22).

La Fundación (Salmones Antártica) adquirió cuatro nuevos emplazamientos para explotación piscícola y se inició un plan de expansión en gran escala en dichos lugares. Además, Salmones Antártica construyó tres nuevos viveros, una nueva fábrica de alimentos y una planta envasadora del salmón. La primera producción comercial de 200 toneladas se proyectó para el período 1986-1987, con un incremento a 400 toneladas de ahí en adelante. Se esperaba que las pérdidas acumuladas llegarían a un máximo de 1 millón de dólares en 1985. El primer flujo de fondos positivo de alrededor de 100 000 dólares se proyectó para

1988, el que se consolidaría en 2.5 millones anuales en 1990 y en años sucesivos (Meissner, 1988, p. 22).

El cultivo comercial en jaulas se llevó a cabo de acuerdo con los objetivos del proyecto, y en 1988 se generaron utilidades. Se completó así el ciclo de transferencia, y cuando la Fundación puso en venta Salmones Antártica, ésta fue comprada por la Nippon Suisan Kaisha, compañía japonesa de elaboración de pescados y mariscos comestibles, por 21 millones de dólares (Lichmann, 1989, p.72).

d) *Asistencia técnica*

El proyecto salmonícola de la Fundación, sin precedentes en el país, tuvo una importante acogida en Chile. Entre 1983 y 1985 se iniciaron 24 nuevas explotaciones salmonícolas y la producción total de salmón en Chile aumentó de 94 toneladas en 1983 a 1 144 toneladas en 1986, llegando a 4 208 toneladas en 1988 (Wurmann, 1990, p.42). La capacidad tecnológica desarrollada en la Fundación fue de tal envergadura que ésta pudo proporcionar asistencia técnica a más de la mitad de los nuevos proyectos. La Fundación aún elabora planes técnicos para varias empresas y estimula a otras a interesarse en la producción de salmón. Estos proyectos de asistencia técnica pueden resumirse de la siguiente manera:

- i) asistencia en los aspectos técnicos y financieros, diseño y puesta en marcha de proyectos salmonícolas;
- ii) asistencia en el diseño y construcción de fábricas de alimentos;
- iii) asistencia en el diseño y puesta en marcha de establecimientos para el envase del salmón;
- iv) asistencia en el control y prevención de enfermedades;
- v) asistencia en la formulación de normas de calidad para el salmón chileno;
- vi) organización y patrocinio de seminarios para informar al sector privado y estimular la inversión en la industria (Fundación Chile, 1987b, p.207).

e) *Reflexiones finales sobre el caso de la Fundación Chile*

El proyecto Salmones Antártica es un ejemplo muy elocuente de transferencia eficaz de tec-

nología. Muestra cómo la Fundación Chile primero que todo reconoció una posible oportunidad comercial: la aplicación de tecnología reciente para explotar la salmonicultura en Chile. Se siguió una estrategia bien deliberada para buscar la tecnología más adecuada e invertir el tiempo y los recursos necesarios para asimilarla y adaptarla a las condiciones del país. Esto era de importancia fundamental, pues las ventajas comparativas de la salmonicultura chilena se manifestaron durante el proceso de adaptación. Por ejemplo, el uso de recursos nacionales abundantes y baratos para la fabricación de alimento para

peces y la construcción de las jaulas han contribuido en forma significativa a la competitividad del salmón chileno. Otra enseñanza importante recogida del proyecto Salmones Antártica es la factibilidad de invertir en el desarrollo de la capacidad tecnológica y luego vender los conocimientos especializados (activos intangibles) a terceros. Una vez que la Fundación hubo desarrollado la capacidad tecnológica en la salmonicultura y difundido con éxito la tecnología, la asistencia técnica otorgada a nuevos proyectos se convirtió en una fuente importante de ingreso y en una forma de ampliar las actividades.

IV

Conclusiones

En muchos países en desarrollo se ha usado extensamente la tecnología importada como base para el establecimiento de nuevas industrias. La concesión de licencias y otras formas de transferencia de tecnología han satisfecho una demanda que no se pudo cubrir inmediatamente por medio de la capacidad tecnológica existente en el país.

En el estudio presente se ha recalcado que si la adquisición de tecnología extranjera ha de impulsar el cambio tecnológico y aumentar la productividad de la empresa receptora, es necesario que ésta lleve a cabo una *activa* estrategia tecnológica. En primer lugar, la empresa debe realizar una búsqueda dinámica de otras fuentes de tecnología con el fin de localizar la más adecuada y disminuir la vulnerabilidad que va aparejada con la excesiva dependencia de unas pocas fuentes o de una sola. En segundo lugar, hay que invertir tiempo y recursos en capacitación y en cambios institucionales con el fin de asimilar y adaptar eficazmente la tecnología a las condiciones del país. Esto último es fundamental para crear ventajas comparativas y lograr que la producción pueda competir internacionalmente. En tercer lugar, a objeto de implantar la tecnología para la producción en gran escala la empresa debe establecer contactos con proveedores adecuados de equipos y materiales, mejorar la capacidad de gestión y aumentar sus propias aptitudes para negociar con las autoridades del país.

Como se mencionó en la introducción, es muy difícil para los encargados de formular las políticas en los países en desarrollo ayudar directamente a las empresas nacionales a cumplir todas las exigencias con el fin de transferir eficazmente la tecnología extranjera. La tarea de los gobiernos es, en primer lugar, crear un ambiente macroeconómico que estimule a las empresas del país a aplicar una activa estrategia tecnológica. En este sentido, es bueno que las empresas del país estén expuestas a cierto grado de competencia foránea. Quizás aún más importante es que los gobiernos apoyen la creación de una infraestructura científica y tecnológica en el país. El esfuerzo tecnológico de las empresas nacionales depende sobre todo de la existencia de un fondo común de trabajadores capacitados y técnicos y de centros de investigación y aplicación de los resultados financiados con fondos públicos.

En el campo de la asistencia directa a las empresas nacionales que reciben tecnología extranjera, se sugiere en este artículo que una solución es la creación de la capacidad de prestar servicios técnicos de diseño y otros (empresas de servicios técnicos). Su experiencia y posición estratégica en el sistema económico vinculan a los productores con los proveedores de tecnología y las instituciones de investigación y aplicación de los resultados para asegurar que se tomen decisiones óptimas en materia de inversiones. La existencia en el país de empresas de servicios técnicos que

sean competentes y conozcan las condiciones locales puede también ayudar a las compañías a absorber y adaptar la tecnología extranjera con mayor eficiencia. Sin embargo, en numerosos países en desarrollo hay pocas de estas empresas nacionales de servicios técnicos debido a las considerables barreras que impiden su ingreso al mercado de dichos servicios. Ello se debe a que muchos países en desarrollo no cuentan con los recursos humanos para ofrecer servicios técnicos, y contratar al personal más calificado resulta un proceso prolongado y costoso. Es también costoso y exige muchos recursos establecer una útil red tecnológica nacional e internacional. Otra barrera a que se enfrentan muchas empresas de servicios técnicos del Tercer Mundo es la dificultad de lograr la confianza del sector privado y obtener las credenciales y experiencia necesarias para perfeccionar aún más sus aptitudes. Una empresa de ese tipo formada como operación conjunta entre un agente nacional (posiblemente el sector público) y un socio transnacional que posea los conocimientos especializados y la experiencia necesarios podría ser una solución para superar estas barreras.

En este estudio se ha ratificado esta idea analizando los logros de la Fundación Chile: operación conjunta en forma de empresa de servicios técnicos entre la ITT y el Gobierno de Chile. La Fundación ha llevado a cabo con éxito proyectos en varios campos relacionados con la asistencia técnica, servicios de información y control de la calidad, y ha iniciado también la producción comercial en gran escala a través de subsidiarias. Esta última no es una actividad que se asocie normalmente con las empresas de servicios técnicos, pero ha proporcionado una forma de obtener experiencia y promover nuevas tecnologías en el sector privado de Chile. El principio básico ha sido reconocer nuevas oportunidades comerciales que podrían beneficiarse de la tecnología extranjera, transferir esa tecnología desde el exterior, aprender a dominarla, y finalmente demostrar su viabilidad emprendiendo la producción comercial en gran escala. Una vez que ésta se hace rentable, la Fundación estimula al sector privado a utilizar los mismos métodos de producción y suministra la asistencia técnica necesaria. La experiencia de la Fundación ha confirmado que rinde frutos invertir tiempo y recursos en adaptar la tecnología adecuadamente, porque

durante esta decisiva fase del proceso de transferencia tecnológica se desarrollan las ventajas comparativas del proyecto. Como se muestra en el estudio de este caso, la ITT cumplió un papel fundamental en la formación de la capacidad tecnológica de la Fundación al trasladar a Chile a personal de su oficina central, introducir métodos de gestión administrativa, dar acceso a su red tecnológica mundial y, finalmente, capacitar al personal nacional. La ITT además dio a la Fundación la necesaria credibilidad y apoyo en las negociaciones con terceros.

Se ha convertido en un "objetivo explícito de política" independizar gradualmente a la Fundación de la ITT y ahora, 15 años después de su creación, la Fundación depende principalmente de sus propios contactos y capacidad tecnológica. Aparte del apoyo de la ITT, otros factores importantes en el aprovechamiento de la capacidad tecnológica fueron los amplios recursos financieros de que se dispuso durante la fase de puesta en marcha y la calidad de la formación académica de los profesionales que se podían contratar en Chile.

La cuestión final que debe abordarse es la validez general de este estudio de un caso práctico: es decir, si acaso el mismo esquema se puede aplicar en otros países en desarrollo. Las circunstancias especiales que se dieron para la creación de la Fundación y el interés de la ITT en mejorar su reputación en Chile convierten a la Fundación Chile en un caso muy especial y excepcional. Puede ser difícil convencer a otras empresas transnacionales de que inviertan 25 millones de dólares en una operación conjunta con el objetivo dudosamente rentable de transferir tecnología a un país del Tercer Mundo. Sin embargo, una enseñanza obvia que se obtiene de este estudio es que un gobierno del Tercer Mundo y una empresa transnacional *pueden* llegar a un acuerdo mutuamente beneficioso. En este caso, los conocimientos especializados, la experiencia y los contactos proporcionados por una empresa transnacional, junto con la disponibilidad de personal nacional idóneo y una inversión a largo plazo en el desarrollo de la capacidad tecnológica, tuvieron efectivamente como resultado la transferencia eficaz de tecnología, así como la creación de proyectos empresariales rentables.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Aráoz, Alberto (comp.) (1981): *Consulting and Engineering design in developing countries*, Ottawa, Centro Internacional de Estudios del Desarrollo (International Development Research Centre, IDRC).
- Arrow, K. (1971): *Essays in the Theory of Risk Bearing*, Chicago, Markham.
- Caves, Richard E. (1982): *Multinational Enterprises and Economic Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1987): *Transnational Corporations and Technology Transfer: Effects and Policy Issues*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 87.11.A.4.
- _____ (1989): *Transnational Corporations in the Construction and Design Engineering Industry*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Cooper, Charles (1980): Policy interventions for technological innovation in developing countries, documento del personal del Banco Mundial (*World Bank Staff Papers*), N° 441, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dahlman, Carl, Bruce Ross-Larson y Larry E. Westphal (1987): Managing technological development: lessons from the newly industrialized countries, documento del personal del Banco Mundial, (*World Bank Staff Papers*), N° 717, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dahlman, Carl y Francisco C.Sercovich (1984): Local development and exports of technology: The comparative advantages of Argentina, Brazil, India, the Republic of Corea and Mexico, documento del personal del Banco Mundial (*World Bank Staff Papers*) N° 667, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dahlman, Carl and Larry Westphal (1983): The transfer of technology. Factors in the acquisition of technology, en *Finance and Development*, vol. 20, N° 4, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Dunning, John H. y John A. Cantwell (1986): The changing role of multinational enterprises in the international creation, transfer and diffusion of technology, documento presentado en la Conferencia sobre innovación y difusión de tecnología en Venecia.
- Fransman, Martin and Kenneth King (comp.) (1987): *Technological Capability in the Third World*, London, Macmillan.
- Fundación Chile (1985): *Accomplishments 1976-1985*.
- _____ (1986): *Annual Report 1986*, Santiago de Chile.
- _____ (1987): *Annual Report 1987*, Santiago de Chile.
- _____ (1987b): La industria del salmón en Chile: realidad y perspectivas, documento presentado al seminario "Perspectivas de la salmonicultura en Chile", organizado por la Fundación Chile, Santiago de Chile, 12 a 19 de marzo.
- Herbert-Copley, Brent (1989): Technical change in Latin American manufacturing firms: review and synthesis, documento presentado a la Conferencia anual de la Asociación canadiense de estudios latinoamericanos y del Caribe (Canadian Association of Latin American and Caribbean Studies, CALACS), Ottawa.
- Katz, Jorge M. (comp.) (1987): *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*, London, Macmillan.
- Lichmann, Kerry (1989): Chile's salmon strategy, *Seafood Business*, vol.8, N° 4.
- Lindbergh, John E. (1987): The economic potential for the commercial production of Atlantic and Pacific salmon in Chile, documento presentado al seminario "Perspectivas de la Salmonicultura en Chile", organizado por la Fundación Chile, Santiago de Chile, 17 a 19 de marzo.
- Malhotra, A.K. (1980): *Consulting and Design Engineering Capabilities in Developing Countries in Sciences and Technology for Development*, selección de trabajos para el principal informe comparativo del proyecto, STPI, Ottawa, Centro internacional de estudios del desarrollo (International Development Research Centre, IDRC).
- Mansfield, E. (1968): *Economics of Technological Change*, Nueva York. Citado por François Chesnais, Science, Technology and Competitiveness, *STI Review*, N° 1, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Meissner, Frank (1988): *Technology Transfer in the Developing World: the Case of the Chile Foundation*, Nueva York, Praeger.
- Moore, Frederick T. (1983): Technological change and industrial development: issues and opportunities, documento del personal del Banco Mundial (*World Bank Staff Papers*), N° 613, Washington, D.C. Banco Mundial
- Oman, Charles (1989): New forms of investment in developing country industries: mining, petrochemicals, automobiles, textiles, food, *Development Centre Studies*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Roberts, John (1973): Engineering consultancy, industrialization and development in science, technology and development, in Charles Cooper (comp.), *Science, Technology and Development*, Londres, 1973, citado en Carlene Brenner and Celik Kurdoglu, Mastering technology: engineering services firms in developing countries, *Development Centre Papers*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Romero, Juan José (1988): Efectos de variantes de elaboración sobre la calidad de alimentos para salmónes, documento presentado al seminario "Técnicas de cultivo y manejo del Salmón: desarrollos recientes", organizado por la Fundación Chile, Santiago de Chile, 19 a 21 de octubre.
- Vernon Raymond (1988): Key Factors in the application of Industrial Technology in Developing Countries, documento de trabajo del Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- Wurmann, Carlos (1990), Salmon farming in Chile: from reality to dreams?, *INFOFISH International*, N° 1, enero-febrero.

Conversión de la deuda y conversión territorial

*Antonio Daher **

La deuda externa de Chile tuvo su origen en distintos sectores económicos y sociales, y su distribución territorial fue muy desigual. La conversión de dicha deuda externa ha involucrado una reasignación sectorial y regional de recursos que se ha traducido en una verdadera conversión territorial. No hay una correspondencia directa entre la geografía económica y social de la deuda, por una parte, y la de la conversión, por otra.

En Chile, la apertura económica en general y la conversión de la deuda en particular han hecho posible una integración mayor, aunque heterogénea, de las regiones del país, a la vez que una más amplia integración a la economía internacional. Por otra parte la inversión extranjera directa y la capitalización de la deuda vía Capítulo XIX muestran diferencias importantes de adicionalidad o sustitución sectoriales, las que se traducen en un comportamiento regional disímil en el interior del proceso global de conversión territorial.

* Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Este artículo se basa en una ponencia presentada en el Seminario Taller de Discusión de Investigadores y Planificadores del Cono Sur, patrocinado por el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay y la Sociedad Interamericana de Planificación (Montevideo, noviembre de 1990). El autor agradece la valiosa colaboración del Banco Central de Chile, y la asistencia de Cristóbal Crisosto, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La investigación fue patrocinada por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología de Chile.

Introducción

En el inicio de los años noventa Chile encaraba una deuda externa de 16 250 millones de dólares. De éstos, un 74% correspondía al sector público y el resto al sector privado. Según informaciones del Banco Central, en 1989 la deuda se redujo en 1 388 millones de dólares. Así, desde 1985 las reducciones fueron de 8 967 millones.

Un mecanismo importante para este resultado fue la conversión de la deuda externa. En general, aunque con diferencias entre países, la conversión implica la compra —por residentes locales o inversionistas externos— de obligaciones del país deudor en moneda extranjera, con una cierta tasa de descuento, y su redenominación en moneda local con una tasa menor. Si se trata de inversionistas residentes, la operación equivale a una repatriación de capitales. Se extingue así la deuda original. Los fondos obtenidos pueden orientarse a adquirir una participación de capital en una empresa local, ampliar los gastos de instalaciones y equipos en empresas existentes, extinguir obligaciones pendientes en moneda local, o a cualquier otro fin autorizado (Lahera, 1987). Estos mecanismos de prepago a los bancos acreedores operan esencialmente a través de la utilización de los pagarés de deuda externa, puestos en venta con descuento en el mercado secundario internacional, y también mediante la capitalización directa o conversión de préstamos bancarios en capital accionario (Ffrench-Davis, 1989a).

Las principales vías para la conversión de la deuda en Chile son las estipuladas en los Capítulos XVIII y XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile.

La reducción acumulada de la deuda entre 1985 y 1989 se debió en un 35.1% a la aplicación del Capítulo XIX, y en 28.2% a la del Capítulo XVIII. Ambos capítulos, sin embargo, hicieron una contribución total de la deuda similar a la de los años 1987 y 1988.

El Capítulo XVIII permite a residentes chilenos comprar (con descuento) deuda nacional en el exterior, la que se convierte a moneda local a precios libremente negociados entre el nuevo acreedor (chileno) y el deudor. Los residentes chilenos usan sus propias divisas, las retornan desde el exterior o las adquieren en el mercado paralelo. Obviamente el deudor local sólo realizará la transacción si obtiene un descuento por

el prepago. La presión de la demanda sobre el mercado paralelo se regula por la licitación de cupos que hace el Banco Central, la que regula también la demanda y el precio de los pagarés en el exterior. El Banco Central comparte el descuento del mercado secundario. El precio de remate de los cupos ha generado importantes ganancias a esta institución (Fontaine, 1988).

El Capítulo XIX permite a personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, con residencia y domicilio en el exterior, realizar inversiones en Chile a través de la compra y uso de títulos de la deuda externa. El Banco Central puede otorgarles acceso al mercado de divisas para hacer remesas al exterior del capital y las utilidades que pueda generar la inversión. Los capitales sólo se pueden remitir al exterior 10 años después de materializarse la inversión, y las utilidades no antes de cuatro años, y a partir del quinto sólo en cuotas que no excedan el 25% de ellas. Las que se produzcan a contar del quinto año pueden enviarse al exterior libremente (Garcés, 1987).

Según antecedentes proporcionados por el Banco Central, a enero de 1990 habían sido aprobadas 332 operaciones vía Capítulo XIX. De éstas, casi la mitad se originaba en cuatro países, los que sumaban casi el 70% de las inversiones: Estados Unidos, 38.5; Reino Unido, 12.8; Nueva Zelandia, 11.6, y España, 6.6%. En contraste, dos importantes socios comerciales de Chile —Japón y Alemania— sólo aportaban 1.3 y 0.6% cada uno. Interesante fue, sin embargo, la participación de los países latinoamericanos, que en conjunto contribuyeron con cerca de un 4%.

Un análisis tipológico de los inversionistas permite verificar la participación preponderante de las empresas transnacionales y de los bancos y sociedades de inversión. En efecto, las primeras bordean el 40% de los montos autorizados, mientras que los segundos superan en conjunto el 41%. En el extremo opuesto, la participación de las empresas mineras, agrícolas y frutícolas y de las sociedades industriales no alcanza en total al 10% (cuadro 1).

Cuadro 1
CHILE: INVERSIONES VIA CAPITULO XIX AUTORIZADAS HASTA
EL 30 DE JUNIO DE 1988, CLASIFICADAS POR TIPOS
DE INVERSIONISTAS

Tipo de inversionista	Operaciones autorizadas	
	Monto (dólares)	% del total
Empresas transnacionales y sociedades vinculadas a grupos internacionales	507 850 980	39.93
Bancos	428 570 639	33.70
Sociedades de inversión ^a	95 243 584	7.49
Empresas elaboradoras y comercializadoras de productos agrícolas y frutícolas	64 040 986	5.04
Empresarios	43 644 193	3.43
Ordenes religiosas, fundaciones de beneficencia y corporaciones de desarrollo	39 863 818	3.10
Empresas mineras	35 900 006	2.82
Sociedades industriales	24 091 039	1.90
Varios	19 252 057	1.51
Organismos multilaterales	7 500 000	0.59
Empresas de servicios industriales y de ingeniería	5 820 340	0.46

Fuente: Departamento de Organismos Internacionales, Banco Central de Chile (Montoya, 1988).

^a Con patrimonio inferior a 50 millones de dólares y de objeto múltiple.

I

Evolución sectorial

La situación observada hasta mediados de 1988 adquiere mayor precisión al desagregarse por sectores la cifra que aportan las empresas transnacionales: tres cuartas partes de dicha cifra corresponden a sociedades de los rubros industrial, forestal y pesquero, aunque continúa extraordinariamente bajo el rubro minero (cuadro 2).

El Capítulo XIX no estableció en principio limitaciones sectoriales ni tratamientos diferentes por sectores, y permitió adquirir empresas públicas o privadas (Lahera, 1987).

Si se planteara y aceptara provisionalmente la hipótesis de que el destino sectorial de las inversiones en Chile tendería a ser similar al de la especialidad sectorial de los inversionistas extranjeros, podría derivarse de ello la orientación te-

rritorial probable de tales inversiones. Un cálculo estimativo a partir de los cuadros 1 y 2 indicaría que poco más del 40% de ellas se localizaría en las regiones y en áreas rurales, mientras el resto se encontraría en Santiago Metropolitano.¹ La estimación supone un destino urbano-metropolitano para las actividades terciarias y una localización regional y/o rural para las primarias. En sectores como la industria, la energía o el transporte, la identidad sectorial-territorial es ciertamente más compleja y probablemente equívoca en términos tan globales. Con todo, se demostrará más adelante que tanto la hipótesis inicial

¹ Chile está dividido en doce regiones, más una Región Metropolitana. Para los fines de este trabajo el término "regiones" se refiere sólo a las primeras.

Cuadro 2
CHILE: EMPRESAS TRANSNACIONALES Y SOCIEDADES
VINCULADAS A GRUPOS INTERNACIONALES,
CLASIFICADAS SEGUN SUS ACTIVIDADES

Sector o tipo de industria	Operaciones autorizadas	
	Monto (dólares)	% del total
Sector industrial, forestal y pesquero	382 604 362	75.34
Empresas comercializadoras y comercio en general	29 785 444	5.87
Sector energía	26 106 342	5.14
Informática, comunicaciones y transporte	17 821 395	3.51
Minería	15 000 000	2.95
Sector químico, farmoquímico y fotográfico	12 541 965	2.47
Sector automotriz	8 000 000	1.58
Artículos de tocador y accesorios	5 650 000	1.14
Bebidas gaseosas	5 349 692	1.05
Envases	2 800 000	0.55
Ingeniería y construcción	2 191 780	0.40
<i>Total</i>	<i>507 850 980</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Departamento de Organismos Internacionales, Banco Central de Chile (Montoya, 1988).

Cuadro 3
CHILE: PRINCIPALES OPERACIONES DE INVERSION AUTORIZADAS VIA
CAPITULO XIX AL 15 DE MARZO DE 1989

Fecha	Millones de dólares	Inversionista extranjero	País de origen	Empresa local
20.07.88	173.9	Shell Overseas Invest. BV	Países Bajos	Cía. Forestal Shell Ltda.
28.01.87	164.0	Carter Holt Harvey y Co.	Islas Cook	Carter Holt Harvey Ltda. Chile
07.01.87	68.0	Security Pacific National Bank y otros	Estados Unidos	Security Pacific Chile y otros
20.07.88	64.9	Scott Worldwide Inc.	Estados Unidos	Scott Worldwide Chile y Cía. Ltda.
11.11.87	61.6	Fletcher Chal. Chilean Inc. Ltd.	Islas Caimán	Tasman Forestal S.A.
26.08.87	59.3	Fletcher Chal. Chilean Inc. Ltd.	Islas Caimán	Tasman Forestal S.A.
02.12.87	59.0	Carter Holt Harvey	Islas Cook	Carter Holt Harvey Ltda. Chile
18.01.89	53.0	Santiago de Chile Hotel Co.	Panamá	Hotel Corporation of Chile S.A.
22.12.86	48.6	Banesto Banking Corp.	Estados Unidos	Cía. Industrial S.A.
08.01.86	46.3	B.T. (Pacific) Ltda. y otros	Estados Unidos	B.T. (Pacific) Ltd. y Cía. Ltda.
20.07.88	46.0	La Serena (Chile) Invest. Ltd.	Bahamas	Inv. La Serena Ltda.
09.12.87	30.0	Lao Minerals Inc.	Estados Unidos	Minera Lao Chile S.A.
27.01.88	26.3	Citi Fishing Inv. Chile Ltda. y otro	Bahamas	Inv. Citibosques Ltda. y otro.
09.11.88	25.0	Pacific Telephone Hold y otro	Estados Unidos	Inv. Telefónicas y otras Ltda.
12.05.89	23.3	Nippon Suisan Kaisha Ltd.	Japón	Inv. Dir. en Salmones Antártica
15.03.89	22.3	Spie Batignolles S.A.	Francia	Valle Nevado S.A.
23.11.88	21.2	Agroindustrial Development	Reino Unido	Agro Industrial Investment, Chile
13.07.88	20.1	Select Andean Holdings	Estados Unidos	Inv. Selecta Ltda.
21.09.88	20.0	Corp. Mapire Cía. Intl. De R.	España	Mapfre Chile S.A.
Subtotal	1 032.8	(49.88%)	19 operaciones	
Total	2 070.4	(100.00%)	246 operaciones	

Fuente: Elaboración propia basada en LATINFINANCE, 1989.

de esta especulación como sus implicaciones territoriales no se ajustan a la realidad.

Corresponde, pues, revisar los hechos. A octubre de 1986, más del 40% de las operaciones materializadas involucran a Asociaciones de Fon-

dos Previsionales (AFP) y compañías de seguros, radicadas sobre todo en la metrópoli. Entre 1986 y 1987, de las 46 principales transferencias de propiedad vía Capítulo XIX, 48.8% afecta a empresas privadas, 19.5% a empresas públicas,

Cuadro 4
CHILE: DISTRIBUCION PORCENTUAL SECTORIAL ACUMULADA DE LAS INVERSIONES
VIA CAPITULO XIX

Sectores	A octubre de 1986	A mayo de 1987	A diciembre de 1987	A agosto de 1988	A marzo de 1989	A diciembre de 1989
Agricultura	} 3.9	} 9.2	9.5	10.8	} 27.7	9.3
Forestal			16.8	16.9		11.2
Pesca			7.9	6.7		4.2
Minería	1.5	0.8	5.0	8.7	9.0	11.2
Productos primarios	11.2	12.3	39.2	43.1	36.7	35.9
Industria	16.4	17.3	15.2	23.0	34.4	37.9
Servicios ^a	51.4	25.5	22.8	28.4	22.9	20.2
Otros ^b	21.0	44.9	22.8	5.5	6.0	6.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Millones de dólares	188.3	483.6	954.4	1 226.1	2 008.9 ^c	3 069.4

Fuente: Primera columna: Lahera, 1987. Segunda columna: Errázuriz, 1987. Tercera columna: Elortegui, 1988. Cuarta columna: Montoya, 1988. Quinta columna: Latinfinance, 1989. Sexta columna: Banco Central de Chile.

^a Servicios financieros, seguros y servicios a las empresas; servicios comunales, sociales y personales; otros servicios; y sector comercio.

^b Transporte y comunicaciones; sector luz, agua, etc.; utilidad pública; y misceláneas: empresas multisectoriales o conglomerados.

^c Monto sobre valores "autorizados".

17.4% a la banca, 8.7% a compañías de seguros y fondos mutuos, e igual porcentaje a asociaciones previsionales. Esto quiere decir que 68.3% concierne a empresas no financieras públicas y privadas. En 26 de las 46 operaciones se transfirió el 50% o más de la propiedad (Errázuriz, 1987).

De las diez mayores operaciones de conversión vía Capítulo XIX a septiembre de 1988, las cinco más importantes apuntan al sector forestal o industrial-forestal (una mixta con minería), tres a la banca, una a la minería y una al sector pesquero (CEPAL/CET, 1989). La connotación regional es ciertamente clara y mayoritaria, dado el predominio de los sectores primarios y de la industria asociada a ellos. Es obvio que tras esta desconcentración geográfica de las inversiones está la orientación a los mercados externos, pues las siete operaciones no bancarias pertenecen al sector exportador. Los recursos naturales desplazan como factor de ubicación a las externalidades y mercados internos propios de las áreas metropolitanas.

A marzo de 1989, las inversiones autorizadas iguales o superiores a 20 millones de dólares (sólo

19 de un total de 246) representaban la mitad de los montos autorizados (cuadro 3).

El análisis de la evolución del destino sectorial de las conversiones vía Capítulo XIX arroja conclusiones importantes, tanto desde una perspectiva económica como de la territorial. Aunque las cifras correspondientes a diversos años y fuentes presentan distinta agregación, en especial en la clasificación "Otros" (cuadro 4), es posible identificar tendencias claras, las que se confirman con mayor precisión a partir de 1988.

Los sectores primarios muestran una participación relativa creciente hasta agosto de 1988, cuando alcanzan a más del 43%, para declinar a cerca del 36% al término de 1989. Este comportamiento es análogo en la agricultura y en la actividad forestal, y algo más errático en el sector pesquero. En la minería, en cambio, se evidencia un incremento sostenido, desde valores mínimos próximos al 1% en los primeros años a un 11.2% a fines de 1989. Debe destacarse, sin embargo, que esta cifra sigue siendo baja dada la importancia del sector en el país, y contrasta con las más altas de las actividades agrícolas y silvícolas. La explicación de este hecho se presenta más adelante.

Por otra parte, es notable la creciente y muy significativa participación de la industria como destino de la conversión de deuda (cuadro 4). De cifras próximas al 16% en 1986-1987, este sector acumula casi un 38% al concluir los años ochenta, duplicando con creces su participación inicial y, lo que es más elocuente, destacándose como el principal sector de captación de las capitalizaciones. En diciembre de 1989, el sector industrial supera por sí solo al conjunto de los sectores primarios.

En fin, los servicios, que inicialmente atraen el grueso de las inversiones, en especial del sector financiero, declinan con altibajos, pasando de más del 50% en 1986 a 28% en 1988 y cerca de 20% en 1989. Este comportamiento ciertamente confirma la participación creciente, en términos absolutos y relativos, de los sectores productivos de bienes primarios y secundarios que en conjunto bordean las tres cuartas partes de las inversiones acumuladas al término del decenio.

II

Conversión territorial

Lo anterior implica una fuerte tendencia a la desconcentración territorial, con un claro predominio de las regiones y áreas rurales sobre la ciudad capital, tradicionalmente centralista. Esta afirmación se basa no sólo en la participación de los sectores primarios, geográficamente orientados a los recursos naturales, sino especialmente en la orientación similar del sector industrial de exportación que, a diferencia del antiguo patrón

sustitutivo, anula o minimiza la atracción de las grandes concentraciones demográficas.

De hecho, la proporción urbano-regional prácticamente se invierte en el trienio 1986-1989. Mientras en 1986 el destino metropolitano representa alrededor de tres cuartas partes del total, en 1989 la orientación regional es al menos de dos tercios de las capitalizaciones acumuladas. En términos absolutos, esto significa que más de

Cuadro 5
CHILE: INVERSIONES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA VIA
CAPITULO XIX

	% al 01-08-1988	% al 31-12-1989
Productos alimenticios	5.76	7.30
Textil, cuero y calzado	3.37	2.00
Madera y muebles	3.24	2.26
Papel, imprenta, editorial	7.18	22.34
Productos químicos, plásticos y farmacéuticos	1.40	2.69
Loza, vidrio, minerales no metálicos	0.32	0.13
Industrias metálicas básicas, productos metálicos, maquinaria	1.22	0.64
Otras industrias manufactureras	0.45	0.22
Industria manufacturera	22.95	37.86
Otros	77.05	62.14
TOTAL	100.00	100.00
Industria manufacturera (millones de dólares)	281.4	1 162.0
Total (millones de dólares)	1 226.1	3 069.4

Fuente: Primera columna: Banco Central de Chile (Montoya, 1988). Segunda columna: Banco Central de Chile.

2 000 millones de dólares van a las regiones en sólo tres años.

Cabe preguntarse entonces si esta conversión de la deuda no es una verdadera conversión geográfica

Precisar las conclusiones anteriores implica analizar de manera desagregada el sector de la industria manufacturera que, como se ha señalado, lidera las opciones de inversión vía Capítulo XIX.

El cuadro 5 indica que en 1988 cerca de un tercio de toda la industria manufacturera se concentra en el rubro de la fabricación de papel. Si a su 7.18% se suma el 3.24% de la industria maderera, se concluye que casi la mitad del total manufacturero se relaciona con el sector forestal, el que en Chile tiene clara connotación regional. Pues bien, si se supone que, además de los rubros anteriores, también la industria química y la de alimentos se instalan en un 50% en las regiones, puede concluirse que, suponiendo para todos los demás rubros una ubicación urbano-metropolitana, más del 60% de la industria manufacturera capitalizada vía Capítulo XIX se halla en las regiones.

Al término de 1989, el sector manufacturero en su conjunto había incrementado fuertemente su participación relativa (casi 15 puntos porcentuales), especialmente en las mismas ramas industriales señaladas (papel, alimentos y productos químicos), aunque la había disminuido en la rama maderera. Realizando nuevamente el cálculo anterior, se concluye que esta vez cerca del 80% de la industria manufacturera financiada vía Capítulo XIX se establece fuera de la capital metropolitana.

Esta cifra es de particular significación, más allá de sus posibles fluctuaciones a la baja o al alza según los supuestos que se adopten. Las variaciones resultantes no afectarían en caso alguno el orden de magnitud de esta desconcentración geográfica de la industria, un sector históricamente identificado con la urbanización y la metropolización.

Así, no sólo los sectores primarios reasignan geográficamente los recursos; también lo hace la industria ligada a ellos. En conjunto quiebran e incluso invierten las tendencias a la concentración territorial.

Hasta aquí el análisis se ha basado en cierta correspondencia o identidad sectorial-territorial,

necesaria ante la carencia de información relativa a la localización de las inversiones. Por la misma razón, las conclusiones, aunque relevantes, siguen siendo demasiado burdas al limitarse a la dicotomía regional-metropolitana. Más aún, tras esta dualidad podrían pasar inadvertidas importantes disparidades entre las regiones, dada las heterogeneidades de sus recursos naturales y ventajas comparativas.

El cuadro 6, que muestra la distribución regional de las inversiones vía Capítulo XIX al 1° de marzo de 1990, permitirá obtener conclusiones más específicas sobre el proceso de desconcentración geográfica descrito. A la vez hará posible verificar los resultados hipotéticos planteados (los que se originan en una derivación territorial de la información sectorial disponible para los años anteriores).

En primer lugar, el cuadro 6 destaca que el 72.15% de las inversiones vía Capítulo XIX no tiene por destino la Región Metropolitana, sino el resto del país. La Región Metropolitana —más las inversiones denominadas HO en el cuadro— atrae sólo el 27.85%, cifra relativamente baja frente a la importancia económica y demográfica de esta zona, que contiene 40% de la población del país y genera el 40% del producto nacional.

Más sorprendente aún es esa baja captación habida cuenta de que la Región Metropolitana es particularmente rica en recursos naturales, y que sus sectores de exportación frutícola y minero tienen significación nacional.

Entre las demás regiones del país sobresale la VIII, del Bío-Bío, con cerca del 17% de las inversiones vía Capítulo XIX en el país, y el equivalente al 60% de dicha inversión en la Región Metropolitana. Si bien la VIII Región constituye la segunda concentración demográfica del país y posee una base económica muy diversificada, su alta captación de inversiones se explica fundamentalmente por el sector forestal y de industrias afines, rubro en el cual esta región es líder.

Pero sin dudas la IX Región, de la Araucanía, es el caso más extraordinario: pese a su menor dinamismo económico en el contexto nacional, sus altas cifras de extrema pobreza, su baja diversidad económica y su menor modernización, la IX Región concentra más del 14% de las inversiones vía Capítulo XIX. Una vez más, tras este alto porcentaje está el sector forestal y las industrias asociadas a él. Las regiones VIII y IX captan

Cuadro 6
CHILE: DISTRIBUCION DE LA INVERSION VIA CAPITULO XIX
POR REGIONES AL 1° DE MARZO DE 1990

Región	Inversión (dólares)	% del total	N° de proyectos	% del total
I	38 694 592	1.23	1	0.30
II	201 729 272	6.40	4	1.20
III	14 318 138	0.45	3	0.90
IV	116 629 963	3.70	6	1.81
V	35 903 855	1.14	8	2.41
VI	36 949 729	1.17	15	4.52
VII	65 792 011	2.09	12	3.61
VIII	535 052 374	16.99	8	2.41
IX	452 786 633	14.38	7	2.11
X	88 721 960	2.82	18	5.42
XI	30 000 000	0.95	19	5.72
XII	9 346 886	0.30	18	5.42
HO ^a	34 153 569	1.08	23	6.93
H1 ^b	646 441 143	20.52	52	15.66
RM ^c	843 106 825	26.77	138	41.57
Total	3 149 626 949	100.0	332	100.0

Fuente: Elaborado por el Banco Central de Chile a solicitud del autor.

^a Se refiere a inversiones que directa o indirectamente se radicaron en empresas que, si bien operan a lo largo del país, realizan la mayoría de sus operaciones en la Región Metropolitana. Por ejemplo bancos, compañías de seguro, etc.

^b Se refiere a inversiones en empresas que operan a lo largo del país, cuyas ventas e ingresos se generan principalmente fuera de la Región Metropolitana. Ejemplo: exportadoras de frutas, conglomerados diversificados como Copec, Cap, Indus, etc.

^c Región Metropolitana.

el equivalente al total sectorial forestal más la industria del papel.

Sumadas las regiones del Bío-Bío y la Araucanía se llega a casi un tercio de la inversión nacional vía Capítulo XIX y se supera a la propia Región Metropolitana.

Casos intermedios son la II Región (Antofagasta) y la IV Región (Coquimbo), ambas mineras, que absorben un total superior al 10% de las inversiones vía Capítulo XIX en el país.

Las ocho regiones restantes captan sólo alrededor del 10% del total nacional. Si se les resta el aporte de las regiones VII y X, de relativa importancia forestal y además pesquera en el último caso, se tiene que las seis regiones que quedan (I, III, V, VI, XI y XII) sólo captan el 5.24% del total.

Llaman la atención las captaciones particularmente bajas de las regiones V y VI (Valparaíso y O'Higgins, respectivamente). Ambas tienen alta importancia en la fruticultura y minería de exportación, siendo la primera además el principal frente portuario del país y teniendo una de las

tres mayores concentraciones demográficas nacionales. Aun así sólo reúnen el 2.3% entre ambas.

Un análisis por agregados macrorregionales con afinidad económica y contigüidad geográfica, permite concluir que desde la I a la IV Región se localiza un 11.78% de los valores invertidos vía Capítulo XIX, cifra coincidente con el total sectorial de la minería, que es la actividad preferente en esta agrupación. Las regiones V, Metropolitana y VI, que en conjunto conforman la macrorregión capital, reciben un 30.16%. Las regiones del área forestal (de la VII a la X) absorben el 36.28%, valor similar al de la silvicultura e industrias afines. Por último, las regiones XI y XII sólo captan en conjunto el 1.25%.

Debe tenerse presente que estas proporciones no contemplan el importante quinto nacional de orientación regional no especificada (H1 en el cuadro 6). Los antecedentes de las empresas agrupadas en esta categoría permiten estimar como muy probable que el 20% que les corresponde

vaya a incrementar los porcentajes de las regiones forestales, en primer lugar, y también de las regiones agroexportadoras, a pesar de que en este caso las inversiones suelen ser de mucho menor cuantía.

La conclusión general es doble: en las inver-

siones vía Capítulo XIX se observa una fuerte des-concentración hacia las regiones en detrimento del polo metropolitano, y una marcada heterogeneidad entre las otras regiones del país. Ambos fenómenos están vinculados a la especialización sectorial de dichas inversiones.

III

Análisis de las inversiones efectuadas mediante la conversión de la deuda y en virtud del estatuto regular (Decreto Ley 600)

Cabe preguntarse si la especialización descrita en la sección anterior es exclusiva de la inversión externa que llega por el capítulo XIX o corresponde a la conducta general del capital extranjero. En otras palabras ¿hay preferencias sectoriales distintas en las inversiones foráneas según cuál sea el estatuto legal que las acoge?

La pregunta es pertinente porque si las capitalizaciones vía conversión de la deuda (Capítulo XIX) no van a los mismos sectores que las que ingresan amparadas por el estatuto general (Decreto Ley 600), sus destinos y efectos territoriales serán también diferentes.

La pregunta es pertinente asimismo, porque al Capítulo XIX se le suele objetar que las inversiones que atrae pueden ser sustitutivas de las inversiones externas que se hacen en virtud del Decreto Ley 600, en lugar de adicionales a ella. Aunque el punto se ha planteado sólo en términos cuantitativos y globales, conocer la respuesta

por sectores será muy interesante y útil para el eventual ajuste de las normas pertinentes.

Como se aprecia en el cuadro 7, la inversión externa declina fuertemente al comienzo de los años ochenta como consecuencia de la crisis. El año 1985 marca un punto de quiebre a partir del cual la tendencia se revierte, incrementándose la inversión por ambas vías. La correspondiente al Capítulo XIX muestra porcentajes similares entre 1986 y 1989, que fluctúan entre 53.8% y 58.8% del total de 5 064 millones de dólares ingresados entre 1985 y 1989. Siendo esta participación considerable, es importante hacer hincapié en su estabilidad relativa.

En el período 1982-1989 tres sectores captan más del 95% del total de las inversiones vía Decreto Ley 600 (cuadro 8). Sobresale en primer lugar la minería, con más del 40%, a pesar de su tasa de materialización relativamente baja. En segundo lugar se halla el sector servicios, con un

Cuadro 7
CHILE: INVERSION EXTRANJERA MATERIALIZADA EN 1982-1989
(Millones de dólares de cada año)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^a	Total
D.L. 600	384	183	160	138	184	497	787	667	3 000
Cap. XIX	-	-	-	32 ^b	214	707	886	952	2 791
Total	384	183	160	170	398	1 204	1 673	1 619	5 791

Fuente: Departamento de Estudios, Sociedad de Fomento Fabril.

^a Cifras hasta el 31 de octubre, provisorias.

^b Sólo segundo semestre: se inicia en julio.

Cuadro 8
CHILE: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION EXTRANJERA
VIA D.L. 600, 1982-1989

Sector	1982	1985	1989 ^a	Total 1982-1989
Servicios	50.8	23.9	14.4	30.0
Industria	21.3	18.1	11.7	23.7
Minería	18.5	39.8	72.6	41.9
Agricultura	1.8	17.4	0.9	1.9
Silvicultura	—	—	—	0.1
Pesca	3.9	0.7	0.0	1.1
Otros ^b	3.7	—	0.4	1.3
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Millones de dólares	384	138	667	3 000

Fuente: Departamento de Estudios. Sociedad de Fomento Fabril.

^a Hasta el 31 de octubre. Cifras provisionarias.

^b Construcción, transporte.

Cuadro 9
CHILE: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION
EXTRANJERA ACUMULADA ENTRE 1985 Y 1989,
VIA DECRETO LEY 600 Y CAPITULO XIX
(Millones de dólares)

Sectores	D.L. 600 ^a	Cap. xix ^b	Total	% del total
Servicios	660	619 ^c	1 279	23.9
Industria	479	1 162	1 641	30.7
Minería	1 082	344	1 426	26.7
Agricultura	35	285	320	6.0
Forestal	—	343	343	6.4
Pesca	5	128	133	2.5
Otros ^d	12	188	200	3.7
<i>Total</i>	<i>2 273</i>	<i>3 069</i>	<i>5 342</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Decreto Ley 600: Departamento de Estudios. Sociedad de Fomento Fabril.
Capítulo xix: Banco Central de Chile.

^a Decreto Ley 600: enero de 1985 al 31 de octubre de 1989.

^b Capítulo xix: julio de 1985 al 31 de diciembre de 1989.

^c Sector financiero, seguros y servicios a las empresas (317.5 millones de dólares); servicios sociales, comunales y personales (90.8 millones de dólares) comercio (210.5 millones de dólares).

^d Construcción, luz, agua, etc.; transporte y comunicaciones.

alto 30%, y a continuación la industria, con cerca del 24%. El resto de los sectores apenas suman algo más del 4%.

Sorprende el escaso 3.1% de la agricultura, silvicultura y pesca en su conjunto, aun cuando son sectores muy dinámicos y líderes en las exportaciones.

Si se compara la distribución sectorial en los distintos años, es notoria la fuerte caída de los servicios, desde más de la mitad en 1982 a menos

del 15% en 1989. Esta tendencia es análoga a la registrada por el mismo sector en las inversiones vía Capítulo xix (cuadro 4).

La industria, en cambio, contrariamente a lo observado en la conversión de la deuda (donde más que duplica su participación, alcanzando el primer lugar sectorial), presenta una tendencia a la baja en las inversiones en virtud del Decreto Ley 600, disminuyendo en 1989 casi a la mitad del porcentaje que exhibía en 1982. Esta conduc-

ta inversamente proporcional podría indicar que, para este sector, las inversiones vía Capítulo XIX han sustituido inversiones amparadas por el estatuto general.

Similar conclusión puede formularse para la agricultura, cuya participación crece fuertemente el año 1985 (más del 17%) para caer a menos del 1% en 1989. El sector pesquero tiene nuevamente una evolución atípica.

Tan elocuente como la nula presencia del sector silvícola en las inversiones vía Decreto Ley 600 es la alta y creciente cifra de la minería. Aquí una vez más pareciera operar la sustitución de inversiones entre ambas normativas. En efecto, se recordará que el sector forestal es de alta significación en el Capítulo XIX, mientras que el minero capta un porcentaje menor, aunque creciente, en dicho instrumento de conversión.

Desde el punto de vista territorial (efectuando igual cálculo al realizado respecto del Capítulo XIX), el Decreto Ley 600 presenta también una evolución crecientemente desconcentradora. En 1982, menos del 40% de la inversión directa se hace fuera del centro metropolitano. En 1985 la situación se invierte, pues las regiones captan casi un 70%, y finalmente, en 1989, absorben más del 80%. En estas cifras el sector minero desempeña un papel decisivo.

El cuadro 9 muestra el comportamiento sectorial de la inversión extranjera acumulada entre 1985 y 1989, y permite un análisis comparado (sectorial y territorial) entre las inversiones vía Capítulo XIX y vía Decreto Ley 600 para todo el período en que ambos mecanismos coexisten.

Puede observarse en el cuadro 9 que tres sectores (industria, minería y servicios) concentran más del 80% de la inversión extranjera en el quinquenio. Debe resaltarse el liderazgo del sector industrial en el conjunto de las actividades económicas. Igualmente se confirma, pese a los esfuerzos diversificadores, la importancia de la minería, que destaca en segundo lugar. Aunque los sectores neoexportadores (agrícola, forestal y pesquero) sólo captan en total menos del 15%, no debe olvidarse que buena parte de la cifra industrial está asociada a ellos.

La inversión extranjera acumulada en los cinco años va a las regiones en un porcentaje de 60 a 66%, según se asigne esa orientación geográfica al 60 u 80% de la industria. Es evidente

que el Capítulo XIX por sí solo regionaliza más la inversión que el Decreto Ley 600, en particular por la mayor presencia relativa de los servicios en este último.

Con todo, entre 1985 y 1989 casi 700 millones de dólares anuales en promedio se destinaron fuera de la metrópoli, sólo por concepto de inversión externa. Esta cifra supera con mucho, por cierto, a la del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

El cuadro 10 permite obtener conclusiones importantes relativas a la adicionalidad entre los instrumentos de inversión.

Cuadro 10
CHILE: ESPECIALIZACION SECTORIAL
RELATIVA DE LAS INVERSIONES VIA DECRETO
LEY 600 Y VIA CAPITULO XIX, 1985-1989

Sectores	D.L. 600	Cap. XIX	Total
Servicios	51.6	48.4	100.0
Industria	29.2	70.8	100.0
Minería	75.9	24.1	100.0
Agricultura	10.9	89.1	100.0
Forestal	—	100.0	100.0
Pesca	3.8	96.2	100.0
Otros	6.0	94.0	100.0
Total	42.5	57.5	100.0

Fuente: Cuadro 9.

La minería es el único sector nítidamente preponderante en las inversiones vía Decreto Ley 600. En cambio, las inversiones vía Capítulo XIX cubren el 100% en el caso del sector forestal y exhiben porcentajes muy altos en pesca, agricultura, industria y otros. En servicios se observa cierta paridad entre ambos mecanismos, lo que es un hecho interesante dada la particularidad del sector.

Esta especialización sectorial es por cierto un antecedente relevante tanto para la proyección tendencial de las inversiones extranjeras como para el ajuste de las normas legales pertinentes.

Variadas críticas ha merecido el Capítulo XIX en el ámbito nacional. Una reciente modificación acoge las más importantes, pero su conservación ratifica su validez como instrumento de conversión de la deuda por capital externo. Las modificaciones, en todo caso, no resultarán indiferentes en términos territoriales.

IV

Conclusión

Como conclusión general, cabe decir que la conversión de la deuda ha significado una verdadera conversión territorial. Aun en la hipótesis de nula inversión nueva, la conversión de la deuda conlleva una fuerte reasignación sectorial y regional de los recursos.

A pesar de las grandes diferencias observadas entre las distintas regiones del país, el

proceso global constituye sin duda un quiebre significativo en las tendencias tradicionales. De hecho, las causas últimas de este cambio se encuentran en la transformación general de la economía chilena. Pero la deuda (que la urgíó imperiosamente) y su ulterior conversión contribuyeron al ajuste que detonó esta revolución regional.

Bibliografía

- Bulow, Jeremy y Kenneth Rogoff (1988): The buyback boondoggle: comments and discussion, William C. Brainard y George L. Perry (comps.), *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1988): *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial: tendencias y perspectivas (ST/CTC/89)*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.II.A.7.
- Daher, A. (1989): Ajuste económico y ajuste territorial en Chile, ponencia presentada al seminario internacional sobre las Consecuencias Regionales de la Reestructuración de los Mercados Mundiales, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Fundación F. Ebert.
- El Mercurio (1990): *El Mercurio*, Sección B1, 3 de febrero, Santiago de Chile.
- Elortegui, C. (1988): *Endeudamiento externo y conversión de deuda en la economía chilena*, Valparaíso, Chile, Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Errázuriz, E. (1987): *Capitalización de la deuda externa y desnacionalización de la economía chilena*, Documento de trabajo, N° 57, Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, Programa de Economía del Trabajo (PET), agosto.
- Ffrench-Davis, R. (1989a): *El conflicto entre la deuda y el crecimiento en Chile: tendencias y perspectivas*, Colección Estudios CIEPLAN, N° 26, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), junio.
- (1989b): Debt-equity swaps in Chile, *Notas Técnicas CIEPLAN*, N° 129, Santiago de Chile, CIEPLAN, mayo.
- Fontaine, J.A. (1988): Los mecanismos de conversión de deuda en Chile, *Estudios Públicos*, N° 30, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), segundo trimestre.
- Garcés, F. (1987): Comentarios sobre conversiones de deuda externa de Chile, *Boletín Mensual*, N° 710, vol. 60, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, abril.
- GEMINES (Gestión de Empresas, Inversiones y Estudios) (1987): *Análisis de la coyuntura económica*, Informe Gémines, N° 84, Santiago de Chile, septiembre.
- Hilton, A. (1987): Debt-equity swaps. Costs, benefits and prospects, *Financial Times Business Information*, Londres.
- Lahera, E. (1987): La conversión de la deuda externa vista desde América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 32 (I.C/G.1473), Santiago de Chile, agosto.
- Latinfinance (1989): *Latinfinance*, N° 8, Euromoney Publications.
- Massad, C. (1986): El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente, *Revista de la CEPAL*, N° 30 (I.C/G.1441), Santiago de Chile, diciembre.
- Montoya, I. (1988): Disposiciones sobre conversión de deuda externa en Chile. Principales características y resultados, ponencia presentada en la xxv Reunión Anual de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, Washington, D.C.
- Nair, G. y M. Frazies (1987): Conversión deuda-participación y privatización, *Perspectivas Económicas*, N° 60, Washington, D.C., Agencia de Informaciones de los Estados Unidos (USIA).
- Reveco, J.M. (1988): Deuda externa y capitalización: análisis de la normativa de conversión, *Documento de trabajo*, N° 15, V anexo, Santiago de Chile, Programa Regional de Investigaciones Económicas y Sociales del Cono Sur (PRIES-Cono Sur).
- Roberts, D. y E. Remolona (1987): Debt-swaps: a technique in developing finance, *Finance for Developing Countries*, Nueva York, Grupo de los Treinta.
- Rubin S. (1987): Guide to debt-equity swaps, *The Economist*, Special Report, N° 1104, Londres, The Economist Publications, septiembre.
- Spieles, W. (1987): Indebtedness. Debt-equity swaps and the heavily indebted countries, *Intereconomics*, vol. 22, N° 3, Hamburgo, República Federal de Alemania, Verlag Weltarchiv GmbH, mayo-junio.
- Unidad Conjunta CEPAL-CET sobre Empresas Transnacionales (1989): Debt-equity conversion program: guidelines for debtors, Santiago de Chile, documento de trabajo.

El Estado y la pobreza en Costa Rica

*Marvin Taylor-Dormond**

La filosofía del libre mercado está ejerciendo una fuerte influencia en el diseño de la política y la estrategia económicas de los países latinoamericanos, lo que puede inducir a menoscabar la acción del Estado en favor de los grupos marginados, al confiarse equivocadamente a la mano invisible del mercado la tarea redistributiva.

Sin embargo, la noción de eficiencia económica excluye preocupaciones distributivas, de modo que es compatible con extrema desigualdad e injusticia, lo que justifica la acción estatal en esta materia. En la marcha hacia un uso más generalizado del mercado, la función del Estado en la reasignación del producto es vital, ya que el mercado es incapaz de atender las necesidades de los grupos marginados, por la simple razón de que éstos no poseen los votos necesarios para participar en la subasta mercantil.

En el presente artículo se intenta contribuir al acervo de conocimiento sobre el papel del Estado en materia de transferencias y atención a los pobres en Costa Rica. Se analiza el efecto directo del subsidio público provisto a través de los programas de salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad social, y agua y alcantarillado, sobre la incidencia e intensidad de la pobreza en Costa Rica. Los resultados de la investigación muestran que la acción del Estado costarricense en este campo es significativa. El subsidio público social reduce la pobreza total de un 26% a un 10%, y hace que la brecha de pobreza global se contraiga en más de dos terceras partes. Con fundamento en esta evidencia, es posible sostener que la provisión estatal de servicios básicos a la población no sólo ha permitido combatir el flagelo de la pobreza en el país sino que, además, es un elemento fundamental de la estabilidad social y el ejercicio de la democracia en Costa Rica.

*Jefe de Estudios y Políticas del Banco Centroamericano de Integración Económica de Tegucigalpa, Honduras.

El autor agradece los comentarios y sugerencias de A. Maslove, Juan Diego Trejos, W.I. Gillespie y A.R.J. Ritter, así como el valioso apoyo de Pablo Sauman y Adrián Rodríguez en la preparación de versiones preliminares. Agradece igualmente a las señoras Teresa de Baca y Milenia de Quiñonez por su empeño en el procesamiento final del manuscrito.

Introducción

La fuerza con que la filosofía del libre mercado está influyendo en el diseño de la política económica de los países latinoamericanos puede inducir a menoscabar la acción del Estado en favor de los grupos marginados, al confiarse equivocadamente a la mano invisible del mercado la tarea redistributiva de la mano visible del Estado.

Al respecto, en un informe reciente del Banco Mundial, junto con sostener que la pobreza continúa siendo el mayor desafío para la política de desarrollo se argumenta que la política fiscal es esencial para enfrentar la tarea de combatir la pobreza y que el gasto público bien diseñado puede mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos para su existencia e impulsar el desarrollo de los recursos humanos (Banco Mundial, 1989, p. vi). Más aún, en su último *Informe sobre el desarrollo mundial* el Banco reafirma esta posición y la explora con mayor profundidad (Banco Mundial, 1990, p. 3). Dedicado al tema de la pobreza, el informe señala que para combatirla con éxito es necesario atacarla desde dos frentes, que se refuerzan mutuamente: el fomento de iniciativas que promuevan el uso productivo de la mano de obra de los pobres; y la provisión a este segmento marginado de la población de servicios básicos, en especial de educación, salud y nutrición. Asimismo, el Banco argumenta que un enfoque global del problema de la pobreza requiere un programa bien concebido de transferencia de ingresos así como sistemas de seguridad social que complementen las iniciativas en los dos frentes señalados. Así, contrario al abandono del esfuerzo estatal en la satisfacción de las necesidades de los grupos marginados, reconoce que éste es un campo en el cual el sector público debe desempeñar un papel dinámico.

Por otro lado, desde el punto de vista conceptual, la intransferible responsabilidad del Estado en la redistribución del producto, es una materia claramente establecida en la teoría de la economía pública. Piedra angular en este tema es el clásico trabajo de Musgrave, quien fundamenta la función redistributiva del Estado, señalando que a menos que el patrón distributivo sea aceptado como justo (lejos de ser el caso en América Latina), la demanda efectiva resultante del mercado no puede aceptarse como guía para el uso eficiente de los recursos (Musgrave, 1968, p. 18). Sobre este mismo punto, Prebisch señaló

que, no obstante la eficiencia económica del mercado, su deficiencia radica en que la demanda se genera en una distribución dada del ingreso, la cual está vinculada a una estructura social específica, que es altamente desigual y excluye a una parte considerable de la población de los beneficios del desarrollo. De lo anterior se deduce que si bien las leyes conducen a soluciones racionales, los beneficios de estas soluciones se restringen a un pequeño grupo privilegiado y difícilmente son racionales para la colectividad (Prebisch, 1981, p. 16).

En síntesis es absurdo negar las bondades del mercado en cuanto a eficiencia en la asignación de los recursos. Sin embargo, la noción de eficiencia económica es amoral y excluye las preocupaciones distributivas, de modo que es compatible con una extrema desigualdad e injusticia social. En consecuencia, en la marcha hacia un uso más generalizado del mercado, la función del Estado en la reasignación del producto es vital, ya que el mercado es incapaz de atender las necesidades de los grupos marginados, por la simple razón de que éstos no poseen los votos

necesarios para participar en la subasta mercantil.

A la luz de esta controversia, en el presente artículo se intenta contribuir al acervo de conocimientos sobre el papel del Estado en materia de transferencias y atención a los pobres en Costa Rica. Partiendo del marco metodológico utilizado en los estudios sobre el tema realizados en países en desarrollo (Selowsky, 1979; Meerman, 1979), en el artículo se analizan los efectos del subsidio público concedido mediante los programas sociales, en la incidencia e intensidad de la pobreza en Costa Rica.

Los temas tratados se han dividido en cuatro secciones. En la primera, se presentan las bases metodológicas del estudio; en la segunda se examina la dimensión e intensidad de la pobreza medidas antes de los beneficios de los programas sociales. En la tercera sección se analiza la magnitud y composición del subsidio público en los programas sociales y su distribución entre los pobres y los no pobres. En la cuarta sección se proporcionan las estimaciones de la pobreza incluido el subsidio. Las conclusiones del trabajo se resumen en la última sección.

I

El marco metodológico

1. *El concepto de ingreso y las líneas de pobreza*

Utilizando como referencia el ingreso recibido por las familias, se construye en este artículo un perfil de la pobreza absoluta para el año 1983. Con este fin, partiendo de la información recopilada mediante un trabajo muestral efectuado en 1984 por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, se definieron dos categorías de ingreso: a) el ingreso antes de los beneficios derivados del gasto público, y b) el ingreso después de estos beneficios.

La primera categoría comprende salarios mensuales, beneficios (balance de actividades personales), ingresos de capital (intereses, dividendos, rentas de propiedades, incluido el ingre-

so estimado por vivir en casa propia), valor de los ingresos que representa la producción destinada al autoconsumo, pensiones del sistema de contribuyentes,¹ incapacidades (asignaciones de dinero durante las ausencias temporales del trabajo debido a enfermedad), transferencias no regulares (premios de lotería, regalos, pólizas de seguros, herencias), e ingresos provenientes de otras fuentes (ayuda de familiares, por ejemplo).

¹ Este es un sistema regular de pensiones en el cual los trabajadores contribuyen o pagan sistemáticamente para recibir una pensión cuando se retiran. Las personas mayores que no están cubiertas por este sistema pueden solicitar una pensión al sistema de no contribuyentes, el cual está financiado por el Estado. Por su naturaleza, las pensiones de este último sistema se incluyen como parte de los programas de asistencia del Estado.

Con esta definición se trata de cubrir todos los ingresos producidos por el esfuerzo colectivo de los miembros de la familia, y se excluye toda asistencia por parte del Estado.

La segunda categoría de ingreso incluye el valor de los beneficios derivados del gasto público en las áreas sociales. Evidentemente, con esta segunda definición se genera un ingreso mayor, o por lo menos igual, que el obtenido con la primera.

Aunque el ingreso por adulto equivalente es probablemente el indicador de referencia más eficiente para medir la pobreza (Trejos, 1983, pp. 61-62), debido al tipo de las limitaciones de esta variable, correctamente señaladas por Mohan, es recomendable adoptar el ingreso familiar per cápita (Mohan, 1984, p. 5). Así, contrarrestando este promedio per cápita con una línea de pobreza también especificada per cápita, las familias se clasificaron en pobres y no pobres.

Para establecer la línea de pobreza absoluta se utilizó el estudio de Mata y Murillo sobre la canasta básica de alimentos en Costa Rica, definida como "la cantidad de alimentos consumidos por un hombre adulto costarricense (mayor de 25 años, de 65 kg de peso, sujeto a una actividad moderada), de modo que sume 2 900 calorías por día" (Mata y Murillo, 1980).

El costo de la canasta básica se calculó utilizando los precios de los alimentos obtenidos por la Dirección General de Estadística y Censos de Costa Rica para la construcción del índice de precios al consumidor. Esto dio como resultado la estimación de dos líneas de pobreza; la primera, es la "línea de extrema pobreza", definida como el valor per cápita de la canasta básica familiar; la segunda línea estimada es la "línea de pobreza básica". Ubicada encima del punto de corte anterior, esta línea toma en consideración renglones no alimenticios.

De acuerdo con estas dos definiciones, las familias se clasificaron en: a) *extremadamente pobres* si su ingreso per cápita es menor que el costo mensual per cápita de la canasta familiar básica (LPE); b) *básicamente pobres* si su ingreso per cápita es igual o mayor que la LPE pero menor que el costo per cápita de la "canasta de necesidades básicas" (LPB); y c) *no pobres* si su ingreso es igual o mayor que la LPB.

Se estimaron las líneas de pobreza absoluta para las zonas urbana y rural de Costa Rica. Para

la zona urbana se obtuvo una línea de pobreza básica de 1 518 colones y una línea de pobreza extrema de 964 colones; para la zona rural los valores respectivos fueron de 1 260 y 800 colones.

Por último, se han diseñado varios índices con el propósito de medir la intensidad de la pobreza.² El adoptado en este artículo es la brecha de pobreza, definida como "la diferencia entre el ingreso de la unidad familiar de que se trate y el ingreso que se requeriría para llevar a esa unidad hasta una línea de pobreza definida" (Beckerman, 1985, p. 7). Una ventaja de las estimaciones de la brecha de pobreza es que toman en cuenta tanto el número de familias pobres como la intensidad de su pobreza.

2. Los efectos redistributivos del gasto público

En este artículo se utiliza la noción de subsidio empleada por Selowsky. Según este autor la provisión de un bien o servicio involucra un subsidio siempre y cuando el costo del producto sea mayor que los gastos directos en que haya incurrido la población que los recibe (Selowsky, 1979, pp. 10-12). Asimismo, se emplean aquí los resultados y procedimientos metodológicos de un estudio sobre el gasto público social en Costa Rica, desarrollado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, en conjunto con otros colegas.³

El sector público es capaz de generar subsidios mediante tres mecanismos: a) el gasto público, b) las empresas públicas y c) el control de precios. La mayoría de los casos analizados en este trabajo corresponden a servicios subsidiados por medio del gasto público. Este tipo de subsidios se proveen a través del presupuesto del gobierno, y su efecto redistributivo puede analizarse a la luz de tres enfoques alternativos (CEPAL,

² Para una exposición de mediciones alternativas puede consultarse Kakwani, 1980, cap. 15.

³ Dicho estudio fue parte de una investigación acerca del efecto redistributivo del gasto público social en cinco países latinoamericanos, efectuado con el financiamiento del BID y la coordinación del Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL). El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas ha producido varios documentos de trabajo sobre el tema.

1981, p. 2). El primero, se basa en la evaluación del ingreso generado por los factores de producción de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno. El segundo enfoque analiza el efecto de las actividades del sector público en la estructura de producción y en la asignación de recursos y, posteriormente, el impacto de esta transformación sobre el ingreso recibido por los factores de producción. El tercer enfoque se centra en los beneficios directos proporcionados a aquellos que reciben los bienes y servicios públicos. Así, con el objeto de evaluar el efecto redistributivo de estos beneficios debe cuantificarse su valor en términos de ingreso.

En relación con este último enfoque, un modo de estimar los beneficios es recurriendo a la valoración que les dé la unidad familiar. Sin embargo, los problemas de medición que este método de "beneficio recibido" acarrea son difíciles, por lo que con frecuencia se recurre al método sugerido por el enfoque "costo incurrido a favor de" (Gillespie, 1980, p. 68).

En este artículo se consideran los efectos redistributivos directos del gasto público, de manera que se emplea el enfoque del beneficio directo, y se procede a cuantificarlo vía presupuesto, es decir, a base del enfoque "costo incurrido en favor de". Dentro de este contexto, el gasto público se separó en las categorías de consumo, gastos de capital y transferencias. El tratamiento dado a estos rubros para propósitos distributivos se enmarca dentro de la teoría y la práctica convencionales de las finanzas públicas.⁴

3. *La selección de programas públicos y la estimación del subsidio*

Los programas públicos aquí analizados son los de educación, salud, seguridad social, nutrición, vivienda y abastecimiento de agua y depuración de aguas negras. Los programas de educación abarcan la enseñanza preparatoria, primaria y secundaria y la educación superior. También se consideran la educación para adultos, la educación especial (impedidos), la capacitación técnica y la educación postsecundaria. En cuanto al subsidio correspondiente a estos programas, consi-

derando que en el caso de la educación los beneficiarios no están obligados a efectuar un pago directo para tener derecho al servicio, el monto del subsidio es igual al gasto en que incurre el Estado al educar a los ciudadanos.

La cuantificación de este subsidio se hizo utilizando el presupuesto de las diversas instituciones nacionales relacionadas con la educación, lo cual se complementó con estimaciones de los gastos de capital, que comprenden la depreciación de los activos, y de la ganancia de esta inversión en su mejor alternativa.

Con el fin de estimar el subsidio en salud, el programa se dividió en dos clases: a) medicina curativa y b) medicina preventiva. A su vez, la medicina curativa comprende los servicios de hospitalización y de consulta externa, mientras que la medicina preventiva incluye la prevención directa y la medicina preventiva general.

El método de estimación aplicado en este caso es básicamente el mismo utilizado en el caso de la educación. Aquí tampoco existe un pago directo por el servicio, de manera que el subsidio es equivalente al gasto total del Estado en estos programas.

Los datos para estimar el subsidio se obtuvieron del presupuesto de la Caja Costarricense del Seguro Social (ccss) y de la liquidación final del presupuesto del Ministerio de Salud. Asimismo, el subsidio derivado del uso de los activos se calculó estimando el costo de oportunidad de la inversión.

En cuanto a los programas de seguridad social, con propósitos analíticos se dividieron en tres grupos: a) los sistemas de pensiones, incluidos los planes de contribuciones al igual que los que no operan por este medio; b) las asignaciones en efectivo, los subsidios al desempleo y otras transferencias similares, y c) el bienestar social, que incluye los programas de bienestar infantil al igual que los programas para los impedidos y para los ancianos. Al estimar el subsidio en estos tres campos se computó únicamente el monto de las transferencias. Los componentes del capital no se tuvieron en cuenta, ya que constituían un porcentaje insignificante del subsidio global.

En los programas de nutrición, para estimar el subsidio se definieron tres tipos de "productos finales": a) el servicio de comidas (escolar principalmente), b) las asignaciones de alimentos, y c) otros programas.

⁴ Para una discusión más detallada de estos aspectos véase Taylor, 1986, cap. 1.

La estimación del gasto corriente en programas de nutrición se basó en la liquidación final del presupuesto de las instituciones que ejecutan dichos programas. Para valorar el costo del capital se utilizó un inventario físico de los centros educativos y el inventario de activos de otras instituciones que participan en los programas de nutrición.

Para estimar el subsidio habitacional se optó por un método diferente al aplicado en los casos anteriores. En este caso los subsidios se clasificaron en dos categorías: a) directos, y b) implícitos en las condiciones financieras. Los subsidios directos son los otorgados a través de la prestación de servicios gratuitos, viviendas gratuitas o transferencias de fondos para propósitos habitacionales. Este tipo de programas lo llevan a cabo el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Los subsidios implícitos consisten en la concesión de condiciones financieras favorables en los préstamos habitacionales. La importancia de este tipo de subsidios radica en que el sistema bancario en Costa Rica está nacionalizado, por lo que la influencia económica del sector público a través del sistema financiero es de vital importancia.⁵

En lo que se refiere al método de estimación, el subsidio directo es igual al gasto en que incurre el Estado al proveer viviendas y al otorgar transferencias para ese fin; el subsidio implícito, por su parte, es el resultante de multiplicar la diferencia entre la tasa de interés nominal cargada

⁵ Este estudio se concentra en la cartera de vivienda del sistema bancario nacional. También se consideran otras instituciones públicas que otorgan préstamos para vivienda, incluidos el Banco Popular de Desarrollo Comunal, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Seguros.

a los deudores y el costo efectivo de los fondos, por el monto de la cartera de vivienda de los acreedores.

El último grupo de programas considerado corresponde al abastecimiento de agua y depuración de aguas negras. El método de estimación del subsidio sigue los mismos principios antes señalados. Así, los gastos corrientes y de capital se estimaron utilizando la información del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, y los registros de diversas municipalidades encargadas de proporcionar estos servicios a sus comunidades.

Como en el caso del agua y el alcantarillado los beneficiarios realizan un pago directo por el servicio (en contraste con los otros casos aquí analizados), el subsidio se estimó deduciendo el monto de dichos pagos de los gastos corrientes y de capital.

4. La distribución del subsidio

El subsidio que recibe un hogar al consumir un bien o servicio es equivalente al subsidio por unidad multiplicado por el número de unidades que se han consumido. Por consiguiente, en los casos en que era pertinente, se especificaron la unidad de consumo y su correspondiente subsidio medio para cada programa.

En los casos en que se especificó una unidad de consumo, la asignación del subsidio se obtuvo al multiplicar el número de unidades consumidas por familia por su respectivo costo unitario. Esto ocurrió en educación, salud, pensiones, algunos programas nutricionales, agua y depuración de aguas negras. En otros casos, se aplicaron procedimientos *ad hoc* de asignación, basados en las características de los programas (Taylor, 1986, cap. II).

II

La dimensión y características de la pobreza antes de los beneficios de los programas sociales

1. El alcance de la pobreza absoluta

La proporción de familias costarricenses pobres en 1983 ascendía a 26% (cuadro 1). En general, la incidencia de la pobreza es mayor en las áreas rurales, donde un 34% de las familias se ubica por debajo de la línea de pobreza absoluta, en comparación con un 19% que se registra en las zonas urbanas.

La pobreza básica es la forma de pobreza ligeramente más importante. En efecto, un 53% de las familias pobres está por encima de la línea de pobreza extrema (la línea de costo de la canasta básica) pero su ingreso no les permite satisfacer enteramente sus necesidades no alimenticias. Con esto, la incidencia de la pobreza básica para el país en su totalidad es del 14% mientras que la incidencia de la pobreza extrema se estima en un 12%.

Puesto de otra forma, un 14% de las familias del país (o un 53% de las familias pobres) son incapaces de satisfacer por completo sus necesidades básicas con el ingreso que generan, pero al menos cuentan con recursos para satisfacer

sus necesidades de alimentación. Por otro lado, un 12% del total de familias (o un 47% de las familias pobres) no cuenta ni siquiera con recursos para adquirir la canasta básica.

Cuando se examinan las zonas urbana y rural por separado, la pobreza básica aún muestra mayor incidencia que la pobreza extrema. Sin embargo, la incidencia de ambas formas de pobreza es sistemáticamente mayor en las áreas rurales que en las ciudades, lo que queda reafirmado por el patrón de distribución de las familias pobres: un 60% de ellas se encuentra en las zonas rurales y tan sólo un 40% en las ciudades.

Si se comparan los niveles de ingreso, las familias pobres obtienen un ingreso medio total de 4 850 colones por mes (aproximadamente 105 dólares) en contraposición con el de 17 027 colones (aproximadamente 370 dólares) de las familias no pobres (cuadro 2). En otras palabras, el ingreso de las familias no pobres es, en promedio, más de tres veces superior al de las familias pobres. Esta disparidad es un poco mayor en las ciudades (cuatro a uno) que en las zonas rurales (menos de tres veces).

Cuadro 1
ESTIMACIONES DE LA POBREZA ABSOLUTA ^a
POR NIVEL DE POBREZA Y REGION
(Porcentajes)

Indicador	País		Urbana		Rural	
Proporción de familias pobres	25.7	(100.0%)	19.0	(100.0%)	33.5	(100.0%)
Pobreza básica	13.7	53.3	10.6	55.8	17.5	52.2
Pobreza extrema	12.0	46.7	8.4	44.2	16.0	47.8
Distribución regional de las familias						
Todas las familias	100.0		54.5		45.5	
Todos los pobres	100.0		40.2		59.8	
Pobreza básica	100.0		42.1		57.9	
Pobreza extrema	100.0		38.0		62.0	
No pobres	100.0		59.5		40.5	

^a Antes de la concesión de los subsidios en programas sociales.

Cuadro 2
 INGRESO MENSUAL TOTAL Y PER CAPITA DE LAS FAMILIAS ^a POR NIVEL
 DE POBREZA Y REGION
 (Colones)

Grupo de ingreso	País	Urbana	Rural
Ingreso mensual total de la familia	14 029	17 623	9 724
Todos los pobres	4 850	5 165	4 639
Pobreza básica	6 258	6 894	5 796
Pobreza extrema	3 239	2 970	3 404
No pobres	17 027	20 538	12 322
Ingreso mensual per cápita por familia	3 743	4 871	3 393
Todos los pobres	875	962	817
Pobreza básica	1 147	1 272	1 056
Pobreza extrema	565	569	562
No pobres	4 736	5 785	3 198

^a Antes de la concesión de los subsidios en programas sociales

En general, el ingreso es más alto en las zonas urbanas que en las rurales, con la excepción del ingreso total de las familias en situación de extrema pobreza.

Por tipos de pobreza, las familias que afrontan la pobreza básica obtienen un ingreso mensual medio de 6 258 colones (aproximadamente 135 dólares), mientras que las que se encuentran en situación de pobreza extrema sólo ganan en promedio 3 239 colones (aproximadamente 70 dólares) al mes.

Las fuertes disparidades existentes en las zonas urbanas se reflejan en un ingreso de las familias en situación de extrema pobreza de sólo 2 970 colones (64 dólares al mes), esto es, menos del 15% del ingreso generado por las familias urbanas no pobres. Dado que las familias pobres tienden a ser más grandes que las familias no pobres, la diferencia de ingreso entre los pobres y los no pobres aumenta aún más cuando se comparan los niveles de ingreso familiar per cápita. En efecto, el ingreso medio per cápita de las familias pobres asciende a 875 colones al mes (aproximadamente 19 dólares) mientras que el de las familias no pobres es equivalente a 4 736 colones (103 dólares).

La desigualdad tanto urbana como rural también se acentúa. El ingreso per cápita de las familias urbanas no pobres es seis veces mayor que el obtenido por las familias pobres, mientras que el de las familias rurales no pobres es casi cuatro veces superior al de las familias pobres.

Con respecto a las brechas de pobreza, la diferencia de ingreso total mensual por familia asciende a 3 332 colones (72 dólares) (cuadro 3). En las zonas urbanas la diferencia es superior al promedio (3 944 colones), mientras que en las áreas rurales asciende a 2 921 colones. La misma relación se presenta en las estimaciones per cápita.

Hipotéticamente, para eliminar del todo la brecha de pobreza mediante la redistribución del ingreso, se requeriría que las familias no pobres transfirieran un 7% de su ingreso a las familias pobres. Considerando únicamente las ciudades, la transferencia requerida sería del 5%, en tanto que en las zonas rurales éste alcanzaría hasta un 12%.

Los resultados reflejados por la brecha de pobreza refuerzan las observaciones basadas en el recuento de las familias en situación de extrema pobreza. No sólo es mayor la incidencia de la pobreza en las áreas rurales, sino también su intensidad, medida en déficit de ingreso.

Al observar separadamente las brechas por tipos de pobreza, se aprecia cuán grave es la situación de las familias extremadamente pobres. Para el país en su conjunto, la brecha de extrema pobreza por familia es igual a 4 908 colones, en contraste con la de 1 954 colones correspondiente a las familias en situación de pobreza básica. Para suprimir la brecha de pobreza extrema se requeriría una transferencia de los no pobres equivalente a un 5% de su ingreso y para lograr

Cuadro 3
BRECHA DE POBREZA^a POR TIPO DE BRECHA Y REGION
(Colones corrientes y porcentajes)

Tipo de brecha	País	Urbana	Rural
Brecha de pobreza global al mes			
Promedio por familia	3 332.0	3 944.0	2 921.0
Promedio per cápita	498.0	556.0	443.0
Global (millones de colones) ^b	439.2	208.9	230.3
Global/Ingreso de los no pobres (%)	6.7	4.5	12.1
Brecha de pobreza básica al mes			
Promedio por familia	1 954.0	2 214.0	1 764.0
Promedio per cápita	220.0	247.0	204.0
Global (millones de colones) ^b	137.4	65.6	71.8
Global/Ingreso de los no pobres (%)	2.1	1.4	3.8
Brecha de pobreza extrema al mes^c			
Promedio por familia	4 908.0	6 138.0	4 156.0
Promedio per cápita	800.0	949.0	698.0
Global (millones de colones) ^b	301.8	143.3	158.5
Global/Ingreso de los no pobres (%)	4.6	3.1	8.3

^a Antes de la concesión de los subsidios en programas sociales.

^b Promedio por familia multiplicado por el número de familias en situación de pobreza, por nivel.

^c Estimado con respecto a la línea de pobreza básica (línea que separa los pobres de los no pobres).

lo mismo respecto de la brecha de pobreza básica la transferencia requerida sería de sólo 3%.

Vale la pena señalar un aspecto importante relacionado con los niveles de pobreza. Se recordará que el recuento de familias mostró que la mayoría de los pobres se encuentran en situación de pobreza básica. Sin embargo, de acuerdo con la brecha de pobreza, la intensidad de la pobreza sufrida por los extremadamente pobres es más del doble de la experimentada por los que se

encuentran en situación de pobreza básica. Para los efectos de la política social esta información es de gran importancia. Como se desprende de las cifras de la brecha de pobreza global, reducir (o suprimir) la pobreza extrema es altamente costoso (en términos económicos), pero es claro que el grado de pobreza sufrido por los extremadamente pobres es tan intenso que descuidar esta área puede poner en peligro la estabilidad del país.

III

Magnitud, composición y distribución del subsidio público en programas sociales

1. La magnitud y composición del subsidio público

El subsidio global en 1983 se calcula en 19 512 millones de colones, monto equivalente a un 16%

del producto interno bruto del país en el mismo año. Más de dos terceras partes de esta cifra global corresponden al subsidio otorgado en educación (39%) y en cuidado de la salud (38%), dos áreas prioritarias de la política social en Costa

Cuadro 4
 SUBSIDIO PÚBLICO Y SU COMPOSICIÓN POR PROGRAMAS Y REGION, 1983
 (Millones de colones y porcentajes)

Categoría del programa	Millones de colones			Composición por programa			Composición por región		
	País	Urbano	Rural	País	Urbano	Rural	País	Urbano	Rural
<i>Total</i>	19 512	11 493	8 019	100.0	100.0	100.0	100.0	58.9	41.1
Educación	7 565	4 916	2 649	38.8	42.8	33.0	100.0	65.0	35.0
Salud	7 386	3 421	3 965	37.9	29.8	49.5	100.0	46.3	53.7
Alimentos y nutrición	1 039	384	655	5.3	3.3	8.2	100.0	37.0	63.0
Seguridad social	463	243	220	2.4	2.1	2.7	100.0	52.5	47.5
Vivienda	1 262	1 133	129	6.4	9.9	1.6	100.0	89.8	10.2
Agua y depuración aguas negras	1 797	1 396	401	9.2	12.1	5.0	100.0	77.7	22.1

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Rica. Le siguen en orden de importancia los subsidios otorgados en el suministro de agua y depuración de aguas negras y en vivienda, en tanto que un 5% corresponde a alimentación y nutrición y únicamente un 2% al subsidio en programas de seguridad social (cuadro 4).

Si se observa la distribución regional del subsidio global, tres quintas partes se asignan a las ciudades y el resto a las áreas rurales. En particular, los programas de salud y de alimentación y nutrición benefician en su mayor parte a las zonas rurales. A la inversa, los programas de vivienda y de agua y depuración de aguas negras son básicamente urbanos. En el caso de la educación, dos terceras partes del subsidio se asignan a las zonas urbanas, lo cual se debe fundamentalmente a la elevada proporción de recursos asignada a la educación superior en dichas áreas.

En cuanto a la composición de los subsidios públicos por programa (cuadro 5), en el área de la educación casi un 60% del subsidio corresponde a la educación primaria y secundaria mientras que una tercera parte la absorbe la educación superior. Las familias rurales se benefician de manera importante del subsidio otorgado a la educación primaria (58%), pero el subsidio que se da a la educación secundaria y superior beneficia principalmente a las familias urbanas. Al respecto, debe tenerse en cuenta que una gran proporción de las instituciones de enseñanza secundaria y todas las universidades están ubicadas en las ciudades. El caso de las escuelas técnicas

de enseñanza secundaria constituye una excepción ya que muchos de estos colegios (colegios de educación agrícola) están ubicados en áreas rurales.

El subsidio familiar en los programas de salud consiste en un 90% en gastos en medicina curativa, principalmente hospitalización. Más de la mitad de este subsidio lo reciben las familias rurales, de manera que si se considera que sólo un 46% de las familias vive en zonas rurales, el subsidio por familia que éstas reciben tiende a ser mayor que el de las familias urbanas.

El subsidio en los programas de alimentación y nutrición se otorga principalmente en la forma de servicio de comidas (72%), en su mayoría a las escuelas primarias. Además, cerca de dos terceras partes de los recursos gastados en esta área se asignan a las áreas rurales.

El subsidio en programas de seguridad social, como ya se mencionó, es el más pequeño. Consiste principalmente en las pensiones del régimen no contributivo (60%) y los programas de seguridad social (37%). La distribución de los gastos en el área de la seguridad social favorece levemente a las familias urbanas, pero la mayor parte de las pensiones del régimen no contributivo la reciben familias rurales. Esto tiende a contrarrestar la menor cobertura de los sistemas contributivos en las zonas rurales que en las ciudades.

El subsidio en vivienda es predominantemente financiero y urbano: el 96% proviene de las menores tasas de interés cargadas por el sis-

Cuadro 5
SUBSIDIO PUBLICO ANUAL POR PROGRAMAS Y REGION
(Millones de colones y porcentajes)

Categoría del programa	País	%	Urbano	%	Rural	%
<i>Total</i>	19 512	100.0	11 493	100.0	8 019	100.0
Educación	7 565	100.0	4 916	100.0	2 649	100.0
Preescolar	333	4.4	221	4.5	114	4.3
Primaria y especial	2 580	34.1	1 077	21.9	1 491	56.3
Secundaria	1 853	24.5	1 209	24.6	644	24.3
Académica	1 263	16.7	949	19.3	315	11.9
Técnica	590	7.8	260	5.3	329	12.4
Superior	2 534	33.5	2 301	46.8	244	9.2
Capacitación profesional	265	3.5	108	2.2	156	5.9
Salud	7 387	100.0	3 421	100.0	3 965	100.0
Curativa	6 588	89.2	3 072	89.8	3 517	88.7
Consulta	2 231	30.2	1 067	31.2	1 166	29.4
Hospitalización	4 357	59.0	2 005	58.6	2 351	59.3
Preventiva	798	10.8	349	10.2	448	11.3
Directa	606	8.2	281	8.2	325	8.2
General	192	2.6	68	2.0	123	3.1
Alimentación y nutrición	1 039	100.0	243	100.0	220	100.0
Servicios de comidas	747	71.9	266	69.4	482	73.6
Asignaciones de alimentos	231	22.2	88	22.3	143	21.8
Otros	61	5.9	30	7.8	30	4.6
Seguridad social						
Pensiones del régimen contributivo	277	59.9				
Seguridad social (niños y ancianos)	172	37.2	128	52.7	44	20.0
Asistencia directa	14	2.9	9	3.7	5	2.3
Vivienda	1 262	100.0	1 396	100.0	401	100.0
Subsidio (financiado) implícito	1 215	96.3	1 099	97.0	117	90.7
Subsidio directo	47	3.7	34	3.0	12	9.3
Agua y depósito de aguas	1 797	100.0	1 396	100.0	401	100.0
Agua	1 619	90.1	1 199	85.9	401	100.0
Depuración de aguas negras	178	9.9	197	14.1	—	—

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

tema bancario nacional y otras instituciones públicas a los préstamos habitacionales; el 90% de este subsidio beneficia a las familias urbanas. Es claro que esta política de subsidios financieros es posible por la existencia de un sistema bancario nacionalizado. Por otra parte, no debe sorprender que este subsidio se concentre en las zonas urbanas, ya que las necesidades impuestas por el proceso de urbanización al igual que la mayor capacidad de pago de las familias urbanas, tienden a forzar a las instituciones financieras a que asignen más recursos a las ciudades.

2. La distribución del subsidio por nivel de pobreza

Una tercera parte de los subsidios públicos en programas sociales beneficia a las familias pobres (cuadro 6). Dado que la proporción de familias pobres es de un 26%, el subsidio que reciben en promedio es superior al de los no pobres. En efecto, el subsidio incrementa el ingreso de las familias pobres en 4 187 colones por mes en comparación con 3 625 colones otorgados a los no pobres. El subsidio global medio al mes se estima

Cuadro 6
ASIGNACION DEL SUBSIDIO PUBLICO ANUAL ENTRE POBRES Y NO POBRES, POR PROGRAMAS
(Colones y porcentajes)

Programa y grupo de ingreso	Subsidio total (millones)	%	Subsidio medio por familia beneficiada
Todos los programas	19 512	100.0	43 596
Todos los pobres	6 253	32.0	—
Pobreza básica	3 293	16.9	50 220
Pobreza extrema	2 960	15.1	50 940
No pobres	13 259	68.0	41 924
Educación	7 565	100.0	26 832
Todos los pobres	2 100	27.8	—
Pobreza básica	1 213	16.0	26 664
Pobreza extrema	887	11.8	22 212
No pobres	5 465	72.2	27 816
Salud	7 386	100.0	16 404
Todos los pobres	2 764	37.4	—
Pobreza básica	1 352	18.3	29 868
Pobreza extrema	1 412	19.1	24 216
No pobres	4 622	62.6	14 124
Alimentación y nutrición	1 039	100.0	4 356
Todos los pobres	584	56.2	—
Pobreza básica	266	25.6	6 756
Pobreza extrema	318	30.6	4 956
No pobres	455	43.8	3 288
Seguridad social	463	100.0	...
Todos los pobres	305	65.9	...
Pobreza básica	115	24.8	...
Pobreza extrema	190	41.1	...
No pobres	158	34.1	...
Vivienda	1 262	100.0	32 956
Todos los pobres	144	11.4	28 416
Pobreza básica	144	11.4	28 416
Pobreza extrema	—	—	—
No pobres	1 118	88.6	32 832
Agua y depuración de aguas	1 797	100.0	5 256
Todos lo pobres	356	19.8	—
Pobreza básica	203	11.3	4 236
Pobreza extrema	153	8.5	4 560
No pobres	1 441	80.2	5 544

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

en 3 633 colones, y es equivalente a más de una cuarta parte del ingreso familiar medio del país.

Dentro de las familias pobres, el subsidio se distribuye en proporciones muy uniformes: 53% para las familias en situación de pobreza básica y 47% para las que vivían en condiciones de pobreza extrema. Estas participaciones son equivalentes a las proporciones en que se distribuye la pobreza total entre básica y extrema de modo que el subsidio promedio por familia de ambos estratos prácticamente no difiere.

Más de una cuarta parte del subsidio en educación la reciben los pobres, resultando más favorecidos los que se encuentran en situación de pobreza básica. Por niveles educacionales, se ha estimado que un 42% de los beneficiados en la educación superior provienen de los dos deciles de familias más adineradas; lo contrario se observa en la educación primaria. En la educación secundaria, los beneficiarios se concentran principalmente en los grupos de clase media (Trejos y Elizalde, 1985, p. 38).

El porcentaje de los gastos en salud asignado a los pobres (37%) sobrepasa la proporción estimada de familias pobres, de manera que el subsidio en salud por familia pobre beneficiada resulta en promedio aproximadamente 50% mayor que el de los no pobres.

Los subsidios en alimentación y nutrición y en seguridad social están principalmente orientados hacia las familias de bajos ingresos. Aproximadamente dos terceras partes de los gastos en estos rubros benefician a las familias pobres, y actúan como programas de apoyo al ingreso. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que estos programas constituyen las menores categorías de subsidios aquí examinadas.

Los subsidios en vivienda, agua y depuración de aguas se sitúan en el extremo opuesto. Estos programas se han diseñado básicamente para los no pobres. Las familias pobres obtienen sólo un 11% del subsidio en vivienda y un 20% del subsidio en agua y depuración de aguas. Peor aún, nada del primer subsidio y sólo un 9% del último, llega a los que se encuentran en situación de pobreza extrema.

De todos los programas sociales aquí examinados el de vivienda acarrea el mayor subsidio por familia beneficiada, de manera que el tamaño relativamente pequeño de este programa se debe naturalmente al escaso número de beneficiarios.

IV

La dimensión y características de la pobreza después de los beneficios de los programas sociales

1. El subsidio público y el ingreso

Para valorar correctamente el efecto del subsidio en el ingreso debe utilizarse el mismo grupo de control antes y después del beneficio. En otras palabras, después de incorporado el subsidio deben obtenerse los nuevos niveles de ingreso de

los mismos grupos definidos en la situación anterior al beneficio, con el fin de asegurar que las comparaciones de ingreso se hagan sobre bases compatibles.

Las estimaciones así obtenidas se presentan en los cuadros 7 y 8. Considerando el país en su totalidad, el subsidio incrementa el ingreso fami-

Cuadro 7
INGRESO MENSUAL DE LOS POBRES URBANOS EN LA SITUACION DE PREBENEFICIO
Y DE LOS NO POBRES CON Y SIN EL SUBSIDIO PUBLICO
(Colones y porcentajes)

Grupo de ingreso	Promedio sin subsidio	Ingreso con subsidio	Cambio absoluto	Porcentajes
Ingreso familiar total al mes	17 623	21 789	4 166	23.6
Todos los pobres	5 165	9 516	4 351	84.2
Pobreza básica	6 894	11 299	4 405	63.9
Pobreza extrema	2 970	7 253	4 283	144.2
No pobres	20 538	24 661	4 123	20.1
Ingreso familiar per cápita al mes	4 871	5 092	1 031	21.2
Todos los pobres	962	1 865	903	93.9
Pobreza básica	1 272	2 118	846	66.5
Pobreza extrema	569	1 544	975	171.4
No pobres	5 785	6 847	1 062	18.4

Cuadro 8
 INGRESO MENSUAL DE LOS POBRES RURALES EN LA SITUACION DE PREBENEFICIO
 Y DE LOS NO POBRES CON Y SIN EL SUBSIDIO PUBLICO
 (Colones y porcentajes)

Grupo de ingreso	Promedio sin subsidio	Ingreso con subsidio	Cambio absoluto	Porcentajes
Ingreso total familiar al mes	9 724	12 717	2 993	30.8
Todos los pobres	4 639	8 715	4 076	87.9
Pobreza básica	5 796	9 899	4 103	70.8
Pobreza extrema	3 404	7 451	4 047	118.9
No pobres	12 322	14 761	2 439	19.8
Ingreso familiar per cápita al mes	2 393	3 049	656	27.4
Todos los pobres	817	1 630	813	99.5
Pobreza básica	1 056	1 919	863	81.7
Pobreza extrema	562	1 322	760	135.2
No pobres	3 198	3 774	576	18.0

liar mensual total en más de una cuarta parte (3 633 colones). Tanto en términos absolutos como relativos los pobres son el grupo mucho más favorecido: su ingreso familiar total medio se incrementa en 4 187 colones en comparación con los 3 625 colones en que aumenta el de los no pobres. Estos recursos representan un 86% del ingreso familiar originalmente obtenido por los pobres y un 18% del de los no pobres. Como era de esperar, el mayor efecto relativo lo experimentan los extremadamente pobres, cuyo ingreso aumenta a más del doble.

En cifras per cápita, en general el efecto relativo del subsidio es muy similar al que produce en el ingreso total, pero en el caso de los pobres se acentúa. Mientras que el promedio general per cápita aumenta en aproximadamente una cuarta parte y el de los no pobres en un 18%, el ingreso per cápita de los pobres se incrementa en más de una vez y media. Por otra parte, en términos absolutos, el subsidio familiar per cápita correspondiente a los pobres es inferior al promedio. Este resultado se explica por el mayor tamaño de las familias pobres en comparación con las no pobres. A nivel regional, el ingreso complementario recibido por las familias urbanas (4 166 colones) es muy superior al recibido por las familias rurales (2 993 colones). El mismo contraste se manifiesta si este ingreso se mide per cápita. Es importante destacar que mientras esta disparidad en el ingreso adicional proporcionado a las familias rurales y urbanas es menor

entre los pobres, los no pobres muestran desigualdades muy fuertes. De esto se desprende que en la asignación global de los gastos en programas sociales no se establece una distinción regional apreciable en el caso de las familias pobres, pero sí en el de las no pobres.

2. Estimaciones de la pobreza

Los efectos que produce en la pobreza la política de subsidios descrita son considerables (cuadro 9A). Después de incluir el subsidio, todas las familias se reclasificaron de acuerdo con los parámetros de pobreza absoluta definidos anteriormente.

Cuando se considera el subsidio en su totalidad la proporción de familias pobres en el país declina de un 26% a sólo un 10%.

La mayor reducción tiene lugar en la pobreza extrema, cuyo nivel baja a un 3%. Como consecuencia, la composición de la pobreza global también cambia. La pobreza básica, que representaba el 53% de las familias pobres ahora se eleva a 70%, correspondiendo el resto a la pobreza extrema.

Regionalmente, la incidencia de la pobreza disminuye más en las zonas rurales, donde ahora se estima que sólo un 12% de las familias son pobres. Similarmente, en estas áreas la importancia relativa de la pobreza básica es ahora superior al promedio nacional.

En las ciudades, un 8% de las familias se

Cuadro 9 A
ESTIMACIONES DE LA POBREZA ABSOLUTA ANTES Y DESPUES DEL SUBSIDIO PUBLICO
POR NIVEL DE POBREZA Y REGION
(Porcentajes)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Proporción de familias pobres	25.7	9.8	19.0	7.7	33.4	12.3
Pobreza básica	13.7	6.9	10.6	5.0	17.5	9.0
Pobreza extrema	12.0	2.9	8.4	2.7	16.0	3.3
Distribución regional de las familias						
Todas las familias	100.0	100.0	54.4	54.5	45.5	45.5
Todos los pobres	100.0	100.0	40.2	42.9	59.8	57.1
Pobreza básica	100.0	100.0	42.1	40.2	57.9	59.8
Pobreza extrema	100.0	100.0	38.0	49.3	62.0	50.7
No pobres	100.0	100.0	59.5	55.8	40.5	44.2

registra bajo la línea de pobreza, comparado con el 19% obtenido al excluirse el subsidio. Cerca de dos terceras partes de estas familias están en situación de pobreza básica.

Con relación a la distribución regional de las familias, la proporción de pobres urbanos aumenta levemente al incluirse el subsidio. Esto se debe al mayor porcentaje de pobres que viven las condiciones de pobreza extrema en las ciudades. En efecto, en las nuevas circunstancias, la mitad de las familias que sufren de extrema pobreza habitan en las ciudades en comparación con una tercera parte que se registró originalmente.

La apreciable reducción de la *pobreza extrema* (cuadro 9A) debe interpretarse con precaución. Como se recordará, la línea de pobreza es igual al costo de la canasta básica, lo que significa que las familias ubicadas debajo de esta línea no generan ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de nutrición. Lo que requieren, por lo tanto, es más alimento o dinero extra para comprarlo. Sin embargo, la mayoría de los programas sociales aquí analizados proporcionan ingreso en especie: educación, salud, agua o vivienda, por ejemplo. Únicamente dos categorías de programas —seguridad social y alimentación y nutrición— proporcionan dinero o alimentos a las familias y son, sin embargo, los más pequeños. Más aún, si se observa detenidamente, dentro de estas categorías, sólo el servicio de comidas, las asignaciones de alimentos y las pensiones del régimen no contributivo son renglones que sirven

directamente al propósito de mejorar de inmediato el consumo de alimentos de las familias en extrema pobreza. Por lo tanto, a pesar de que la inclusión del subsidio global eleva el ingreso de gran número de familias por encima de la línea de pobreza extrema, si dichas familias no pueden transar los beneficios recibidos del Estado por dinero o alimentos, podría pensarse que en muchos casos la condición que originalmente las clasificó en pobreza extrema aún sigue siendo válida, es decir, que aún no son capaces de adquirir la canasta básica de alimentos.

Para precisar este punto se estimó, por una parte, el ingreso familiar de los extremadamente pobres, considerando únicamente las transferencias en efectivo y alimentos y, por otra, el ingreso de los que registran pobreza básica (incluidos los de extrema pobreza que hayan logrado superar esta condición mediante transferencias en efectivo y alimentos), tomando en cuenta el subsidio en su totalidad. Posteriormente se calculó la incidencia de la pobreza resultante de este ajuste (cuadro 9B).

Al restringirse a los rubros señalados, la pobreza total siempre disminuye en las mismas proporciones anteriores, vale decir, en el conjunto del país cae a un 10%, en el área urbana a un 8% y en el área rural a un 12%. Sin embargo, la composición de esta pobreza experimenta un cambio radical. En efecto, en este caso la pobreza extrema nacional se reduce a un 9% en lugar del 3% logrado con la totalidad del subsidio, mientras en las áreas urbana y rural disminuye a 6%

Cuadro 9 B^a
ESTIMACIONES DE LA POBREZA ABSOLUTA ANTES Y DESPUES DEL SUBSIDIO PUBLICO
POR NIVEL DE POBREZA Y REGION
(Porcentajes)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Proporción de familias pobres	25.7	9.8	19.0	7.7	33.4	12.3
Pobreza básica	13.7	0.7	10.6	1.3	17.5	-
Pobreza extrema	12.0	9.1	8.4	6.4	16.0	12.3
Distribución regional de las familias						
Todas las familias	100.0	100.0	54.4	54.5	45.5	45.5
Todos los pobres	100.0	100.0	40.2	42.7	59.8	57.3
Pobreza básica	100.0	100.0	42.1	96.8	57.9	3.2
Pobreza extrema	100.0	100.0	38.0	38.4	62.0	61.6
No pobres	100.0	100.0	59.5	55.8	40.5	44.2

^a En este caso, para estimar los efectos del subsidio en el ingreso de las familias en extrema pobreza se consideraron únicamente las transferencias en efectivo y alimentos; para las familias en situación de pobreza básica (incluidas aquellas en extrema pobreza que hayan logrado superarla con transferencias en efectivo y alimentos) se tuvo en cuenta el subsidio en su totalidad.

y 12% respectivamente, en lugar del 3% obtenido en ambas áreas con el subsidio global. En otras palabras, seis puntos de la reducción de la pobreza extrema nacional registrada con el subsidio global, se deben a rubros que no implican transferencias en efectivo o alimentos, y que no necesariamente son susceptibles de transarse en el mercado.

Por otra parte, la pobreza básica es la que manifiesta ahora una fuerte caída. En el país en su conjunto se reduce a un 0.7%, en tanto que desaparece totalmente en el área rural y disminuye a un 1% en las ciudades. Este resultado es natural, ya que al restringirse el criterio de superación de la pobreza extrema, muchas de las familias que en los cálculos anteriores pasaban la línea de pobreza extrema pero no la de pobreza básica, se quedan ahora rezagadas en la pobreza extrema, de modo que la pobreza básica se torna menos abundante.

En conclusión, el resultado principal del ejercicio, es decir, la drástica reducción de la magnitud de la pobreza global por la vía del suministro estatal de servicios básicos a la población costarricense se mantiene, aun si el criterio de superación de la pobreza extrema es el acceso a las transferencias en efectivo y alimentos. El punto que debe resaltarse en la segunda estimación es que para combatir la pobreza extrema se requieren transferencias y programas de seguridad

social muy bien definidos, es decir, con una dirección precisa. Es necesario reconocer que la superación de la condición que confina a las familias a la extrema pobreza, es requisito indispensable para lograr que ellas hagan un uso eficaz del resto de los servicios que provee el Estado.

En el cuadro 10 se presenta el ingreso medio estimado después de reordenar a las familias de acuerdo con su nuevo estatus, asignando a todas el subsidio global.⁶ En general, el subsidio eleva los niveles de ingreso medio de todas las familias, a excepción de las urbanas que viven en situación de pobreza básica. Este mejoramiento indica que no sólo la incidencia de la pobreza se ha reducido sino también su intensidad, lo cual se hará más evidente cuando se analice la brecha de pobreza.

La diferencia de ingreso entre los pobres y los no pobres no denota cambios significativos al introducirse el subsidio. Sin embargo, entre los que viven en situaciones de pobreza extrema y de pobreza básica, esa diferencia declina hasta cierto punto, principalmente por el incremento del ingreso de los primeros.

Si se examina la intensidad de la pobreza, se observa que al incluirse el subsidio disminuye la

⁶ Todas las estimaciones que siguen utilizan la totalidad del subsidio, independientemente del grado de pobreza.

Cuadro 10
INGRESO MENSUAL TOTAL FAMILIAR Y PER CAPITA EN SITUACIONES DE
PRE Y POST SUBSIDIO PUBLICO POR NIVEL DE POBREZA Y REGION
(Colones)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Ingreso mensual familiar total	14 029	17 662	17 623	21 789	9 724	12 717
Todos los pobres	4 850	5 497	5 165	5 440	4 639	5 540
Pobreza básica	6 258	6 263	6 894	6 598	5 796	6 037
Pobreza extrema	3 239	3 720	2 970	3 248	3 404	4 179
No pobres	17 027	18 982	20 538	23 157	12 232	13 722
Ingreso mensual per cápita	3 743	4 604	4 871	5 902	2 393	3 049
Todos los pobres	875	982	962	1 030	817	945
Pobreza básica	1 147	1 137	1 272	1 245	1 056	1 062
Pobreza extrema	565	624	569	622	562	626
No pobres	4 736	4 997	4 785	6 309	3 198	3 344

Cuadro 11
BRECHAS DE POBREZA ANTES Y DESPUES DEL SUBSIDIO PUBLICO, POR TIPO DE
BRECHA Y REGION
(Colones corrientes y porcentajes)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Brecha de pobreza global al mes						
Promedio por familia	3 332	2 732	3 944	3 678	2 921	2 020
Promedio per cápita	489	382	556	488	443	315
Global (millones de colones) ^a	439.2	137.2	208.9	79.3	230.3	57.9
Global/Ingreso no pobres (%)	6.7	1.6	4.5	1.3	12.1	2.1
Brecha de pobreza básica al mes						
Promedio por familia	1 954	1 920	2 214	2 510	1 764	1 523
Promedio per cápita	220	234	247	272	204	298
Global (millones de colones) ^a	137.4	67.4	65.6	35.4	71.8	32.0
Global/Ingreso no pobres (%)	2.1	0.8	1.4	0.6	3.8	1.2
Brecha de pobreza extrema al mes						
Promedio por familia	4 908	4 603	6 138	5 860	4 156	3 381
Promedio per cápita	800	763	949	896	693	634
Global (millones de colones) ^a	301.8	69.8	143.3	43.9	158.5	25.9
Global/Ingreso no pobres (%)	4.6	0.8	3.1	0.7	8.3	0.9

^aPromedio por familia multiplicado por el número de familias pobres por nivel.

brecha de pobreza por familia, de 3 332 colones a 2 732 colones, y medida per cápita, de 489 colones a 382 colones (cuadro 11). La reducción de la brecha por familia y per cápita puede no resultar muy impresionante, sin embargo, el monto en que declina la brecha global es considerable. Esta pasa de 439 millones de colones sin

el subsidio a 137 millones con el subsidio, es decir, se reduce en más de dos tercios.

La brecha de pobreza global es sensible a los cambios tanto en el ingreso medio de los pobres como en el número de familias pobres, de manera que el hecho de que la reducción relativa de las brechas globales estimadas sea mayor que

la caída de sus respectivas brechas por familia o per cápita, indica que la reducción del número de familias pobres es el factor más importante de la disminución de las brechas de pobreza globales. Por otra parte, repitiendo el ejercicio anterior, si se pretendiera eliminar la brecha de pobreza nacional mediante transferencias de los no pobres, éstos tendrían que contribuir con un 2% de su ingreso; el monto resultante tendría que dividirse en partes iguales para eliminar la brecha tanto de pobreza extrema como de po-

breza básica. Asimismo, suponiendo que las brechas de pobreza regionales fueran a eliminarse mediante transferencias intrarregionales de los no pobres, se estima que para lograr ese objetivo bastaría con un 1% del ingreso de éstos en las zonas urbanas y un 2% en las áreas rurales. En estas últimas, la mayor parte de estos recursos serían necesarios para cubrir el déficit de pobreza básica, mientras que en las ciudades, se requerirían principalmente para atender las necesidades de los extremadamente pobres.

Conclusiones

Los resultados obtenidos en este trabajo permiten afirmar que el sector público en Costa Rica ha desempeñado un papel crucial en la atención de los grupos aquejados de pobreza, a través de los programas sociales que administra. Ya sea implícita o explícitamente, ha existido en la sociedad costarricense gran preocupación por la población marginada. Los recursos asignados por el Estado a este grupo contribuyen a satisfacer sus necesidades fundamentales, mejoran su capacidad de generación de ingresos, introducen una noción de justicia social y reducen las presiones sociales. Numerosos ensayos científico-sociales se han dedicado a explicar la conformación y estabilidad de la sociedad costarricense, la que se basa en principios de coexistencia más avanzados que los de otras sociedades de la misma región. Este trabajo ha mostrado que los esfuerzos realizados por la sociedad costarricense para garantizar a sus ciudadanos un adecuado nivel de educación, de servicios de salud, alimentación, agua y otros servicios básicos, son elementos concretos que coexisten con la práctica de la democracia en este país y por lo tanto constituyen parte esencial de sus fundamentos materiales.

Pese a lo anterior, los resultados de este trabajo revelan también metas insatisfechas en varias áreas. La existencia de familias que enfrentan la pobreza extrema es una de ellas. Las estadísticas muestran una reducción de la incidencia de la pobreza extrema gracias a la acción del Estado, pero detrás de las cifras está la realidad de miles de costarricenses que no logran satisfacer plenamente sus necesidades de alimentación.

De modo similar, la concentración de los gastos en educación superior en las familias de altos ingresos; la concentración del subsidio habitacional en manos de los no pobres frente a la existencia de un alto déficit de viviendas; y la gran diferencia de ingreso entre los pobres y los no pobres, son otros aspectos que requieren atención especial. Afortunadamente, la paciencia de que dieron muestra los costarricenses durante la grave crisis económica que se desató a comienzos de los años ochenta, al igual que su entusiasta respuesta en las tres elecciones nacionales posteriores a la crisis, han demostrado su confianza en que estos problemas pueden tratarse dentro del marco del sistema político, social y económico vigente en el país.

En años recientes, en función de la filosofía del libre mercado, se ha desatado una campaña agresiva en contra del sector público. Esta posición, sostenida ciertamente en favor de la eficiencia, puede conducir a un desenlace extremo que atente contra los principios de coexistencia que han destacado a la sociedad costarricense en el mundo en desarrollo. Pero además de esto, no debe olvidarse, como lo muestra la experiencia examinada por el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1990, que la inversión y el gasto público en los campos que se han analizado en este trabajo, son indispensables para garantizar un aumento de la eficiencia mediante el mejoramiento de la productividad del trabajo.

Innegablemente, el papel del Estado costarricense debe redefinirse en busca de la eficiencia económica. Sin embargo, dadas las circunstancias

de cambio del pensamiento social por las que atravesamos, son aconsejables la reflexión y la prudencia en la introducción de modificaciones a la estructura económico-social. Confiamos en

que la acumulación de pruebas como la presentada en este artículo, contribuya a la elaboración de un enfoque sensato respecto a las responsabilidades futuras del Estado en Costa Rica.

Bibliografía

- Banco Mundial (1989): *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*, Nueva York, Oxford University Press, junio.
- _____ (1990): *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Nueva York, Oxford University Press, junio.
- Beckerman, W. (1985): *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes : Case Studies of Australia, Belgium, Norway and Great Britain*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1981): *La Política fiscal como instrumento para modificar la distribución del ingreso. Una aproximación metodológica*, México, D.F.
- Gillespie, W. (1980): *The Redistribution of Income in Canada*, Ottawa, CAGE Publishing Limited.
- Kakwani, N. (1980): *Income, Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*, Nueva York, Oxford University Press.
- Mata L. y S. Murillo (1980): *Canasta básica de los costarricenses*, Revista Médica, San José de Costa Rica, Hospital Nacional de los Niños.
- Meerman, J. (1979): *Public Expenditure in Malasya. Who Benefits and Why*, A World Bank Research Publication, Londres, Oxford University Press.
- Mohan, Rakesh (1984): *An Anatomy of the Distribution of Urban Income. A Tale of two Cities in Colombia*, Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, N° 650, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Musgrave, R.A. (1968): *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, McGraw Hill Book Co.
- Prebisch, R. (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Selowsky, M. (1979): *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, A World Bank Research Publication, Nueva York, Oxford University Press.
- Taylor, M. (1986): *Poverty and Public Expenditure on Social Programs*, tesis de maestría, Ottawa, Carleton University.
- Trejos, J.D. (1983): *La distribución del ingreso de las familias costarricenses: algunas características en 1977*, San José de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Trejos, J.D. y E. Elizalde (1985): *Costa Rica: la distribución del ingreso y el acceso a los programas de carácter social*, Documento de trabajo, N° 90, San José de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

Prebisch y las relaciones agricultura-industria

*Carlos Cattaneo**

Este artículo muestra una de las facetas menos conocidas de la vasta y fructífera trayectoria de Raúl Prebisch en la economía latinoamericana: la labor que llevó a cabo en los albores de los años cincuenta en materia de capacitación en planes y proyectos de desarrollo agrícola, cuando esta actividad apenas se iniciaba en los países de la región, al menos en forma orgánica y sistemática.

El presente análisis del pensamiento de Prebisch se basa fundamentalmente en el ciclo de cinco conferencias que dictó en octubre de 1951, en un curso organizado por el Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas. Estas disertaciones tienen el gran mérito de mostrarnos concepciones básicas del pensamiento de Prebisch (como su concepción integradora del proceso de desarrollo económico de la región) analizadas desde la perspectiva de lo agrario, ya que sus palabras estaban dirigidas a un público compuesto mayoritariamente por profesionales, principalmente con funciones públicas, vinculados al sector.

*Ingeniero Agrónomo, investigador de la Fundación Raúl Prebisch.

Este trabajo se realizó en el marco de la investigación "La obra de Raúl Prebisch en el área de la economía agraria", que se lleva a cabo en la Fundación Raúl Prebisch. El autor agradece al personal de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO la colaboración brindada y, en forma especial, al señor Jesús González Montero, cuyos testimonios fueron de fundamental importancia.

I

El marco conceptual: desarrollo y países no desarrollados

En su primera conferencia de este ciclo¹ Prebisch definió a los países no desarrollados como aquellos que reunían las siguientes características:

i) una elevada proporción de su población activa laboraba en la agricultura y demás ramas de la producción primaria, lo que constituía para Prebisch la característica fundamental;

ii) esa población empleada en las actividades primarias trabajaba con una técnica primitiva, inferior a la de los países desarrollados, y

iii) la tasa de crecimiento de su población era elevada.

Prebisch establecía una relación entre los dos primeros aspectos, al postular que una gran proporción de la población activa se encontraba ocupada en actividades primarias debido a que la técnica utilizada era primitiva. También destacaba que ambas características no eran incompatibles con un alto grado de desarrollo de ciertas actividades primarias, como las destinadas a la exportación, dado el especial interés en ellas de los países desarrollados. Estos habían contribuido de manera destacada a propagar la técnica hacia dichas actividades, ya que ellas les brindaban alimentos y materias primas para su propio desarrollo. En las producciones dirigidas casi exclusivamente al mercado interno la situación era diferente, aunque cada país presentaba características particulares derivadas de sus recursos naturales, clima y otros aspectos.

Pasando luego al análisis de lo que constituía un proceso de desarrollo, lo definía como "la gradual propagación de la técnica productiva moderna a la producción primaria y a todas las otras ramas de la economía para ir aumentando la productividad y por lo tanto acrecentando el ingreso per cápita de la población." (Conferencia N° 1, p. 4.) Las consecuencias de este proceso

¹ Raúl Prebisch, "Problemas del desarrollo económico en América Latina", Conferencia N° 1, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 23 de octubre de 1951, *mimeo*.

eran las mismas observadas en la totalidad de los países centrales: una reducción gradual de la proporción de la población activa que trabajaba en la producción primaria (aunque Prebisch destacaba que este fenómeno se producía también en la producción industrial, pues parte de la población ocupada en dichas actividades pasaba al sector de los servicios). La reducción indicada derivaba del aumento de productividad que se registraba en la actividad económica, debido a la propagación de la técnica. Ella hacía que se necesitaran menos trabajadores para producir la misma cantidad de bienes (tanto agrícolas como industriales). El proceso adquiría características diferentes según se tratase de un país no desarrollado o un país desarrollado: mientras que en los primeros la población activa desplazada por el incremento de la productividad se movía entre los distintos sectores de la economía, en los segundos dichos desplazamientos eran intrasectoriales.

Evidentemente, una definición de estas características planteaba dudas acerca de los límites precisos para considerar a un país desarrollado o subdesarrollado. Aún en América Latina, en ese entonces, países como Argentina y Uruguay presentaban valores similares a los de países como Estados Unidos o Canadá en cuanto a los porcentajes de su población activa ocupada en actividades primarias e industriales. Esta situación también se presentaba en otros países que, a base de una apreciación muy superficial, se consideraban "agrarios", como Australia, Nueva Zelanda y Dinamarca. Por lo tanto, se preguntaba Prebisch: ¿había terminado ya allí el proceso de desarrollo? Evidentemente que no. Había en esos países (y éste era un punto de fundamental importancia en su análisis) un margen suficientemente amplio para mejorar la productividad en la agricultura y traspasar la población activa "excedente" a la industria o a los servicios. Prebisch postulaba que cuando ese traspaso de población se daba entre sectores, se estaba aún en un país no desarrollado; mientras que si esa transferencia se producía en forma intrasectorial, se estaba en un país desarrollado.² De allí

² "Un país ya ha dejado de ser no desarrollado cuando la agricultura y otras ramas de la producción primaria ya no pueden dar gente en cantidades apreciables a la industria y otras actividades." (Conferencia N° 1, p. 5.)

que todavía, y con suficiente holgura, los países latinoamericanos (incluidos Argentina y Uruguay) se encontraban en la primera situación descrita.

En síntesis, el paso de una condición a otra estaba dado por la generación de incrementos de productividad en cada sector y la existencia de desplazamientos al interior de los mismos. Para avalar estas afirmaciones, Prebisch presentaba en su disertación las cifras correspondientes a los distintos casos analizados. Mostraba cómo en Estados Unidos la población activa empleada en la agricultura había descendido de 72.5% en 1820 a 21.1% en 1940, habiéndose transferido dicha población de la agricultura a la industria y, principalmente, a los servicios; la población en la industria pasó de 12.1% en 1820 a 30% en 1940, mientras que en los servicios subió de 15.4% a 48.8% entre esos mismos años.³ También subrayaba los casos de Nueva Zelanda y Dinamarca, que presentaban hacia mediados de este siglo valores similares a los de Estados Unidos.⁴

En seguida, Prebisch analizaba las causas que operaban en el descenso de la población empleada en las actividades primarias a medida que se introducía la técnica en ellas. Destacaba fundamentalmente dos factores: i) los cambios que el incremento de ingresos iba provocando en la demanda de la población, vinculados al bajo valor de la elasticidad-ingreso que presentan los alimentos (ley de Engel), y ii) las modificaciones

³ Prebisch decía que el desplazamiento de la población preferentemente de la agricultura a los servicios y no a la industria se debía a una característica propia del desarrollo económico, que requería una mayor cantidad de servicios (comercio, transporte, el Estado, etc.) a medida que se acentuaba el proceso. Pero advertía también acerca de un aspecto que se presentaba en los países no desarrollados: la existencia de una importante gama de servicios con productividades muy bajas. (Conferencia N° 1, p.6.) Más adelante, en la segunda conferencia que pronunció en este curso, señalaría este hecho como un factor adicional que, a través de la presión a la baja que ejercía sobre los salarios y que se trasladaba a los precios, tendía al deterioro de los términos del intercambio en contra de los países productores de bienes primarios. (Conferencia N° 2, p. 6.)

⁴ Nueva Zelanda tenía en 1945 el 23% de su población activa en la agricultura, el 30.6% en la industria y el 46.2% en los servicios. En el caso de Dinamarca, las cifras para 1940 indicaban los siguientes valores: 29, 32.6 y 38.5% para la agricultura, la industria y los servicios, respectivamente. (Conferencia N° 1, p. 7.)

que la técnica traía aparejadas en la utilización de los alimentos y materias primas (menor proporción de los mismos en el producto final, sustitución de materias primas naturales por sintéticas y mayor eficiencia en su utilización a través de un aprovechamiento integral de los subproductos).

A la consideración de estos elementos, que Prebisch describió en forma sumamente detallada, se agregaba la de otro muy importante en su análisis: el hecho de que en la demanda industrial, la proporción de materias primas no crecía con la misma rapidez que el valor del producto. De allí que "conforme aumenta la técnica productiva ya⁵ no puede seguir en la producción primaria la misma cantidad de gente que se empleaba antes proporcionalmente, porque los cambios de demanda y los cambios de tipo de producción van dando a la demanda relativa de productos primarios un papel progresivamente menos importante en el conjunto de demanda de la colectividad. En esa forma, es un hecho fatal la disminución de la población empleada en la producción primaria conforme avanza la técnica productiva." (Conferencia N° 1, pp. 8-9.)

De aquí derivaba Prebisch uno de los argumentos más importantes para defender la necesidad de industrializar los países de la región, al preguntarse dónde crecería la industria para absorber esa población primaria desplazada. No existía (desde su perspectiva de análisis) la alternativa de localizarla aún más en los países desarrollados, ya que en la práctica no se daba una condición esencial para que ella fuera factible: la movilidad del factor humano, tanto por las restricciones que dichos países imponían, como

⁵ En el original dice: "... la técnica productiva y no puede seguir ...".

por otra serie de características (entre las que Prebisch destacaba las de tipo cultural) que la imposibilitaban en la práctica. Prebisch señalaba que, por el contrario, el proceso se había dado a la inversa: la población desplazada de la producción primaria por el progreso técnico, no se había dirigido hacia los centros industriales, sino que las máquinas de dichos centros habían tendido a venir hacia donde estaba "la gente desplazada por el progreso técnico, o sea que este proceso reviste los caracteres de la industrialización de la periferia como condición esencialísima del progreso de la técnica agrícola." (Conferencia N° 1, pp. 9-10.) Es más, el análisis de Prebisch llegaba al grado de cuestionar la necesidad de extender la técnica a la agricultura si no se producía al mismo tiempo un proceso de industrialización en los países de la región: "... carecería de sentido en gran parte la extensión de la técnica a la producción primaria, puesto que si la gente así desplazada no puede emigrar y si no le es dado traer maquinaria para industrializarse, ¿que hará esa gente? ¿Que sentido tendría el progreso técnico de la agricultura si la gente así desplazada por ese progreso técnico no pudiera emplearse en otras actividades productivas? Tendría un sentido muy limitado." (Conferencia N° 1, p. 10.)

De allí que, para Prebisch, la industrialización de la periferia no se planteara en términos de una elección, sino de una necesidad, de una imposición del mismo proceso de crecimiento, al manifestar que: "Ya no se nos plantea el problema de si se ha de hacer industria o no se ha de hacer industria cuando un país se desarrolla. Parecería fatal que por el propio imperio del progreso técnico tendrá que hacerse industria para absorber la gente que la agricultura y la producción primaria no puede absorber ..." (Conferencia N° 1, p. 9.)

II

La relación entre la agricultura y la industria en el marco de un proceso de desarrollo

En la segunda conferencia del curso,⁶ Prebisch abordó el tema de las relaciones entre la agricultura y los restantes sectores de la economía en el proceso de desarrollo. Lo hizo inicialmente a través de preguntas dirigidas a sus alumnos, las cuales actuaron como elemento motivador. Las interrogantes que planteaba eran las siguientes: ¿Por qué la agricultura de algunos países se ha desarrollado con relativa lentitud si se la compara con la industria? ¿Por qué mientras hay en general prosperidad en la industria no la hay en la agricultura? ¿Por qué en algunos países la agricultura tradicional para el consumo interno ha crecido lentamente mientras que otros productos nuevos en el consumo interno o ciertos artículos de exportación han crecido rápidamente?

Si bien no era su propósito llegar a conclusiones definitivas que resolvieran estos complejos asuntos, Prebisch intentaba exponer lo que él llamó un "método de análisis", tendiente a ir separando y evaluando adecuadamente los distintos elementos que confluían en las relaciones intersectoriales. Estimaba que la falta de un diagnóstico adecuado y objetivo de la situación por carecerse de un estricto método de análisis de los problemas, constituía un déficit fundamental que debía superarse.

Retomando el hilo de la conferencia anterior, Prebisch partió del siguiente concepto: las proporciones de alimentos y de productos industriales que intervienen en el consumo dependen del nivel de ingreso y de las preferencias de los consumidores. De manera pues que si el nivel de ingresos permanece constante en un país y solamente aumenta la población, aun cuando el consumo per cápita de alimentos sea muy bajo en relación con la dieta ideal o con los recursos potenciales del país, el consumo de alimentos no

aumentará. De aquí derivaba una primera conclusión: si no ha crecido el ingreso medio per cápita, es dable pensar que el estancamiento del consumo de alimentos se debe a factores generales *ajenos* a la producción agraria.

Para demostrar esta aseveración, establecía una hipótesis, en la cual aislaba la variable relativa al comercio exterior, suponiéndola constante, y circunscribía su análisis a sólo dos sectores: la agricultura y la industria. También suponía que no existían limitaciones para la movilidad de la mano de obra de uno a otro sector productivo. Así, postulaba que la falta de correspondencia entre el aumento de la industria y de la agricultura se debía a dos tipos de factores: i) los relativos a la *demanda* de productos agropecuarios, alimentos y materias primas, y ii) los relativos a la *producción agrícola* y al grado en que ésta responde a los estímulos de la industria y de otros sectores. Dentro de este grupo, hacía hincapié en primer lugar en todo lo relativo al progreso técnico en la agricultura, abordando en último lugar el tema de la tenencia de la tierra.

Esta secuencia mostraba el orden de prelación que Prebisch otorgaba a los factores limitantes del desarrollo agropecuario, y la secuencia que recomendaba para un estudio adecuado del tema. En síntesis, su planteamiento obedecía al siguiente esquema: en primer lugar, debía estudiarse la demanda de productos agropecuarios; si no se encontraban por ese lado las limitaciones, el análisis debía hacerse desde la perspectiva de la oferta, averiguando si existía o no progreso técnico en la agricultura; en caso de que éste existiese, debía indagarse en los factores estructurales, entre los cuales la tenencia de la tierra era uno de los más importantes.

A partir de allí, Prebisch entraba en el análisis de diferentes casos, que mostraban cómo jugaban estos factores en las distintas situaciones, para verificar el cumplimiento de su hipótesis. Los elementos que tenía en cuenta eran:

⁶ Raúl Prebisch, "Problemas del desarrollo económico en América Latina", Conferencia N° 2, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 24 de octubre de 1951, *mimeo*.

a) *La absorción de mano de obra por parte de la industria.*

Al respecto, se postulaban tres situaciones:

- i) la industria no alcanzaba a absorber siquiera el crecimiento vegetativo de la población;
- ii) la industria absorbía sólo la mano de obra producida por el crecimiento vegetativo de la población; y
- iii) la industria absorbía la mano de obra producida por el crecimiento vegetativo de la población y además la mano de obra sobrante del sector primario.

b) *La ausencia o existencia de progreso técnico en la industria*

La combinación de todos estos elementos (cuadro 1) generaba seis situaciones diferentes, las cuales tenían disímiles efectos sobre el desarrollo de la agricultura. De las seis situaciones que se presentaban, sólo en tres había estímulos para la agricultura (casos 3, 5 y 6). En las situaciones restantes (casos 1, 2 y 4) no había absorción de la mano de obra originada por el crecimiento vegetativo de la población, o se absorbía dicho crecimiento pero sin que se diera a la vez pro-

greso técnico en el sector industrial⁷. En estas circunstancias no se generaba estímulo para la producción agraria, ya que si el desarrollo de la producción industrial era lento, y solamente se operaba mediante la absorción del incremento de población activa, el desarrollo de la agricultura tendría que ser también lento. Prebisch se preguntaba: “¿Por qué habría de ser en otra forma? ¿Qué impulso podría tener la agricultura en esta hipótesis para desarrollarse más rápidamente que la industria? ¿Qué impulso tendría el empresario agrícola para aumentar su producción más allá de lo que indican el grado y la intensidad de la demanda que viene de la industria?” (Conferencia N° 2, p. 4.)

Al analizar estos casos, Prebisch descartaba la posibilidad de que pudiera producirse un desarrollo “autónomo” de la agricultura, independiente del de la industria, dadas las limitaciones que éste tendría. Sostenía: “pasando ciertos límites estrechos, no es concebible ni que la industria se desarrolle más rápidamente que la agricultura, ni que la agricultura se desarrolle más rápida-

⁷ En realidad, en el caso 4 se generaba un estímulo, pero éste era de muy escasa magnitud.

Cuadro 1
EFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA DE LAS RELACIONES ENTRE LA ABSORCIÓN DE MANO DE OBRA Y LA EXISTENCIA DE PROGRESO TÉCNICO EN LA INDUSTRIA

Progreso técnico en la industria \ Absorción de mano de obra por la industria	No se absorbe el crecimiento vegetativo de la población	Se absorbe solamente el crecimiento vegetativo	Se absorbe el crecimiento vegetativo y mano de obra del sector primario
	Caso 1	Caso 2	Caso 3
No existe	Estancamiento de la agricultura/desocupación	Lento crecimiento de la agricultura	Demanda de alimentos es estímulo para la agricultura —> incorporación de tecnología (mecánica y otras)
Existe	Caso 4 Muy escaso estímulo para la agricultura	Caso 5 Demanda de alimentos es estímulo para la agricultura —> incorporación de tecnología (no mecánica)	Caso 6 Gran demanda de alimentos —> fuerte estímulo para la agricultura —> incorporación de tecnología (mecánica y otras)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de R. Prebisch, “Problemas del desarrollo...”, Conferencia N° 2, *op.cit.*

mente que la industria. Existe una estrecha interdependencia entre ambas producciones que impide a una de ellas desarrollarse más rápidamente que la otra." (Conferencia N° 2, p. 8.)

En los casos 3, 5 y 6, en los cuales sí se producía un estímulo para el desarrollo de la agricultura, se daban también diferentes situaciones. El caso 6 era el que ofrecía las condiciones ideales para el desarrollo agrícola. La industria, al expandirse, atraía gente de la agricultura mediante el pago de salarios más elevados, causando así un desplazamiento de población. Si a esto se le agregaba el incremento de la productividad que se verificaría en la industria con la introducción del progreso técnico, el estímulo a la agricultura llegaba a su máximo. Prebisch decía: "cuanto más amplio es el crecimiento de la industria, tanto mayor es el requerimiento de materias primas y de alimentos de esa población industrial que no solamente ha aumentado en número sino también en ingreso per cápita". (Conferencia N° 2, p. 6.) En el caso 5, el de absorción sólo de la mano de obra producida por el crecimiento vegetativo, con progreso técnico en la industria, y en el caso 3, de absorción de mano de obra de la agricultura sin progreso técnico en la industria, también se daban condiciones de estímulo para la agricultura, si bien de menor grado que en el caso 6.

Una vez efectuado este análisis, Prebisch pudo definir con claridad aquellas situaciones en que el deficiente crecimiento de la agricultura se debía a factores ajenos a ella. En las situaciones restantes, cabría preguntarse cuáles eran los obstáculos con que la producción agraria tropezaba o que le impedían reaccionar al estímulo de la industria. A través de este método de análisis, Prebisch fue acotando y definiendo las situaciones con miras a llegar al diagnóstico más adecuado en cada caso.

Respecto a los tres casos "favorables" a la agricultura, Prebisch sostenía que tendrían que estudiarse en ellos los distintos elementos que gravitaban en la producción agraria, con el propósito de descubrir los factores "internos" que limitaban su desarrollo. Se preguntaba si había tierra disponible para extender los cultivos y acrecentar de esta manera la producción agrícola, y si había o no progreso técnico en la agricultura.

Se detenía luego a analizar uno de los pro-

blemas más serios para la región en esta materia: las insuficiencias existentes en la generación y difusión de la tecnología agropecuaria. Prebisch ponía como ejemplo el caso de los Estados Unidos, país en el cual el papel del Estado, a través de la investigación agropecuaria realizada en estaciones experimentales, universidades, *land-grant colleges*, y otras instituciones, había sido fundamental. Allí, afirmaba, el desenvolvimiento de la técnica agrícola había sido "el resultado de un proceso de socialización de la investigación tecnológica". Sostenía que "solamente en escasa medida" había sido resultado "de la acción individual del empresario que invierte recursos en promover una innovación técnica", ya que, a diferencia de lo que sucede en la industria, "no es dado al empresario agrícola disponer por lo general de los recursos ingentes que se necesitan para la investigación tecnológica y para su difusión". Al comparar la situación de los Estados Unidos con la de los países latinoamericanos, "en donde los gobiernos están gastando una parte exigua de los recursos en la investigación tecnológica y en la difusión agrícola", decía Prebisch, "nos explicamos por qué, en muchos casos, no obstante haber esa excitación de la demanda, la agricultura ha respondido en forma tan precaria"; de allí que "aun cuando haya factores poderosos que impulsen a la agricultura, ésta no responderá mientras simultáneamente no se lleve a cabo una acción intensa en materia tecnológica." (Conferencia N° 2, p. 9.)

En términos teóricos, la ausencia de progreso tecnológico en la agricultura se traducía en un estancamiento de la misma. Pero no todo quedaba resuelto con la incorporación de la técnica, ya que ella podía ser inadecuada para las diversas situaciones que se presentaban.

Respecto al caso 5, por ejemplo, Prebisch sostenía que en él era conveniente introducir técnicas que incrementaran la producción por hectárea, sin afectar a la mano de obra; en un caso como éste una tecnología mecánica sería contraproducente. Argumentaba el respecto: "¿...qué significado tendría el disminuir, el economizar mano de obra en la agricultura si la industria no tiene fuerza dinámica suficiente para absorber esa mano de obra? Sería cambiar un tipo de desocupación disimulada, dado por la escasa productividad que antes tenía la agricultura, por otros tipos de desocupación, de gente que está

al borde de los campos sin tener nada que hacer o que se concentra parasitariamente en las ciudades." (Conferencia N° 2, p. 12.)

Esta situación contrastaba con la que se registraba en el caso 3, en el cual podría haberse llegado a dar (lo que tendría que verificarse con más precisión en una situación real) condiciones favorables para la introducción de una tecnología ahorradora de mano de obra, como la mecanización.

Luego de evaluar el tema tecnológico, Prebisch hacía hincapié en el régimen de tenencia de la tierra como un obstáculo al desarrollo de la agricultura. Pero no antes de llegar a este punto del análisis, cuando ya se hayan considerado las limitaciones por el lado de la demanda de productos agrícolas, y las limitaciones tecnológicas, por el lado de la oferta. Sostenía: "Si la agricultura de un país ha tenido una demanda favorable de parte de la industria y de otros sectores, si ha tenido a su disposición formas de progreso técnico que una acción previsor del Estado ha puesto a su disposición, si ha tenido también, ya sea por iniciativa privada o por acción del Estado, los recursos necesarios para capitalizar en la medida suficiente, para implantar esos nuevos procedimientos técnicos; y si a pesar de eso, la agricultura no se ha desenvuelto, vamos a indagar si no hay en el régimen de tenencia de la tierra un factor negativo." Explicaba las razones económicas —ligadas a la apropiación de la renta— por las cuales un propietario rural podía dejar su tierra produciendo con escasa eficiencia, sin que esto lo perjudicara seriamente, y achacaba la falta de respuesta a los estímulos de este tipo de pro-

ductor a que "con el mero incremento de la renta del suelo, dada la magnitud de su tenencia, dispone de los recursos suficientes para llevar una existencia más o menos cómoda, sin las complicaciones y contrariedades que todo proceso de asimilación de la técnica trae consigo." (Conferencia N° 2, pp. 10 y 11.)

Hacia el final de la conferencia Prebisch volvía a acentuar la necesidad de reconocer la íntima relación existente entre el desarrollo de la agricultura y el de la industria, y de obrar en consecuencia, sin sostener absurdas posiciones sectoriales que contemplaran el crecimiento de uno de estos sectores en desmedro del otro. Y terminaba diciendo: "existe una interdependencia muy marcada, muy estrecha, entre la agricultura, la industria y los distintos sectores de la actividad de un país, y (...) para hacer nuestro diagnóstico de los males de la agricultura (...) no tendremos que basarnos solamente en el estudio aislado de cada uno de esos sectores y de las posibilidades potenciales de demanda que un individuo pueda tener independientemente de su ingreso, sino que tendremos que considerar el conjunto de la economía. (...) No es concebible por lo tanto que una línea se aparte sensiblemente de la otra, porque se producirían fenómenos de desequilibrio cuya manifestación inmediata es el deterioro de los términos del intercambio entre los dos sectores. Y no es concebible tampoco un progreso técnico muy avanzado en una línea que no vaya acompañada de un progreso técnico en la otra, por cuanto se producirían fenómenos de desajuste de serias consecuencias." (Conferencia N° 2, pp. 11-13.)

III

La agricultura y el deterioro de los términos del intercambio

En esta tercera conferencia,⁸ Prebisch retomaba la argumentación de su disertación anterior, manteniendo sólo una de las relaciones con que había trabajado: la referida a la existencia de demanda de alimentos por parte de los países desarrollados. En cambio, no era posible considerar aquí como válido el supuesto referido a la movilidad de la mano de obra, por cuanto en la práctica ésta no se daba en la relación entre los países desarrollados y los no desarrollados, tanto por razones de orden natural o social, como por las "barreras artificiales" (*sic*) que interponían los primeros. Este hecho marcaba una diferencia fundamental con el análisis efectuado antes al interior de la economía de un país, siendo por lo tanto un elemento clave en la explicación del deterioro de los términos del intercambio. No sólo no existía movilidad de la mano de obra desde los países no desarrollados a los países desarrollados (la que, de acuerdo con los postulados teóricos de los clásicos, debería producirse con la introducción de innovaciones técnicas en las formas de producción de éstos) sino que, sostenía Prebisch, el único caso de gran movimiento de mano de obra en el ámbito internacional se había producido en un sentido contrario al necesario para que el sobrante de fuerza laboral de los países no desarrollados pudiera hallar empleo en los países industriales. Ese movimiento había tenido lugar en la segunda mitad del siglo XIX, cuando hubo grandes migraciones desde los países europeos —especialmente los mediterráneos— hacia los Estados Unidos, Australia y Sudamérica, principalmente.

Puesto que los procesos de transferencia de fuerza laboral hacia los países desarrollados no se daban, el exceso *virtual* de mano de obra (aquel que el progreso técnico pudiera ocasionar en la

producción primaria) tendería a mantener o deprimir el nivel de los salarios en los países no desarrollados, lo que se traduciría en una baja de los precios de sus productos. En los países desarrollados, en cambio, sucedería el fenómeno inverso: allí, el progreso técnico, en vez de contribuir a bajar los precios de los productos industriales en virtud del descenso de costo operado, tendería a elevar los salarios.⁹

En síntesis, los países desarrollados traducían la baja real del costo de producción debida al progreso técnico en alzas de salarios, y mantenían, por lo tanto el nivel de los precios de sus productos. En cambio, en los países no desarrollados, la falta de avance industrial generaba la situación inversa (cuadro 2).

Cuadro 2
EFECTO DEL SOBRANTE DE MANO DE OBRA
DEBIDO A LA INCORPORACION DEL
PROGRESO TECNICO

En los países desarrollados:

- Aumentan los salarios
- El precio de los productos no baja
- Se incorpora progreso técnico
- Se retienen los frutos del progreso técnico

En los países no desarrollados:

- Se mantiene o se deprime el nivel de los salarios
- El precio de los productos primarios desciende
- No se retienen los frutos del progreso técnico

Prebisch afirmaba al respecto: "El progreso técnico, al crear un sobrante de mano de obra, exige que esa mano de obra sea absorbida por la industria. Y solamente si esa mano de obra es vigorosamente absorbida por la industria, se podrá evitar que el fruto del progreso técnico se transmita al resto del mundo en forma de baja de precios. De allí la importancia fundamental

⁸ Raúl Prebisch, "Problemas del desarrollo económico en América Latina", Conferencia N° 3, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 25 de octubre de 1951, *mimeo*.

⁹ Véase una detallada explicación de este proceso, en Armando di Filippo, "El deterioro de los términos de intercambio, treinta y cinco años después", en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 11, Madrid, enero-junio de 1987, pp.365-369.

que tiene el desarrollo de la industria y de otras actividades para ir absorbiendo el sobrante de gente que el progreso técnico provoca en la producción primaria.” (Conferencia N° 3, p. 5.)

A partir de esta argumentación, señalaba la “inutilidad” de que se difundiera el progreso técnico en la agricultura si no había un proceso paralelo de desarrollo industrial: “¿Qué sucedería, me permito preguntar a ustedes, si paralelamente a ese descenso de la población no hubiera una fuerza dinámica en la industria y en otras actividades que absorba esa población, que dé medios de vida y que impida que esa población gravite en el campo de la agricultura tendiendo a mantener bajo el nivel de salarios? ¿Qué valdría a un país que está trabajando en su agricultura con técnica primitiva, si ese país incorpora procedimientos modernos que desalojan mano de obra de ella pero que hacen gravitar esa misma mano de obra sobre el nivel de salarios rurales?”. (Conferencia N° 3, p. 6.)

Vinculando ambos temas, el de las relaciones intersectoriales y el del deterioro de los términos del intercambio, decía que “toda la economía obtenida por la disminución del costo de producción se traduciría en una baja internacional de precios y el fruto del progreso técnico así introducido en la agricultura en lugar de permitir subir el nivel de salarios internamente, obligaría a ese país por la presión de una mayor producción a bajar los precios y ese fruto del progreso técnico en lugar de quedar dentro del país, se trasladaría al exterior.” (*Ibid.*)

Profundizaba luego en el análisis de su teoría del deterioro de los términos del intercambio, aunque en forma cauta, tratando de limitar la magnitud de sus formulaciones, al aseverar: “(...) yo no estoy estableciendo en este momento ninguna teoría general en cuanto a los términos del intercambio, sino explicando un mecanismo sencillo, simple, sin el cual no sería posible comprender el problema de los términos del intercambio (...) No he formulado ley inmanente de ninguna naturaleza, sino que simplemente he llamado la atención sobre un fenómeno que ha ocurrido en un período determinado de tiempo bajo el influjo de ciertas fuerzas.” (Conferencia N° 3, pp. 6-7.)

Al señalar los factores que intervenían en los movimientos de los precios que se registraban entre los países productores de alimentos y materias primas, destacaba:

a) En los países desarrollados:

i) la intensidad del crecimiento de la industria (efecto menor que proporcional sobre la demanda de alimentos y materias primas);

ii) las trabas impuestas a la entrada de materias primas y alimentos provenientes de los países no desarrollados.¹⁰

b) En los países no desarrollados:

i) el ritmo de crecimiento de la población;

ii) la intensidad del progreso técnico operado en la producción primaria;¹¹

iii) la cantidad de tierra disponible;

iv) el grado de absorción de la mano de obra sobrante, por la industria y otras actividades.

La existencia de distintas relaciones entre los precios de los productos primarios y los de los productos industriales se explicaba por la combinación de estos elementos, que generaba una gama de situaciones muy diversas. La teoría de Prebisch, en relación al comportamiento de estos factores, tendía a explicar por qué se producían esas relaciones en detrimento de los productos primarios. Con el fin de demostrar esa teoría, ponía como ejemplo en primer término el caso contrario, es decir, uno en el cual los términos de intercambio mejoraban para un país productor de dichos bienes. Para que ello ocurriera, debía darse alguna de estas situaciones: a) que haya crecido la demanda del bien por parte de los países centrales; b) que no haya habido una gran cantidad de tierras disponibles para la producción de ese bien, o c) que la mano de obra desplazada por la producción de ese bien merced a la incorporación de la técnica haya encontrado empleo fácilmente en la industria, con mayores salarios.

Prebisch sostenía: “Hay entonces una serie de factores favorables ... para mantener el valor de ese artículo en virtud de una demanda activa y lograr que el progreso técnico implantado en esa rama de la producción diera lugar a un alza de salarios. ¿Por qué razón? Porque la mano de

¹⁰ Este tema, que constituye una de las principales preocupaciones de Prebisch durante su etapa al frente de la UNCTAD (1964-1969), fue tratado con detenimiento en la siguiente conferencia del curso que estamos analizando.

¹¹ Ambos factores influyen considerablemente en el tipo de ocupación y el nivel de los salarios.

obra conforme va surgiendo un sobrante, es absorbida a salarios más altos por la industria, y al ser absorbida a salarios más altos tiende también a crecer la remuneración de la mano de obra en la agricultura, o sea, que la implantación del progreso técnico no ha traído consigo el mantenimiento del nivel de salarios sino su elevación. Y se concibe entonces que el precio de ese artículo haya permanecido estable mientras el progreso técnico se desarrollaba." (Conferencia N° 3, pp. 9-10.) En esta hipótesis, los términos del intercambio del producto con los de los países industriales habrían permanecido constantes.

La otra situación, en la cual existiría una mejora en los términos del intercambio a favor de los productos primarios, se daría cuando hubiera sido necesario recurrir a nuevas tierras de menor productividad para satisfacer la demanda del bien. En ese caso, argumentaba Prebisch, se produciría un incremento en la renta del suelo, que se traduciría en un aumento del precio del producto, con el consiguiente efecto favorable sobre los términos del intercambio.

El análisis de lo sucedido en la agricultura argentina dio a Prebisch un argumento adicional en abono de su tesis. En los años veinte se inició en ese país un proceso de mecanización de las labores agrícolas, motivado por el "alto" costo de la mano de obra. Prebisch estimaba que este proceso tal vez se extendió más allá de lo conveniente en términos económicos, ya que en un período breve se registró una oferta de mano de obra que no era demandada ni por la agricultura, que se había mecanizado en parte, ni por la industria, que era por ese entonces incipiente. En consecuencia, los salarios no crecieron, y esa mano de obra desalojada se transformó en un incentivo para extender la producción, contribuyendo a que se diera, como resultado final, un estado de sobreproducción en ciertos cereales (como el trigo) en el mundo. Prebisch remataba así el análisis de este caso: "Es un caso típico de cómo el pro-

greso técnico tiende a trasladar sus frutos a los países compradores de productos primarios en lugar de quedar en el país productor. *Condición esencial para que esto ocurra es un alto grado de absorción de la mano de obra excedente.* Si la escasa absorción de sobrante de población en la industria va unida a una abundancia de tierras que se abren por la extensión de los medios de transporte, se conjugan allí dos factores desfavorables desde el punto de vista de los precios. El uno impide el alza de salarios y el otro hace bajar aún más el costo de producción al incorporarse al cultivo de tierras de mejor rendimiento. Entonces, sus efectos sobre el nivel de precios internacionales serían tanto más intensos cuanto menor sea la absorción de la mano de obra de la industria y cuanto mayor sea la apertura de nuevas tierras." (Conferencia N° 3, p. 13.)

Prebisch concluía esta parte de su alocución precisando sus ideas en relación al tema, dada la situación más corriente (caída de los precios y deterioro en los términos del intercambio) que se registraba para los productos de los países latinoamericanos: "Es probable que esa caída sea el resultado de que mientras el fruto del progreso técnico de los países industriales ha quedado en esos países mediante el consabido fenómeno de alza en el nivel de los salarios, en los de producción primaria, dado el gran incremento de población y la lenta industrialización, no me costaba mucho decir si los términos del intercambio se han deteriorado, es posible que todos esos factores hayan contribuido a trasladar el fruto del progreso técnico en los países de producción primaria a los países industriales, mediante una baja relativa de precios. (*sic*)." (Conferencia N° 3, p. 14.) Pero también aclaraba que su comprobación absoluta sólo podría realizarse cuando se estudiaran las variaciones de precios artículo por artículo, para visualizar cómo los factores inherentes a los países desarrollados y a los países no desarrollados habían actuado en cada caso.

IV

Agricultura, industria y comercio internacional

En esta cuarta conferencia,¹² Prebisch iniciaba su razonamiento preguntándose si a los países no desarrollados les convenía o no la industrialización. Si se tomaran en cuenta los argumentos de la teoría clásica, la respuesta sería un rotundo no. Bajo su lógica, estos países deberían dedicarse a producir más y mejores bienes primarios para luego intercambiarlos por las manufacturas de los centros. ¿Por qué? Porque las industrias que se instalaran en un país no desarrollado no podrían competir, por razones de productividad, con otras similares ya instaladas en los centros, a menos que se instrumentara cierto tipo de protección. Cabría preguntarse entonces: ¿Por qué emplear la mano de obra en "industrias artificiales" cuyo costo de producción es superior al de los grandes centros industriales, exigiendo así protección aduanera? ¿Por qué en lugar de emplear esa mano de obra en la producción industrial no se emplea en acrecentar la producción agraria y en aumentar en esa forma las exportaciones? (Conferencia N° 4, p. 3.)

Como ya se sabe, las opiniones de Prebisch al respecto no coincidían con las tesis clásicas. Esto lo ratificaba al sostener que "aun cuando la productividad de la mano de obra así empleada en una industria sea muy inferior a la mano de obra empleada en la misma industria en un centro industrial avanzado, el establecimiento de esa industria es conveniente si da empleo a una mano de obra que de otro modo no se emplearía, y que ha sido desalojada por el progreso técnico de la producción primaria. En la medida en que esta mano de obra contribuya con un incremento neto de la producción de bienes que el país requiere, habrá un incremento neto del ingreso del país." (Conferencia N° 4, p. 4.) Es más, razonaba Prebisch, "debido al progreso técnico no es necesario disponer de más gente en la producción primaria y en cambio se requiere más para satisfacer la

demanda industrial y de servicios. Si eso es así, no se concibe en plena lógica que los países no desarrollados que tienen una alta proporción de población activa en la producción primaria, continúen, no obstante el progreso técnico, manteniendo esa alta proporción y mandando los productos agrarios que no pueden consumir al exterior." Y concluía afirmando: "El solo planteamiento de esta hipótesis nos muestra el absurdo de pretender concebir que, conforme se introduce el progreso técnico, se mantenga la proporción de población activa en la producción primaria."

Interesa destacar aquí, no obstante, que la postura de Prebisch en este tema no era absolutamente categórica. La exponía con una elevada dosis de pragmatismo, al reconocer que la pregunta que habría que plantearse era: "¿qué conviene más, emplear esa gente utilizando el capital disponible de una colectividad en la producción industrial o emplearla en aumentar la producción primaria y exportar mayor cantidad de productos?" (Conferencia N° 5, p. 5.) Su respuesta era que dicha disyuntiva tendría que sopesarse en función de sus resultados.¹³

Así, decía Prebisch, tal vez en un país pequeño cuya producción no influya en el mercado mundial, pudiera convenir incrementar las exportaciones, volcando mayores recursos hacia la producción agrícola y no hacia el proceso de industrialización. Esto, siempre y cuando un aumento de la producción exportable no se tradujera en una baja de precios tal que impidiese incrementar el ingreso obtenido. Es decir, habría que observar el efecto sobre los precios, y su magnitud, para poder dar la respuesta adecuada. En este caso, concluía Prebisch, convendría intensificar las exportaciones sin privilegiar el desarrollo industrial.

Pero luego, al analizar situaciones más gene-

¹² Raúl Prebisch, "Problema del desarrollo económico en América Latina", Conferencia N° 4, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 23 de octubre de 1951, *mimeo*.

¹³ "No podemos atender solamente el incremento físico de producción que resultará del empleo de la mano de obra sobrante por el progreso técnico y por el crecimiento de la población. Tenemos que ver el resultado económico." (Conferencia N° 4, p.6.)

rales, abordaba el tema desde una perspectiva más amplia y hacía una afirmación clave: antes de decidirse por una u otra alternativa, había que analizar detenidamente la situación en cada uno de los países latinoamericanos. Y concluía que en “cualquier incremento de la producción más allá de lo que requiere el crecimiento de la demanda —excepto en el caso de algunos productos que están especialmente afectados en forma favorable por el progreso técnico— ocurre una baja de precios, muchas veces muy intensa en función de la elasticidad de su demanda.” (Conferencia N° 4, p. 6.)

Como se observa, Prebisch no descartaba la posibilidad “teórica” de aprovechar el sobrante de fuerza de trabajo para lograr incrementos en la producción primaria. Pero adoptaba una actitud objetiva, al preguntarse si toda esa producción podía colocarse en los mercados exteriores sin afectar en demasía su precio. La realidad del comercio mundial de entonces le indicaba que esto no era posible, de modo que aunque la opción existiese en teoría, en la práctica no quedaba otra alternativa que industrializarse. Para demostrar sus aseveraciones en tal sentido incluso efectuó un pequeño ejercicio numérico.¹⁴

Pero teniendo en cuenta que en la concepción prebischiana el subdesarrollo era una etapa que se podía superar, cabía pensar en un cambio en esta materia cuando los países no desarrollados hubieran alcanzado el “rango” correspondiente a los desarrollados. En ese caso, cuando la estructura de la población de los primeros se aproximase a la de los segundos, el hecho de seguir absorbiendo mano de obra agrícola para pasarla a la industria empezaría a traducirse en costos cada vez más elevados. Al llegar a este punto, argumentaba Prebisch, el país tenía que observar atentamente la aplicación de sus recursos productivos a las distintas actividades; el problema del comercio internacional se planteaba, entonces, en los viejos términos clásicos. “Pero antes de eso, mientras haya un sobrante de mano de obra que no pueda ser absorbido económicamente por el incremento de la producción exportable, a ese país le convendrá extraer esa ma-

no de obra de la producción primaria y pasarla a la producción industrial, aunque esa producción industrial tenga costos más altos que los del mercado internacional.” (Conferencia N° 4, p. 9.)

Esto revela claramente que, en 1951, Prebisch no renegaba en forma total de los postulados de la economía clásica, pero que los consideraba válidos o aptos para explicar determinadas situaciones y no otras, como las referidas a los países no desarrollados. Sólo una vez que se alcanzara la transformación de éstos en desarrollados, los mecanismos descritos por los clásicos en esta materia funcionarían cabalmente. Antes de ese punto, del que América Latina estaba lejos, la aplicación de dichos postulados sólo tendería a agravar la situación económica y social.

Prebisch hacía hincapié en la importancia de diferenciar claramente entre las dos etapas señaladas del desarrollo de un país para poder determinar objetivamente la política más adecuada. Al respecto deslizaba una crítica al Informe de la Misión Currie para Colombia¹⁵ por haber sostenido que la instalación de una industria siderúrgica convenía a ese país sólo si el costo de producción era inferior o igual al costo del producto importado. Para Prebisch, “el concepto teórico que lleva a hacer esa apreciación se basa en premisas distintas de las que surgen de la realidad de estos países que tienen un potencial humano disponible.” (Conferencia N° 4, p. 10.) E insistía en uno de sus temas centrales: la necesidad de incorporar el progreso técnico tanto en la agricultura como en la industria. ¿Por qué? Porque ese sobrante de mano de obra disponible no era real; era potencial, era virtual, era aquel que se produciría cuando se aplicara el progreso técnico a la producción primaria.

Pero Prebisch también recomendaba actuar con cautela en este terreno. No era posible “sacrificar” a la agricultura en favor de la industria. Tal vez teniendo presente la situación de Argentina, en ese período, reflexionaba: “Hemos visto muchos casos en la América Latina, y casos re-

¹⁴ Prebisch hacía mucho hincapié en la baja elasticidad-ingreso de la demanda de los bienes primarios, que podría contribuir a que éstos se produjeran en exceso.

¹⁵ “Bases de un Programa de Fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en colaboración con el Gobierno de Colombia”, Bogotá, Imprenta del Banco de la República, septiembre de 1950.

cientes de mucha importancia, en que se ha sustraído mano de obra de la producción primaria sin haberle dado los medios para aplicar el progreso técnico que volvería sobrante esa mano de obra. Se le ha tomado mano de obra, sin que haya un sobrante real sino virtual. Pudo haber sobrado si se hubiera mecanizado, por ejemplo, la agricultura; o se hubieran aumentado los rendimientos de tal modo que en una menor superficie se pudo haber cultivado lo que se requería para el consumo interno y para la exportación. El país que incurriera en el error de sustraer prematuramente factores de la producción exportable para darlos a la industria, estaría incurriendo en un quebranto económico que podrá ser o no transitorio, según las medidas que tome ese país para introducir en la agricultura o en la producción primaria el progreso técnico que permita a la producción volver a crecer." (Conferencia N° 4, p. 11.)

Y volviendo a manifestar su postura pragmática acerca del tema, argumentaba: "Yo no me sitúo en términos absolutos sino en términos muy relativos. Este sobrante de población tiene que existir y no existirá si el desarrollo industrial no se ha ido realizando paralelamente a la tecnificación de la agricultura. De lo contrario la industria oprime a la agricultura. Le crea problemas serios sin darle una solución oportuna." Y recomendaba: "en lugar de corregir un desequilibrio de tal naturaleza es a toda luz evidente que convendría prevenirlo, es decir, que convendría promover el desarrollo industrial en la medida en que absorbiera la gente que va sacando el progreso técnico de la agricultura y nada más. Pongo algún acento en este aspecto del problema para prevenirles a tiempo acerca de los peligros de la generalización de una fórmula de esa naturaleza." (*Ibid.*)

Ya en un plano más teórico, analizaba más adelante los cambios que traía implícitos el proceso de industrialización. E incursionaba (recordar que estamos hablando de un curso dictado en 1951) en un tema de bastante actualidad: el de los subsidios a las actividades primarias que aplican países desarrollados. ¿Por qué dichos países necesitaban subsidiar? Esta era la explicación ofrecida por Prebisch: "la industrialización va haciendo subir el nivel de salarios o por lo menos va trasladando gente que está trabajando en un

nivel de salarios bajos en la producción primaria a la industria, donde el nivel de salarios es más alto. En ese sentido aumenta el promedio de salarios de la colectividad. Si hay una gran movilidad de mano de obra en un país, este fenómeno de traspaso de gente de un nivel bajo a un nivel más alto va haciendo subir gradualmente el promedio. Por lo tanto hay incremento de salarios en las ocupaciones mal remuneradas, tanto en la agricultura como en el servicio doméstico, caso típico de absorción de gente por actividades más productivas. Bien, si eso es así, si los salarios suben por ese proceso de contaminación, de nivelación que hemos visto, y hay actividades de exportación, cuya técnica no ha podido mejorar en la medida suficiente para que esta actividad pueda pagar los mayores salarios, ¿qué va a ocurrir? Esta actividad no podrá seguir compitiendo en el mercado internacional." (Conferencia N° 4, p. 12.) De allí que resultara necesario subsidiar para aproximar los salarios en todas las ramas productivas y no perder competitividad por el aumento de los precios derivado de este proceso. El subsidio, en consecuencia, tenía dos causas: i) la tendencia a la homogeneización de los salarios, y ii) las desigualdades en el progreso técnico de los distintos sectores y ramas de la economía.

Prebisch ponía como ejemplo el caso estadounidense: "¿Por qué EEUU (...) ha tenido que proteger, no obstante su enorme eficiencia en ciertas líneas de la producción, no la [actividad] agropecuaria solamente sino ciertas industrias de la competencia extranjera? También por el mismo fenómeno, porque tal vez en esas industrias la productividad no haya progresado tanto como en las otras o como en otros países. O tal vez porque en otros países competidores el nivel de los salarios, debido al menor incremento de la productividad, ha subido menos que en los EEUU. Entonces, para compensar esa diferencia de salarios se han visto llevados a la protección." (Conferencia N° 4, p. 12.)

Y al comparar ese ejemplo con el de los países latinoamericanos, sostenía: "Si ello es así en los EEUU, esforcémonos en ver claramente el problema en países de mucho menores recursos y potencialidad, sin sorprendernos de la necesidad de protección en países que tienen una densidad de capital tan baja como son los nuestros." (Conferencia N° 4, pp. 13-14.) Y agregaba: "Nuestros

países son países de escaso capital. El término medio de capital por hombre dista mucho del nivel de los países industriales. ¿Cómo es posible entonces, si la productividad es función de la cantidad de capital por hombre, que países que están en una etapa todavía atrasada de su desarrollo económico adquieran bruscamente la productividad de los países industriales, si no tienen el capital necesario para hacerlo? (...) Si no podemos adquirir igual productividad, ¿cómo es posible sostener que pueda desarrollarse una industria para absorber el sobrante de mano de obra de la producción primaria sin protección aduanera? Ahora, la protección se justificará en diversa medida, según las industrias, pero me parece evidente que, dada la diferencia de productividad, no podría establecerse un gran número de industrias necesarias para absorber la mano de obra y elevar el coeficiente total de pro-

ductividad sin la protección.” (Conferencia N° 4, pp. 13-14.)

Ahora bien, Prebisch —y lo destacaría principalmente en muchos de sus trabajos posteriores— no fue nunca partidario de una protección indiscriminada. El se refería en esta conferencia a “la protección necesaria para compensar diferencias de productividad. Entre esto y defender la protección en masa y exagerada, hay una diferencia muy grande.” (Conferencia N° 4, p. 15.)

¿Habría alguna solución para evitar la implantación de los subsidios? Sí, había una, pero Prebisch la descartaba de plano: era la reducción de los salarios, que traería aparejado, como él mismo lo había expuesto en conferencias anteriores, el deterioro de los términos del intercambio, con su secuela de perjuicios para los países de la región.

V

Un programa y una política de desarrollo

En esta quinta conferencia,¹⁶ Prebisch destacó en primer lugar la neutralidad que debían tener los planes de desarrollo económico, con el objeto de despojarlos de toda posible calificación de tipo ideológico. Para Prebisch, un programa era un mecanismo que podía adoptarse y ser utilizado en el marco de distintas políticas globales, ya sea aquéllas más marcadamente “intervencionistas”, o las que se basaban en la libre iniciativa privada.

El imperativo de adoptar un programa se debía a la necesidad de prevenir. Recordando seguramente su propia experiencia en la Argentina de los años treinta, destacaba que en los países latinoamericanos, durante la segunda guerra mundial y en la inmediata postguerra, “la improvisación debido al imperio de circunstancias nuevas y muchas veces impredecibles”, había traído consigo una serie de desajustes y desequi-

librios que estaban “trabando el desenvolvimiento regular y ordenado de nuestras economías”. Esos desajustes eran externos e internos, y el desequilibrio era una consecuencia dinámica del propio proceso de crecimiento. Las exportaciones de los países latinoamericanos, excepto las de Venezuela y alguna otra, no crecían en la medida necesaria para permitir a un país en crecimiento satisfacer todas las necesidades de importación conexas. No obstante, sostenía Prebisch, “el que exista en buena parte de los casos esta tendencia persistente al desequilibrio no quiere decir en modo alguno que el desequilibrio sea una consecuencia fatal del crecimiento”. A su juicio, la existencia del mismo se debía a la forma en que se había dado el proceso de desarrollo en los países de la región, “sin someterse a programa de ninguna naturaleza”. De allí que, en su concepción, establecer un programa constituía un acto de previsión, “un acto elemental para tomar a tiempo medidas que conducen a trastornos y desajustes cuando se improvisan, como lo demuestra la experiencia.” (Conferencia N° 5, pp. 4-5.)

¹⁶ Raúl Prebisch, “Los problemas del desarrollo económico en América Latina”, Conferencia N° 5, Centro Latinoamericano de Capacitación en Planes y Proyectos Agropecuarios y Materias Conexas, Santiago de Chile, 29 de octubre de 1951, *mimeo*.

Subrayaba Prebisch más adelante que el programa no especificaba cómo habría de operar el Estado para hacer frente a los requerimientos. "No sustentamos opinión sobre eso", acotaba, sino sobre "la necesidad de que se tomen algunas medidas, ya sea por un conducto u otro, para resolver ese problema." (Conferencia N° 5, p. 5.) Para brindar una idea clara de este aspecto, aludía una vez más (sin nombrarla directamente) a la Argentina. "Hay países", decía, "donde se ha querido llevar muy lejos el impulso industrial. Como consecuencia de ello, ese país ha necesitado, en forma creciente, de materias primas y bienes de capital, por un lado. Por otro lado, se ha descuidado la agricultura, se han realizado grandes inversiones en la industria y en obras públicas, y no se ha tenido en cuenta que los bienes de capital y las materias primas se podrían conseguir, principalmente, mediante las exportaciones. Pero se omitió este aspecto y no se le brindaron a la agricultura ni los incentivos ni las maquinarias suficientes para mantener y desarrollar el volumen de su producción". "En esta forma", proseguía, "llega un momento en que ese país no puede seguir avanzando industrialmente porque no tiene los medios para seguir adelante. No tiene medios exteriores, porque ha descuidado su agricultura, no dándole incentivos ni medios de capitalización que le permitan producir lo mismo o más que antes con menos gente". Y remataba: "Vean ustedes otro caso en que la falta de un programa que considere atentamente los distintos aspectos de la economía ha llevado a un país a un atolladero, con graves perjuicios para el desarrollo de su economía." (Conferencia N° 5, pp. 6-7.)

Más adelante, Prebisch indicaba cómo se debía partir de un adecuado diagnóstico para concebir un programa de desarrollo económico. A partir de allí, y habiendo identificado los problemas claves, debería buscarse la forma de resolverlos, a través de los medios técnicos y los recursos financieros de que se dispusiera para efectuar las inversiones requeridas¹⁷. Se debería

¹⁷ "Esa tarea de cotejo, de confrontación de ideas, esa necesidad de tener un orden de prelación no ha sido satisfactoria. Hemos ido individualmente abordando cada uno de nosotros distintos aspectos de un problema, según nuestra propia experiencia particular pero sin ninguna visión de conjunto." (Conferencia N° 5, p.8.)

confeccionar entonces un listado de prioridades para la asignación eficiente y eficaz de esos recursos y medios. La falta en América Latina de ese "listado y orden de prelación", que sólo podría brindar la programación, se constituía, en consecuencia, en una de las limitaciones más importantes para el proceso de desarrollo.¹⁸

Luego de razonar así, Prebisch señalaba cuál debería ser el papel de la agricultura dentro de un programa. En primer lugar, se preguntaba: "Ante todo, ¿es posible o aconsejable hacer un programa agrícola sin tener en cuenta los lineamientos de un programa económico general? Creo que sería un profundo error. Podrá resolverse tal o cual problema parcial de la agricultura, pero si se trata de estimular la agricultura en su conjunto y de hacerla responder a ciertos objetivos, sostengo que esos objetivos de un programa agrícola no podrían trazarse independientemente de los objetivos de un programa económico general. ¿Por qué? Podrían llegar a ser incompatibles porque ciertos objetivos agrícolas dependen del cumplimiento de otros objetivos generales de la economía." Más aún, continuaba argumentado, "en los planes agrícolas vemos con frecuencia el propósito de alentar ciertas producciones para sustituir importaciones. ¿Pero es posible determinar la conveniencia de hacer esa sustitución en la agricultura, sin saber si hay otras sustituciones más económicas, más convenientes para el país en la industria?" (Conferencia N° 5, p. 11.) Al respecto mencionaba el ejemplo de México, país al cual, estimaba, le había resultado conveniente incrementar sus exportaciones de productos primarios para costear sus necesidades de importaciones.

Por último, Prebisch alertaba sobre ciertos aspectos que le inquietaban relativos a la forma en que se iba desarrollando el proceso de desarrollo en los países de la región, a algunas contradicciones en materia de políticas y a formas de consumo suntuario que consideraba incompatibles con el desarrollo, ante lo cual hacía hincapié en la importancia del papel que debería

¹⁸ "Yo no creo que podamos exhibir muchos ejemplos de países de América Latina que hayan logrado hasta ahora por el esfuerzo sistemático de sus economistas responsables, hacer ese cuadro indispensable como punto de partida de un programa." (Conferencia N° 5, p.9.)

desempeñar el sistema fiscal en esta materia. Al respecto, coincidía con el Informe de la Misión Currie acerca de gravar la tierra de acuerdo con su capacidad productiva, a fin de que "aquella

tierra de alta productividad que esté mal cultivada pague un impuesto" que lleve a su venta o a que se la cultive mucho mejor. (Conferencia N° 5, p. 15.)

Celso Furtado: Doctor Honoris Causa

Wilson Cano *

Esta ceremonia de otorgamiento del título de Doctor Honoris Causa al profesor Celso Furtado es, ante todo, un acto de justicia.

Hoy rendimos homenaje a un ciudadano ejemplar, maestro de todos nosotros.

Nacido y criado en el sufrido nordeste brasileño, Celso Furtado conoció desde joven lo que es la vida del hombre en esta región tan subdesarrollada.

Con tenacidad, a la edad de 24 años, perfeccionó sus estudios de derecho en Río de Janeiro y cuatro años más tarde llevó a feliz término la ardua tarea de obtener el doctorado en Economía en París, ciudad donde concebiría las raíces de la economía política del subdesarrollo. Por el hecho de vivir en una sociedad europea pudo comparar el desarrollo con la miseria que conocía, y comenzar a percibir mejor los obstáculos políticos, económicos y sociales que se interponían en el tránsito hacia el desarrollo económico y social.

A los 29 años ingresó como economista a la Comisión Económica para América Latina en la que asumió el importante puesto de Director de la División de Desarrollo Económico. Allí, junto con Noyola, Ahumada, Sunkel y más tarde con Aníbal Pinto, bajo el liderazgo del tan recordado Prebisch, tuvo una participación decisiva en la formulación de las ideas básicas de la escuela del pensamiento económico de la CEPAL. Pudo, así, consolidar sus conocimientos teóricos y prácticos sobre el proceso histórico del subdesarrollo económico.

A partir de entonces Furtado asume la condición de uno de los principales teóricos del subdesarrollo y de gran investigador de la historia económica de América Latina, en especial de Brasil.

Su carácter íntegro, su sentido de responsabilidad para combatir la miseria, su formación humanista y su sentido de hombre público lo llevaron a asumir altos puestos públicos, entre los cuales no podemos dejar de mencionar los siguientes:

- Presidente (1953-1955) del Grupo de Estudios CEPAL/BNDE, que aportó los elementos esenciales para el famoso *Plano de Metas* de Juscelino Kubitschek;
- Director (1958-1959) del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE);
- Fundador y primer Superintendente (1960-1964) de la Superintendencia do Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE);³
- Ministro de Planificación del gobierno de João Goulart (1962-1963).

La violencia del golpe militar de abril de 1964, que lo privó de sus derechos políticos, lo apartó abruptamente de la gestión pública nacional durante muchos años. Con el retorno de la democracia regresó para asumir los cargos de:

- Embajador de Brasil ante la Comunidad Económica Europea (1985-1986);
- Ministro de Cultura (1986-1988) del gobierno de Sarney.

Su vida académica no ha sido menos brillante, tanto en la Universidad de Yale y de Columbia (Estados Unidos), como las de Cambridge (Reino Unido) o la Sorbonne (Francia).

Como escritor, su extensa obra publicada consta de innumerables artículos (difundidos en Brasil y en el extranjero) y nada menos que de 27 libros, 10 de los cuales fueron traducidos a varios idiomas. Cabe mencionar, entre otros, sus escritos clásicos *Formación económica del Brasil y Desarrollo y subdesarrollo*, aparecidos entre 1959 y 1961, y adoptados como libros de texto en casi todos los cursos de economía y ciencias sociales del país, y sus publicaciones más recientes *La fantasía organizada* (1985) y *A Fantasia Desfeita* (1989), reflejo esta última de su frustración ante la crisis económica y política del país.

* Economista brasileño, profesor titular de economía brasileña y coordinador de la Comisión de Investigación del Instituto de Economía de la Universidad de Campinas (UNICAMP).

Alocución pronunciada el 21 de agosto de 1990 con motivo de la ceremonia en que el homenajeado recibió el título de Doctor Honoris Causa de la Universidad de Campinas.

Su obra maestra, *Formación económica del Brasil*,* constituyó el primer trabajo analítico sobre nuestra historia económica, y ha sido objeto incluso de varios ensayos conmemorativos al cumplir sus tres décadas de existencia. El hecho de que haya sido traducida al inglés, francés, italiano, español, japonés, alemán y polaco, es testimonio de su calidad y del interés que ha despertado su lectura.

Al respecto, hay un hecho curioso que el autor revela en *La fantasía organizada*, sobre el susto que sufrió a fines de los años cincuenta al saber que se habían extraviado los originales de ese libro magistral. Buscándolos en Brasil, los encontró en un depósito de la oficina de correos, donde se hallaban retenidos como material sospechoso ...

El libro titulado *Desarrollo y subdesarrollo*, uno de sus más destacados, que constituye una referencia obligada en la bibliografía sobre la teoría del desarrollo económico, ha sido traducido también al inglés, francés, español y persa. Faltarían páginas y tiempo para poder dar una imagen más acabada de la obra de Furtado y de sus principales contribuciones al pensamiento económico.

Parte de lo que aquí se expone lo extraje del reciente ensayo del propio autor (*Entre inconformismo e reformismo*) y parte, del contacto que tuve y que tengo con varias de sus obras.

Huelga recordar que Furtado es uno de los primeros constructores de la teoría del desarrollo económico. Entre sus múltiples aportes en este campo me permito destacar algunos sucintamente.

Fue el precursor que promovió en nuestro medio el entendimiento de lo que significa el *proceso de industrialización en su sentido amplio*, es decir, un proceso que involucra la transformación general de la sociedad —y no sólo se restringe a las actividades propiamente industriales— tanto en sus aspectos productivos y técnicos como en las esferas políticas, sociales y culturales.

Su rescate del concepto de *excedente social* lo hizo entender el desarrollo económico no como un proceso de expansión cuantitativa de la economía, sino sobre todo como un proceso de transformación cualitativa de la sociedad, de desarrollo de las llamadas fuerzas productivas.

Quisiera recordar también sus comentarios críticos sobre las conferencias del profesor R. Nurkse dictadas en Brasil en 1951, cuando ese autor se refería a las limitaciones del tamaño del mercado para hacer un mayor uso del capital, y concluía que el progreso económico no era un acontecimiento espontáneo o automático y que el estancamiento automático era asimilable al “flujo circular” de Schumpeter. En 1954, y también más tarde en su obra *Desarrollo y subdesarrollo*, Furtado criticaría con contundencia a Schumpeter, demostrando, entre otras cosas, la falsa universalidad de su teoría según la cual el empresario sería un fenómeno de todas las organizaciones sociales, desde la socialista a la tribal, lo que implica aislar al empresario del mundo en que vive. Por último, demostró que, pese a la importancia de la teoría de las innovaciones de Schumpeter, el entendimiento del avance de la técnica *exige* una explicación del proceso de acumulación de capital, es decir, una explicación histórica.

Sus reflexiones teórico-históricas fundamentales, formuladas en especial en la década de 1950, condujeron a Furtado y sus principales colegas de la CEPAL en esos años, a cimentar las bases del *estructuralismo cepalino*, retomando la tradición analítica del pensamiento marxista, mediante el examen de las estructuras sociales y, por ende, el uso de parámetros no económicos en los análisis macroeconómicos. La estructura agraria, la estructura social, la estructura distributiva, la teoría de la dependencia, el enfoque estructuralista de la inflación, fueron los principales frutos teóricos, económicos y sociales del pensamiento cepalino, en el que Furtado tuvo una presencia decisiva.

* Véanse los artículos conmemorativos de los 30 años de publicación de esta obra, de Guido Mantega y Ricardo Bielschowsky, en *Revista de Economía Política*, vol. 9, N° 4, octubre-diciembre de 1989.

La síntesis que acabo de hacer de sus principales reflexiones permite extraer tres grandes conclusiones sobre el proceso de desarrollo económico latinoamericano, que siguen absolutamente vigentes:

- i) La necesidad de abandonar el criterio de las ventajas comparativas estáticas como fundamento de la inserción en la división internacional del trabajo;
- ii) La necesidad de implantar la planificación; y
- iii) La necesidad de fortalecer la sociedad civil.

El rotundo fracaso de las tentativas de reimplantar la economía liberal en América Latina al concluir la segunda guerra mundial, ratificó ampliamente la primera aserción. La situación caótica a que llegaron la mayor parte de los Estados latinoamericanos, confirmó con creces la segunda y las trayectorias autoritarias de los últimos 30 años avalaron la tercera.

Sus profundos conocimientos de historia económica y su preocupación por la historia y el destino de América Latina lo llevaron a entender muy pronto que el proceso de desarrollo capitalista forjó a partir de la maduración de la primera revolución industrial una cierta división internacional del trabajo que dio origen a la llamada periferia subdesarrollada, con el objetivo claro de apropiarse de parte del excedente generado en ella, lo que a su vez causó en el seno de la misma una apropiación concentrada, antisocial y antidemocrática de otra parte del mismo.

Luchador incansable por el desarrollo económico de la periferia tuvo, sin embargo, que reconocer con pesar la casi imposibilidad de generalizar —a todos los estratos de la población de los países subdesarrollados— los patrones de ingreso y consumo observados en los países desarrollados. Llegó a esa conclusión mientras criticaba las catastróficas previsiones hechas por el Club de Roma contenidas en *The Limits to Growth*, publicado en 1972. Esa reflexión se encuentra en su obra clásica *El desarrollo económico: un mito*, de 1974.

En cuanto a la *industrialización de Brasil*, también fue un precursor en entenderla como un proceso a partir de la recuperación de la “crisis del 29”, distinguiéndola del período anterior que denominó de “industrialización *inducida* por el sector exportador”.

En lo que toca a la primera fase del proceso de industrialización brasileña (la industrialización restringida) cabe recordar algunas otras contribuciones de Furtado:

i) Su interpretación clásica y pionera de la “política keynesiana”, adoptada por Vargas antes de que el propio Keynes hubiera concebido sus políticas anticíclicas, en que muestra los mecanismos de la política económica para defender el nivel de ingreso y empleo entre 1930 y 1933. La estructura de ese análisis sigue en pie hasta hoy pese a la escasa base empírica utilizada entonces. Las tentativas ideológicas para desvirtuarlo, desplegadas durante su exilio, no prosperaron pues los diversos trabajos de otros economistas reafirmaron el carácter pionero, el acierto y la validez del análisis de Furtado.

ii) Con su competencia y su esfuerzo teórico consiguió sistematizar mejor que Roberto Simonsen la argumentación teórica y política a favor de la industrialización brasileña, desvirtuando de una vez por todas las viejas y desgastadas argumentaciones de las corrientes más conservadoras del país en la década de 1950, cuyo principal representante y opositor de Roberto Simonsen —Eugênio Gudín— tuvo la osadía ideológica de afirmar, en su *O caso das Nações Subdesenvolvidas*, que el desarrollo económico (y por tanto, la industrialización) era función del clima, algo propio de un país no tropical ...

Con todo, los méritos de Furtado no sólo deben reflejar las dimensiones parciales de su productiva vida. Hay que representarla en forma integral como su familiaridad con la historia, su enfoque interdisciplinario, el rigor de su análisis económico, su comprensión teórica ecléctica y sus compromisos con la política. Empero, hay que reflejar sobre todo la dimensión humanista de Furtado y su constante búsqueda de la verdad. Cabe recordar además su antiguo y permanente compromiso con la *democracia*, palabra por lo demás muy presente en todos sus textos y discursos.

Por último, permítame —profesor Celso Furtado— llamarlo maestro, palabra que para

nosotros reviste más contenido que forma, y que entendemos que es la cualidad de quien consigue enseñar, de quien forma discípulos.

Ojalá puedan nuestros economistas más jóvenes aprovechar sus enseñanzas. Para que comprendan mejor la problemática de nuestras sociedades heterogéneas; para que tengan la humildad de saber qué poco saben sobre el camino recorrido; para que se curen de la indigestión de los últimos 10 años de monetarismo, deuda, déficit y coyuntura; para que no sufran la recaída neoestructuralista y neoschumpeteriana.

Para recordar, por último, en todo momento que las expresiones "inversión, propensión, demanda, son definiciones abstractas", y que la economía es una ciencia social constituida por hombres.

(Traducido del portugués.)

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

—El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

—Los trabajos deben enviarse en su original español, portugués o inglés, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

—La extensión de los trabajos no deberá exceder de 33 páginas (mecanografiadas a doble espacio en formato carta), pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar un original y una copia. También es recomendable el envío de diskettes, si los hubiere (IBM o compatible, programa *Wordperfect*).

—Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve (no más de 250 palabras) del artículo, en que se sintetizen sus propósitos y conclusiones principales.

—Las notas deberán limitarse a las estrictamente necesarias y se encarece revisar cuidadosamente las referencias bibliográficas y las citas textuales, ya que son de responsabilidad del autor. Se recomienda, asimismo, restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable y evitar su redundancia con el texto.

—Recomendación especial merece la bibliografía. Se solicita consignar con exactitud en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondientes, etc.).

—La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos.

—Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que aparezca su artículo más 30 separatas del mismo, tanto en español como en inglés, al tiempo de la aparición de la publicación en uno u otro idioma.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1991 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe / Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	664 pp.	1980,	629 pp.
1981,	863 pp.	1981,	837 pp.
1982, vol. I	693 pp.	1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	199 pp.	1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	694 pp.	1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	179 pp.	1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	702 pp.	1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	233 pp.	1984, vol. II	216 pp.
1985,	672 pp.	1985,	660 pp.
1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1986,	782 pp.
1981,	727 pp.	1987,	714 pp.
1983, (1982/1983)	749 pp.	1988,	782 pp.
1984,	761 pp.	1989,	770 pp.
1985,	792 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5^a ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2^a ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2^a ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2^a ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3^a ed. 1984, 123 pp.
- 7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.

- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden*, 1990, 118 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2^a ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2^a ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2^a ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2^a ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2^a ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2^a ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2^a ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2^a ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2^a ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2^a ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2^a ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2^a ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2^a ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2^a ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2^a ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2^a ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3^a ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3^a ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2^a ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2^a ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3^a ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2^a ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2^a ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2^a ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2^a ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2^a ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2^a ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2^a ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2^a ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2^a ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2^a ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2^a ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2^a ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2^a ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2^a ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2^a ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.

- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2^a ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2^a ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2^a ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2^a ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2^a ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2^a ed. 1990, 176 pp.
- 60 *Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"*, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.
- 65 *Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade*, 1990, 126 pp.

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2^a ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2^a ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2^a ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2^a ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2^a ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.

- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centromericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Indices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2^a ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2^a ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2^a ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2^a ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2^a ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4^a ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2^a ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2^a ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3^a ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2^a ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2^a ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2^a ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2^a ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2^a ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2^a ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2^a ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2^a ed. 1985, 178 pp.

- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional cooperation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international cooperation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., José Casar, Jorge Hierro, Inder Ruprah, Lucía Segovia, Aarón Tornell, Rodolfo de la Torre, Kurt Unger. **CONSEJO EDITORIAL:** Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor L. Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco López, Guillermo Maldonado, José Antonio Ocampo, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig † (Presidente), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P. Subdirector: Rodolfo de la Torre
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LVII (4)

México, Octubre-Diciembre de 1990

Núm. 228

SUMARIO

ARTÍCULOS:

- Michael Gavin** *Política comercial y balanza comercial: El argumento de los subsidios a la exportación*
- Fernando Navajas y Alberto Porto** *La tarifa en dos partes casi óptima. Eficiencia, equidad y financiamiento*
- Miguel Kíquel y Nissan Liviatan** *Algunas implicaciones de los juegos de política para las economías de alta inflación*
- Aarón Tornell y Andrés Velasco** *Fuga de capitales y juegos distributivos*
- Gerardo Marcelo Martí** *Argentina: La crisis de 1890. Endeudamiento externo y crack financiero*
- Fernando Solís Soberón** *La política comercial de la ganadería bovina en México*
- Gonzalo Castañeda** *Consecuencias macroeconómicas del auge en los mercados financieros de México durante 1986-1987*

NOTAS Y COMENTARIOS:

- Rodolfo de la Torre** *En busca de una perspectiva económica general: Conversación con Jagdish Bhagwati.*

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Roberto Reyes Mazzoni:** Masahiko Aoki. *La estructura de la economía japonesa*

DOCUMENTOS:

- Ecología y la economía mundial* (Miguel de la Madrid Hurtado).
Homenaje a don Rodrigo Gómez en el XX aniversario de su fallecimiento (Miguel Mancera)

Precio de suscripción por un año, 1991
La suscripción en México cuesta, \$75,000.00

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal:	\$25.00	\$35.00
Universidades, bibliotecas e instituciones:	\$35.00	\$100.00

Fondo de Cultura Económica - Av. de la Universidad 975
Apartado Postal 44975, México, D. F.



SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1990

N° 109

Director: Alberto Koschützke

Jefe de Redacción: Sergio Chejfec

COYUNTURA: Rolando Araya Monge. Costa Rica ante un nuevo reto. Bruce M. Bagley / Juan G. Tokatlian. Colombia, el dilema de la droga.

ANÁLISIS: Roberto Guimarães. Brasil vuelve al banquillo: la ecopolítica de la destrucción en la Amazonia. Yves Pedrazzini/Magaly Sánchez. Nuevas legitimidades sociales y violencia urbana en Caracas. Jorge Rodríguez Beruff. La cuestión millitar en Puerto Rico, ¿sirve el plebiscito? Michael Dauderstädt. 1992 o el abandono europeo del Tercer Mundo.

POSICIONES: Retos y desafíos del sindicalismo para el año 2000. Conclusiones de la Conferencia Internacional CIOSL, ORIT, CISL, OIT. Comisión Andina de Juristas. Narcotráfico. Realidades y Alternativas.

TEMA CENTRAL: Elvio Gandolfo. Montevideo sexual. Una reflexión a pie. María Ladi Londoño. Sexualidad femenina como práctica de la libertad. Carlos Monsiváis. Control y Condón. La revolución sexual mexicana. Michel Maffesoli. La prostitución como forma de socialidad. Sandra Lidid C. Sida, empuje conservador e indiferencia. Néstor Perlongher. Avatares de los muchachos de la noche. Marlene Sandoval V. Prostitución infantil. Inhalación y miedo. Tamara Carvalho. Hippie de ayer, Yuppie de hoy. Disciplinamiento sexual y canon corporal. Mabel Bellucci. Anarquismo, sexualidad y emancipación femenina. Argentina alrededor del 900. **DOSSIER:** Rodeos a la sexualidad.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6 núms.)	(12 núms.)
América Latina	US\$ 30	US\$ 50
Resto del Mundo	US\$ 50	US\$ 90
Venezuela	Bs. 500	Bs. 900

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712 - Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

N° 81

Agosto 1990

Introducción

Alberto Valdés

1. *Sobre la relación entre pobreza y desnutrición: un enfoque conceptual a nivel del hogar.*

Maurice Schiff y Alberto Valdés

2. *Pobreza y Desnutrición: ¿cuán estrecha es la relación?*

Harold Alderman

3. *Elementos para una Estrategia de Ataque a la Desnutrición.*

Aristides Torche

4. *El Financiamiento de Sistemas de Salud: Alternativas y Dilemas.*

Tarsicio Castañeda

5. *Programas nutricionales en el Brasil: algunas lecciones de la experiencia.*

Philip Musgrove

6. *Impacto Nutricional de Subsidios de Alimentos para Familias de Bajos Ingresos: El Caso del PROAB en Brasil.*

Yoni Sampaio

7. *Análisis de la participación en el programa de alimentación complementaria en Chile: leche cereal para preescolares.*

Eugenia Muchnik e Isabel Vial

8. *Enfoque de riesgo en la predicción del crecimiento insatisfactorio del menor de un año, en los programas sociales.*

F. Mardones, G. Jones, M. Díaz

9. *Cultivo de hortalizas (no tradicionales) para exportación entre pequeños agricultores en Guatemala. Impacto sobre su ingreso familiar y seguridad alimentaria.*

Joachim von Braun, Maarten D.C. Immick

Precio suscripción anual (incluye envío aéreo) (Cuatrimestral), 1990

Instituciones	Números sueltos o atrasados
Chile \$ 4.000	Chile \$ 1.200
América Latina US\$ 36	Extranjero US\$ 12
Europa y USA US\$ 42	

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden de:

**Instituto de Economía,
Pontificia Universidad Católica de Chile**

Oficina de Publicaciones

Casilla 274-V, Correo 21

Santiago de Chile

REALIDAD ECONOMICA

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO (IADE)

Nº 96

SUMARIO

Septiembre-Octubre 1990

Coyuntura

Impacto de las políticas de ajuste, Miguel Teubal.

México y la Argentina

Modernización capitalista y reforma del Estado, Mabel Thwaites Rey - Andrea López.

Comunidad Económica Europea y Estados Unidos

Apoyo estatal al sector agropecuario y negociaciones en el GATT, Elizabeth Pirker.

Educación I

Educación popular, Paulo Freire.

Educación II

La Historia y la Geografía en la Escuela Media, nuevos enfoques. María E. Alonso - Silvia Gojman - Beatriz Lukez - Liliana Trigo - Adriana Villa.

Debates

Agotamiento, crisis y reestructuración del régimen de acumulación soviético, Ricardo Graziano.

Mercado I

¿Retorno al capitalismo? La cuestión del mercado en la Unión Soviética, Oscar E. Carnota.

Mercado II

El mercado y el consumidor, Francisco Cholvis.

Mercado III

Liberalismo y economía, John Kenneth Galbraith.

IADE

Hipólito Yrigoyen 1116, piso 4º, 1086 Buenos Aires. Tel. 38-7380/9337.

ARGENTINA

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

Vol. 30

julio-setiembre 1990

Nº 118

DANIEL AZPIAZU, EDUARDO BASUALDO y HUGO NOCHTEFF: Los límites de las políticas industriales en un período de reestructuración regresiva: el caso de la informática en la Argentina.

JORGE KATZ y DANIEL MACEIRA: Mortalidad infantil y el funcionamiento de los mercados de atención neonatal. Un examen del caso argentino.

BENJAMIN HOPENHAYN y PABLO CARLOS ROJO: Comercio internacional y ajuste.

AIDA QUINTAR: Flexibilidad laboral. ¿Requerimiento de las nuevas tecnologías o fragmentación del movimiento obrero?

THOMAS SCHEETZ: El costo laboral de la seguridad externa e interna: los casos de la Argentina, Chile, Paraguay y Perú, 1969-1988.

CARLOS M. VILAS: Especulaciones sobre una sorpresa: las elecciones en Nicaragua.

Notas y Comentarios - Reseñas Bibliográficas

DESARROLLO ECONÓMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, ₳ 340.000; Países limítrofes, US\$ 44; Resto de América, US\$ 48; Europa, Asia, África y Oceanía, US\$ 52. Ejemplar simple: US\$ 12 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

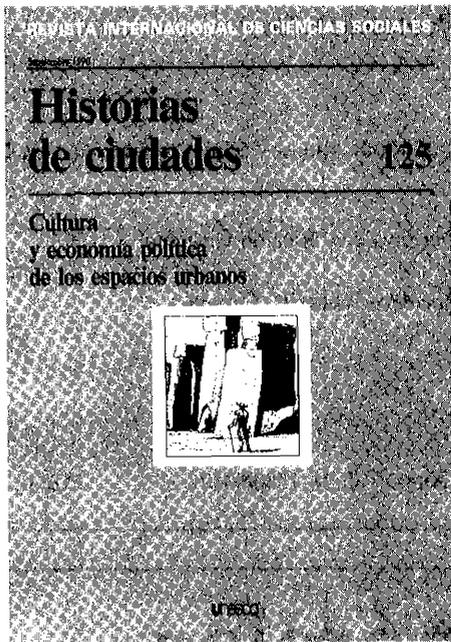
INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
Aráoz 2838 / 1425 Buenos Aires / República Argentina

De nuevo en español

Revista Internacional de Ciencias Sociales



UNESCO



Revista Internacional de Ciencias Sociales.
De aparición trimestral. Cada número presenta una sección temática que ofrece los grandes temas de investigación tratados por los mejores especialistas internacionales. Una lectura imprescindible para informarse de las tendencias actuales de las ciencias sociales, más allá de las fronteras lingüísticas o nacionales.

NÚMEROS DE 1991

Núm. 127 El estudio de los conflictos internacionales

Núm. 128 Transiciones a la democracia

Núm. 129 Cuestiones fundamentales de la democracia

Núm. 130 Cambios en el medio ambiente planetario

Edita: Centre UNESCO de Catalunya

HOJA DE SUBSCRIPCIÓN

Enviar la subscripción y el pago a:

CENTRE UNESCO DE CATALUNYA.
Mallorca, 285 - BARCELONA 08037 (ESPAÑA)
TEL. 207 17 16

Sírvase subscribirme a la «REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES»

Precios para 1991

Países industrializados

Países en desarrollo

5.000 ptas.

3.000 ptas.

45 \$

27 \$

Sírvase enviarme _____ ejemplar(es) del número(s) _____

Precio de cada ejemplar 1.500 ptas.
 15 \$

Nombre y apellidos _____

Dirección _____

Ciudad _____ País _____

Fecha _____ Firma _____

Adjunto cheque
 giro internacional

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL
DEL INTAL

Octubre-Noviembre 1990, Año 15, N^{os} 161-162

• **Director:** Eduardo A. Zalduendo. • **Comité Editorial Asesor:** Eudes Bezerra Galvão, Constanza De la Cuesta, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano. • **Edición-Coordinación:** Clara Ginzburg.

• **Editorial:** • *Europa 1992: ideas y modelos de integración.* • **Estudios:** • *Europa y América Latina: relaciones entre bloques comerciales en el decenio de 1990*, por Alfredo Fuentes Hernández y María Clara Rueda. • *La construcción del mercado único europeo*, por Carlos A. Barrera. • *Relaciones entre la Comunidad Económica Europea y el Grupo Andino*, por Roberto Junguito Bonnet. • *Cooperación e integración regionales en Europa: lecciones que se deben aprender*, por F.J. van Hoek. • *Integración económica y política regional: la experiencia española en materia de políticas espaciales ante la ampliación comunitaria*, por José R. García Menéndez. • *México: desafíos de la integración económica (oportunidades al Norte, compromisos al Sur)*, por Jesús Puente Leyva. • **Comentarios:** • *Propuesta institucional para la Cuenca del Plata*, por Guillermo Del Bosco. • **Información:** **América Latina:** • ALADI • SELA • Grupo Andino • Mercado Común Centroamericano • Organismos • Asociaciones • Países • Noticias breves. • **Actividades del INTAL** • **Documentación** • *XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA.* Discurso del embajador Carlos Pérez del Castillo, Secretario Permanente del SELA, en la inauguración de la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, en su etapa técnica. Discurso del licenciado Luis Echeverría, ex Presidente de México, en la etapa ministerial de la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. Discurso del Excelentísimo señor Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, en la etapa ministerial de la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. Informe Final de la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano: Decisión N^o 300. • *Declaración Conjunta Brasil-Bolivia.* • *Declaración Conjunta Argentina-Chile.* • *Bases generales para la suscripción de un Acuerdo de Complementación Económica entre la República Argentina y la República de Chile.* • **Estadísticas:** • *Estadísticas comparadas de Europa y América Latina.*

Suscripción anual (11 números al año)	Argentina*	América Latina	Estados Unidos y Europa
Instituciones y particulares	US\$ 24	US\$ 30	US\$ 35
Estudiantes	US\$ 16	US\$ 20	US\$ 25
Números sueltos	US\$ 2,40	US\$ 3	US\$ 3,50

*Pagadero en Australes al tipo de cambio oficial.

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina. Casilla de Correo 39, Sucursal 1 (1401), Buenos Aires, Argentina. Las tarifas incluyen los gastos de envío por correo aéreo.

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 .

如何购买联合国出版物

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.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile