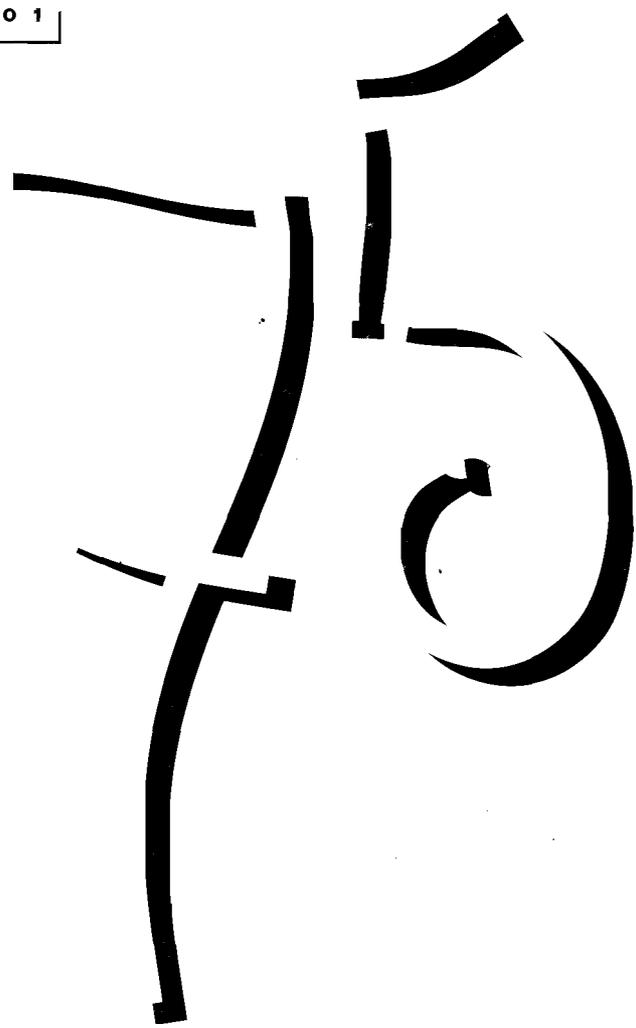


X
R 185.05
C.2

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

D I C I E M B R E 2 0 0 1



NACIONES UNIDAS

LC/G. 2150-P — Diciembre 2001

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 - 0257 / ISBN 92-1-321932-6

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.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces al año.

El valor de la suscripción anual para el año 2002 es de 30 dólares la versión en español y de 35 dólares la versión en inglés. El precio del ejemplar suelto en uno u otro idioma es de 15 dólares, más gastos de envío. La suscripción por dos años (2002-2003) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa. El formulario de suscripción se encuentra inmediatamente antes de las Publicaciones recientes de la CEPAL.

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, NY 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.



NACIONES UNIDAS

C E P A L

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

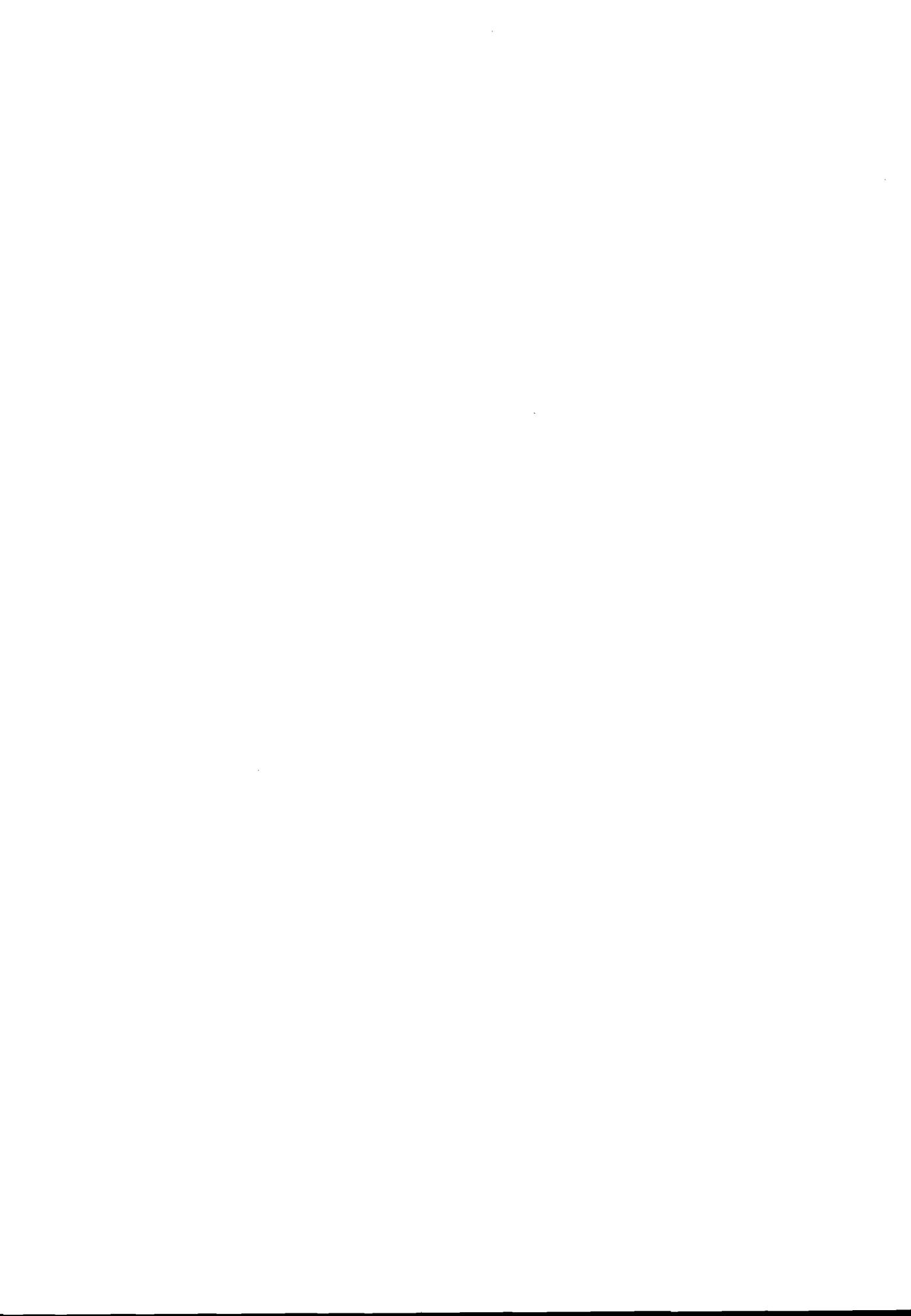
JOSE ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo

REYNALDO BAJRAJ
Secretario Ejecutivo Adjunto



026200119

Revista de la CEPAL, N° 75
Diciembre 2001 C.2



REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

NUMERO 75

DICIEMBRE 2001

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director



NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

En los cuadros de la presente publicación 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, p. ej., 1998/1999.
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 1998-1999, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Salvo indicación contraria, la palabra "toneladas" se refiere a toneladas métricas, y la palabra "dólares", a dólares de los Estados Unidos. Las 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.

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, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- Se deberá acompañar un extracto del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Este extracto será publicado en la página de presentación de la CEPAL en la Internet.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo extracto, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un disquete en Word para Windows 95 ó 98, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile; de no haber disquete, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: edesolminihac@eclac.cl.
- 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, nacionalidad, dirección, fax, teléfono y correo electrónico.
- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Asimismo, se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto. En el caso de los gráficos, éstos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro. Finalmente, deberá indicarse la ubicación en el texto de cuadros y gráficos, pero incluirlos separadamente al final.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y 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 correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

SUMARIO

HOMENAJE A RAUL PREBISCH

Presentación <i>Oscar Altimir</i>	7
Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL <i>David Pollock, Daniel Kerner y Joseph Love</i>	9
Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI <i>José Antonio Ocampo</i>	25
Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas <i>Octavio Rodríguez</i>	41
El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el "ciclo argentino" <i>Arturo O'Connell</i>	53
Las ideas del joven Prebisch <i>Adolfo Gurrieri</i>	69
Raúl Prebisch: Los años de gobierno <i>Roberto Cortés Conde</i>	83
Los mercados y el Estado en la evolución del "manifiesto" de Prebisch <i>Edgar Dosman</i>	89
Las ideas motrices de tres procesos de industrialización <i>Norberto González</i>	107

ARTICULOS

Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil <i>Carlota Pérez</i>	115
Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional <i>Jorge Katz y Giovanni Stumpo</i>	137
Participación de los pobres en los frutos del crecimiento <i>Mario La Fuente y Pedro Sáinz</i>	161
Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos <i>Rubén Kaztman</i>	171
El empleo en América Latina, base fundamental de la política social <i>Barbara Stallings y Jürgen Weller</i>	191
El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional <i>María Angélica Larach</i>	211
Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector farmacéutico <i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	227
Publicaciones recientes de la CEPAL	247



Presentación

Este año se cumplió un siglo del nacimiento de Raúl Prebisch.

La CEPAL, a la que Prebisch diera su contenido originario y animara en sus etapas iniciales, ha conmemorado este centenario con diversos actos. La *Revista de la CEPAL*, que él creara y dirigiera en su primera década, le rinde homenaje en este número, reuniendo en una sección especial un conjunto de artículos de distinguidas personalidades de las ciencias sociales vinculadas al pensamiento sobre América Latina.

La vigorosa personalidad de Raúl Prebisch se proyectó en su país, en épocas críticas; influyó decisivamente sobre las ideas y los senderos de desarrollo de América Latina y el Caribe, y contribuyó al intento de las Naciones Unidas por lograr un orden económico internacional más justo. Por ello, se abren múltiples maneras de honrar su memoria. Aquí hemos privilegiado la perspectiva de la evolución de sus ideas y los contextos en que se gestaron, así como su trascendencia para encarar los dilemas actuales del desarrollo latinoamericano.

Abre esta sección de homenaje una entrevista inédita que Prebisch concediera a su colaborador y amigo David Pollock en 1985 sobre sus ideas y sus acciones en el período en que estuvo en la CEPAL (1948-1963). Los profesores Kerner y Love editaron el material de esta entrevista para su publicación en este homenaje.

José Antonio Ocampo propone en su artículo enriquecer la agenda actual del desarrollo latinoamericano, proyectando tres ejes centrales de la visión de Prebisch —las asimetrías del sistema centro-periferia, la necesidad de estrategias activas de desarrollo endógeno que entrañen superar la heterogeneidad estructural y el papel crítico de la integración regional— en el escenario actual del desarrollo de la región, y poniendo aquella visión a dialogar con los planteamientos más recientes de la CEPAL y las contribuciones de otras escuelas.

Octavio Rodríguez examina los elementos constitutivos de la visión estructuralista de Prebisch sobre el desarrollo —o el subdesarrollo— de América Lati-

na y su pertinencia para abordar los problemas ocupacionales y el escollo externo del presente.

Arturo O'Connell presenta las características de la economía argentina que Prebisch enfrentó en los años de gestación de sus ideas sobre la economía periférica, examina el desarrollo temprano de ellas en los postreros años veinte y primeros años treinta y argumenta que la similitud de los problemas latinoamericanos actuales con los de entonces han restituido validez a esas ideas.

También Adolfo Gurrieri se concentra en las elaboraciones del joven Prebisch. Muestra cómo, desde sus primeros trabajos, Prebisch comenzó a configurar el esquema de ideas que desplegaría en la CEPAL, y argumenta que ese esquema se nutre de una percepción de las falencias del patrón de desarrollo existente que es anterior a la crisis de 1929.

Roberto Cortés Conde destaca, a su vez, las circunstancias económicas en que Prebisch gestó sus ideas y orientó sus acciones, en la Argentina, de los años veinte a los cuarenta, concentrándose en sus años de gobierno y en su papel en el diseño y ejecución de políticas que serían de gran trascendencia para ese país.

El artículo de Edgar Dosman enfoca el período que media entre la salida de Raúl Prebisch del gobierno argentino y su redacción del "Manifiesto" en la CEPAL, aportando nuevo material —junto con numerosos elementos biográficos— que documenta la evolución de sus ideas en ese período y contribuye con ello a profundizar la literatura académica sobre los orígenes de las tesis de la CEPAL.

Finalmente, Norberto González propone el ejercicio de comparar las ideas de Prebisch y la CEPAL sobre la industrialización de América Latina en la posguerra con la literatura que pone de relieve las ideas que orientaron las políticas en el curso de dos procesos históricos de industrialización: el de Estados Unidos y el de Alemania.

Oscar Altimir
Director



Entrevista inédita a *Prebisch: logros y* deficiencias de la CEPAL

David Pollock, Daniel Kerner
y Joseph L. Love*

Introducción

En este número de la *Revista de la CEPAL* se rinde homenaje a la influencia perdurable que han tenido las ideas y políticas de Raúl Prebisch sobre el desarrollo de América Latina y del tercer mundo en general. Las tesis del intercambio desigual que propugnaba Prebisch y su concepto de la economía mundial organizada sobre la base de una relación entre un centro y una periferia, por controvertidos que fueran, le merecieron un lugar reconocido en la historia del pensamiento económico. A través de la CEPAL y luego de la UNCTAD las ideas de Prebisch afectaron a los gobiernos e instituciones de toda América Latina y de todo el mundo. Los orígenes teóricos y la evolución del pensamiento de Prebisch han sido analizados extensamente por economistas e historiadores.¹ En cambio, no se ha discutido casi nada cómo Prebisch formó a su equipo ni cómo difundió sus tesis en la región y en el plano internacional. La siguiente entrevista fue concedida por Prebisch

a David Pollock, su asistente y amigo de mucho tiempo, y viene a colmar ese vacío. En esta conversación, Prebisch pasa revista a algunos de los momentos más importantes de su vida y de la CEPAL. El material abarca el período 1948-1963, desde el ingreso de Prebisch a la organización hasta los albores del decenio de 1960, cuando dejó la CEPAL para convertirse en el primer Director General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En esta entrevista, Prebisch habla sobre la política así como los aspectos personales de su ingreso a la CEPAL y nos cuenta cómo escribió el "manifiesto" de esa institución, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949). También se analiza en esta entrevista el papel de Prebisch en el campo internacional. Por ejemplo, explica el papel que le tocó cumplir en la creación de la Alianza para el Progreso en 1961, aclarando que, aunque tuvo parte en las discusiones, no fue el autor original del programa. Sus relaciones con el gobierno de los Estados Unidos, la Organización de los Estados Americanos y los organismos firmantes del acuerdo de Bretton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) también merecen su atención. La pasión de Prebisch por hacer avanzar la integración económica de América Latina y su opinión franca sobre el éxito que tuvo esa iniciativa también se destacan en la entrevista.

Al lector podrá sorprenderle la franqueza con que expresaba sus opiniones Prebisch, famoso por su

* **D. Pollock:** Ex funcionario de la CEPAL y la UNCTAD (dpollock@ccs.carleton.ca). **D. Kerner:** Programa de Historia para Graduados, Departamento de Historia, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign (kerner@uiuc.edu). **J.L. Love:** Profesor de Historia, Departamento de Historia, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign (j-love@uiuc.edu).

¹ Véase, por ejemplo, el ensayo bibliográfico de Love "Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930", en L. Bethell, ed., *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1994, vol. 6, parte 1, pp. 595-601.

discreción y habilidad diplomática. Además, describe la personalidad de los primeros funcionarios que formaban el equipo de la CEPAL, así como de los dirigentes de los organismos estadounidenses e internacionales. Se tiene así una clara visión del estilo de liderazgo que caracterizaba a Prebisch, y de las posibilidades y limitaciones políticas a que hacía frente la CEPAL en una región sometida a la enorme influencia de los Estados Unidos.

La siguiente entrevista fue realizada por David Pollock en Washington D.C., en mayo de 1985, un año antes de la muerte de Prebisch. Pollock, de nacionalidad canadiense, fue asistente de Prebisch y su íntimo colaborador tanto en la CEPAL como en la UNCTAD y conocía a su entrevistado a fondo, así como los problemas a que Prebisch hacía frente y el medio en que se movía. Pollock ocupó cargos importantes en la CEPAL entre 1950 y 1963 (en Santiago de Chile, Ciudad de México y Washington) y se trasladó con Prebisch a la UNCTAD en ese último año, permaneciendo en la organización hasta 1967. Más tarde, Pollock fue Jefe de la Oficina de la CEPAL en Washington. Hacía mucho tiempo que tenía la intención de registrar las reminiscencias de Prebisch, pero no había encontrado la oportunidad sino cuando Prebisch, por someterse a una operación de ojos en Washington, tuvo que guardar reposo algún tiempo. En esa oportunidad, invitó a Pollock a que lo entrevistara en extenso. Pollock grabó doce horas de conversación de las cuales este material es un extracto.

Las páginas siguientes reflejan con fidelidad el diálogo de Raúl Prebisch y su interlocutor, David Pollock. La conversación fue editada por Joseph L. Love y Daniel Kerner para eliminar digresiones y repeticiones, sin indicar las elipsis para no dificultar la lectura. Se han intercalado algunas pocas palabras y frases para dar fluidez al texto, las que se han colocado en paréntesis cuadrados. Se han agregado notas de pie de página para identificar a personas e instituciones mencionadas en la entrevista.

Entrevista

David Pollock. ¿Qué lo trajo a la CEPAL en 1948?

Raúl Prebisch. Leí en el periódico que en una reunión de las Naciones Unidas se había creado la Comisión Económica para América Latina. Lo leí con indiferencia. Sin embargo, unos pocos días después, miembros de la delegación francesa ante las Naciones Unidas se me acercaron en Buenos Aires para indicarme que el Gobierno de Francia vería con agrado que yo me presentara como candidato [para el puesto de Secretario

Ejecutivo] en las Naciones Unidas. Después de haber sido director del Banco Central de la Argentina, a mí me parecía un descenso.² No me quisieron explicar qué es lo que significaba “Secretario Ejecutivo”. Para mí que se trataba solamente de preparar informes de reuniones y cosas parecidas. De manera que no me interesó. Más bien me atraía la idea de lo que me había ofrecido el presidente de la Academia de Ciencias Económicas de Buenos Aires, que era la de comenzar una revista. Entonces, unas pocas semanas después, me llamó Benjamín Cohen. Era un chileno distinguido que había conocido en las reuniones de estudiantes en Buenos Aires. Era, en esa época, Subsecretario de Información Pública, y me dijo: “Me envía Trygve Lie³ para ofrecerle formalmente el cargo de Secretario Ejecutivo de la CEPAL”.

Por esa época, yo todavía tenía la ilusión de seguir siendo un profesor en la Universidad de Buenos Aires. El sueldo era poco, pero había reducido mi nivel de vida para poder vivir con él. Había vendido mi Cadillac y arrendado mi casa en la Barranca de San Isidro. Adelita⁴ estaba dispuesta a acompañarme en este tipo de vida. Había decidido dedicar algunos años a la investigación, de manera que le dije a Benjamín “no me tienta”. Por otra parte, había visto cómo trabajaba la Liga de las Naciones siendo yo joven consultor de la Conferencia Económica Mundial de 1933, y había visto cómo nosotros —los de los países en desarrollo— no teníamos nada que decir en ese ambiente. Estábamos marginados. Así, le dije por teléfono, “no me interesa. Estoy muy agradecido, pero no me interesa. Por otro lado, mañana me voy a Venezuela porque el ministro de Hacienda de allí, a quien no conozco, me ha propuesto escribir un informe sobre dos proyectos de ley, sobre reforma del Banco Central y de las leyes bancarias”. “Bien”, contestó, “soy amigo íntimo de Pérez Guerrero, el ministro. Iré a Venezuela, y trataré de persuadirlo para que acepte”. Yo le dije “Benjamín, estás perdiendo el tiempo. Mi decisión es firme”. Bueno, fui a Venezuela e hice lo que tenía que hacer. Sea como fuere, cuando [Gustavo] Martínez Cabañas fue nombrado [primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL] él y [Eugenio] Castillo, un cubano que en esa época era el tercer hombre de la CEPAL, fueron a Buenos Aires a pedirme que fuera unos pocos meses a Santiago para escribir la In-

² Prebisch fue Director General del Banco Central de la República Argentina entre 1935 y 1943.

³ Trygve Halvdan Lie (1896-1968), noruego, primer Secretario General de las Naciones Unidas (1946 a 1952).

⁴ Adelita Prebisch, *née* Moll.

roducción al primer *Estudio económico de América Latina*. Acepté por dos razones: primero porque me dije “vamos a probar”, segundo porque coincidía con una resolución de la Universidad de Buenos Aires de despedirme como profesor. Yo no era hombre para mirar con simpatía a unos grupos muy nacionalistas que estaban tratando de ganarse un espacio.

D.P. De manera que la consultoría llegó justo a tiempo.

R.P. Y fui a Santiago. Yo nunca había vivido en Santiago. Había pasado una noche ahí camino a México. Me impresionó esta simpática ciudad, con su hermosa vista de las montañas, lo acogedor de su pueblo, el agua que corría en las calles, el agradable ambiente.

D.P. Y el buen vino.

R.P. El buen vino. Y por último, pero en primerísimo lugar, Louis Swenson. Louis, como usted bien sabe, era un hombre que inspiraba simpatía.

D.P. Sí.

R.P. Y solíamos hablar y caminar, y empecé a pensar sobre la naturaleza de esta Introducción. Como me suele suceder, estuve sentado varios días sin tomar ninguna nota. Esto me ayuda a hablar sin notas, por la secuencia de las ideas, y durante todo el mes no escribí ni una sola palabra (risas). Castillo me visitaba diciendo “Raúl, ¿cómo va esa escritura?”. “Nada todavía, nada todavía”, contestaba yo. Y Louis me decía “Raúl, ¿sabes que te han asignado dos niñas que son excelentes mecanógrafas y que pueden tomar dictado?”. Yo no dicto las cosas importantes, usted sabe, y me di cuenta de lo preocupados que estaban. Probablemente se decían “este hombre es un fracaso”.

D.P. Plata perdida.

R.P. Es un buen funcionario de Banco Central [—quizás pensaban—], pero necesitamos este informe. Por último decidí comenzar a escribir, y en tres o cuatro días escribí toda la Introducción del primer *Estudio económico*. Expresaba nuestra opinión sobre los problemas de ese entonces, tanto internacionales como latinoamericanos, y la estrecha correspondencia que había entre ellos. Lo escrito era el resultado de mis lecturas y reflexiones de unos tres, cuatro o cinco años de meditación. Enviaron la Introducción a la Sede de Nueva York. Firmé el informe. Nadie me había dicho que no debía firmar. Unos pocos días después, Nueva York me envió el cable más largo que jamás había visto en mi vida y que, lamentablemente, no está ni en

Nueva York ni en Santiago (por reglamento esas cosas se destruyen después de 30 años). Es una lástima, porque en ese cable formulaban una serie de consideraciones que terminaban de la forma siguiente: “El informe es un documento de gran contenido. Pero habla del desarrollo, la industrialización, la relación de precios del intercambio y muchos otros asuntos que no competen a la CEPAL. La CEPAL no tiene un mandato para abordar esos problemas. Sin embargo, como el documento es un documento serio y responsable, le sugerimos [a Martínez Cabañas] que lo presente como una Introducción firmada por el autor de manera de atribuirle la responsabilidad a él y no a la organización.” Recuerdo que Martínez Cabañas me vino a ver muy preocupado, creyendo que me iba a enfurecer. Yo le dije: “Gustavo, nunca supuse que no firmaría el documento. Puse en él mis ideas personales. No he diluido esas ideas. Por lo tanto estoy plenamente de acuerdo”. Créame que la acogida que tuvo el documento en la Conferencia de la CEPAL en La Habana por parte de los países latinoamericanos fue simplemente increíble. Elogios por todas partes. Por otro lado, hubo también reacciones convencionales por parte de los Estados Unidos, igual que de parte del Reino Unido, un poco mejor de Francia.

David Owen, a quien conocí en La Habana, se impresionó tanto que se me acercó antes del final de la Conferencia y me dijo: “Raúl, ya no puedo ofrecerle el puesto de Secretario Ejecutivo porque lo tiene Martínez Cabañas. Pero puedo nombrarlo Director de Investigaciones con un sueldo de consultor equivalente al de él y con plena independencia intelectual.” Yo le respondí: “David, ¿está dispuesto a aceptar tres condiciones? Primero, ¿qué significa la independencia intelectual para mí? No recibir instrucciones ni de la Sede ni de Cabañas sobre las ideas que ponga en el papel. Debo asumir mi propia responsabilidad. Creo que ahora, que ya no soy un consultor, sino un hombre integrado al cuerpo de la CEPAL, debo seguir ciertas reglas. Con un sentido de la responsabilidad, pero al mismo tiempo con la posibilidad de plantear problemas que los países desarrollados no recibirán con agrado”. Me contestó: “Raúl, eso es lo que queremos en las Naciones Unidas, abrir nuevos derroteros”. “En segundo lugar”, le dije, “creo que debe aprobar los nombramientos que me gustaría hacer. Que todo nombramiento sea resultado de una propuesta mía. Puede aprobar o rechazar pero tiene que ser propuesta mía. Porque se trata de mi campo, conozco a la gente. Conozco los requisitos, y si usted actúa a distancia cometeremos muchos disparates. En tercer lugar, quiero libertad para

viajar. No tener que pedir permiso. Déme cierta suma y la usaré con mi mejor criterio". "Acepto sus condiciones", dijo él. Estas fueron las bases de mi incorporación como funcionario de planta.

D.P. ¿Cómo llegó a ser Secretario Ejecutivo tan rápidamente?

R.P. Bueno, era evidente que la situación tal como estaba no podía sostenerse por mucho tiempo. Martínez Cabañas era un tipo estupendo. Pero era un hombre joven que nunca antes había tenido ese tipo de responsabilidad. Teníamos buenas relaciones personales. Pero todo el mundo sabía que la autoridad real era mía. Entonces, en un viaje que hice a Lake Success,⁵ David Owen me dijo: "Vamos a crear un nuevo organismo de asistencia técnica en las Naciones Unidas. El Secretario General le ofrece a usted este cargo, o el de Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en cuyo caso acomodaríamos a Martínez Cabañas en la nueva organización. ¿Cuál prefiere usted?". Yo le contesté: "Dígale a Trygve Lie que aceptaré lo que él quiera. Si quiere que me vaya a Nueva York, a esta nueva institución, iré. Si quiere que me quede en la CEPAL como Secretario Ejecutivo, aceptaré, porque me gusta esta organización y comprendo ahora los problemas y desafíos que se le presentan como no los apreciaba antes". Esa tarde me dijo: "Trygve Lie dice que usted debe ser el Secretario Ejecutivo".

D.P. ¿Por qué reorganizó la CEPAL como lo hizo? La División de Desarrollo resultó muy grande y poderosa.

R.P. Por el papel que desempeña el desarrollo en América Latina.

D.P. Describa a algunos de sus primeros colaboradores, algunos de los que fueron importantes al principio. Contaba con Ahumada, Urquidi, Furtado, Melnik, Santa Cruz, Boti, Noyola, Vuskovic. ¿Los eligió a todos ellos o estaban allí cuando usted llegó?

R.P. Cuando llegué estaban Furtado, Boti, García y Rey Alvarez. Eran consultores, los últimos dos. Urquidi, Ahumada, Melnik, Noyola y Vuskovic llegaron más tarde. ¿Cómo llegó [Pedro] Vuskovic? Un profesor peruano fue contratado como consultor de estadística y trajo consigo a un joven, Vuskovic. Re-

cuerdo que Vuskovic estaba trabajando con una calculadora en un cuarto pequeño a la entrada de la calle Providencia. Mostró tener capacidad intelectual y tuvo una buena carrera.

Jorge Ahumada llegó después y Melnik también. Tomamos a Melnik de la Corporación de Fomento. Era un hombre muy eficiente, pero muy eficiente, un gran tipo y una bella persona. Era distinto de Ahumada. Ahumada al comienzo entró pisando fuerte. Pero poco a poco se integró al grupo. Una vez en Brasil, cinco años después, en un *cocktail* que se prolongó hasta tarde, me dijo "Don Raúl, no sé, no puedo entender cómo me ha tolerado tanto tiempo, porque yo estaba en desacuerdo con todo lo que usted decía. Pero tuvo la paciencia de no preguntarme "Jorge, ¿por qué no estás de acuerdo?". Y nos hicimos buenos amigos. Era un hombre muy inteligente, un buen escritor y lleno de vitalidad.

D.P. ¿Sus subordinados escribían informes y se los daban a leer? ¿Cómo trabajaba con ellos? ¿Le hacía preguntas? No llegué a la CEPAL sino hasta 1955, pero tengo la impresión que usted escribía todos los documentos importantes en los primeros tres o cuatro años. ¿En qué forma trabajaba? ¿Pedía que le prepararan informes, los leía y asimilaba su contenido? ¿O escribía cada cual por su cuenta?

R.P. Bueno, como usted señaló, había distintas secciones. Producían en realidad muchos informes, una serie de informes, que se publicaban en el *Boletín* de la CEPAL [publicación anterior a la *Revista*] o se mimeografiaban y se distribuían. Aproveché algunas de sus ideas. Las discutía con ellos, aunque no me gustaban mucho las grandes reuniones del personal, más bien me gustaba juntarme con unas dos o tres personas.

D.P. ¿Mantén su oficina cerrada durante ciertas horas al día?

R.P. Sí, a fin de escribir mis propios documentos. No tenía las puertas abiertas. Pero la mayor parte de lo que escribía lo hacía cuando todos se habían ido a casa, los sábados y hasta en vacaciones. La decisión final era mía, pero siempre luego de escuchar. No intentaba presentar documentos como soluciones de transacción diciendo: "Algunos creen esto y otros lo otro". Sólo escribía lo que creía y no eliminaba la presentación de otros estudios que presentaban opiniones diferentes, pero mis ideas personales, mis estudios personales, no eran fruto de la transacción.

⁵ Lake Success, Nueva York, fue la primera sede de las Naciones Unidas, mientras se construía su edificio permanente en la ciudad de Nueva York.

D.P. Entre su personal había unos pocos funcionarios importantes de nacionalidad estadounidense; me acuerdo de Louis Swenson, Alex Ganz y Richard Mallon. ¿Los escogió para tener una representación estadounidense, o eran parte del equipo? En otras palabras, siempre hubo una división entre usted y el gobierno de los Estados Unidos. ¿Eligió a algunos funcionarios para mostrarle al gobierno de los Estados Unidos que quería contar con estadounidenses o se los impusieron?

R.P. De ninguna manera. Promoví a Louis Swenson porque era un hombre moralmente estupendo, muy capaz, y de un intelecto muy abierto. Quedaba a cargo de la CEPAL por uno o dos meses mientras yo estaba fuera, y ninguno de los dos tenía desconfianza del otro. Formábamos un equipo perfecto. Louis tenía una gran mente crítica. Esta es una de las razones porque prefería no tener una oficina colegiada. Prefería, en cambio, darle uno de mis trabajos a Louis para que lo criticara. Tenía plena libertad para criticar todo y tenía una mente aguda.

D.P. Sí, me acuerdo que escribió ese primer estudio sobre las relaciones económicas entre América Latina y Europa que era muy sólido. ¿Y Alex Ganz? ¿Cómo llegó a escogerlo? ¿Quería un especialista en ingreso nacional y Alex había trabajado en Puerto Rico?

R.P. Alex era un buen ejemplo de cooperación por parte de un economista estadounidense. Trabajaba con tesón. Introdujo nuevas técnicas.

D.P. Especialmente técnicas de ingreso nacional.

R.P. Se había integrado personalmente con el equipo cepalino y no tenía ganas de volver a los Estados Unidos y publicar lo que había aprendido con nosotros. Trató de vivir para la CEPAL. Esto es algo que siempre recuerdo como uno de los grandes méritos de Alex Ganz. Otros llegaban con la idea de lograr una cosecha fácil. De publicar sus artículos, no siempre reconociendo su deuda con la CEPAL. Por el contrario, transformaban ideas de la CEPAL en una terminología técnica.

D.P. ¿En documentos políticos?

R.P. Sí, y atribuyéndose el mérito de los trabajos.

D.P. Quiero conversar ahora sobre sus primeras relaciones con el gobierno de los Estados Unidos. Usted dijo que porque escribí un artículo sobre

el tema en 1978⁶ debo saber más del tema que usted, pero es evidente que no sé. Las relaciones entre la CEPAL y el gobierno de los Estados Unidos y entre usted y el gobierno de los Estados Unidos eran a menudo tensas, desde el comienzo. ¿Por qué?

R.P. Cuando Hernán Santa Cruz presentó ante el Consejo Económico y Social⁷ su proyecto de creación de la CEPAL, naturalmente que encontró gran resistencia por parte de los grandes poderes y especialmente de los Estados Unidos. Persuadió a Mendès-France⁸ y a algunos otros que apoyaran a la CEPAL. Y finalmente, los Estados Unidos tuvo que aceptar. Sobre todo tomando en cuenta que la Comisión se estableció inicialmente por sólo tres años, quizá con la idea implícita de poder fusionarla con la Organización de los Estados Americanos. En realidad, cuando me nombraron Secretario Ejecutivo, un embajador que representaba a los Estados Unidos en la OEA, un caballero muy simpático, me invitó a un *cocktail* en su casa. Y me dijo: "Mi gobierno no quiere que haya dos organizaciones que tratan de los mismos problemas. Hemos preparado un proyecto para fusionarlas a ambas. Puedo decirle, ante todo, que usted es nuestro candidato para director de ambas organizaciones. Y contará con más recursos que antes. Aquí está el texto: dos páginas". Me leí el texto cuidadosamente y le dije lo siguiente: "Señor Embajador, comprendo perfectamente su posición. Pero tengo que hablarle con toda franqueza. La base de nuestra nueva organización —la CEPAL— es la independencia intelectual. Esta es la primera oportunidad que tiene América Latina de comenzar a pensar sobre sus propios problemas económicos. No lo ha podido hacer hasta ahora". Estaba persuadido de esto, después de años de meditación, cuando tuve que dejar la Universidad de Buenos Aires. Agregué: "Tengo que decirle francamente que ustedes serían el poder dominante de la nueva organización, como dominan la Organización de los Estados Americanos. El departamento económico de esa Organización está dominado por el Departamento de Estado. Esto lo entiendo muy bien. Pero comprenda mi punto de vista. Si hubiera podido renunciar a mi independencia intelectual quizá podría haber seguido con el gobierno argentino. Pero no pude. Y no voy a cambiar a mis años. Y si tuviera

⁶ David Pollock, "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL: algunos cambios durante los últimos 30 años", en *Revista de la CEPAL*, N° 6, segundo semestre de 1978.

⁷ Conocido como ECOSOC, su sigla en inglés.

⁸ Pierre Mendès-France (1907-1982), posteriormente Primer Ministro de Francia en 1954-1955.

la debilidad de aceptar su ofrecimiento ni uno de los jóvenes que me acompañan seguiría en la CEPAL. Créame, es un grupo excepcional de jóvenes brillantes que nunca antes habían logrado trabajar juntos en América Latina. No por el sueldo, sino por la idea de orientar a América Latina en la dirección correcta. De modo que lamento decirle que no podré aceptar". Bueno, fue una buena fiesta. Cambiamos de tema y el asunto terminó con una despedida cordial. Esto ocurrió unas pocas semanas antes del tercer período de sesiones de la CEPAL, que era mi primera reunión como Secretario Ejecutivo.

D.P. ¿Fue en México?

R.P. En México. Primero fue la reunión constitutiva en Santiago. La segunda fue en La Habana, cuando hablé como Director de Investigaciones, y ésta de México, mi primera como Secretario Ejecutivo. Inmediatamente antes de la reunión, Antonio Carrillo Flores, el Ministro de Hacienda de México, me invitó a una comida en honor de Alberto Baltra, Ministro de Economía de Chile, con otro miembro de la delegación chilena, con Merwin Bohan,⁹ y con un alto funcionario del Departamento de Finanzas. El segundo chileno era Oscar Schnake, un viejo amigo. Tuvimos una buena cena. [Fue] en Ciudad de México. A quemarropa Antonio Carrillo Flores me preguntó en la mesa: "Don Raúl, ¿cómo le gusta el vino mexicano?" Contesté: "Estimado Ministro, éste no es vino mexicano" (risas). Era un hombre de mucho humor. Después de comida nos acomodamos en dos sofás iguales salvo que entre el segundo sofá y la pared había un espacio. Carrillo estaba ahí con Merwin Bohan y Baltra. Yo estaba de lado dándoles la cara, con Schnake. El alto funcionario mexicano estaba parado detrás del sofá. Entonces Carrillo le dijo a Merwin, "Por favor lea su proyecto, su borrador de proyecto para la fusión de la OEA con la CEPAL". Merwin lo leyó. Entonces Carrillo me dijo: "¿Qué opina del texto?" Le contesté: "No necesito reflexionar sobre él porque es precisamente el que me consultaron en Washington y que rechacé de plano, por los motivos siguientes". Y le repetí los argumentos. ¿Sabe lo que hizo Carrillo? Hay gestos en la vida que uno no olvida. "Déme ese papel", lo rompió y tiró. El asunto estaba liquidado. Y

el pobre Merwin Bohan, callado. Los Estados Unidos habían esperado que México lo apoyara y México estaba callado. Esto se supo, naturalmente. El Presidente Vargas envió un cable a su delegación, la brasileña, apoyando a la CEPAL. Chile titubeaba. El movimiento ganó fuerza. Y fue tal el ímpetu que tuve que ayudarlo a Merwin Bohan a suavizar un proyecto de resolución demasiado duro (risas). El hombre que trajo la concordia fue Philippe de Seynes, miembro de la delegación francesa.

D.P. ¿Hubo algún país latinoamericano que no lo apoyara en la CEPAL?

R.P. Todos, incluso la Argentina [me apoyaron]. Argentina nunca me puso en una situación difícil, tengo que reconocerlo.

D.P. Acláreme un detalle, Don Raúl. ¿Por qué se estableció la Oficina de Washington? ¿Fue porque uno de los puntos del acuerdo era: "Está bien, si ustedes los latinoamericanos van a tener una comisión regional, cuando ya tenemos la OEA, por lo menos que coordinemos nuestro programa de trabajo para que no haya duplicación ni traslapes"? ¿Fue por eso que se creó?

R.P. Yo podía ver la extraordinaria importancia de estar en Washington. Primero como fuente —así como usted después desarrolló la oficina— de contactos entre los latinoamericanos y los estadounidenses. Como fuente para la recolección de informaciones y estudios.

D.P. ¿Aparte de coordinar con la OEA?

R.P. Ese era sólo un pretexto. Se trataba en realidad de tener una base ahí.

D.P. Ya veo. Cuénteme algo sobre la relación entre Santiago y Nueva York. Tengo entendido que siempre habían tenido muy buenos contactos con el Secretario General. Cuénteme sobre el Secretario General, sobre el ecosoc y sobre la Administración de la Sede. Tres niveles distintos. Comience con el Secretario General. ¿Siempre tenía buenas relaciones con Hammarskjöld,¹⁰ con Trygve Lie, con U Thant?¹¹ ¿Nunca tuvo dificultades con ningún Secretario General?

R.P. Absolutamente ninguna.

⁹ Miembro de la delegación de los Estados Unidos a la conferencia del GATT en 1949-1950 y Embajador de los Estados Unidos ante el Consejo Interamericano Económico y Social a comienzos de los años cincuenta. Conoció a Prebisch cuando éste dirigía el Banco Central de la República Argentina en los años 1941-1943.

¹⁰ Dag Hammarskjöld (1905-1961), Secretario General de las Naciones Unidas en 1953-1961.

¹¹ U Thant (1909-1974), Secretario General de las Naciones Unidas en 1962-1972.

D.P. ¿Y qué hay del ECOSOC y el Departamento de Asuntos Económicos? ¿Intentaron alguna vez editar su producción?

R.P. No. Puedo decir que he tenido las relaciones más cordiales y amables con el Departamento. Pasaron por él varias personalidades el primer año: David Weintraub y Harold Kostin. A David lo sacrificó Trygve Lie en época de McCarthy.

David Weintraub era un hombre que veía el problema del desarrollo y le entusiasmaba el trabajo de la CEPAL. Lo mismo le ocurrió a Harold Kostin, un británico. Pero, dadas las circunstancias, David Weintraub tuvo que renunciar. A Harold Kostin lo trasladaron a otras funciones y llegaron hombres nuevos. David Owen llegó un poco más tarde.

D.P. ¿Y qué hay del Secretario General? Cuénteme algo sobre sus relaciones personales con Hammarskjöld, Trygve Lie y U Thant. ¿Los conoció a todos personalmente?

R.P. Trygve Lie, sólo cuando lo fui a ver para aceptar el cargo de Secretario Ejecutivo. Cuando estuvo en Santiago para la Reunión del Consejo Económico y Social visitó la CEPAL. Fue a mi oficina y me dijo: "Estoy muy contento con usted, porque no me da ningún problema político" ¡Y punto! (Risas) Nunca interfería para nada. Con Hammarskjöld establecí una relación muy cordial, a tal punto que conmigo hizo una excepción. Nunca antes lo había acompañado un Subsecretario en ninguno de sus viajes. Me pidió que lo acompañara en un viaje a América Latina y sostuvimos largas conversaciones sobre muchas materias. Era un hombre de intelecto brillante y me apoyaba en todo sentido.

D.P. Cuando estuve en Santiago en 1955, trabajé con José Antonio Mayobre¹² y Alex Ganz en un temprano documento de la CEPAL llamado "Una introducción a las técnicas de planificación". Cuando ese informe se presentó en Nueva York, recibimos un cable que a Mayobre le chocó mucho. Me lo mostró. El cable decía: "El informe está bien, pero dondequiera que se mencione la palabra 'planificación' rempácela por 'programación', porque aquí en Nueva York no podemos apoyar nada que se llame 'planificación'". Y usted estuvo de acuerdo. Explíqueme cómo, con todo el apoyo que tenía —del Secretario General y todos esos

personeros en la Sede— podían las Naciones Unidas decidir que 'planificación' era una mala palabra y que 'programación' era una buena palabra.

R.P. No en Nueva York. No me preocupaban las autoridades en Nueva York, sino en el Departamento de Estado y el Banco Mundial. El Banco no hablaba de 'planificación' sino de 'programación'. Y entre paréntesis, por muchos años yo no hablaba de 'planificación'; fue un lapsus de José Antonio Mayobre referirse a la 'planificación'. Yo hablaba de 'programación'.

D.P. ¿Por qué el ECOSOC, que en teoría es el organismo tutor de la CEPAL, no ha ejercido gran influencia? ¿Cómo llegó la CEPAL a ser tan fuerte cuando el ECOSOC mismo —su organismo superior— era tan débil? Aquí hay algo raro. De muchas maneras, y para bien o para mal, la CEPAL transformó el pensamiento económico y la acción económica de América Latina. La sustitución de importaciones, la industrialización, todo el concepto de centro-periferia, la relación de precios del intercambio, la integración regional, la planificación, etc., etc. La CEPAL seguía adelante, escribía, actuaba e influía sobre la realidad ya sea que el ECOSOC la escuchara o no. El ECOSOC parecía casi insignificante. De alguna manera, el ECOSOC resultaba anacrónico, y no entiendo por qué.

R.P. Después que Gunnar [Myrdal]¹³ dejó la CEE¹⁴ era yo, como orador, quien captaba la atención del público, hablando sin apuntes, hablando con fuerza, afirmando mis convicciones. A la gente le gusta eso. Es un elemento de persuasión. Aunque no se dejen llevar por lo que uno dice, por lo menos respetan lo que hace y a la organización a que pertenece. Pero si lee su discurso o habla en una voz monótona y presenta muchos números, pierde influencia. Tiene que presentarse a discutir como si fuera un actor. Creo que éste es un elemento importante y Gunnar era capaz de hacerlo. Era un hombre poderoso y creo que esto también influía. Recuerde que en un organismo como éste siempre hay tres o cuatro personas con capacidad intelectual. Ellos forman la opinión sobre la calidad intelectual del hombre que habla. Nunca he visto la cara de alguien dormido mientras yo hablaba y eso es importante.

¹² Secretario Ejecutivo de la CEPAL, 1963-1966.

¹³ Gunnar Myrdal (1898-1987), economista sueco. Fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa en 1947. Autor de *The Asian Drama* (1968), Myrdal compartió el premio Nobel de Economía con Friedrich von Hayek en 1973.

¹⁴ Comisión Económica para Europa.

D.P. [Volviendo a la propia CEPAL], comencemos con las tres principales contribuciones iniciales de la CEPAL al desarrollo de América Latina. Una era la teoría. La segunda, digamos, era la asistencia técnica, la capacitación y las actividades de asesoramiento. Y la tercera era política: la CEPAL servía de foro para que se reunieran los latinoamericanos. También prestaba servicios estadísticos y otros similares. Pero, fundamentalmente, el aporte principal de la CEPAL y de usted mismo en esos años fue la teoría. Comenzó trazando la dicotomía entre centro y periferia. De 1948 hasta 1963, centró su atención fundamentalmente en el sector externo. Su interés en la relación de precios del intercambio, su insistencia en la necesidad de industrializarse mediante la sustitución de importaciones, la importancia que atribuía a la promoción de exportaciones, ¿por qué ese acento tan cargado sobre la vulnerabilidad externa?

R.P. Porque la constricción del sector externo representaba el obstáculo más importante para el desarrollo en esa época.

D.P. Antes, cuando vivía en Argentina, le impresionaba mucho la vulnerabilidad de la economía argentina a los vaivenes internacionales. Pero en la tesis de la CEPAL se prestaba muy poca atención a los fenómenos internos. Centraba su atención principalmente en el problema de las restricciones de divisas. Es cierto que América Latina era muy vulnerable entonces. Pero, presumiblemente, ¿su énfasis se debía también en parte a que usted y la CEPAL necesitaban el apoyo político, en esos primeros años, de los gobiernos latinoamericanos?

R.P. Y porque no estábamos preparados para ampliar nuestro pensamiento de un día para otro para abarcar todos los aspectos de la economía. Fijamos la atención en aquellas partes que eran importantes en ese momento. Y gradualmente ampliamos nuestras ideas para abarcar otros temas.

D.P. ¿Evolucionó su teoría con el tiempo? Su tesis era muy compleja. Todo se relacionaba con todo lo demás. ¿Evolucionó ese pensamiento lentamente entre 1948 y 1963 o lo tenía en mente desde un comienzo? Es decir, parte de la tendencia al deterioro secular de la relación de precios del intercambio, que implica un esfuerzo por reducir la dependencia de la producción primaria para la exportación, y termina con un proceso acelerado de industrialización.

R.P. Fue una evolución gradual. Tuvimos que industrializar en la Argentina sin construir antes una

teoría, porque necesitábamos proporcionar más bienes a la población. Pero no podíamos pagar todos los bienes importados, por el decaimiento de nuestras exportaciones y el deterioro de nuestra relación de precios del intercambio. Ese es un hecho sencillo. Sin ninguna teoría, toda América Latina hizo lo mismo. De México para abajo. Entonces, en mis días de tranquila meditación, después que dejé el Banco Central, empecé a lucubrar teorías. Apareció el concepto de centro y periferia y también el de la industrialización.

Veamos el segundo y luego el primero. Había, y hay todavía, gran confusión acerca del deterioro de la relación de precios del intercambio. Se me acusó varias veces de proyectar al futuro la tendencia al deterioro de la relación de precios. Yo nunca dije algo así. Lo que dije es que es necesario introducir el progreso técnico en la agricultura. Mientras más se eleve la productividad, menos mano de obra se necesita por unidad de producto. Es cierto que se puede aumentar la producción y las exportaciones, pero aquí viene el factor externo. Si los mercados externos están abiertos, y puede colocarse en ellos lo que se produzca, todo estará bien; ésa sería la forma más económica de emplear a la mano de obra. Pero ocurre que las leyes de la elasticidad ingreso resultan muy estrechas. Una elasticidad ingreso muy baja para los productos primarios y muy alta para las manufacturas. ¿Cómo manejar esta situación? Se trata de un simple problema de aritmética.

D.P. Recuerdo que cuando estaba en Santiago en 1955, Alex Ganz calculaba que la elasticidad ingreso general de la demanda de importaciones para los productos primarios latinoamericanos en los Estados Unidos era de 0.6 y que la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones de manufacturas por parte de América Latina era de 1.6. Ahí estaba la brecha.

R.P. Si se amplía el razonamiento a todos los centros del mundo, y dada la baja elasticidad precio de nuestras exportaciones, llega cierto momento en que el empeño por aumentar las exportaciones rinde menos divisas. ¿Qué papel desempeñan la industrialización y la protección? Una protección razonable proporciona un incentivo para establecer industrias y para distraer recursos de la agricultura hacia la producción industrial. No para desplazarla, sino para dividir los incrementos en los factores de producción: una parte para seguir aumentando la agricultura y la otra para la industrialización. Esta fue una de las razones que esgrimimos a favor de la programación: tratar de mantener un equilibrio dinámico entre ambas actividades.

D.P. Una de las críticas extrañas que se le hicieron a usted y a la CEPAL era que “se oponían a la agricultura” porque favorecían a la industria.

R.P. Bueno, eso es un disparate. Cualquiera que lea nuestros documentos verá que damos importancia a ambas actividades. Una de las primeras cosas que hice en 1955 cuando me consultó el nuevo gobierno de la Argentina fue recomendar el establecimiento de un Instituto Nacional de Tecnología Agrícola —INTA— con independencia económica. Lo que trataba de transmitir era la idea de un equilibrio dinámico entre ambos sectores. Decía que si no hay industrialización en los países en desarrollo, en la periferia, y si hay progreso técnico en la agricultura, la relación de precios del intercambio tenderá al deterioro. La única forma de frenar esa tendencia es la industrialización. Este era mi sencillo argumento. No formulé una predicción sobre el futuro. Presenté mi tesis como un argumento a favor de la industrialización. ¿En contra de la agricultura? ¿Cómo podría? ¿Un hombre nacido y criado en la Argentina, que reconocía que el alto nivel de vida de su país a comienzos de siglo se debía a la agricultura? Y como dije en Brasil (contestándole a Jacob Viner¹⁵ que había comentado “Prebisch odia la agricultura”), la agricultura puede ser fuente de riqueza. Ahora bien, la tesis de los economistas ortodoxos era: si necesita estimular la industria, devalúe la moneda. La devaluación eleva el precio de las importaciones y estimula las exportaciones, sin intervenir en el libre juego de las fuerzas del mercado. Mi respuesta era: la devaluación aplicada con ese fin y no como respuesta a un proceso previo de inflación, promoverá la inflación. Será una forma de protección con un alto costo social. Y esas exportaciones (y era el caso de las exportaciones de productos primarios de la Argentina, que ya eran competitivas) registrarán un alza de precios, con lo que aumentará la producción, y a la postre los precios bajarán. Viner replicó: “Aplique un impuesto sobre las exportaciones”. “Pero, mi estimado amigo”, le contesté, “ésta es una intervención del mercado. ¿Qué diferencia hay entre un impuesto sobre las exportaciones para que no decaigan sus precios y un impuesto selectivo sobre las importaciones? Pamplinas. Eso es todo. Aun cuando aclaraba esos asuntos y cuando los explicaba se me seguía acusando de cosas increíbles en esta materia.

D.P. ¿Por qué cree que pasaba?

R.P. Por las interpretaciones de segunda y tercera mano de mis escritos. Y porque existe un prejuicio, como usted probablemente ha notado, como miembro de una universidad del norte. Realmente, David, hay cierta arrogancia y menosprecio. No nos toman en serio. Estoy seguro de que en Harvard no nos toman en serio. Somos economistas de segunda categoría o hasta de tercera. Somos economistas subdesarrollados.

D.P. ¿Pero quizá fuera también porque usted representaba un desafío para las exportaciones de los Estados Unidos, por efecto de las medidas de sustitución de importaciones? ¿Y también por sus críticas de las transnacionales? El sector privado de los Estados Unidos y el gobierno de ese país temían que sus teorías tuvieran un efecto doblemente adverso para ellos.

R.P. Tiene usted razón. Vamos punto por punto. Fui a hablar con Frank Southard¹⁶ sobre el mercado común latinoamericano. Era un hombre de mente abierta. Puse como ejemplo que estábamos pensando en producir automóviles. “¿Y nos quitarían un mercado de exportación?” “Así sería”, le contesté, “pero como resultado, importaríamos más”.

D.P. ¿Más bienes de capital?

R.P. “Bueno”, dije, “el efecto inmediato sería ése. A más largo plazo podría ocurrir algo distinto”. El veía los efectos inmediatos. No tenía noción de la política a largo plazo. Le preocupaban los intereses inmediatos. Pero yo estaba pensando no sólo en las medidas inmediatas sino en las consecuencias a más largo plazo para el desarrollo. No se olvide que el largo plazo empieza ahora mismo. Es necesario erigir los programas de corto plazo en el marco de un concepto de programación a largo plazo.

D.P. ¿Y qué hay de las transnacionales?

R.P. Como siempre sucede, el péndulo se fue al otro extremo. Hemos visto a las transnacionales por todas partes. Hemos construido una teoría sobre la transnacionalización. Creo que es necesario aquí, nuevamente, intentar una política. Tomemos el caso del petróleo. En 1955, durante el breve período en que era consultor del gobierno de la Argentina, me opuse con gran firmeza a la política de “puertas abiertas” para las empresas petroleras. La Argentina, por diversas razones, tuvo que aumentar la producción de petróleo. De

¹⁵ Jacob Viner (1892-1970), el principal teórico sobre comercio de su generación en los Estados Unidos.

¹⁶ Representante de los Estados Unidos ante el FMI, 1948-1950.

modo que fue necesario lograr la cooperación de las compañías petroleras. Le dije al Presidente [Aramburu]:¹⁷ "No dé concesiones. Trate de firmar contratos de servicios con las compañías". Las compañías se oponían. ¿Se acuerda del Sr. Vance, jefe del Banco de Exportaciones e Importaciones? Fue a Santiago y me dijo: "Yo soy republicano. Considero que las compañías petroleras deben ser libres de invertir sin condiciones. Y puedo decirle que estoy dispuesto a recomendar a mi gobierno (era un hombre muy influyente) una política distinta: una política de negociación, empresas conjuntas y contratos de servicios, como predica usted". Tomé el primer avión, a las 12 horas precisamente. Fui inmediatamente a ver al Ministro de Hacienda. Por desgracia, el día anterior el Presidente Aramburu había hecho una declaración ambigua que modificó nuestra política. Cuando se supo en Nueva York y Washington, las compañías se retiraron. Y el país tuvo que esperar muchos años. Ahora las compañías están bien dispuestas; han aprendido su lección. Necesitamos a las transnacionales, pero con unas reglas muy claras de juego: deberes, obligaciones y derechos. Tenemos que descubrir nuevas políticas. Primero, una política selectiva: debemos definir lo que necesitamos de ellas y en qué condiciones. El peligro está en que, en esta difícil situación, traten de obligar a los gobiernos a concederles condiciones muy favorables.

D.P. Todo esto me deja con la sensación de que la tesis de la CEPAL o la tesis de Prebisch de 1950-1960 sigue teniendo gran vigencia para la América Latina de hoy.

R.P. Como la sustitución de importaciones, no como preferencia teórica, sino en la medida en que no podamos encontrar mercados suficientes para nuestras exportaciones. Eso es todo. Necesitamos aumentar nuestro ingreso. Necesitamos importar más. En la medida en que no podemos importar más pagando con exportaciones, tenemos que pagar con nuestra propia producción.

D.P. Lo que me más me interesa es que el argumento analítico se remonta a sus escritos de hace treinta años. Hay en realidad muy poco nuevo que decir sobre "qué debe hacerse" sobre la restricción externa que no esté ya incluido en la tesis de la CEPAL de los primeros años del decenio de 1950.

R.P. Lamento decirlo, pero el concepto de centro-periferia casi no ha variado.

¹⁷ Pedro Eugenio Aramburu (1903-1970), Presidente de la Argentina en 1955-1958.

D.P. Ni tampoco la teoría sobre la relación de precios del intercambio; ni el concepto de la industrialización basada en la sustitución de importaciones; ni las bases teóricas de la cooperación regional.

R.P. Me gustaría ver —en verdad, David— un planteamiento revolucionario de nuevas ideas.

D.P. Usted estuvo en la CEPAL desde 1950 hasta 1963 como Secretario Ejecutivo. Quiero repasar algunas de las cosas que pasaron en ese período. Comenzaré con la Alianza para el Progreso.¹⁸ Ese fue, para la época, un noble experimento. Cuénteme cómo llegó a participar en ese programa.

R.P. Para mí diría que hubo dos episodios distintos. Adlai Stevenson¹⁹ visitó Buenos Aires con el Senador Benson, hombre muy simpático. Ambos pidieron verme. Stevenson me planteó unas preguntas muy atinadas. Esto ocurrió antes de la Alianza. Al final, después de agradecerme mi hospitalidad, me pidió que escribiera un memorando para él. Lo que hice. Y empleé este memorando como base para un artículo que publicó poco después en *Foreign Affairs*. No sé si tenía o no influencia sobre John Kennedy.

Ahora bien, volviendo a la Alianza para el Progreso, debo decirle que yo no fui su promotor, pero me subí al carro tan pronto como comenzó a moverse. No fui su promotor porque me opusiera, sino porque así sucedió. Subrayo este hecho porque mucha gente cree que yo fui su autor intelectual. La Organización de los Estados Americanos, en los primeros años de la presidencia de Kennedy, intentó inyectarse nueva vitalidad estableciendo un comité de 15 ó 20 personas, la mayoría latinoamericanos.

D.P. ¿Le pidió la OEA a la CEPAL que enviara a algunas personas para ayudarlo?

R.P. Sí. Los documentos de la CEPAL fueron la base, y nuestra presencia otro aporte. La OEA vio la posibilidad de ganar nuevas fuerzas. Algunas semanas más tarde, después de la presentación del documento al Departamento de Estado por la OEA, tuve una reunión con José Antonio Mayobre (Embajador de Venezuela [en los Estados Unidos]), más Felipe Pazos²⁰ y Felipe Herrera,

¹⁸ La Alianza para el Progreso, un programa de desarrollo para toda América Latina, fue inaugurado por el Presidente John F. Kennedy en marzo de 1961. El programa destinaba 20 000 millones de dólares a la región en un período de diez años.

¹⁹ Adlai Stevenson (1913-1965). El Presidente Kennedy lo nombró Embajador ante las Naciones Unidas, con rango ministerial.

²⁰ Felipe Pazos (1913-2001), economista cubano, funcionario del FMI en 1946-1949.

que ya era Presidente del Banco Interamericano (lo fue desde 1959 a 1971). Alfonso Santa Cruz estaba en Washington y Jorge Sol se movía mucho. Era el jefe del Departamento. [Yo redacté una carta al Presidente Kennedy que decía así]: “Este es el momento de establecer una política hemisférica hacia América Latina”. Y Mayobre, el hombre más importante, por ser Embajador, entregó esta carta personalmente al Presidente. Este la recibió tan bien, que unos pocos días después expresó que las ideas fundamentales eran las ideas de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. ¡Imagínese cómo nos sentíamos, cuán entusiasmados! Ahora bien, ésta fue la parte positiva. ¿Cuál fue la negativa? Que Richard Goodwin,²¹ sin consultarnos, dio a este documento el nombre de “Alianza para el Progreso”. ¡Sonaba casi como la “Santa Alianza”! No era una alianza: fue un error y un nombre infortunado. Se suponía que yo presidiría un comité para coordinar las actividades. Pero la delegación argentina me objetó.

D.P. ¿Por qué? ¿Si usted había dicho que lo apoyaban?

R.P. En efecto. Me apoyaron en la CEPAL, pero estaba adquiriendo demasiado poder e importancia, cosa muy seria en la Argentina, siento decirlo. De modo que tuve que cooperar con el Comité como consultor sin ningún poder. La Alianza, como usted sabe, fue atacada tanto en los Estados Unidos como en América Latina. En los Estados Unidos, aquellos con intereses comerciales sostenían lo siguiente: “¿Por qué pensar en términos de reforma social? Primero estimulemos el crecimiento económico y después habrá que tomar medidas para mejorar la distribución del ingreso”. Y en América Latina los terratenientes se resistían a la idea de la reforma agraria. Sólo la personalidad del Presidente Kennedy y su influencia personal en el gobierno podría haber salvado a la Alianza. Pero él murió.

D.P. La comunidad empresarial de los Estados Unidos ¿por qué se oponía a la Alianza?

R.P. Para ellos América Latina era una fuente de utilidades. Cualquier cosa que atentara contra esas utilidades era mala. La reforma agraria en sí era conveniente. Pero había que esperar hasta que el país fuera próspero, muy próspero, antes de introducir todas esas reformas.

En algunos países los terratenientes dijeron que se alzarían contra las compañías extranjeras. Así ocurrió en Chile, por ejemplo. Esto fue desastroso. Entonces vino el CIAP.²² El Banco Mundial no le hizo ningún caso, siguió tomando sus decisiones independientes. Al comienzo los países latinoamericanos enviaban buenas delegaciones. Cuando el grupo de los Nueve Sabios fue remplazado por los representantes de gobierno en Washington, enviaban secretarios de embajada a las reuniones, personas sin ninguna capacidad. Siempre recuerdo que, gracias a los esfuerzos de [Carlos] Sanz de Santa María, el gobierno estadounidense asistía. El hizo un gran esfuerzo para conseguir una representación estadounidense de alto nivel y la obtuvo. La representación latinoamericana era una calamidad. No tenían preguntas que hacer. Carlos Sanz, Walter Sedwitz²³ y yo mismo tuvimos que formular las preguntas. Esto me convenció de que todo el experimento estaba condenado al fracaso.

D.P. Una de las críticas tácitas que dirige a la Alianza para el Progreso es que nunca tuvo un jefe.

R.P. Así es.

D.P. Me gustaría que habláramos un poco acerca de la CEPAL y usted, por un lado, y el FMI y el Banco Mundial, por el otro. Ha habido una larga historia de relaciones de adversarios en el plano intelectual y analítico. En los años cincuenta y comienzos de los sesenta (hasta que usted se fue a la UNCTAD), la CEPAL y el FMI miraban los problemas y, por lo tanto, las soluciones del desarrollo latinoamericano bajo luces muy diferentes.

R.P. Sí. La teoría del Fondo se basaba en el concepto de que un déficit de balance de pagos era resultado de la mala administración interna. La CEPAL no es que negara la mala administración interna. Habría sido yo el último en negarla por mi larga experiencia en la Argentina y mi estudio y exposición de la historia monetaria argentina. Pero atribuir a factores internos lo que muy a menudo era resultado de factores externos era una verdadera calamidad, una verdadera calamidad teórica. Por ejemplo, un balance de pagos favorable en una etapa de bonanza en los centros aumentaba las importaciones que eran la fuente [la única o la mayor] de los impuestos. Y la Tesorería se preocupaba

²¹ Richard N. Goodwin fue asesor especial y redactor de discursos del Presidente Kennedy (1961), Subsecretario de Estado adjunto para asuntos interamericanos (1961-1962) y Director de la Secretaría Internacional del Cuerpo de Paz.

²² Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso.

²³ Alto funcionario de la OEA y Subdirector Secretario del Consejo Interamericano Económico y Social encargado de la supervisión de la Alianza para el Progreso.

de que crecieran los gastos. Y cuando llegara la crisis, sería imposible evitar un déficit de balance de pagos. La tesis del FMI era siempre la de "restringir el crédito para disminuir las importaciones". Nosotros rebatíamos: "Eso está muy bien. Pero la forma de disminuir las importaciones es aplicando una política selectiva que al mismo tiempo promueva la sustitución de importaciones". Porque a largo plazo, es esencial la sustitución de importaciones. El Fondo no quería relacionar ambas cosas; la sustitución de importaciones (porque contradecía también las leyes del mercado) y la selectividad de las importaciones (por ser una intervención inaceptable en el mercado). Esto, desde el punto de vista de la política monetaria, era el elemento más importante en nuestras disputas con el Fondo. Años más tarde, muchos años más tarde, cuando Pierre Paul Schweitzer llegó a dirigir el Fondo, nos llevábamos muy bien en lo personal.²⁴ Y recuerdo que en una de las cenas del Fondo me dijo: "Sabe, Raúl, cuando ingresé al Fondo me lo presentaron como si fuera el diablo en persona. Me advirtieron que tuviera cuidado con usted". También recuerdo que Larosière,²⁵ a mitades de su primer período, dijo una vez en un discurso en Suiza: "El Fondo siempre ha considerado que los desequilibrios de balance de pagos en los países en desarrollo se deben solamente a factores internos. Ello no es así. Tenemos que darles importancia también a los factores externos".

D.P. ¿Fue el primero en decirlo públicamente?

R.P. El primero en decirlo en voz alta y con todas sus letras. Unos pocos días después, en un *cocktail* del Fondo, en que se despedía a uno de sus altos funcionarios, le dije: "Monsieur de Larosière, lo felicito. Fue un innovador al decir lo que dijo en Suiza". Y él me respondió: "Sí, pero me gustaría innovar mucho más. Sin embargo, me topo con resistencias". "Son las mismas resistencias con que se topaba el Papa Juan XXIII", le respondí.

D.P. Quiero hablarle del BIRF,²⁶ el otro mellizo de Bretton Woods. Usted y la CEPAL tuvieron dificultades de índole intelectual con el Banco. No eran posiciones tan encontradas (como con el FMI), pero sí encontradas. ¿Podía atribuirse a que el Banco Mundial no

era tan importante? Fueron igualmente ortodoxos por mucho tiempo.

R.P. Le contaré una anécdota que le ilustrará este punto. En mi informe sobre la Argentina en 1955, predicaba las bondades de la industrialización y la necesidad de promover la iniciativa privada. Una macrointervención del Estado para crear las líneas gruesas y luego la iniciativa privada para que las aprovechara. Algunas semanas más tarde, me visitó el Vicepresidente del Banco Mundial, Burke Knapp, un hombre muy simpático y cordial. Y Demuth²⁷ estaba ahí. Demuth me preguntó: "¿Por qué se opone a la iniciativa privada en la industrialización y por qué promueve el crecimiento de la empresa estatal? ¿Por qué lo está recomendando?" "¿Qué?", le pregunté a Burke Knapp, "eso me desconcierta absolutamente. Me atacaron en mi propio país (así como en otros países latinoamericanos) por la forma en que hablaba a favor de la iniciativa privada en la industria, y también en la agricultura y otros sectores. ¿Cómo puede ser que el Banco, que debe estar bien informado, lo ignore y en cambio me haga aparecer como un hombre que promueve el crecimiento de las empresas estatales? Yo nunca lo hice, porque nunca creí en esa posibilidad". Eso le muestra cómo —aun en instituciones y círculos que debieran estar bien informados— oyen algo y no se toman la molestia de averiguar en qué medida es cierto o no. Y se construye así una teoría coherente que lo ataca y destruye su propio pensamiento. Esto es lo lamentable.

D.P. Así pues, la CEPAL era una pulga en el oído para el Banco y el Fondo. ¿Se consideraba que usted no prestaba atención suficiente a la teoría neoclásica?

R.P. Así es. Es que yo no era de la escuela neoclásica ya que, sin desconocer la importancia absoluta de la iniciativa privada, creía que debía combinarse con la planificación, con las líneas generales de la planificación. Esto es lo que no podían aceptar.

D.P. Muy bien. Pero después que Eugene Black dejó [el Banco Mundial] y Robert MacNamara²⁸ ingresó, junto con Hollis Chenery,²⁹ la actitud ya no fue la misma. Comenzó a mejorar un poco.

R.P. Es cierto, con MacNamara y con George Woods.

²⁴ Director del FMI, 1963-1973.

²⁵ Jacques de Larosière, Director Gerente del FMI en 1978-1987; Gobernador del Banco de Francia en 1987-1993, y Presidente del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo en 1993-1998.

²⁶ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, nombre primitivo del Banco Mundial.

²⁷ Richard Demuth, economista del Banco Mundial, que trabajaba en temas agrícolas, entre otros.

²⁸ Robert MacNamara, Secretario de Defensa de los Estados Unidos en 1961-1968; Presidente del Banco Mundial en 1968-1981.

²⁹ Profesor de Economía en la Universidad de Harvard y economista jefe del Banco Mundial bajo la presidencia de Robert MacNamara.

D.P. Sí, él estuvo entremedio.

R.P. MacNamara fue siempre muy cordial conmigo, pero eso era todo. Chenery conocía a la CEPAL. Una vez habíamos invitado a Chenery a pasar unos meses en la CEPAL.

D.P. De manera que con Hollis Chenery, Mahbub Ul Haq³⁰ y Drag [Avramovic],³¹ y con MacNamara, se creó un clima intelectual distinto en el Banco. [Pero, en general,] en Washington, incluso nuestra oficinista de la CEPAL allí, se consideraba como un puesto de avanzada de la oposición intelectual. No sólo por el gobierno de los Estados Unidos, sino también por algunos de los organismos especializados de las Naciones Unidas. En otras palabras, la CEPAL tenía la reputación de representar un peligro potencial para las políticas del gobierno de los Estados Unidos, del Banco, del Fondo y del GATT.³²

R.P. Pero esa imagen tiene dos facetas. Por una parte está el poder intelectual, que era uno de nuestros objetivos, y por la otra sus repercusiones políticas. No se trataba de la transferencia del poder de esas instituciones a la CEPAL; lo más que podría ganar —y esto podría haber sido muy importante— era convertirse en el centro de elaboración de nuevas ideas y la transformación de esas ideas en fuerzas políticas. No se trataba de dirigir al Banco o al Fondo, sino de examinar lo que estaban haciendo: criticar, por ejemplo, en el caso del Fondo, su política de condicionalidad. Una de las funciones más importantes de la CEPAL podría haber sido la de criticar a fondo la política de condicionalidad. No se trataba de decir “No nos gusta la condicionalidad” sino [más bien] “cómo podría aplicarse la condicionalidad”.

D.P. Don Raúl, quiero preguntarle por qué estableció el ILPES.³³

R.P. Yo no creé el ILPES. La primera idea de crearlo vino de David Owen. Me decía, “Raúl, cuando se retire, debería tener un centro de investigaciones como parte de la CEPAL”. Le contesté: “Buena idea”. Esta conversación la tuvimos por allá por fines de los años cincuenta. En cierta ocasión Paul Hoffman me invitó

a ir a Nueva York a visitarlo. Lo que hice. “Dispondré los recursos necesarios para que cree un instituto de planificación para América Latina”, me informó. Probablemente David Owen le había explicado su idea a Paul Hoffman, y Hoffman—quien había creado el Instituto Internacional de Desarrollo— era un hombre de negocios con una amplia visión del mundo. Llegamos a ser buenos amigos y él me dio la idea, pero yo no le pedí a nadie [que creara] el ILPES.

D.P. Ya que hemos mencionado al ILPES, ¿qué piensa usted ahora?

R.P. Sin entusiasmo. Al ILPES le faltan recursos. Arrastra una existencia muy precaria. No cuenta con un equipo permanente de investigación. Y América Latina necesita un equipo de investigación que complemente la labor de la CEPAL.

D.P. Veamos el tema de la integración regional. Una de las grandes realizaciones de la CEPAL fue la de ampliar el concepto de la industrialización basada en la sustitución de importaciones del plano nacional al regional y subregional. Y poner mano a la obra para la creación de la ALALC,³⁴ el mercado común centroamericano, el Grupo Andino y, en cierta forma, también la CARICOM.³⁵ Este fue uno de los logros específicos, prácticos y pragmáticos de la CEPAL. Usted fue padre de la integración regional en América Latina. ¿Cómo se siente mirando hacia atrás? ¿Qué debiera haber hecho de otra manera? ¿Cómo evalúa el aporte de la CEPAL a la cooperación regional latinoamericana?

R.P. Este es un asunto muy cerca de mi corazón. Considero de vital importancia para América Latina impulsar este concepto. ¿Por qué no avanzó más allá de cierto punto? No fue un fracaso. Pero tampoco fue un éxito. Fue una mediocridad, una mediocridad latinoamericana típica. Comencemos por decir que durante los largos años de prosperidad en los centros, cuando por fin América Latina se persuadió de la necesidad y la posibilidad de exportar manufacturas, el péndulo se inclinó para el otro lado. Primero se inclinó a favor de la sustitución de importaciones, olvidándose de la exportación de manufacturas. Fuimos los primeros en decir (y escribí ese informe a comienzos de los años sesenta) que la industrialización de América Latina era asimétrica. Dimos un impulso a la sustitución de importaciones, pero no dimos un tratamiento simétrico a

³⁰ Mahbub Ul Haq (1934-1998), economista paquistaní y Vicepresidente del Banco Mundial bajo MacNamara.

³¹ Subdirector de Desarrollo Económico del Banco Mundial a comienzos de los años sesenta y posteriormente miembro del Directorio del Banco.

³² Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

³³ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, hoy Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

³⁴ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

³⁵ Comunidad del Caribe.

la exportación de manufacturas. Aranceles por un lado y subsidios por el otro, fuimos los primeros, y lo subrayo porque se nos acusó de ser responsables de la sustitución de importaciones y de oponernos a las exportaciones. Este no era el caso.

Los países latinoamericanos aprovecharon los años de bonanza. Algunos con mucho éxito, siguiendo una política muy inteligente (como el Brasil) y un programa coherente. Argentina también comenzó, pero ocurrió entonces el desastre de la baja de los derechos de importación en la creencia de que los demás países harían lo mismo y liberalizaríamos el comercio mundial. Una sobrevaluación de la moneda y bastante dinero para pagar las importaciones de manufacturas destruyeron gran parte de la industria en la Argentina y, por ende, las exportaciones que habían comenzado en este país. Ahora tenemos que reconstruir todo. La falta de coherencia, David, fue el pecado principal. Y las ideas equivocadas. Hago el paralelo entre Brasil y la Argentina. Tenemos que aprender del pasado, no podemos repetir ideas que concebimos hace 25 años. Yo personalmente creía en el concepto neoclásico del libre comercio ("Aseguremos una creciente zona de libre intercambio en América Latina. Demos tiempo a la industria a adaptarse a la rebaja de aranceles. Démosle el tiempo necesario"). A la luz de la experiencia he visto que estaba equivocado. Veamos cuál es el verdadero problema. Es el déficit que registramos con los centros, por razones muy conocidas. A éste hay que agregarle las importaciones de petróleo. Concentrémonos en la sustitución de las importaciones de esos bienes responsables de nuestros déficit con los centros (en la medida en que no podemos exportar en cantidad suficiente para pagar esas importaciones).

D.P. ¿Importaciones de bienes de capital y productos intermedios?

R.P. Sí. Y de los nuevos bienes producidos por la tecnología, todos esos artefactos que tanto le entusiasman. Y ocurre que esos bienes en general necesitan mercados más amplios. Es decir, nuestra antigua idea; ésta es la parte positiva de nuestro mensaje de hace veinticinco años. No el resto. ¿Pero qué enseñanza deriva de esta experiencia? Países como Brasil, Argentina y México (y no muchos otros) que están en condiciones de exportar bienes de capital, pero no a los precios internacionales, según sus propios programas, podrían hacerlo aplicando un sistema de preferencias comerciales concedidas por los otros países. Digamos que Uruguay y Ecuador dieran preferencias a Brasil, Argentina y México. Y ¿quién paga el costo? El costo

lo pagan Uruguay y Ecuador. ¿Por qué lo pagarían? La idea era que estarían en condiciones de exportar manufacturas u otros productos a Brasil, Argentina y México, recibiendo preferencias de ellos. Eso puede suceder. Tengo ahora la idea siguiente: los países interesados en exportar deben conceder un subsidio, sujeto a reglas preestablecidas, a fin de ofrecer precios equivalentes a los internacionales. De esta manera los países menos desarrollados de la región tendrían un aliciente para importar sus productos. Aun así, se crearía un superávit a favor de los grandes mercados. Parte de ese superávit debería ir a un fondo [creado por Argentina, Brasil y México], que se aplicaría al establecimiento y desarrollo de industrias que pudieran exportar a precios competitivos, con subsidios si fuera necesario. [Este sistema no exigiría] de Brasil la plena apertura de sus mercados sino a precios competitivos con los precios internos. No habría competencia despiadada.

D.P. Si se creara este Fondo y Brasil tuviera un superávit de exportación y fuera a conceder parte del Fondo a Uruguay (para producir bienes industriales que Brasil quería importar), ¿quiénes serían dueños de la industria en Uruguay, los brasileños o los uruguayos?

R.P. Ambos. Me gustaría ver a Brasil, Argentina y Uruguay trabajando juntos. No sólo para desarrollar sus industrias sino para exportar. De ser así, si establecieran una planta en Brasil, otra se establecería en la Argentina. Se dividirían el trabajo. En Brasil para un tipo de bienes de capital; en la Argentina para otro tipo. Pero formando una misma empresa, si fuera posible. Para conciliar los intereses.

D.P. Tiene sentido para Brasil y Argentina. ¿Pero tiene sentido para Uruguay y Ecuador?

R.P. Recibirán importaciones a precios internacionales o cercanos a esos precios y al mismo tiempo contarán con recursos para desarrollar sus propias industrias.

D.P. ¿De este nuevo fondo?

R.P. Sí. Y si contribuyeran al Fondo en cantidad equivalente el Banco Interamericano y el Banco Mundial —si reconocieran la necesidad de la sustitución de importaciones sobre bases más amplias—, la solución sería perfecta.

D.P. Lo que usted realmente propone es un sistema como el de la ALALC o el Mercado Común Cen-

troamericano, pero que pudiera establecerse a nivel de dos países o más. Podría resultar práctico.

R.P. Así es, teniendo además la ventaja de que, al presente, según el nuevo sistema ALADI,³⁶ el Brasil [pongamos por caso] obtiene del Uruguay una preferencia y le da a éste una concesión. Entonces llega México y dice: "Estoy dispuesto a dar una concesión al Uruguay; denme a mí una preferencia similar a la del Brasil". El Brasil puede decir: "Pero le di esa concesión basándome en tener esta ventaja. Ahora renegociemos". Por el contrario, con este sistema, queda abierto. Brasil recibe un subsidio por la exportación de maquinaria a cualquier país latinoamericano que entre al sistema. Si México o Argentina quieren exportar el

mismo producto, está bien. Hay más competencia. Todos ellos tendrán que contribuir al fondo y seguir ciertas reglas. Los subsidios no se darán en condiciones irracionales. Habría que establecer algunas reglas. No es fácil. Tendríamos que abandonar las preferencias.

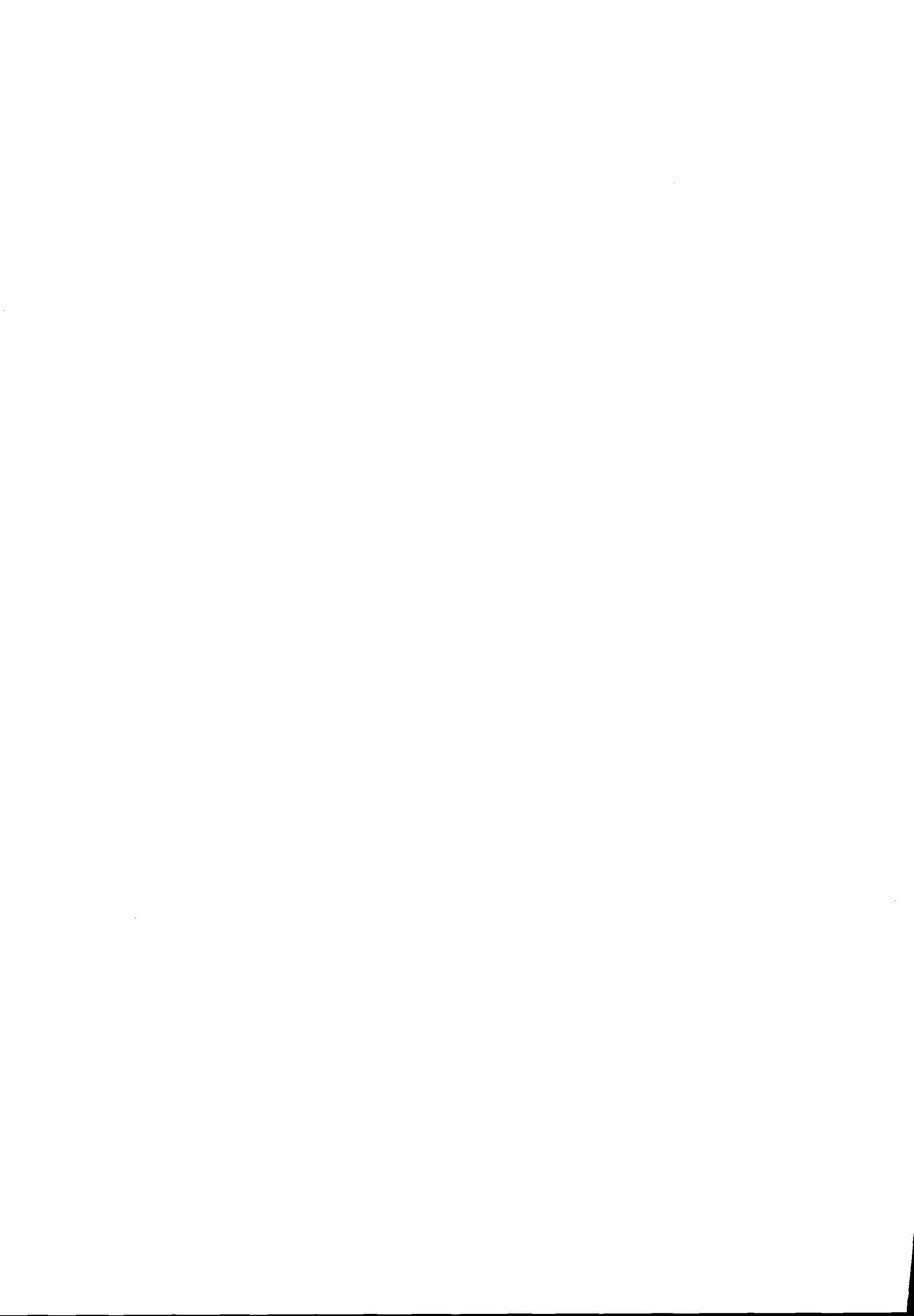
*D.P. ¿Abandonar el Sistema General de Preferencias?*³⁷

R.P. No, se trataría de preferencias dentro de la zona. Este punto merece una consideración cuidadosa. Puedo equivocarme —acepto esa posibilidad—, pero puedo tener razón.

(Traducido del inglés)

³⁶ Asociación Latinoamericana de Integración.

³⁷ Establecido por la UNCTAD bajo la dirección de Prebisch.



Raúl Prebisch

y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI

José Antonio Ocampo*

El centenario del nacimiento de Raúl Prebisch constituye una invaluable oportunidad para retomar las ideas de este gran latinoamericano, uno de los pensadores del mundo en desarrollo que más influencia ha tenido en los debates económicos mundiales. Sus ideas han sido objeto de severas críticas, muchas de ellas referidas, sin embargo, a caricaturas de su pensamiento o a las distorsiones que éste experimentó en la práctica, más que a su obra intelectual. Sacar sus formulaciones de su contexto histórico ha sido igualmente una constante, aun por algunos de sus seguidores. Debe recordarse, en particular, que muchas de ellas surgieron del colapso del sistema comercial y financiero internacional de la década de 1930, cuya reconstrucción apenas se iniciaba en los momentos en que publicó sus trabajos más influyentes (Prebisch, 1949, 1951 y 1952).

Este ensayo intenta mostrar la vigencia de algunas de las ideas esenciales en el pensamiento de Prebisch, y las reformula en función de los planteamientos más recientes de la CEPAL y de las contribuciones de otras escuelas económicas.

1. Tres ejes centrales del pensamiento de Prebisch

“La propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo ha sido relativamente lenta e irregular” (Prebisch, 1951, p. 1). Esta afirmación, con la que se inicia la que es quizás su obra más conocida, tiene dos implicaciones metodológicas fundamentales. La primera es el reconocimiento del papel clave que tiene el progreso técnico en el crecimiento económico y, por ende, la importancia que revisten para los países en desarrollo los canales por los cuales dicho progreso se transmite desde los “países originarios”: la demanda derivada de materias primas; la transferencia de tecnología como tal, incluida aquella incorporada en equipos productivos; el traslado a países en desarrollo de ramas productivas “maduras” en los países industrializados, y la participación de los países en desarrollo en sectores de dinamismo tecnológico. La segunda es la incapacidad de analizar la dinámica de los países en desarrollo con independencia de su posición dentro de la economía mundial. Sus procesos de desarrollo son cualitativamente diferentes a los de las naciones más avanzadas. Esto implica que no hay “etapas de desarrollo” uniformes, que el “desarrollo tardío”—el “capitalismo periférico”, para emplear su propia terminología— tiene una dinámica diferente a la de las naciones que experimentaron un desarrollo más

* Secretario Ejecutivo de la CEPAL (jaocampo@eclac.cl). El presente trabajo fue presentado en el seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, organizado por la CEPAL para conmemorar el centenario del nacimiento de Raúl Prebisch. El autor agradece a Oscar Altimir, María Elisa Bernal, María Ángela Parra y Rosemary Thorp los comentarios a una versión previa.

temprano y se transformaron en el “centro” de la economía mundial.¹

Esta visión subyace la idea de un sistema económico mundial inherentemente jerarquizado, “centro-periferia”, o “Norte-Sur”, si se prefiere la terminología que se popularizó en los debates de la década de 1970. La esencia de esta visión es el énfasis en las asimetrías básicas que caracterizan a la economía mundial, y su persistencia a lo largo del tiempo, que contrastan con la concepción de la economía mundial como un contexto de relación entre pares, como un “campo de juego nivelado”, para utilizar un concepto que se ha popularizado en los últimos años. En términos de las controversias recientes sobre crecimiento económico, esta visión alternativa de la economía mundial implica que las asimetrías que la caracterizan tienden a generar “divergencia” en los niveles de desarrollo, o al menos constituye un fuerte obstáculo a la “convergencia” que suponen las teorías ortodoxas de crecimiento económico.²

Estas asimetrías se reflejan, en primer lugar, en las estructuras productivas. De acuerdo con una formulación muy cercana al pensamiento de Prebisch, “en contraste con la estructura productiva de la periferia, *especializada y heterogénea*, la de los centros se caracteriza por ser *diversificada y homogénea*” (Rodríguez, 2001, p. 105). Dado que el cambio técnico se origina en los países del centro y ellos ostentan, además, una mayor capacidad de consumo, tienden a concentrar en cada momento las ramas de producción más dinámicas a nivel mundial. Esto genera, en la visión de Prebisch, una tendencia a la especialización de los países industrializados en productos de alta elasticidad-ingreso y de los periféricos en aquellos de baja elasticidad-ingreso (materias primas y, crecientemente, manufacturas en sus etapas maduras), que se refleja, a su vez, en una tendencia a la divergencia en los ritmos de crecimiento y/o a la aparición de problemas de balanza de pagos en los segundos, es decir, a una “brecha” o “estrangulamiento” externo. Estos problemas son particularmente severos durante los períodos de crisis, reflejando la alta vulnerabilidad cíclica de los

países en desarrollo frente a las perturbaciones provenientes del centro de la economía mundial.

En la visión de Prebisch, la superación de las asimetrías básicas del sistema internacional exige no sólo un cambio en la estructura económica internacional, sino también un esfuerzo por transformar las estructuras de los países periféricos, un “desarrollo desde dentro”, para utilizar la terminología original de Prebisch, rescatada por Sunkel (comp., 1991). En términos de los debates más recientes, este “desarrollo desde dentro” es esencial porque la acumulación de capital humano y de capacidades tecnológicas propias (“capital conocimiento”) y el desarrollo institucional son procesos esencialmente endógenos. De ahí la importancia decisiva de “programar el desarrollo”, término empleado en las primeras etapas de la CEPAL y, en general, de diseñar estrategias estatales explícitas dirigidas a transformar las estructuras internas, para romper los obstáculos al desarrollo y permitir nuevas formas de integración a la economía mundial.

La industrialización fue vista inicialmente como la principal vía de transformación de la estructura productiva —de “difusión del progreso técnico”— y la sustitución de importaciones como su principal instrumento. Esta visión correspondía a las características del momento histórico en el cual estas concepciones fueron formuladas: la ausencia de un mercado dinámico de manufacturas a nivel internacional;³ la forma “empírica” como había surgido la estrategia de sustitución de importaciones, como respuesta al colapso de la economía internacional en los años treinta; y el pasado proteccionista que muchos países latinoamericanos habían compartido con Estados Unidos y varios países de Europa continental, aun durante la etapa de desarrollo primario-exportador.⁴ Las posibles ineficiencias de la sustitución de importaciones, particularmente en mercados altamente fragmentados, así como la necesidad de evitar que la industrialización se hiciese a costa de la agricultura o del desarrollo exportador, fueron evidentes para Prebisch desde sus primeros escritos en la CEPAL (Prebisch, 1949, secciones I y VI). Por este motivo, desde finales de los años cincuenta,

¹ La visión más acabada de estos puntos de vistas se encuentra, sin duda, en Furtado (1961).

² En esta formulación hacemos caso omiso de la controversia sobre los términos de intercambio, que ha recibido excesiva atención en los análisis de la obra de Prebisch. La atención se concentra, por lo tanto, en la divergencia de los niveles de desarrollo o, en términos de la controversia mencionada, en el papel que desempeña el deterioro de los términos de intercambio factoriales. Véase, sobre este tema, Ocampo (1991).

³ “No se hizo en esta etapa ningún hincapié en las exportaciones de manufacturas a los centros, dadas las condiciones desfavorables prevalecientes en ellos y la ausencia de una infraestructura industrial adecuada para tal efecto” (Prebisch, 1987, p. 17).

⁴ Sobre el proteccionismo latinoamericano durante la etapa exportadora, véase Cárdenas, Ocampo y Thorp (eds., 2000a, cap. 1). Sobre la comparación de los aranceles latinoamericanos con los de varios países de Europa continental y los Estados Unidos, véase Maddison (1989, pp. 45-47).

Prebisch y la CEPAL pasaron a defender un “modelo mixto”⁵ que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de nuevas exportaciones, especialmente de origen industrial.⁶ A lo largo del tiempo, la visión de la CEPAL se volvió crecientemente pro-exportadora, aunque enemiga de un desmantelamiento abrupto de las estructuras de protección.⁷

La industrialización en los países periféricos implicaba, para Prebisch, un problema adicional: la industria moderna tenía una menor capacidad de absorber la mano de obra liberada por el sector rural. Este hecho se veía agravado por la dependencia tecnológica, que implicaba que la “mejor práctica” correspondía a patrones de uso de mano de obra inducidos por los niveles de desarrollo de los países industrializados. Por una y otra vía, los patrones de desarrollo se caracterizaban por una mayor “heterogeneidad estructural” de los sectores productivos, para emplear el término desarrollado posteriormente por Pinto (1970): mientras algunos trabajadores eran absorbidos en los sectores de alta productividad, una proporción, generalmente mayoritaria, quedaban relegados a sectores de baja productividad. Esta alta heterogeneidad interna era una de las fuerzas básicas que presionaba en forma adversa la distribución del ingreso, en países que, por lo demás, en el caso de América Latina habían heredado de etapas anteriores de su desarrollo una alta desigualdad y una elevada segmentación social.

Dentro de la estrategia mixta de desarrollo, los procesos de integración fueron vistos, desde comienzos de los años cincuenta, como elementos claves para racionalizar los costos de la sustitución de importaciones, tanto aquellos asociados a la ausencia de compe-

tencia como a la ineficiencia que se derivaba de la escala subóptima de las plantas industriales. Una década más adelante, cuando las posibilidades de exportar manufacturas hacia los países industrializados comenzó a ser evidente, se les consideró igualmente un instrumento para acumular experiencia exportadora como antesala a la conquista de otros mercados. La integración regional —los diversos procesos subregionales, la ALALC/ALADI y el mercado común latinoamericano, en la propuesta más ambiciosa— se convirtió, de esta manera, en un elemento decisivo del “modelo mixto” impulsado por Prebisch y la CEPAL desde fines de los años cincuenta (CEPAL, 1959). Era vista, así, como la forma para ampliar los espacios dentro de los cuales tenía lugar el “desarrollo desde dentro”, para tornarlo más eficiente.

Las asimetrías internacionales características del sistema “centro-periferia”, la necesidad de adoptar estrategias activas de “desarrollo desde dentro”, incluidas aquellas dirigidas a enfrentar los problemas especiales que genera la “heterogeneidad estructural” y el papel crítico de la integración regional, constituyen tres ejes centrales del pensamiento de Prebisch. El resto de este artículo muestra la relevancia que tienen en la agenda del desarrollo de comienzos del siglo XXI.

2. Las asimetrías internacionales

La tendencia a la ampliación de las desigualdades ha sido una característica persistente de la economía mundial durante los dos últimos siglos. Los estudios empíricos indican, en efecto, que la convergencia en los niveles de ingreso por habitante ha sido un evento más bien escaso y se ha limitado, de hecho, a los países más industrializados después de la Segunda Guerra Mundial y, más específicamente, durante la “edad de oro” (1950-1973). No fue una característica de los países industrializados antes de esa guerra (Maddison, 1991), ni tampoco de los países en desarrollo desde entonces (Ros, 2000, cap. 1). Sin embargo, ha habido episodios de rápido crecimiento en el mundo en desarrollo en algunos períodos: América Latina fue, de hecho, la región de mayor crecimiento en el mundo entre las dos guerras mundiales y algunos países asiáticos lo han sido en algunos períodos posteriores a la segunda de ellas: los países petroleros del Medio Oriente, los tigres asiáticos, y China y la India, en diferentes subperíodos (Maddison, 1995). Sin embargo, salvo en el Japón, estos procesos no han logrado una convergencia con los patrones de desarrollo del mundo industrializado, y en la mayoría de los casos se han

⁵ Este es el término que utiliza un reciente estudio de historia económica (Cárdenas, Ocampo y Thorp, eds., 2000b, cap. 1).

⁶ Esto coincide con lo que Prebisch identifica como la tercera etapa de su pensamiento (Prebisch, 1987, pp. 9-21). Una de sus expresiones más claras es, sin duda, Prebisch (1963).

⁷ Véanse, al respecto, tres versiones recientes de la historia del pensamiento de la CEPAL: Bielschowsky (1998), CEPAL (1998) y Rosenthal (2001). Las razones de esta visión (que tiene ahora, fundamentalmente, un interés histórico) estuvieron asociadas a tres consideraciones: i) los costos de transmisión que generaría el desmantelamiento de las estructuras de protección; ii) la idea de que era posible racionalizar la estructura de incentivos a las exportaciones para compensar los costos de la protección; y iii) que existía alguna complementariedad entre protección y desarrollo exportador; en particular, en presencia de economías de escala, el mercado local servía de “base” para la conquista de los mercados externos (un argumento que posteriormente Krugman, 1990, cap. 12, denominó “sustitución de importaciones como promoción de exportaciones”). Prebisch y la CEPAL siempre reconocieron, sin embargo, que los altos niveles de protección podían generar ineficiencias y sesgos antiexportadores insalvables.

interrumpido. Cabe agregar que, aun al interior de América Latina, no hay ninguna tendencia clara a la convergencia: las desigualdades que se establecieron hace cerca de un siglo han tendido a mantenerse a lo largo del tiempo (Cárdenas, Ocampo y Thorp, eds., 2000a, cap. 1, y 2000b, cap. 1).

La persistencia e incluso la ampliación de estas desigualdades internacionales ha tenido lugar en medio del impresionante proceso de industrialización que han experimentado los países en desarrollo en el último medio siglo (y América Latina desde antes). Este proceso se ha traducido, por lo tanto, en una mayor diversificación de la estructura productiva del mundo en desarrollo, excepto en las regiones más atrasadas. No obstante, han subsistido importantes asimetrías en la estructura productiva a nivel mundial: la alta concentración del progreso técnico en los países del centro, que determina sus fuentes de competitividad; su continuo predominio en la producción de maquinaria y equipo e igualmente su papel dominante en la conformación de las grandes empresas transnacionales.

La consecuencia más importante de las asimetrías de la economía mundial es que las oportunidades económicas de los países en desarrollo siguen estando determinadas en gran medida por su posición dentro de esta jerarquía internacional. Hay ciertamente “propagación de progreso técnico” desde el centro, a través de los canales ya mencionados. No obstante, utilizando los términos de Prebisch, dicha propagación ha seguido siendo “relativamente lenta e irregular”, y sus frutos se han distribuido desigualmente en los países en desarrollo, manteniendo o incluso ampliando su “heterogeneidad estructural”. Dentro del “objetivo móvil” que representa la frontera tecnológica mundial (Pérez, 2001), pocos países —y pocos sectores y empresas dentro de ellos— logran moverse más rápido y reducir así su atraso tecnológico; muchos otros sólo logran avanzar al ritmo de la frontera y no pocos se quedan rezagados.⁸

Por otra parte, la alta vulnerabilidad de los países en desarrollo frente a perturbaciones externas continúa siendo notoria e incluso ha tendido a incrementarse con la creciente integración de la economía internacional. Sin embargo, la naturaleza de la vulnerabilidad ha ido cambiando en el último medio siglo. Aunque la transmisión de los choques externos a través del comercio —tanto en forma directa, a través de menores ventas,

como indirectamente, a través del deterioro cíclico de los términos de intercambio— ha continuado siendo importante, los choques financieros han pasado a ocupar un papel protagónico, reviviendo, por lo demás, patrones que ya se habían observado en el pasado en muchos países latinoamericanos, especialmente durante el auge y colapso financiero de las décadas de 1920 y 1930.

La vulnerabilidad es el resultado de asimetrías básicas en las estructuras financieras y en el funcionamiento macroeconómico, particularmente en la profundidad del desarrollo financiero y en el grado de autonomía macroeconómica de los países (Ocampo, 2001c). Las asimetrías financieras son fundamentalmente cuatro: i) la disparidad entre el tamaño de los mercados financieros de los países en desarrollo y las presiones especulativas que enfrentan;⁹ ii) la naturaleza de las monedas en las cuales está denominada la deuda externa; iii) las estructuras de plazos que proporcionan los mercados financieros, y iv) el alcance de los mercados secundarios. Estas tres últimas características implican que, en los países en desarrollo, aquellos agentes que pueden acceder a los mercados internacionales (el gobierno y las grandes empresas) enfrentan descalces de monedas, en tanto que aquellos que carecen de dicho acceso (las empresas pequeñas) enfrentan descalces de plazos, pero es en general imposible disponer de una estructura financiera que evite simultáneamente ambos riesgos. En conjunto, esto quiere decir que los mercados financieros de los países en desarrollo son significativamente más “incompletos” que los internacionales y, por ende, que una parte de la intermediación financiera debe llevarse a cabo necesariamente a través del mercado internacional. Significa, también, que la integración financiera internacional es una integración entre socios desiguales.¹⁰

Por su parte, las asimetrías macroeconómicas están asociadas al hecho de que las monedas internacionales son las monedas de los países industrializados y a la naturaleza de los flujos de capital: mientras los flujos de capital entre países desarrollados tienen un carácter anticíclico (Eatwell y Taylor, 2000), los flujos entre países desarrollados y países en desarrollo tienen un carácter claramente procíclico. Este comportamiento está asociado a la índole residual de los flujos de capital hacia los países en desarrollo o, para utilizar los términos de Palma (2001), a la naturaleza

⁸ Véase en Katz (2000) y CEPAL (2001a) información reciente sobre este tema para el caso latinoamericano.

⁹ Véase, por ejemplo, Council on Foreign Relations (1999), cap. III.
¹⁰ CEPAL (2000), cap. 8, y Studart (1996).

de “deudores de última instancia” que tienen dichos países.

El resultado conjunto de estos factores es que mientras los países industrializados tienen mayores márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas —margen que es ciertamente mayor en los Estados Unidos que en el resto de las economías industrializadas, gracias a que dispone de la principal moneda internacional—, lo que induce una respuesta estabilizadora de los mercados financieros, las economías de los países en desarrollo carecen en gran medida de dichos márgenes, ya que los mercados financieros tienden a agudizar el ciclo y los actores del mercado esperan que las autoridades se comporten en forma procíclica. En una perspectiva histórica, esto indica que, mientras los países industrializados lograron liberarse en gran medida de las reglas del juego del patrón oro, dichas reglas continúan determinando el comportamiento macroeconómico de los países en desarrollo, e incluso se han vuelto cada vez más relevantes. De esta manera, las asimetrías macroeconómicas entre centro y periferia características de la era del patrón oro (Triffin, 1968; Aceña y Reis, eds., 2000) se han agudizado. Los arreglos multilaterales, especialmente la intervención del Fondo Monetario Internacional, aunque proporcionan alivios coyunturales, están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad durante las crisis —de una “(macro)economía de depresión”, para usar la expresión de Krugman (1999)—. En forma más estricta, lo que caracteriza a las economías de los países en desarrollo es la tendencia a alternar fases de “macroeconomía de bonanza” con fases de “macroeconomía de depresión” (CEPAL, 2000, cap. 8, y 2001b).

A las consideraciones anteriores cabe agregar que existe una asimetría adicional en la economía internacional, asociada con el contraste entre la creciente movilidad de capitales y la restricción a la movilidad internacional de mano de obra, especialmente de aquella con menores grados de calificación. Como lo ha señalado Rodrik (1997), las asimetrías en la movilidad internacional de distintos factores de producción generan sesgos en la distribución del ingreso en favor de los factores más móviles y en contra de los menos móviles. Estas asimetrías tienen un componente “centro-periferia”, en la medida en que los países en desarrollo tienen una abundancia relativa de los factores de producción menos móviles: mano de obra con bajos niveles de calificación y recursos naturales. De hecho, la ausencia de movilidad internacional de mano de obra fue vista por Prebisch (1951) como una de las imper-

fecciones básicas de la economía internacional, que desempeñaba un papel esencial en la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo.

Por último, es necesario agregar que la economía internacional se caracteriza también por imperfecciones básicas que tienen un carácter “sistémico” más que de “centro-periferia”. La primera es el contraste entre el desarrollo dinámico de los mercados y el rezago en la construcción de una gobernabilidad global, que ha conducido a un suministro subóptimo de “bienes públicos globales” (Kaul, Grunberg y Stern, comps., 1999). La segunda es la enorme diferencia entre la rápida globalización de algunos mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional o, con más precisión, la carencia de instrumentos efectivos de carácter internacional para garantizar el cumplimiento de las metas de desarrollo que se reiteran de manera periódica, más recientemente en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. La tercera es el carácter incompleto de la agenda internacional, que tiene también en alguna medida dimensiones “centro-periferia”, dada la ausencia de temas de alto interés para los países en desarrollo, como la movilidad internacional de mano de obra o la liberalización acelerada, por los países desarrollados, de mercados de alto interés para los países en desarrollo (Ocampo, 2001a).

Este análisis indica que la agenda global debe incluir tanto los temas “sistémicos”, asociados a la provisión de “bienes públicos globales”, como aquellos relacionados con la corrección de las asimetrías internacionales existentes. Estos temas “centro-periferia” incluyen fundamentalmente la corrección de las asimetrías en materia productiva y tecnológica, de las asimetrías financieras y macroeconómicas que inducen las elevadas vulnerabilidades cíclicas de los países en desarrollo, y de aquellas asociadas a los distintos grados de movilidad internacional de los factores de producción.

A partir de la creación de la UNCTAD, bajo influencia directa de Prebisch,¹¹ se reconoció explícitamente la necesidad de corregir las asimetrías que caracterizaban, y siguen caracterizando, al sistema económico internacional. Los compromisos en materia de flujos de asistencia oficial para el desarrollo y el “trato especial y diferenciado” a los países en desarrollo en materia comercial fueron algunos de los resultados

¹¹ Véase, por ejemplo, su primer informe a la UNCTAD (Prebisch, 1964).

parciales, aunque relativamente frustrantes, de este esfuerzo por construir un “nuevo orden económico internacional”. Esta visión se ha erosionado radicalmente en las últimas décadas (CEPAL, 2001c, cap.VIII) y ha sido sustituida por un paradigma alternativo, según el cual el objetivo básico en el reordenamiento de la economía internacional debe ser el de asegurar un “campo de juego nivelado” que garantice el funcionamiento eficiente de las libres fuerzas del mercado. En este esquema, las ganancias fundamentales para los países en desarrollo residen en el eventual desmonte del proteccionismo de los países industrializados a los sectores “sensibles”, las garantías que ofrece al desarrollo exportador un marco comercial internacional con reglas claras y estables, y el diseño de políticas macroeconómicas preventivas que sirvan para “autoprotgerse” contra la volatilidad financiera internacional. La corrección de las asimetrías internacionales sólo se mantiene, en esta visión, en el reconocimiento de la responsabilidad internacional hacia los países menos adelantados, replicando a nivel internacional la visión de la política social como una estrategia de focalización de las acciones del Estado hacia los sectores más pobres.

Si bien todas estas acciones son deseables, ¿serán suficientes por sí mismas para generar una mayor convergencia en los niveles de desarrollo? A la luz de las consideraciones anteriores, la respuesta es posiblemente negativa. Esta agenda no se aboca a las asimetrías que tienden a generar divergencia en los patrones de desarrollo. Por otra parte, la “nivelación del campo de juego” implica restricciones a los países en desarrollo, particularmente de ingreso medio, que los propios países industrializados nunca enfrentaron en etapas anteriores de su historia: estándares de protección a la propiedad intelectual característicos de países generadores de tecnología y limitaciones a la adopción de políticas orientadas a promover nuevos sectores productivos, tanto para el mercado interno como para la exportación (Chang, 2001). Finalmente, los problemas que genera una institucionalidad financiera internacional claramente incompleta, unida a la política de intervenir menos en los mercados financieros para evitar el “riesgo moral” y a medidas orientadas a reducir el riesgo en que incurren los grandes agentes financieros (la mayor ponderación del riesgo que proponen los nuevos criterios del Comité de Basilea de regulación bancaria) pueden terminar contribuyendo a “resolver” el problema de la volatilidad de los flujos de capital por la vía más indeseable posible: elevando indebidamente el costo del endeudamiento

externo de los países en desarrollo, lo que puede conducir a una reducción permanente de los flujos de capital hacia ellos.

Así las cosas, el diseño de una agenda internacional equilibrada pasa inevitablemente por corregir las asimetrías del sistema económico internacional con acciones en tres frentes: i) aplicar mecanismos que aceleren la “propagación de progreso técnico” desde el centro: la transferencia de tecnología, a través de distintas formas de “trato especial y diferenciado”; ii) contribuir a través de las instituciones financieras internacionales a aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que no tienen acceso al crédito en los mercados privados internacionales, y a acelerar el desarrollo financiero en los países en desarrollo, como única forma de compensar a largo plazo las asimetrías que caracterizan al sistema financiero internacional, y iii) garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que la movilidad internacional de capitales.

3. El desarrollo desde dentro

En la visión de Prebisch, la importancia de corregir las asimetrías que caracterizan el sistema económico internacional implicaba, en cualquier caso, el reconocimiento del papel igualmente decisivo de las políticas adoptadas por los propios los países en desarrollo para transformar sus estructuras económicas y sociales. La corrección de estas asimetrías contribuía a construir un “ambiente facilitador” para los esfuerzos por generar un “desarrollo desde dentro”.

A nivel institucional, hoy se reconoce ampliamente que la estrategia de desarrollo debe contribuir a generar pactos sociales sólidos, que garanticen la estabilidad política; sistemas legales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad a los contratos; y una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Sin embargo, aunque estos marcos institucionales sirven como telón de fondo para el proceso de desarrollo, no explican los impulsos concretos al crecimiento que experimentan las economías, ni tampoco su agotamiento.¹² Estos

¹² En la terminología de Maddison (1991), se refieren a la “causalidad última” y no a la “causalidad inmediata” del crecimiento económico. Véase también Ocampo (2001b).

impulsos están relacionados más directamente con los temas mencionados en las secciones anteriores: la reducción de las vulnerabilidades macroeconómicas y financieras, la velocidad de transformación de la estructura productiva, y las conexiones entre los patrones de crecimiento y la equidad, en especial la "heterogeneidad estructural" de los sectores productivos.

a) *Reducción de la vulnerabilidad macroeconómica y financiera*

Como ya se ha señalado, el énfasis en el primero de estos campos se ha venido desplazando de las perturbaciones comerciales, en las cuales concentró en gran medida su atención Prebisch, hacia aquellas de origen financiero. En esta materia, la experiencia latinoamericana de las últimas décadas permite deducir varios "hechos estilizados" que deben tenerse en cuenta en el diseño de mejores políticas macroeconómicas (CEPAL, 2000 y 2001b; Ffrench-Davis, 1999; Ocampo, 2000):

i) No existe una definición simple de estabilidad macroeconómica. El retorno a la disciplina fiscal y a tasas de inflación bajas no se ha traducido, en efecto, en mayor estabilidad en términos reales, es decir, del crecimiento del PIB y del empleo. Los avances mencionados tampoco se han reflejado en mejores resultados de las cuentas externas, debido a que los déficit privados no se han mantenido bajo control. Por lo tanto, la preocupación por la solidez de las cuentas fiscales debe estar acompañada de medidas que impidan la acumulación de déficit privados insostenibles.

ii) La inestabilidad real también es costosa. Genera estrategias defensivas por parte de las empresas, que postergan sus decisiones de invertir, originando así efectos adversos sobre el crecimiento económico. En las fases descendentes del ciclo hay, además, pérdidas irreversibles de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales "tácitos", contactos comerciales, reputación de la empresa), particularmente cuando están acompañados de crisis financieras. Por estos motivos, hay una relación inversa entre crecimiento económico e inestabilidad real. Como veremos más adelante, a lo largo del ciclo se producen también importantes asimetrías sociales.

iii) En materia financiera, los balances son tan importantes como los flujos. En efecto, las crisis financieras se han originado no sólo en déficit en cuenta corriente insostenibles, sino también en estructuras financieras inadecuadas en el sector público y, particularmente, en el sector privado, es decir, excesivamen-

te cargadas hacia pasivos de corto plazo o sujetas a riesgos de aumento de las tasas de interés o de los ritmos de devaluación.

iv) En ausencia de una política fiscal con un horizonte de mediano o largo plazo, apoyada por las instituciones apropiadas (fondos de estabilización), el mantenimiento de bajos déficit fiscales es estrictamente una política procíclica. Ella induce a expansiones del gasto durante los períodos de auge, basadas en ingresos públicos transitorios. Los recortes en función de las caídas coyunturales de los ingresos acentúan, con posterioridad, las crisis y, por esta vía, la reducción de los ingresos públicos.

v) En los países en desarrollo, la autonomía monetaria es limitada bajo cualquier régimen cambiario. Este hecho siempre se ha reconocido en relación con los sistemas de cambio fijo o semifijo. Sin embargo, lo mismo acontece cuando la tasa de interés se maneja en forma procíclica en regímenes de tipo de cambio variable, con el propósito de evitar las fluctuaciones del tipo de cambio. Dado el papel esencial que cumple el tipo de cambio en economías abiertas, determinante tanto de la competitividad como del nivel de precios, algún grado de intervención en los mercados cambiarios puede ser necesario, pero el manejo procíclico de la tasa de interés es ciertamente un camino inadecuado. Por este motivo, pese a sus limitaciones, la regulación prudencial de los flujos de capital puede agregar importantes grados de autonomía a la política monetaria.

vi) La credibilidad no necesariamente se construye con "pilotos automáticos". En la medida en que los flujos de capital son procíclicos, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o una moneda extranjera) puede traducirse en ciclos económicos más intensos. En tal caso, es posible que el mercado no valide, mediante una reducción del riesgo país, el hipotético aumento de "credibilidad". Por otra parte, se pierden grados de libertad para enfrentar choques externos o internos. En ambas circunstancias, los agentes privados pueden poner en duda la sostenibilidad de las propias reglas y los elevados costos de su ruptura. Por estos motivos, la administración prudente de la flexibilidad macroeconómica puede ser, a la larga, un mejor camino para construir una mayor credibilidad de las políticas que la adopción de reglas excesivamente rígidas.

Estas lecciones indican que el concepto de estabilidad macroeconómica debe ampliarse, para incluir no sólo la estabilidad de precios y el mantenimiento

de déficit fiscales bajos, sino también la estabilidad de los ritmos de crecimiento económico, del empleo, de las cuentas externas y de los sistemas financieros nacionales, así como horizontes plurianuales en el diseño de la política fiscal. Implican también que es necesario reconocer que las autoridades enfrentan disyuntivas complejas para garantizar una estabilidad macroeconómica en este sentido amplio del término, ya que no existe una asociación simple entre sus distintos componentes.

La línea más promisoría sugiere que, para lograr este resultado, es necesario combinar en forma pragmática tres conjuntos de políticas. El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas —fiscales, monetarias y cambiarias— consistentes y flexibles, destinadas tanto a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas o que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más relevantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y bursátiles durante los períodos de bonanza, como a facilitar la reactivación durante las crisis. El segundo es un riguroso sistema de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con una clara orientación anticíclica, que establezca normas más estrictas en los períodos de euforia financiera para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios durante estos períodos. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado (CEPAL, 2000, cap. 8; Ocampo, 2000).

Las regulaciones prudenciales de la cuenta de capitales, que se aplican en períodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden desempeñar un papel esencial como “política de pasivos”, fomentando una estructura de financiamiento externo sesgada hacia pasivos de largo plazo, pero también, como ya lo hemos señalado, como un instrumento que proporciona una mayor autonomía a la política monetaria para adoptar políticas anticíclicas. A largo plazo, sin embargo, el instrumento principal para romper las asimetrías que caracterizan el sistema financiero internacional, a las cuales está asociado el comportamiento macroeconómico procíclico de los países en desarrollo, es un desarrollo financiero profundo en dichos países, que garantice un desarrollo adecuado de los segmentos de largo plazo del mercado y también de los mercados secundarios de los títulos correspondientes.

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados

financieros internacionales generan fuertes incentivos a gastar en exceso durante los períodos de euforia financiera y a ajustarse en exceso durante las crisis. Por ello, las políticas macroeconómicas anticíclicas de los países en desarrollo deben estar respaldadas por una institucionalidad internacional apropiada. En particular, las instituciones financieras internacionales deben asumir la función esencial de compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos financieros mediante una regulación adecuada en los países industrializados, y también ofrecer mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas, tanto mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, como a través de mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2001c).

b) *Una transformación productiva dinámica*

Una mayor estabilidad macroeconómica, aun en el sentido amplio en que hemos definido este término, es condición necesaria pero no suficiente para garantizar un rápido crecimiento económico. Esto es precisamente lo que señalan las diferentes variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, de las cuales hace parte Prebisch, al destacar que distintos sectores económicos tienen una capacidad muy diferente de “propagar el progreso técnico” y, por ende, de dinamizar la economía, generando una estrecha relación entre dinámica estructural, inversión y crecimiento económico. El liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas, que conforman los “núcleos dinámicos” en cada momento del tiempo, es, en esta visión, el elemento esencial del crecimiento económico.

Muchas escuelas de pensamiento han analizado las características de esta dinámica estructural. Algunas de ellas han señalado que, debido a la complementariedad (encadenamientos) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos del crecimiento de un sector pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000). Tal dinámica sectorial puede dar origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señalara Hirschman (1961). La dinámica tecnológica puede generar, a su vez, procesos de “destrucción creativa”, para utilizar la terminología de Schumpeter (1962, cap. VIII). Dado que el conocimiento técnico, y el conocimiento en general, no se transmiten por medio de manuales

detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

Aunque se podrían emplear otras formulaciones, una que capta la esencia de la dinámica estructural se centra en dos conceptos fundamentales: i) las innovaciones y sus procesos asociados de aprendizaje; y ii) el desarrollo de encadenamientos productivos (CEPAL, 2000, cap. 9; Ocampo, 2001b). En este contexto, debe considerarse como "innovación" toda nueva forma de hacer las cosas: las nuevas tecnologías, pero también el desarrollo de nuevos sectores o productos, nuevas estrategias de comercialización y la apertura de nuevos mercados. En los países en desarrollo, muchas de estas "innovaciones" están asociadas a la exitosa adaptación de tecnologías y actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, en este último caso mediante la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas. Todas las innovaciones, en este sentido amplio del término, conllevan procesos de aprendizaje y difusión, muchos de los cuales se caracterizan por la generación de economías de escala dinámicas. Esto se aplica por igual a la innovación tecnológica y al desarrollo de nuevos sectores productivos y también de nuevas redes de mercado, donde dichas economías están asociadas a la reducción de los costos de transacción a lo largo del tiempo. El segundo concepto resalta el papel de las externalidades que los agentes y sectores económicos generan entre sí (Hirschman, 1961) y que determinan el grado de "competitividad sistémica" de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990).

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para señalar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía en desarrollo dinámica, un tema antiguo de la literatura sobre "industrialización tardía". Siguiendo una vieja tradición en política industrial, Chang (1994) ha resaltado la importancia de reducir los "costos de coordinación" que caracterizan el desarrollo de nuevos sectores sujetos a importantes complementariedades. Rodrik (1999) ha señalado la importancia de una "estrategia nacional de inversiones" que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la CEPAL (2000) se ha referido a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural. Amsden (2001) ha destacado, por su parte, la fun-

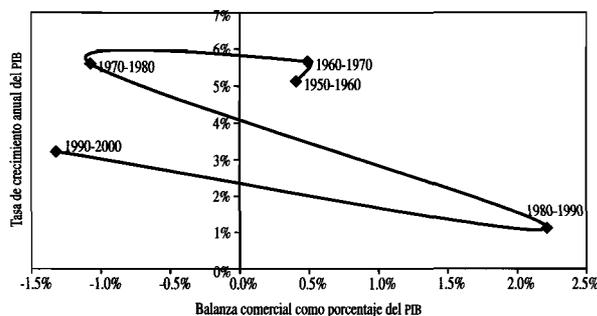
ción crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de "mecanismos de control recíproco" que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de "captación de rentas".

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo?

Los resultados alcanzados hasta el momento en América Latina no son alentadores en este sentido. En efecto, el mayor dinamismo exportador de la historia económica de la región estuvo acompañado, en la última década del siglo XX, de un crecimiento económico mediocre. Los elementos "destructivos", derivados de la desintegración de los encadenamientos productivos nacionales y de los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades generadas por la expansión de las empresas transnacionales o por patrones de desarrollo exportador altamente intensivos en insumos importados o en recursos naturales (CEPAL, 2001a). El gráfico 1 sintetiza esta realidad, al mostrar que el ritmo de crecimiento económico en los años noventa fue más de dos puntos inferior al de los años cincuenta a setenta, pero generó un déficit comercial similar al de los años setenta y superior al de las dos décadas anteriores. Más aún, como lo ha señalado la UNCTAD (1999, cap. IV), en el mundo en desarrollo este desplazamiento adverso de la relación entre crecimiento económico y balanza de comercio es virtualmente universal.

GRAFICO 1

Balanza comercial y tasa de crecimiento del PIB



Fuente: CEPAL

Estas consideraciones destacan la importancia de combinar la estabilidad macroeconómica, en el sentido amplio del término, con una política activa de desarrollo productivo. De acuerdo con las consideraciones anteriores, los dos elementos esenciales de la estrategia son: i) acelerar el ritmo de innovaciones, incluidos la transferencia de tecnología, el desarrollo de nuevos sectores productivos y la conquista de nuevos mercados, y apoyar los procesos de aprendizaje que caracterizan todos estos procesos; y ii) ayudar a reducir los costos de coordinación para explotar las sinergias entre empresas y sectores productivos que contribuyen a generar "competitividad sistémica". Esta política requiere un importante esfuerzo institucional y organizacional, con miras a desarrollar los instrumentos adecuados para las economías abiertas de hoy y, por ende, con un sesgo hacia la inserción activa en los mercados internacionales. Estos esfuerzos son tanto más significativos cuanto que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o se debilitaron significativamente durante la fase de liberalización de las economías.

Una política de este tipo requiere también que la comunidad internacional reconozca dichas estrategias como un componente esencial de un crecimiento dinámico de los países en desarrollo. A la luz de los problemas que enfrentan actualmente dichos países para garantizar una transformación productiva dinámica, esto implica un "trato especial y diferenciado" en tres áreas: i) esquemas de protección a la propiedad intelectual que ayuden a fomentar la transferencia de tecnología; ii) fomento temporal a industrias de sustitución de importaciones; y iii) especialmente en las condiciones actuales, fomento temporal de nuevas exportaciones ("industrias incipientes de exportación"), a través del uso de incentivos orientados a diversificar

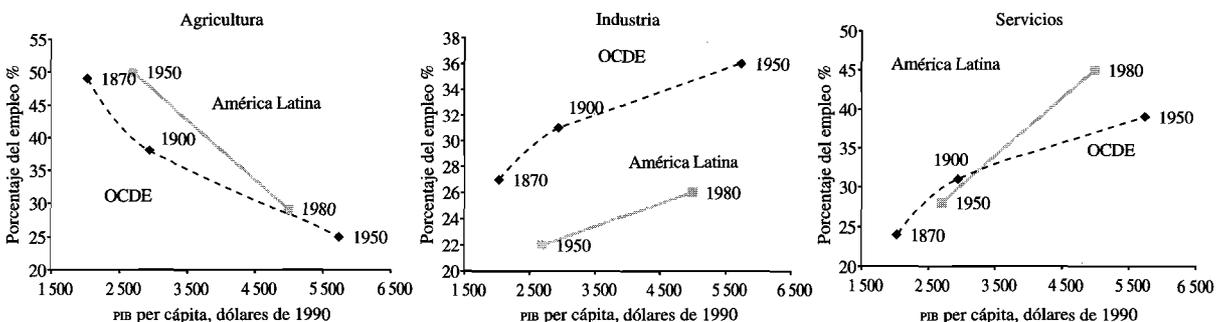
la oferta exportadora, así como de mecanismos que permitan aumentar los contenidos nacionales de las exportaciones (por ejemplo, a través de acuerdos sectoriales apoyados por convenios de desempeño exportador). Todo esto exige, como es obvio, buscar los instrumentos apropiados, con el fin de evitar que estos mecanismos generen entre los países una competencia estéril por atraer industrias susceptibles de relocalización.

c) *Los efectos de las transformaciones económicas sobre la equidad*

La contundencia de la observación de Prebisch sobre las dificultades que ha enfrentado históricamente la industrialización en los países en desarrollo, y en América Latina en particular, para absorber mano de obra se resume en el gráfico 2. Tanto al comienzo (1950) como al final (1980) de su fase de industrialización más acelerada, la participación del empleo industrial en el empleo total fue inferior en América Latina en cerca de diez puntos porcentuales a lo que había sido típico en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) cuando, alrededor de medio siglo antes, habían alcanzado los mismos niveles de producto interno bruto por habitante. El excedente de mano de obra fue absorbido primero por el sector rural, pero ya para 1980 estaba mayoritariamente empleado en servicios urbanos. Dada la forma de absorción del excedente de fuerza de trabajo característica de mediados del siglo XX, Prebisch (1951) asoció dicho fenómeno con el deterioro de los precios de las materias primas. Tres décadas más tarde, éste se había convertido en América Latina en una fuente de presión sobre la distribución del ingreso a nivel urbano.

GRAFICO 2

Estructura sectorial del empleo: América Latina 1950-1980 y OCDE 1870-1950



Fuente: Maddison (1989, 1995).

El concepto de “heterogeneidad estructural”, que desarrolló Pinto (1970) para captar este fenómeno, es ciertamente preferible al tradicional de “dualismo”, porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse en términos del contraste entre un “sector moderno” y un “sector tradicional”, y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que sucedió en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas transnacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada diez trabajadores urbanos (CEPAL, 2001a y 2001d).

La heterogeneidad estructural implica la inexistencia de mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico general. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, la heterogeneidad estructural puede incluso acentuarse. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre el empleo y la equidad (véase, por ejemplo, Taylor y Vos, 2001).

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores dinámicos y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden desempeñar un papel trascendental en fomentar tales encadenamientos. Asimismo, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genere un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos —capital, tecnología, capacitación y tierras— de los pequeños productores rurales y urbanos tienen trascendental importancia, tanto en términos de crecimiento como de equidad.

A estos encadenamientos de carácter estructural se agregan otros asociados a la volatilidad macroeconómica: las importantes asimetrías en los efectos sociales que genera el ciclo económico. En efecto, en las fases descendentes se destruyen empleos y aumenta la

incidencia de la pobreza; cuando se retorna al nivel del PIB por habitante anterior a la crisis, no necesariamente se regresa a los mismos niveles de desempleo ni de pobreza. Esto es lo que indica ciertamente la historia latinoamericana de las dos últimas décadas: pese a que el PIB por habitante retornó a mediados del decenio de 1990 a los niveles anteriores a la crisis de la deuda, todavía a fines de la década no se había llegado a los niveles de pobreza de entonces. Cabe agregar que a nivel individual, el desempleo afecta las trayectorias laborales en forma permanente: se pierde experiencia, reputación y conexiones laborales de tal forma que, cuando los trabajadores regresan al mundo laboral, obtienen remuneraciones significativamente más bajas o sólo logran reengancharse en el mercado a través de trabajos por cuenta propia (CEPAL, 2001d). Los problemas son obviamente más críticos cuando la necesidad de complementar los ingresos familiares obliga a los hijos a abandonar el estudio, con lo cual se afectan permanentemente sus propias trayectorias laborales. Por lo demás, en ausencia de instituciones que protejan a los trabajadores contra el desempleo, la inestabilidad en la demanda de mano de obra es, en sí misma, costosa en términos sociales.

Estas interconexiones de los patrones de crecimiento económico con la equidad resaltan un hecho básico: la equidad descansa, sin duda, sobre una política social muy activa, pero no únicamente sobre ella. Los ritmos y la estabilidad del crecimiento económico también importan y, muy especialmente, la forma como los patrones de transformación productiva contribuyen a reducir o a ampliar la “heterogeneidad estructural”. Por este motivo, aun esfuerzos ambiciosos en materia educativa se verán frustrados si no hay una generación dinámica de empleos de calidad. En tales condiciones, las conexiones hipotéticas entre acumulación de capital humano y crecimiento no se materializan y se genera simplemente una mayor “devaluación educativa” (ocupación de los mismos puestos de trabajo por personas de mayor nivel educativo) o emigración de mano de obra educada hacia el exterior.

Por lo demás, la persistente e incluso creciente informalidad urbana y el aumento de la inestabilidad laboral hacen evidente la importancia de políticas de seguridad social universales, solidarias e integrales, que incluyan mecanismos orientados a incorporar a los trabajadores informales y, de acuerdo con el grado de desarrollo de los países, constituyan gradualmente seguros de desempleo. También es importante poner en marcha mecanismos que promuevan una mayor adaptación de la fuerza de trabajo al cambio tecnológico y

al ciclo económico, que evite que el desempleo sea el mecanismo básico de ajuste; en particular, mecanismos que combinen políticas agresivas de capacitación laboral con el "diálogo social" a nivel de país, sector y empresa para reestructurar los sectores productivos en un marco de estabilidad del empleo (CEPAL, 2000, cap. 5). Las redes de protección social y los esquemas permanentes que permitan poner en marcha con oportunidad programas de generación de empleos de emergencia deben visualizarse, en este contexto, como instrumentos intermedios, que deben evolucionar en el largo plazo hacia sistemas integrales de seguridad social.

Las interconexiones descritas muestran, además, la importancia de diseñar marcos integrados de política. Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que lo faciliten e incluso la tendencia que ha prevalecido en las dos últimas décadas a reforzar asimétricamente las instituciones macroeconómicas, por encima no sólo de las sociales, sino también de las responsables de las políticas de desarrollo productivo. Es necesario, por ello, reorientar radicalmente los esquemas institucionales para consolidar sistemas que permitan una coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el centro del diseño de la política económica, y se "visibilicen" los efectos sociales de las políticas económicas, tanto coyunturales como estructurales.

Cabe anotar que las consideraciones anteriores no agotan ciertamente los nexos positivos que puedan existir entre equidad y desarrollo, que aparte las interacciones entre capital humano y empleo de calidad, y los efectos beneficiosos de una mejor distribución de los activos productivos, pueden incluir encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo constituyeron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta; afortunadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el debate económico reciente (véase, por ejemplo, Ros, 2000, cap. 10). Debe anotarse, sin embargo, que no todas las conexiones son positivas. De hecho, la obra tardía de Prebisch (1976, 1981 y 1987) está imbuida de consideraciones, basadas en la experiencia latinoamericana de aquellos años, sobre la forma como la presión sobre los niveles salariales y el gasto público puede generar formas de inestabilidad macroeconómica que terminan por interrumpir el crecimiento económico.

4. La integración regional

Desde el punto de vista de las visiones clásicas de la integración, asociadas al pensamiento de Prebisch, la historia de la integración latinoamericana contiene una doble paradoja. Por una parte, las fuerzas proteccionistas que predominaron en la región en los años sesenta y setenta generaron procesos de integración que, en lo fundamental, restringieron su alcance a sectores no competitivos. De esta manera, una de las virtudes fundamentales de la integración, la racionalización de la sustitución de importaciones (CEPAL, 1959), sólo se alcanzó en forma muy limitada. Además, durante la crisis de la deuda de los años ochenta, los esquemas de integración regional estuvieron a punto de sucumbir ante el uso generalizado de la protección y de las devaluaciones competitivas como instrumentos de ajuste de las economías.

El vigor que caracterizó el proceso de integración regional desde fines de los años ochenta fue igualmente paradójico. En efecto, en las visiones más ortodoxas que dominaban entonces las concepciones del desarrollo, la integración era vista como una fuente de distorsión en los flujos de comercio. La coincidencia de los procesos de apertura comercial unilateral con la revitalización de la integración regional fue, por lo tanto, una concesión histórica a las visiones que habían servido para justificar la integración regional en épocas anteriores y, en particular, a la idea de que la integración era una fuente de creación más que de desviación de comercio y, más aún, una fuente de flujos de comercio con mayores contenidos tecnológicos que los que resultan de la apertura unilateral.

Estas virtudes se han materializado en la práctica. En efecto, el crecimiento del comercio intrarregional fue extremadamente dinámico entre 1990 y 1997, en particular en los dos acuerdos de integración sudamericanos, el Mercosur y la Comunidad Andina, donde se multiplicó por 5 y por 4.2 veces, respectivamente, durante estos años. Como resultado de ello, además, se revirtió la relación histórica según la cual la intensidad del comercio intrarregional era mayor para las economías más pequeñas. Hacia 1997, los mayores flujos relativos de comercio intrarregional se concentraban, de hecho, en el Mercosur. En todos los acuerdos regionales de integración existe, sin embargo, un largo camino por recorrer si el punto de referencia es la Unión Europea, donde el comercio intrarregional ha representado en torno al 60% del comercio total durante las últimas décadas. Cabe anotar, por otra parte, que el comercio intrarregional ex-

perimentó una caída pronunciada con la crisis asiática. Los más afectados fueron los flujos entre países sudamericanos, que se recuperaron, sin embargo, en forma vigorosa en el 2000. Esto implica, por lo tanto, que las elasticidades de dicho comercio a la actividad económica son hoy en día muy elevadas (CEPAL, 2001c).

Por otra parte, los flujos comerciales intrarregionales se concentran en bienes industriales, especialmente aquellos con mayor contenido tecnológico. Este patrón es particularmente evidente cuando se excluye México, cuyas ventas de productos manufacturados a Estados Unidos han crecido rápidamente a partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 1999, por ejemplo, el 81% de las exportaciones intrarregionales correspondía a productos manufactureros, en comparación con el 65% en el conjunto de las ventas externas (excluyendo a México). El contraste es mayor cuando sólo se incluyen productos no tradicionales. Como resultado, el comercio intrarregional absorbía entonces el 35% de las exportaciones manufactureras, concentrado en los productos de mayor contenido tecnológico.

La visión según la cual existe una complementariedad entre los procesos generales de apertura comercial y la integración fue bautizada por la CEPAL (1994) con el nombre de "regionalismo abierto". Esta complementariedad indica que, pese a los avances en materia de información y comunicaciones, las economías externas y de escala (incluidas las economías de especialización) y los costos de transacción asociados a la distancia siguen siendo importantes. Estos últimos incluyen no sólo los costos de transporte, sino también aquellos asociados a la creación de redes comerciales, en especial las que involucran a empresas pequeñas y medianas. Además, los procesos regionales permiten profundizar la armonización de las normas que afectan la actividad económica y promueven relaciones económicas más profundas que también tienen efectos sobre el comercio. Por este motivo, las redes regionales crean comercio en forma adicional al que se logra con la apertura comercial unilateral.

Cabe anotar, sin embargo, que el nuevo regionalismo difiere de sus homólogos del pasado por el aumento en el número de ámbitos involucrados y el alcance de la liberalización arancelaria. Sin embargo, la convergencia de los acuerdos existentes para conformar áreas de mayor tamaño relativo, así como la consolidación de uniones aduaneras, siguen siendo tareas pendientes. La institucionalidad existente continúa siendo, además, frágil.

Más allá del comercio, es evidente que el futuro de la integración regional depende de la "profundidad" que alcancen los acuerdos correspondientes. En efecto, el espacio para instancias regionales, en la era de la globalización, depende de dos fuerzas diferentes. La primera de ellas es el debilitamiento de la autonomía nacional, que implica que la eficacia de las políticas se traslada a instancias regionales o globales. La segunda es el peso relativo que tienen, dentro de este proceso, dos factores: i) el alcance regional —en oposición al global— de los "bienes públicos" que se busca promover; si su alcance no es estrictamente global, el principio de subsidiariedad indica que deben ser asumidos por instancias intermedias, de carácter regional; ii) la capacidad de las distintas instituciones de generar "sentido de pertenencia" (*ownership*); desde este punto de vista, existe una nítida ventaja en favor de las instancias subregionales y regionales.

En materia macroeconómica y financiera, queda claro que la pérdida de autonomía es creciente, requiriendo, según hemos señalado, espacios para acciones de carácter global, pero también para instancias regionales. La posible coordinación de las políticas macroeconómicas constituye una primera área posible de acción. Más aún, la demanda por acciones de este tipo se ha visto acrecentada por la gran vulnerabilidad del comercio intrarregional a los ciclos económicos recientes. No obstante, las dificultades que involucra este proceso quedaron claramente reveladas en tres décadas de experiencias acumuladas por los países europeos. Por este motivo, es evidente que los objetivos deben ser modestos en el corto plazo.

Una medida altamente complementaria con las anteriores sería el establecimiento de mecanismos para coordinar las políticas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros. Lo deseable en esta materia sería el desarrollo de mecanismos de vigilancia mutua de dichas políticas y, eventualmente, el diseño de estándares mínimos más específicos que los de Basilea. El hecho de que algunos de los principales bancos internacionales operen en varios países de la región resalta aún más la importancia de la coordinación en esta área, para brindar una regulación y supervisión más adecuada y evitar el arbitraje por parte de estos bancos entre distintos sistemas regulatorios.

Como lo ha resaltado la CEPAL (2001b), igual atención debe prestarse al desarrollo de instituciones financieras regionales y subregionales. En esta materia, América Latina y el Caribe tienen ya activos importantes en términos de una red de bancos multilaterales de desarrollo, constituida por el Banco Interamericano de

Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo del Caribe. Por otra parte, la experiencia ya acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR, antiguamente Fondo Andino de Reservas) permite pensar en la posibilidad de apoyar con recursos excepcionales, de origen regional, a los países en crisis, ya sea mediante una expansión significativa de los miembros y recursos del FLAR, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (mediante *swaps*) de los bancos centrales.

El avance mismo del comercio crea, además, la demanda de armonización de los distintos esquemas regulatorios. Entre ellos se cuentan la armonización de normas técnicas, incluyendo las fitosanitarias, los códigos aduaneros, las normas de compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servicios. En algunos de estos campos ya hay algún avance en la región. Es importante progresar complementariamente en otros, especialmente en materia de normas de competencia y de regulación de los servicios públicos. Sobre las primeras cabe mencionar que hay razones para pensar, con base en la experiencia europea, que a medida que se consoliden mercados comunes y un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos regionales en materia de competencia y, eventualmente, la adopción de una política de competencia común, tienen ventajas evidentes sobre las normas de competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permitirá, entre otras cosas, manejar más eficazmente las eventuales prácticas anticompetitivas de grandes empresas transnacionales.

Por otra parte, el elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional llama la atención sobre la posibilidad de acciones conjuntas para desarrollar los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los viejos (y, en gran medida, fallidos) acuerdos de complementación sectorial. Más aún, ellos deben hacer parte de esquemas más amplios de complementación de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico, que sirvan igualmente como mecanismo de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el área de la infraestructura física, además del desarrollo de normativas armonizadas en transporte, energía y telecomunicaciones, resulta trascendental el desarrollo de redes de infraestructura concebidas en función de la integración regional, y no exclusivamente de la integración nacional. El desarrollo de la infraes-

tructura con esta visión llama, además, la atención sobre la necesidad de visualizar los espacios como comunes, más que como nacionales. Un caso interesante en tal sentido fue la constitución, en 1994, de la Asociación de Estados del Caribe, para promover una mayor cooperación en dicha cuenca. En el caso del desarrollo sostenible se han venido dando igualmente pasos para una visión de este tipo, en este caso de ecosistemas comunes (el amazónico, el andino, el corredor mesoamericano) o de cuencas hidrográficas compartidas. También el surgimiento de distintos planes de desarrollo fronterizo es otro ejemplo de este cambio en la visión del espacio que genera la integración.

Más allá de ello, existen, además, las inmensas posibilidades que abre la integración en el campo social y político. Los acuerdos en materia cultural y educativa, algunos de ellos asociados a la primera etapa de la integración, son apenas el primer e incipiente paso hacia una agenda de integración que tenga en su centro el desarrollo social. A su vez, las "cláusulas democráticas" de los acuerdos de integración y los diversos foros que sirven hoy de marco al encuentro de los jefes de Estado de la región, así como los incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son semillas de la amplia agenda de integración política.

Estas consideraciones demuestran que la integración regional, sustentada en los principios del regionalismo abierto, tiene un futuro promisorio, cuya materialización dependerá de la voluntad política de las partes. Más aún, su capacidad de sobrevivir en el contexto de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su capacidad para profundizarse, desarrollando la agenda que hemos delineado.

En cualquier caso, la categórica admonición de Prebisch sigue sonando con fuerza, y no únicamente en relación con el comercio sino con el conjunto del sistema económico (y político) internacional. "Hay un aspecto de importancia fundamental al que no han prestado atención suficiente los gobiernos de los países en desarrollo. Aún no hemos podido romper el aislamiento que heredaron estos países del antiguo patrón de la división internacional del trabajo. En efecto, la mayor parte del comercio mundial se ha realizado entre los propios centros. El comercio de los países en desarrollo ha convergido en los centros, pasando por alto la potencialidad enorme del comercio recíproco. Por cierto, debo recordar que desde los primeros días de la CEPAL he predicado vigorosamente la necesidad de esta reforma estructural del comercio mundial" (Prebisch, 1987, p. 29).

Bibliografía

- Aceña, M. P. y J. Reis (eds.) (2000): *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold, 1854-1933*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Amsden, A. (2001): *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bielschowsky, R. (1998): Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL: una reseña, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (eds.) (2000a): *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. I, Nueva York, St. Martin's Press.
- _____ (2000b): *Industrialisation and the State in Latin America: The Post War Years. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. III, Nueva York, St. Martin's Press.
- CEPAL (1959): *El mercado común latinoamericano*, E/CN.12/531, México, D.F., julio.
- _____ (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.II.G.3.
- _____ (1998): Cincuenta años del Estudio económico, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998*, LC/G.2032-P, Santiago de Chile.
- _____ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28/3), Santiago de Chile.
- _____ (2001a): *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega.
- _____ (2001b): *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, Alfaomega.
- _____ (2001c): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000*, LC/G.2085-P, Santiago de Chile.
- _____ (2001d): *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago de Chile.
- Chang, H. (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan.
- _____ (2001): Infant industry promotion in historical perspective. A rope to hang oneself or a ladder to climb with?, trabajo presentado en el seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago de Chile, CEPAL, 28-29 de agosto.
- Council on Foreign Relations (1999): Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture, C. A. Hills, P. G. Peterson (Chairs) y M. Goldstein (Project Director), *Task Force Report*, Washington, D. C., Institute for International Economics (IIE).
- Eatwell, J. y L. Taylor (2000): *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Ffrench-Davis, R. (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, Mc.Graw Hill-Interamericana.
- Furtado, C. (1961): *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.
- Hirschman, A. O. (1961): *La estrategia del desarrollo económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Katz, J. (1976): *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Kaul, I., I. Grunberg y M. A. Stern (comps.) (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Krugman, P. (1990): *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____ (1999): Depression economics, Nueva York, Council on returns, *Foreign Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, enero-febrero.
- Maddison, A. (1989): *The World Economy in the 20th Century*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Centro de Desarrollo.
- _____ (1991): *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (1995): *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- Ocampo, J. A. (1991): Los términos de intercambio y las relaciones centro-periferia, O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina, El trimestre económico*, lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000): *Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World*, Serie temas de coyuntura, N° 13, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2001a): Retomar la agenda del desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 74, LC/G.2135-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2001b): *Structural Dynamics and Economic Development*, Kurt Martin lecture, La Haya, Países Bajos, Instituto de Estudios Sociales, abril.
- _____ (2001c): *International Asymmetries and the Design of the International Financial System*, Serie temas de coyuntura, N° 15, Santiago de Chile, CEPAL.
- Palma, G. (2001): Three-and-a-half cycles of 'mania, panic and [asymmetric] crash': East Asia and Latin America compared, H. Chang, G. Palma y D. H. Whittaker (eds.), *Financial Liberalization and the Asian Crisis*, Nueva York, Palgrave Publishers.
- Pérez, C. (2001): Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil, trabajo presentado al seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Revista de la CEPAL, N° 75, LC/G. 2150-P, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Pinto, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina, *El trimestre económico*, vol. XXXVII(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. Reproducido en CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Prebisch, R. (1949): Introducción: el desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Estudio económico de América Latina, 1948*, Santiago de Chile, CEPAL. Reproducido en CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol.1, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998.
- _____ (1951): Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo, *Estudio económico de América Latina 1949*, Santiago de Chile, CEPAL. También publicado como: "Interpretación del proceso de desarrollo

- latinoamericano en 1949", CEPAL, *XXV años de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1973.
- _____. (1952): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, México, D.F., CEPAL. Reproducido en CEPAL, *XXV años de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1973.
- _____. (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1964): *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1976): Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 1, S76.II.G.2, Santiago de Chile, CEPAL, primer semestre.
- _____. (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1987): Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo, CEPAL, *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, LC/G.1461, Santiago de Chile.
- Rodríguez, O. (2001): Fundamentos del estructuralismo latinoamericano, *Comercio exterior*, vol. 51, N° 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Rodrik, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- _____. (1999): *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy essay, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Ros, J. (2000): *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, Michigan, The University of Michigan Press, septiembre.
- Rosenthal, G. (2001): The contribution of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean to the United Nations intellectual legacy, Naciones Unidas, *United Nations Intellectual History Project. Views from the Regional Commission: ECLAC*, vol. XII, Nueva York.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943): Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe, *The Economic Journal*, vol. 53, Londres, Macmillan and Co., Ltd., junio-septiembre.
- Schumpeter, J. (1962): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Torchbooks.
- Studart, R. (1996): The efficiency of the financial system, liberalization and economic development, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, N° 2, Arkmon, Nueva York, M. E. Sharpe, Inc.
- Sunkel, O. (comp.) (1991): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, El trimestre económico, lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, L. (1991): *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Taylor, L. y R. Vos (2001): Liberalización de la balanza de pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza, en E. Ganuza, R. Paes de Barros, L. Taylor y R. Vos (eds.), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires/PNUD/CEPAL.
- Triffin, R. (1968): *Our International Monetary System: Yesterday, Today, and Tomorrow*, New York, Random House.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999*, Ginebra.

Prebisch: Actualidad *de sus ideas básicas*

Octavio Rodríguez*

1. Introducción

Las contribuciones analíticas de Prebisch, particularmente ricas en los campos de la teoría y la política del desarrollo, han sido a veces tildadas de “pre-economía”. Este término se utiliza para caracterizar aquellos puntos de vista que parecen encontrar arraigo y justificación en el sentido común —por ejemplo, la conveniencia de industrializarse y de protegerse para lograrlo— y que, sin embargo, contradicen conclusiones convalidadas por la ciencia económica.

Estas notas adoptan una perspectiva opuesta a la descrita. Comienzan presentando brevemente las ideas fundacionales de Prebisch —es decir, la llamada “concepción del sistema centro-periferia”— y mostrando en apretada síntesis que tales ideas se rearticulan y formalizan tanto en teorías como en análisis de política económica, contruidos con los patrones de coherencia propios de la economía convencional (apartado 2). El conjunto de las ideas básicas y de las formalizaciones en que se fueron plasmando constituyen, así, un campo especial de la teoría económica, que puede caracterizarse como una “teoría del subdesarrollo”.

Esta última constituye el fundamento principal del estructuralismo latinoamericano. Pero, en verdad, la relevancia de dicha teoría —del conjunto de contribu-

ciones de Prebisch que la componen— se pone de “manifiesto” en su aptitud para examinar algunos de los temas prioritarios del desarrollo latinoamericano reciente (apartado 3). Adosándoles la apreciación de ciertos aspectos destacables de la revolución tecnológica en curso y del proceso de globalización que la acompaña, tales contribuciones resultan útiles para abordar problemas que parecen agudizarse, como los del desempleo y subempleo, y los que reiteradamente emergen en el sector externo. Por otra parte, esas bases conceptuales son también útiles para enmarcar la discusión sobre las condiciones de viabilidad y eficiencia requeridas para reemprender el esfuerzo de desarrollo.

Con la aplicación de las ideas y contribuciones de Prebisch a la realidad actual aparece en primer plano el sustrato clave (y a la vez general) de ellas: la percepción del desarrollo como una dinámica de las estructuras de la producción de bienes y servicios y de la ocupación de la fuerza de trabajo, es decir, como un conjunto de cambios en la composición sectorial y subsectorial de dichas estructuras, inherentes a su expansión y complejidad cada vez mayor.

Aceptando con Prebisch que el mercado carece de aptitud para inducir por sí solo esos cambios, se entiende que la percepción estructural del desarrollo recién aludida se configura a la vez como “no reduccionista”; es decir, como una percepción según la cual el análisis de los fenómenos económicos ha de insertarse en el de un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos. Esta implicación metodológica conduce a reconsiderar

* Ex profesor titular, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República Oriental del Uruguay (or33@adinet.com.uy).

la cuestión del Estado y a poner en tela de juicio ciertas posiciones cuasi minimalistas sobre su papel, las que parecen estar comprometiendo el desarrollo de diversos países latinoamericanos e incidiendo negativamente en las condiciones de fuerte inequidad que prevalecen en la región.

2. Principales contribuciones

La concepción del sistema centro-periferia se plasmó inicialmente en el ensayo titulado "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", y fue poco después expuesta nuevamente en los cinco primeros capítulos del *Estudio Económico de América Latina, 1949*.¹

En consideraciones posteriores podrá apreciarse que dicha concepción consiste en un conjunto de ideas de carácter general planteadas a nivel pre-analítico, que como tales no constituyen una teoría formalizada a plenitud. Sin embargo, ellas resultan claramente armónicas y complementarias, conformando una nueva visión del subdesarrollo, o mejor, de las características y la evolución a largo plazo de las economías que se dio en llamar subdesarrolladas, en la inmediata posguerra.

Prebisch se negó a tratar como anomalía lo que en su experiencia fue percibiendo como un modo de ser.² Entendió que el subdesarrollo no puede identificarse con un simple estado de atraso, con frecuencia atribuido al peso de factores extraeconómicos, supuestamente ligados a la estructura social. Antes bien, lo visualizó como un patrón de funcionamiento y de evolución específica de ciertas economías, que como tal merece un esfuerzo de elaboración teórica también específico.

Justamente, este esfuerzo tiene como punto de apoyo fundamental el planteamiento de un contenido básico, es decir, de una visión general del objeto de estudio, y comienza con ella.³ Esta visión —o lo que

es lo mismo, la concepción fundacional antes mencionada— puede describirse de manera sintética recurriendo a tres conceptos claves: los de heterogeneidad, especialización y desarrollo desigual.⁴

a) *La heterogeneidad estructural*

La heterogeneidad estructural alude a una primera característica de las economías periféricas: la existencia de actividades y/o ramas de la producción en las cuales la productividad media del trabajo es normal, en tanto relativamente próxima a la que permiten las técnicas disponibles; o si se quiere, elevada, en tanto relativamente similar a la que prevalece en los grandes centros industriales. Y la presencia simultánea de actividades tecnológicamente rezagadas, en las cuales los niveles de productividad son muy reducidos, sustancialmente inferiores a los de aquellas otras actividades "modernas".

De esos dos tipos de actividades, las mencionadas en primer término generan el empleo, y las segundas albergan el subempleo. Esa coexistencia de empleo y subempleo —de fuerza de trabajo de alta y baja productividad— constituye una expresión directamente visible de la heterogeneidad estructural.⁵

La concepción fundacional también admite que el subempleo tiende a perdurar. En sí mismo, éste consiste en una vasta oferta de mano de obra redundante, cuyas dimensiones comprometen la posibilidad de una pronta absorción del conjunto de la fuerza de trabajo en actividades de productividad normal o elevada. Siempre desde el ángulo de la oferta, su redundancia se percibe además como asociada a variables demográficas, es decir, al aumento que se verifica en las tasas

mienza cuando se logra un conjunto de hipótesis claves en que se plasma el contenido fundamental de lo nuevo. Es a partir de un contenido básico que se desarrollan diversas formalizaciones —diversas teorías formales estructuradas con rigor analítico— en cuya construcción el contenido se va rearmando y precisando.

⁴ A través de estos conceptos, los apartados 2a, 2b y 2c se refieren con brevedad al contenido constitutivo de la concepción fundacional de Prebisch. El apartado 2d hace referencia a varias obras del propio Prebisch en que dicho contenido se fue formalizando, mencionadas con el fin de poner de "manifiesto" la importancia decisiva de su contribución al estructuralismo latinoamericano. Esto no significa desconocer la vasta contribución a este enfoque realizada por la CEPAL y también por diversos autores cuyas obras se inscriben en él.

⁵ El subempleo, el empleo y el desempleo abierto forman la población económicamente activa (PEA). Es de observar que el primero se define solo y estrictamente sobre la base de la productividad física del trabajo. De ahí que, aunque próxima, la noción de subempleo no coincida con las de "informalidad" y "marginalidad". Diferenciar entre ellas no implica desconocer que todas procuran dar cuenta de fenómenos relacionados con la exclusión social en economías de tipo periférico, como las latinoamericanas.

¹ El primero de estos trabajos data de fines de 1949 y el segundo de comienzos de 1950. En adelante las citas de ellos se refieren a las publicaciones registradas en la bibliografía como Prebisch (1962) y Prebisch (1973a).

² Esa experiencia se halla en directa y especial relación con las funciones relevantes que le tocó desempeñar en la conducción de la economía argentina durante la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, entre las cuales destaca la puesta en marcha y el prolongado comando del Banco Central de ese país. Véase un breve relato de ella en Rodríguez (2001, pp. 100 a 104).

³ El término visión se emplea aquí en el sentido que le da Schumpeter (1971, p. 78) en su *Historia del análisis económico*. Ese término expresa y sintetiza el punto de vista según el cual toda nueva teoría, o toda renovación en profundidad de una teoría preexistente, co-

de crecimiento de la población y de la población activa de los países periféricos cuando sus tasas de mortalidad pasan a mermar, mientras las de natalidad demoran en reducirse. Desde la perspectiva de la demanda, se entiende que el carácter ahorrador de mano de obra del progreso técnico originado en los grandes centros, así como los ritmos relativamente exigüos de acumulación y crecimiento alcanzables en la periferia contribuyen también a dificultar que en ella se procese la reabsorción del subempleo en el empleo.⁶

El subempleo persiste en la etapa en que el desarrollo periférico pasa a ser liderado por la expansión del sector industrial. Si bien perdura, en esa etapa se producen transformaciones significativas en su composición. La atracción de las ciudades o la simple expulsión de fuerza de trabajo desde actividades agrícolas atrasadas inducen en las zonas urbanas un aumento del porcentaje de mano de obra subempleada (ocupada en condiciones de baja productividad) sobre el total del subempleo y, en las rurales, una reducción complementaria del porcentaje correspondiente. Dicho de otro modo, a lo largo del tiempo el subempleo estructural se transforma de rural en urbano, sin dejar por ello de configurarse como expresión clave de la heterogeneidad.⁷

b) *La especialización productiva*

En sus orígenes, la especialización de la estructura productiva de la periferia se liga al largo período

en que su crecimiento dependió de la exportación de alimentos y materias primas. Más tarde, cuando la industria pasa a ser espontáneamente la fuente principal de dinamismo, la especialización primario-exportadora inicial condiciona el nuevo patrón de desarrollo. Esa especialización en el punto de partida (como caso límite, la producción casi exclusiva de exportaciones primarias y la ausencia casi total de la de manufacturas) conduce a que la industrialización proceda de lo simple a lo complejo. Es decir, que comience por elaborar bienes de consumo sencillos, y que sólo de forma gradual se vaya extendiendo a la producción de bienes tecnológicamente más complejos: bienes de consumo durables, intermedios y ciertos bienes de capital.

Justamente por partir de bienes simples para luego ir introduciendo la elaboración de otros bienes situados "más atrás" en la cadena productiva, el patrón de desenvolvimiento industrial peculiar de la periferia implica que el carácter especializado de su estructura productiva se mantiene. En efecto, dada la especialización en bienes primarios del sector exportador de la cual se parte y la necesidad de ir de lo simple a lo complejo que caracteriza a dicho patrón, los grados de complementariedad intersectorial y de integración vertical de la producción que va alcanzando la periferia resultan exigüos o incipientes.

El anterior argumento básico se aclara y complementa al considerar los supuestos de Prebisch sobre el progreso técnico, al que percibe como variable exógena a la operatoria de la economía. Además, admite que es más rápido en la industria que en la producción primaria, y que también lo es en las actividades industriales situadas "más atrás" en la cadena productiva, particularmente en la producción de bienes de capital, a los cuales se incorpora. Esta admisión implica que la industrialización de la periferia ha de proceder reiteradamente de lo simple a lo complejo, dado que se ve obligada a emprender actividades en ramas donde el progreso técnico resulta más reducido. A su vez, esto significa que la especialización periférica perdura, en tanto las posibilidades de lograr una mayor complementariedad intersectorial e integración vertical de la producción se ven reiteradamente limitadas.⁸

Aliado al escaso desarrollo inicial de la industria, el nuevo aspecto de la especialización recién mencionado tiene ciertas connotaciones destacables.

⁶ A la perdurabilidad del subempleo estructural se hace referencia en Prebisch, 1973a, pp. 69 y 70.

⁷ Véase una referencia temprana y de conjunto a los problemas de la periferia vinculados con el sector agrícola en Prebisch, 1973b, pp. 47 a 51 (la primera versión apareció en 1951). De dicho documento se extraen las siguientes afirmaciones: "Este es un aspecto muy importante en el proceso de extensión del progreso técnico en América Latina que no ha sido aún objeto de toda la atención que merece. Es posible que, dada la escasez de capital para absorber el sobrante de gente provocado por la mecanización agrícola, la economía de mano de obra se haya traducido... en gente mal ocupada en la tierra o en las grandes concentraciones de población urbana...". "No se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo (sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular) si no se elimina su población redundante con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que no sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo". Se infiere de tales afirmaciones que el proceso de cambios estructurales en que consiste el desarrollo se relaciona con la transformación de las economías periféricas de rurales en urbanas y de agrícolas en industriales. Por otra parte, cabe señalar que los problemas ocupacionales de dichas economías están ligados a esa transformación. A modo de ejemplo, puede señalarse que en Brasil, en 1960, el subempleo albergaba cerca de 50% de la ocupación, y que alrededor de tres cuartas partes de él correspondían aún a subempleo agrícola.

⁸ Respecto a estos puntos de vista sobre el progreso técnico, véase Prebisch, 1962, pp. 1 y 4.

Por un lado, se reitera la dificultad de exportar manufacturas y de lograr por esa vía alzas sucesivas del valor de las exportaciones globales.⁹ Por otro, tiende a generarse una acumulación aluvial de importaciones inducidas por la escasa complementariedad de la producción interna, y/o de importaciones de bienes situados “más atrás” en la cadena productiva e inducidas por su escasa integración vertical. Como es claro, estas implicaciones de la especialización, atinentes al comportamiento de las exportaciones e importaciones, están en la base de la tendencia pertinaz al déficit de la balanza comercial de la periferia, que una y otra vez se hace visible durante el proceso espontáneo de industrialización. Asimismo, de dicha tendencia deriva que el ahorro externo —es decir, la afluencia de capitales foráneos— sólo podrá brindar al desarrollo periférico una contribución limitada y supletoria.¹⁰

c) *El desarrollo desigual*

El carácter desigual, bipolar, del desarrollo del sistema centro-periferia guarda relación, en primer término, con las peculiaridades estructurales descritas en los apartados anteriores. Ellos indican que las estructuras productivas de las economías periféricas van transformándose a lo largo del tiempo, y en particular durante la etapa en que la expansión industrial pasa espontáneamente a liderar su crecimiento.¹¹ Sin embar-

go, como también señalan las observaciones precedentes, aun transformándose, dichas estructuras conservan la heterogeneidad y la especialización. Por lo demás, tales características y su persistencia se perciben y definen por contraste con las de los grandes centros industriales: estas últimas también van sufriendo modificaciones y haciéndose más complejas, pero mantienen o aun acentúan sus grados de homogeneidad y diversificación, comparativamente elevados.

El desarrollo del sistema centro-periferia resulta desigual en un segundo sentido: los ingresos medios (por persona ocupada y/o per cápita) tienden a diferenciarse entre sus dos polos. La base de esta diferenciación se encuentra en la disparidad de los ritmos de aumento de la productividad del trabajo, que es mayor en los centros pues en ellos el progreso técnico es más acelerado. En el mismo sentido opera en las economías de tipo periférico la persistencia de la heterogeneidad, es decir, la presencia de vastos contingentes en actividades con muy baja productividad del trabajo que incide negativamente sobre la productividad media. También contribuye a que los ingresos medios sean más bajos el deterioro de la relación de precios del intercambio.¹² En efecto, por la merma de los precios relativos de las exportaciones periféricas, en los sectores que las producen dichos ingresos aumentan menos que la productividad del trabajo. Lo opuesto ocurre en los sectores exportadores de las economías centrales.

No es difícil percibir que la diferenciación de ingresos y la desigualdad de las estructuras productivas se hallan relacionadas. La diferenciación de ingresos, así como el comportamiento dispar de las productividades del trabajo y el deterioro de la relación de precios del intercambio subyacentes en ella, implica una debilidad de las economías periféricas vinculada con su aptitud para alcanzar y mantener ritmos de acumulación elevados. Se entiende, asimismo, que esa debilidad dificulta la superación del rezago estructural propio de dichas economías, o mejor, compromete las posibilidades de ir reduciendo gradualmente las condiciones de heterogeneidad y especialización que imperan en ellas. A su vez, la persistencia de tales condiciones estructurales implica que también tenderá a persistir la desigualdad entre los ingresos medios de los dos polos del sistema.

d) *Las formalizaciones del contenido inicial*

Para lograr una percepción más plena del significado e importancia de la concepción fundacional de

⁹ La dificultad de lograr esas alzas se liga también a la merma de los precios de las exportaciones primarias que derivaría de aumentarlas con intensidad, a raíz de la baja elasticidad-ingreso de su demanda en los grandes centros.

¹⁰ Un patrón de crecimiento —analíticamente el más simple— en que no se emprenda la exportación de manufacturas supone que la industrialización habrá de proceder con una merma gradual de los coeficientes de exportaciones y de apertura externa. Puede demostrarse que la reducción de la cuota-parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de activos periféricos (definida como el porcentaje entre la suma del valor de esa propiedad y el valor de la deuda externa sobre dicho total) constituye un requisito lógico de la continuidad del crecimiento, en el patrón mencionado. Tal requisito también debe cumplirse en casos analíticamente más complejos en que ambos coeficientes se expanden, en tanto se trate de casos representativos de economías periféricas estructuralmente condicionadas por la restricción externa. En última instancia, el argumento recae sobre la acentuación de dicha restricción, a raíz de los efectos que a la larga producen las remuneraciones del capital foráneo en la cuenta corriente del balance de pagos. Respecto a ese argumento, que viene readquiriendo importancia, véase CEPAL, 1953, pp. 52 a 54.

¹¹ Los documentos de Prebisch y de la CEPAL insisten en que los problemas ocupacionales y los suscitados por la tendencia al desequilibrio externo se ligan a los patrones de transformación de las estructuras productivas y ocupacionales derivados de la “industrialización espontánea”, que adquiere impulso en diversas economías latinoamericanas a raíz de la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial. A la misma se contraponen la “industrialización deliberada”, base esencial de una política de desarrollo capaz de conducir por sendas adecuadas los cambios de dichas estructuras.

¹² El apartado siguiente retoma brevemente este tema.

Prebisch conviene asociarla a otros de sus aportes, y referirse brevemente a las formalizaciones en que se fue vertiendo.

Los documentos iniciales en que esa concepción se plasma contienen dos primeras formalizaciones de la teoría del deterioro de la relación de precios del intercambio. Una versión "contable" (que sólo utiliza relaciones de definición) lo describe de manera precisa y devela su significado oculto, a saber, su influencia en la diferenciación de los ingresos medios entre centros y periferia.¹³ Una segunda formalización, denominada "versión ciclos", tiene como objetivo explicar el fenómeno del deterioro sobre la base de los movimientos cíclicos de las economías centrales y de la forma como ellos se propagan desde dichas economías a las de tipo periférico.¹⁴ En la primera mitad del decenio de 1950 se llega a diversas formalizaciones también precisas de otras dos teorías, una destinada a explicar la tendencia a la sobreabundancia de mano de obra y, la otra, la tendencia al desequilibrio externo.¹⁵ En 1959 se publica una tercera versión formal de la teoría del deterioro de la relación de precios del intercambio, que procura explicarlo como resultado natural del proceso de industrialización, o con más propiedad, de las modalidades y características con que la industrialización se produce espontáneamente en las economías periféricas.¹⁶

¹³ El reconocimiento de este significado del deterioro de la relación de precios del intercambio y su percepción como tendencia de largo plazo, propia de las relaciones centro-periferia, tienen como antecedente el estudio *Postwar Price Relation between Underdeveloped and Industrialized Countries*, elaborado en febrero de 1949 bajo la responsabilidad del profesor Hans Singer.

¹⁴ Todo indica que los términos centro y periferia fueron utilizados por primera vez en 1946. Las siguientes afirmaciones de Prebisch son ilustrativas del sentido que entonces les da: "¿Por qué llamo centro cíclico a Estados Unidos? Porque de ese país, dada su magnitud y sus características económicas, parten los impulsos de expansión y contracción de la vida económica mundial y especialmente de la periferia latinoamericana. Yo creo que el movimiento cíclico es universal, que hay un solo movimiento que se va propagando de país en país..., pero... con características marcadamente diferentes según se trate del centro cíclico o de la periferia" (Prebisch, 1946, pp. 25 y 26). Más tarde, centro y periferia pasan a conceptualizarse por las características de sus estructuras productivas y a relacionarse no ya con los movimientos cíclicos, sino con el desenvolvimiento a largo plazo de dichas estructuras, en el marco del sistema que conforman. A una de estas conceptualizaciones corresponde la "versión ciclos" de la teoría del deterioro; a la otra, la "versión industrialización", que se menciona enseguida.

¹⁵ Ambas fueron esbozadas en los documentos iniciales recién mencionados, pero adquieren precisión en varios otros escritos durante ese lustro. De ellos, cabe destacar dos documentos: *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Prebisch, 1973b; primera versión: 1951) y *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (Prebisch, 1973c; primera versión: 1954).

¹⁶ La "versión industrialización" forma parte del artículo de Prebisch (1959) titulado *Commercial policy in the under-developed countries*.

Así pues, a lo largo de la década de 1950 se fueron logrando formalizaciones adecuadas de aquellos aspectos claves del contenido inicial, necesarias para brindar inteligibilidad y coherencia a la interpretación del desenvolvimiento a largo plazo de dichas economías. En otras palabras, se logró elaborar lo que bien puede denominarse una "teoría del subdesarrollo", conformada por el conjunto del contenido básico y de las varias teorías que replican, en abstracto, los fenómenos del desequilibrio externo, del deterioro y del subempleo estructural.

La circunstancia de que estas teorías cumplan con los requisitos de lógica habituales de la economía convencional legitima identificar a dicho conjunto como una "teoría del subdesarrollo". Pero, además, ha de tenerse presente que ellas fueron elaboradas en estrecho nexo con análisis de política económica, contruidos también con precisión, es decir, cumpliendo con aquellos mismos requisitos de lógica o de coherencia interna.

Cabe hacer sólo breves referencias a las propuestas de política económica. Un primer campo destacable es el del análisis de la asignación de recursos, para la cual se establecen criterios destinados a optimizar el esfuerzo de acumulación, tanto en lo que respecta al modo de distribuirlo entre producción con destino interno y producción de exportaciones, como en lo que concierne al impacto de ese esfuerzo en la agricultura y a los posibles efectos de su modernización en los problemas ocupacionales. El segundo campo concierne a la llamada "cooperación internacional", y abarca temas claves como los de la protección, la integración latinoamericana y el financiamiento externo. Para todos ellos se establecen las bases de políticas compatibles entre sí y con los criterios de asignación de recursos, apuntando a lograr un patrón de reinsertión internacional compatible con un crecimiento sostenido y a la vez eficiente.¹⁷ El tercer campo gira en torno

Los argumentos básicos de dicha teoría se hallan presentados en Rodríguez, 1980, pp. 108 a 122.

¹⁷ A los criterios de asignación de recursos y a las políticas de cooperación internacional se refieren, en ese orden, los dos documentos mencionados en la nota 15 de pie de página. Ambos postulan que la "industrialización deliberada" constituye el camino obligado del desarrollo de las economías periféricas y procuran diagramar los modos de recorrerlo sin tropiezos. Téngase presente que ni éstos ni otros documentos propugnan una industrialización a ultranza o un cierre excesivo e ilimitado de dichas economías, posiciones que con frecuencia e insistencia se han atribuido a la CEPAL. Al contrario, ellos consignan la conveniencia de expandir distintos tipos de actividades por razones estrictas de economicidad relativa, y, asimismo, la de mantenerlas bajo el acicate de la competencia externa, mediante niveles de protección reducidos y decrecientes.

a la idea-fuerza de la planificación, que se traduce en la elaboración de instrumentos destinados a facilitar al Estado el diseño y la puesta en práctica de políticas de desarrollo a largo plazo, capaces de cumplir con los objetivos de continuidad y eficiencia.¹⁸

La teoría del subdesarrollo mencionada con anterioridad, o si se quiere, la existencia de una apreciación sistemática sobre las características y tendencias de la "condición periférica" en el ámbito de lo económico, sirve de referente explícito o implícito a gran parte de los enfoques latinoamericanos del desarrollo. De ahí que en ellos se perciban rasgos comunes, que los diferencian de la teorización sobre el tema inscrita en los marcos de la economía convencional.¹⁹ Esa impronta especial marca claramente los trabajos en que Prebisch procura alcanzar una interpretación "más que económica" del desarrollo latinoamericano, es decir, una interpretación del largo plazo a la vez económica y sociopolítica.²⁰

3. Vigencia del estructuralismo

Todo indica que la revolución tecnológica en curso y el proceso de globalización que la acompaña han inducido los esfuerzos por reformular la teoría del progreso técnico que se vienen dando en los últimos tres o cuatro lustros. Los nuevos enfoques se alejan del uso

El apoyo financiero transitorio, unido a lo que Prebisch denomina "asimetría de la protección" —a saber, una reducción de su nivel más rápida en los centros que en la periferia— constituyen elementos de la cooperación internacional conducentes a un esquema de la división internacional del trabajo que se iría extendiendo al sector industrial. Puede denominarse "industrialización mancomunada" a ese nuevo esquema de producción y de intercambio, que se entien- de benéfico para ambos polos del sistema.

¹⁸ En este campo, un primer trabajo de la CEPAL (1953) aparece bajo el título *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Como es claro, el uso de la planificación supone que el Estado ha de participar activamente en el proceso de industrialización y desarrollo, ejerciendo su conducción deliberada. Tampoco esta postura ha de identificarse con un intervencionismo a ultranza, pues los documentos de dicha institución reconocen la relevancia del papel del mercado, y admiten distintos grados y tipos de intervención, según los casos.

¹⁹ El libro *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (CEPAL, 1998) cubre una amplia gama de los enfoques mencionados. El prólogo de Ricardo Bielschowsky contiene una útil síntesis de ellos.

²⁰ Esos intentos se han plasmado principalmente en tres de sus libros: *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (Prebisch, 1963), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (Prebisch, 1970), y *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (Prebisch, 1981). Ellos contienen varias otras contribuciones de Prebisch al estructuralismo latinoamericano, sin duda relevantes, que no serán abordadas en estas notas, limitadas a los temas predefinidos en la Introducción.

neoclásico (y del propio Prebisch), que lo perciben como exógeno y como incorporado a los bienes de capital. Dichos enfoques pasan a considerar el progreso técnico como acumulativo, al tiempo que lo entienden como endógeno a empresas y a sistemas económicos.²¹

Se considera que la revolución antedicha —o si se quiere, la implantación y rápida difusión de un nuevo paradigma tecnoeconómico²²— trae aparejada una diferencia entre la aptitud para generar e incorporar tecnología de los grandes centros y la que corresponde a la periferia. Existe un desfase o una desventaja para el polo periférico, al inicio del período en que el progreso técnico adquiere renovado dinamismo. Según se aduce, de esta posición de retraso en el punto de partida deriva una más baja capacidad de dicho polo para ir logrando sucesivos avances tecnológicos. En otros términos, se admite que la desventaja originaria —dado que conlleva una menor acumulación de conocimientos científico-técnicos y de experiencia en investigación y desarrollo— tiende a inducir su propia reproducción, o sea, tiende a arrastrarse a través del tiempo. Pero hay más: las dimensiones de las empresas y de las economías de los centros, tanto mayores que las de la periferia, constituyen otra fuente, y una fuente decisiva, de la desventaja de esta última en lo que concierne a la celeridad del cambio tecnológico, ligada a su menor capacidad para cubrir los costos y riesgos que éste involucra.

Tales son las razones básicas por las cuales, en la bibliografía especializada,²³ se reconoce que el nuevo paradigma trae consigo una diferenciación de los ritmos de progreso técnico entre centro y periferia, o para abreviar, una "disparidad tecnológica" entre ambos.

Como se ve en los apartados siguientes, la disparidad tecnológica tiene importantes connotaciones para el análisis de los problemas ocupacionales y del sector externo, y, por otro lado, tal análisis fundamenta las consideraciones relativas a ciertos requisitos básicos de la viabilidad y eficiencia del desarrollo periférico.

²¹ Véanse distintas versiones del nuevo "endogenismo" en Burgueño y Pittaluga, 1994. En Malerba y Orsenigo (2000) se aborda con detenimiento el mismo tema.

²² Sobre el concepto de paradigma tecnoeconómico puede consultarse a Freeman y Pérez, 1988.

²³ Diversos autores (entre ellos Verspagen, 1993) hacen referencia al papel de la disparidad tecnológica en la competitividad y, por esta vía, a su influencia en el desenvolvimiento de los países rezagados. Varios análisis recientes sobre el impacto de la revolución tecnológica en el desarrollo de dichos países se encuentran resumidos y contrastados con enfoques cepalinos de distintas épocas en Hounie y otros, 1999.

a) *Los problemas ocupacionales*

La consideración de los problemas ocupacionales en un caso tipo, a lo largo de un período muy prolongado, brinda sostén a ciertas hipótesis sobre la evolución ulterior de dichos problemas, cuando ésta queda librada al juego de las fuerzas del mercado.²⁴

La primera hipótesis atañe al desempleo abierto. En general, se reconoce que la tendencia al aumento de sus dimensiones aflora tanto en los centros como en la periferia, y que dicha tendencia se liga al reiterado ahorro de mano de obra que el rápido avance técnico trae consigo. Pero también es de admisión frecuente que dicha tendencia resulta más aguda en la periferia, y en especial en las economías latinoamericanas. Al respecto, se observa que en estas últimas el nuevo paradigma comenzó a implantarse en un marco de apertura externa rápida, y a partir de condiciones desfavorables de productividad y competitividad, lo que vino a poner en jaque la sobrevivencia de diversas actividades industriales y productivas.

Sin embargo, la consideración de este fenómeno, perceptible en los años noventa, importa menos que la de los efectos a largo plazo del nuevo paradigma y de la disparidad tecnológica que trae consigo. Dada esa disparidad y, asimismo, las condiciones de apertura externa con que se siguen implementando se entiende que muchas actividades productoras de bienes y servicios serán viables en las economías periféricas, pero que muchas otras les resultarán inaccesibles. Así pues, el *catching-up* de tecnologías en continua renovación, proceso lento y difícil, tenderá a manifestarse en problemas de desempleo abierto persistente y elevado, aun cuando se retomen y/o se mantengan ritmos de aumento del producto relativamente intensos.

La segunda hipótesis se refiere al subempleo preexistente, o con más propiedad, a las dificultades que hoy se presentan para su reabsorción. En el pasado, en el marco del paradigma que se dio en llamar "fordista", el rápido crecimiento fue acompañado por niveles irrisorios de desempleo abierto. Asimismo, se pusieron de "manifiesto" claras tendencias a la caída del subempleo estructural, es decir, a su reabsorción en actividades de

productividad elevada.²⁵ Bajo el nuevo paradigma, esta posibilidad se ve acotada, si no impedida, por la presencia y persistencia del desempleo abierto, que compite con el subempleo preexistente por oportunidades ocupacionales relativamente escasas, debido a la disparidad tecnológica.

La tercera hipótesis se refiere a la incidencia del nuevo paradigma en las posibilidades de ampliación del subempleo urbano. La información correspondiente al paradigma anterior revela que, en el marco del mismo, un crecimiento lento daba lugar a la franca ampliación de dicha forma del subempleo, tanto en términos relativos como absolutos. Tal ampliación puede considerarse como resultante de estrategias de sobrevivencia exitosas, en que el acceso a medios materiales de vida se logra a través de ocupaciones de baja productividad, pero capaces de evitar el mal mayor del desempleo abierto y de impedir su aumento excesivo.

En cambio, la experiencia reciente revela que la alta magnitud de este último se ha visto acompañada por una merma relativa y absoluta del subempleo urbano. Aunque exigua, la información disponible induce pues a pensar que la implantación del nuevo paradigma no sólo genera dificultades en el ámbito del desempleo abierto. También parece crear escollos a la expansión del subempleo, inhibiendo el éxito de las estrategias de sobrevivencia subyacentes en él.²⁶

Vistas en conjunto, las consideraciones precedentes expresan una suerte de *impasse*. Por un lado, la sola intensidad del crecimiento ya no promete una resolución gradual —aunque demorada— de los problemas ocupacionales, a través de la creación de empleos de productividad alta o normal. Por otro lado, tampoco se vislumbran posibilidades de atenuación de esos problemas a través del mal menor del subempleo. Es así que, con el nuevo paradigma, los problemas antedichos parecen estar en la base de situaciones duraderas de

²⁴ El caso estudiado es el de la economía brasileña, para la cual se estimó el subempleo estructural en diversos puntos del período 1960/1996. Cabe señalar que, en este caso, el subempleo presenta tendencias similares en las seis distintas formas de cálculo con que se procedió a estimarlo. Una de esas estimaciones se encuentra sintetizada y comentada en Rodríguez, 1998. En aras de la brevedad, no se hará referencia a la información cuantitativa en que se sustentan las hipótesis descritas en los párrafos siguientes.

²⁵ Es de observar que la reabsorción del subempleo no se realiza por la sola contratación de mano de obra en actividades de alta productividad, a través del asalariamiento. Su definición es más general: se entiende que la reabsorción consiste en el alza de la productividad del trabajo, desde aquellos niveles reducidos propios del subempleo a otros más altos propios del empleo. En este sentido, el empleo comprende distintas formas de relacionamiento laboral y/o de "posiciones en la ocupación" (empleador, cuenta propia, sin remuneración), y no sólo las que se plasman en el trabajo asalariado.

²⁶ Un ejemplo ilustrativo de esta inhibición se encontraría en la ingente reorganización de la venta de bienes de consumo simples, realizada por grandes firmas oligopólicas. Estas compiten favorablemente con el pequeño comercio establecido, pero además bien pueden estar afectando al subempleo albergado en el comercio callejero o a su ampliación.

exclusión social, cuya mera perdurabilidad puede conducir a la emergencia y reiteración de conflictos altamente críticos.

b) *El escollo externo*

La llamada "disparidad tecnológica" se relaciona con una tendencia al déficit comercial que, en más de un sentido, parece configurarse como similar a la que existió en la etapa de expansión industrial, procesada en el marco del anterior paradigma fordista. La argumentación sobre dicha tendencia resulta también similar a la utilizada por Prebisch y por la CEPAL, descrita brevemente con anterioridad. En otras palabras, aquella argumentación puede verse como una renovación de esta última, donde se procura tener en cuenta el cambio de paradigma tecnoeconómico y la disparidad tecnológica que su aplicación suscita.

Como ya se dijo, la disparidad tecnológica implica que ciertas actividades y ramas irán resultando accesibles para la periferia, al tiempo que, reiteradamente, el acceso a otras de ellas se verá inhibido por la mayor rapidez del progreso técnico de los centros. De forma semejante, debido a la diferencia de ritmos de progreso técnico, se encontrarán dificultades para ampliar las exportaciones periféricas desde actividades en que ese ritmo resulte comparativamente bajo, y por ende, para el aumento de su valor global. Por otra parte, en condiciones de fuerte y/o creciente apertura externa, ese mismo rezago tecnológico conlleva la dificultad de emprender o mantener la producción interna de bienes transables para la cual se carece de condiciones de productividad y competitividad próximas a las de los centros, lo que a su vez implica que hará falta recurrir a aumentos reiterados y significativos de las importaciones cuya producción interna resulte inviable.²⁷

La tendencia al desequilibrio comercial tiene una connotación suplementaria, válida para la periferia considerada en abstracto, o bien para la periferia como un todo y/o para economías subdesarrolladas de grandes dimensiones, que la representan: la imposibilidad de un crecimiento extravertido (*export-led growth*), basado en la liberalización a ultranza de sus mercados. Más adelante se volverá sobre la importancia de esta implicación adicional.

Los comentarios precedentes dicen relación con la tendencia mencionada, que se asocia a la disparidad del progreso técnico: ésta incide negativamente sobre el aumento de las exportaciones, a la vez que suscita incrementos de importaciones cuya producción interna resulta impedida por su complejidad tecnológica.

En el argumento anterior subyace otro más abstracto, de naturaleza estructural. Según se arguye, para expandir sostenidamente la producción de bienes y servicios deben cumplirse ciertas "leyes de proporcionalidad" entre las actividades, ramas y sectores donde ella se origina, o si se quiere, entre las tasas a que proceden los aumentos de los distintos componentes de la producción global. Se entiende, además, que al regir la producción como un todo, dichas leyes también han de cumplirse en lo que respecta a la producción de exportaciones, a la producción con destino interno y a la producción de importaciones originadas en el otro polo del sistema (o sea, han de reflejarse en patrones compatibles de inserción internacional). Así pues, la explicación del desequilibrio externo recurre a un referente analítico indicativo de los cambios en la estructura productiva requeridos por su propia expansión y complejización.²⁸ Más adelante se vuelve sobre los puntos de vista de Prebisch respecto a la ineptitud del mercado para inducir estos cambios estructurales.

c) *Las condiciones de viabilidad y eficiencia*

Del apartado anterior se desprende que, para lograr esa continuidad, o aun para acceder a una tasa elevada y sostenida de crecimiento del producto, es

²⁸ Esta percepción del desarrollo como una dinámica que envuelve y requiere ciertos patrones de cambio de la estructura productiva constituye un sustrato clave (y a la vez, una síntesis) de las ideas fundacionales de Prebisch. La presencia de esa percepción en su obra emerge con claridad de las siguientes afirmaciones: (EI)... "desarrollo económico y los hechos recientes no sólo se consideran en sí mismos, en su episódica significación, sino también como una secuencia de fenómenos dinámicos, como vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente". "El crecimiento económico no es un mero aumentar de lo que hoy existe. Es un proceso de intensos cambios estructurales..." (*El trimestre económico*, 1953, p. 46).

²⁷ En tempranos análisis (por ejemplo, en Prebisch, 1973b, pp. 33 y 34; primera versión: 1951), la tendencia al desequilibrio externo propia de la periferia fue explicada a base de la disparidad de las elasticidades-ingreso de sus demandas de exportaciones e importaciones. Un argumento similar puede fundarse ahora en la llamada 'ley de Thirlwall' (véase McCombie y Thirlwall, 1994), sintetizable mediante la expresión $\gamma = \varepsilon\omega/\pi$, donde: ε es la elasticidad-ingreso de las exportaciones; π , la de las importaciones; γ , la tasa de crecimiento de la periferia; ω , la tasa de crecimiento correspondiente a los centros. El ritmo de avance técnico tiende a ser mayor en éstos, tendencia que subyace en la disparidad de elasticidades ($\pi > \varepsilon$) y que limita el crecimiento de la periferia ($\gamma < \omega$). Como se indica más adelante, superar este límite requiere de políticas de desarrollo deliberadas que eleven su competitividad interna y externa, de modo de aumentar la elasticidad de sus exportaciones (ε) y de reducir la de sus importaciones (π).

necesario impedir que opere la restricción externa derivada de la disparidad del avance técnico, a través de la diagramación e implementación de políticas tecnológicas y productivas deliberadas. En esencia, éstas habrán de orientarse a ir alcanzando, en sucesivas actividades, los niveles de productividad y competitividad requeridos para expandir las exportaciones y evitar importaciones prescindibles, de modo de poder realizar otras importaciones de mayor contenido tecnológico que la propia disparidad va haciendo necesarias.

Se entiende que la orientación deliberada del comercio exterior recién aludida constituye condición de viabilidad del desarrollo, en tanto su objetivo es justamente impedir el bloqueo del mismo, evitando la emergencia del escollo externo. Pero, además, tal orientación se configura como condición de eficiencia, pues ella supone que la puesta al día en nuevas técnicas se realiza pautadamente, partiendo con aquéllas en que resulta más fácil alcanzar los niveles de productividad de los grandes centros, para luego abordar otras de complejidad creciente, para ir minimizando las diferencias de productividad de las actividades emprendidas.²⁹

La restricción externa en el ámbito del comercio suscita condicionamientos en el ámbito de las relaciones financieras. El principal es la necesidad de adecuar el flujo de recursos externos, teniendo en cuenta que aquella restricción impone límites a las magnitudes de la remuneración de estos recursos. En otras palabras, el financiamiento del desarrollo periférico no puede basarse discrecional o ilimitadamente en la inversión extranjera directa y en el endeudamiento externo. Por ende, supone recurrir a niveles significativos de ahorro interno, condición de viabilidad del crecimiento que también depende, en última instancia, de la disparidad tecnológica.³⁰

²⁹ Un modelo formal de crecimiento a largo plazo que tiene en cuenta la intensidad del progreso técnico y las elasticidades-ingreso de las demandas de exportaciones e importaciones se encuentra en Cimoli, 1988. En él se muestra que una aceleración del progreso técnico en la periferia le permite diversificar las actividades eficientes, transformando su estructura productiva y obviando el escollo externo. Es de observar que dicha transformación no supone que los mercados internos y externos hayan de asociarse a actividades "protegidas" y "competitivas", respectivamente, sino a dos ámbitos donde se van expresando las capacidades tecnológicas que la periferia gradualmente adquiere. Del modelo puede también derivarse que esta adquisición favorece la dinámica del sistema en su conjunto, y por ende beneficia a sus dos polos (tal como la "industrialización mancomunada" en las ideas de Prebisch a las que hace referencia la nota 17 de pie de página).

³⁰ Esta implicación del desequilibrio comercial se asemeja a la contenida en las ideas fundacionales de Prebisch y en la ulterior formulación precisa de ellas a que hace referencia la nota 10 de pie de página. Argumentos similares pueden también formularse a base de la "ley de Thirlwall", ya mencionada.

El reconocimiento y el breve análisis del subempleo efectuados más atrás permiten percibir que en éste se sostienen la tendencia a la concentración del ingreso y las ingentes dimensiones de la pobreza rural y urbana, fenómenos que expresan la exclusión social propia de la periferia. Sin embargo, también puede aducirse que, no obstante esos efectos perversos, el subempleo constituye a la vez un recurso disponible. Y un recurso cuyo uso se configura como requisito de la viabilidad y de la eficiencia del desarrollo de la periferia.

Se indicó anteriormente que la presencia del escollo externo descarta —obliga a descartar— la posibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento alto y sostenido con el sector exportador operando como sector de punta o de arrastre de la expansión económica global. Antes bien, para mantenerse elevada, la tasa media de crecimiento deberá tener un componente importante de aumento de producción para el mercado interno. Pero ese aumento implica que el mercado interno se expanda compatiblemente, de modo de poder realizar en él esa parte de la producción que se le destina, y en la cual se va verificando un crecimiento rápido.

Una visión estilizada y en extremo simplificada de esa expansión del mercado interno puede expresarse como un aumento del empleo que conlleve la posibilidad de ir ocupando los incrementos de la PEA originados en las actividades modernas. Y, además, en el aumento sostenido de los niveles de productividad del subempleo preexistente, y en la consecución de niveles de la productividad elevados para los incrementos de la PEA originados en el subempleo.

Tales aumentos constituyen la base del dinamismo de la demanda interna requerido para crecer con intensidad, o sea, son condiciones de viabilidad de ese crecimiento. Pero además, esos mismos aumentos, y en especial la reabsorción del subempleo, se configuran a la vez como condición de eficiencia del desarrollo.

Desde una perspectiva estática ello es directamente visible. De suyo, la reabsorción implica utilizar mejor la mano de obra disponible, y acceder con mayor amplitud al conjunto de tecnologías que también se encuentran disponibles. Sin embargo, importa enfocar este tema desde una perspectiva dinámica. En verdad, la reabsorción del subempleo tiene como contracara la realización, a lo largo del tiempo, de excedentes económicos potenciales, que a su vez resultan claves para dinamizar el ahorro interno y la acumulación de capital. Por otra parte, como fuente que son de ahorro interno, los excedentes generados por la reabsorción coadyuvan a la viabilidad del desarrollo

desde el ángulo de las limitaciones al financiamiento externo; y también, por esta vía, desde el ángulo de las restricciones de balance de pagos impuestas, en la última instancia, por la disparidad tecnológica.

Paralelamente a lo indicado al cabo del apartado anterior, puede argüirse que en las consideraciones precedentes también subyace un análisis de naturaleza estructural. Las leyes de proporcionalidad que rigen los cambios en la composición de la producción por ramas y sectores (incluso entre destino interno y exportaciones) requeridos para la continuidad del crecimiento suponen cambios compatibles en la estructura de la ocupación de la fuerza de trabajo, así como alzas concomitantes en los niveles de productividad de esta última, a la vez asociables a la generación de excedentes que hagan posible expandir la producción, y de condiciones de demanda que permitan realizarla.³¹ El próximo apartado explora algunos aspectos del tipo de análisis antedicho, incursionando en la cuestión del Estado y de su papel en el desarrollo.

4. La cuestión del Estado

En su última obra, Prebisch reitera y enfatiza sus puntos de vista sobre la importancia del mercado, pero no sin destacar la falta de horizonte social (de equidad) y de horizonte temporal del mismo.³²

Este señalamiento puede vincularse a las consideraciones precedentes y servir de base para sintetizarlas. Por un lado, la falta de horizonte social aparece reflejada en la reiteración de la heterogeneidad, o en otros términos, en los problemas ocupacionales que el actual paradigma tecnológico agudiza, y que pasan a configurarse como perdurables. Por otro, la falta de horizonte temporal expresa una especialización productiva también reiterada, que induce tendencias a limitar o trabar la expansión económica por la vía del escollo externo.

Se entiende, pues, que obviar las insuficiencias del mercado a que alude Prebisch equivale a superar la heterogeneidad y la especialización. Como se vio en el apartado previo, ello implica emprender ciertos patrones de cambio de la estructura productiva de la periferia, que conllevan cambios compatibles en su inserción internacional y, asimismo, mutaciones en la estructura de la ocupación también compatibles, que a la vez contemplen alzas sucesivas de la productividad del trabajo en las diversas "capas técnicas" componentes de dicha estructura.

El enfoque estructuralista sostiene que el mercado carece de aptitud para realizar por sí solo ese conjunto de transformaciones. Al respecto, se ha afirmado que la teoría de la "CEPAL... (que lo representa)... puede ser interpretada como un intento temprano de adaptar la economía ortodoxa a condiciones de falla sistémica de mercado".³³ Aquí se aduce que las postulaciones del estructuralismo latinoamericano son de otra índole: no se refieren a tales imperfecciones, sino al cumplimiento de ciertas leyes de proporcionalidad que el mercado —aun cuando sus imperfecciones se corrijan— es incapaz de lograr.

El enfoque mencionado resulta, así, "no reduccionista",³⁴ en el sentido de que no limita los tipos, funciones y comportamientos de los agentes considerados a aquellos que ejercen una supuesta racionalidad económica, en esencia relacionada con las orientaciones que brindan los mercados. Y en conexión con ello, en tanto implica reconocer que el análisis de los fenómenos económicos, aun cuando comience abstrayéndolos, a la larga ha de insertarse en un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos.

Desde esta perspectiva, la cuestión del Estado adquiere especial relevancia. Atañe en forma directa al papel que éste ha de desempeñar en la conducción económica y, más en general, en el diseño y consecución de objetivos a la vez económicos y sociales. Este tema clave del papel del Estado se encuentra estrechamente ligado a otros dos: uno es el de las relaciones sociopolíticas que le sirven de base de sustentación; y el segundo, el de las relaciones geopolíticas en que se encuentra inmerso.³⁵

³¹ Para extremar la simplicidad de la argumentación, se la presentó anteriormente en términos dicotómicos (de empleo y subempleo). Razonamientos algo más complejos permiten sostener que la viabilidad y eficiencia del desarrollo periférico no dependen sólo de ampliar el primero y reabsorber el segundo. Para lograrlas se requiere un patrón de transformación productiva que, superando la restricción externa, induzca el aumento de la ocupación y la productividad en sucesivas "capas técnicas", de modo de incrementar en ellas los niveles de excedente y de ahorro interno, y de mantener así ritmos elevados de acumulación y crecimiento. Obsérvese que la expresión "capas técnicas" proviene de la última obra de Prebisch (1981), donde se la utiliza con igual sentido que en estas notas.

³² Véase Prebisch, 1981, p. 257.

³³ Estas afirmaciones se encuentran en Fitzgerald, 1998, p. 60.

³⁴ Sobre este tema puede consultarse a Vercelli, 1991 y 1994.

³⁵ Esta doble perspectiva evoca el concepto más frecuente de dependencia, que la define como relación estructural externo-interna. De acuerdo con ese concepto, "la acción de los grupos sociales, que en su comportamiento ligan de hecho la esfera económica y política... (se refiere tanto a la nación como)... a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La depen-

La consideración de estos temas, cuya complejidad se ha visto acentuada por el reciente proceso de globalización, excede en mucho las posibilidades de estas notas. Sin embargo, con las precauciones sugeridas por la salvedad anterior, se realizan breves referencias a ciertos puntos de vista que parecen ser convergentes en las discusiones actuales sobre la crisis del desarrollo latinoamericano.

Con frecuencia se admite que —de la mano del proceso de globalización— se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos al interior de los países de la región; y esto en el sentido de que la misma se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, dicha presencia resulta acompañada por un reencuadramiento de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de éstos con grupos e intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos y/o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquellos cuyas raíces son esencialmente territoriales. Asimismo, los nuevos patrones tecnológicos, pero también la fuerza negociadora que adquieren los capitales altamente concentrados —incluso en el ámbito de sus nexos con agentes públicos debilitados—, inciden en las relaciones capital-trabajo, mermando la capacidad de presión del poder sindical y la eficacia alcanzada en su ejercicio.³⁶

Puesto en otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica (mencionada en la nota 35 de pie de página), se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder político resulta indisociable de las relaciones geopolíticas en que éste se inscribe. Los grandes centros de poder suelen presentar sus propias posiciones como fundamento racio-

nal de la geopolítica. Con base en dichas posiciones, se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, implementados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

También se reconoce que la concreción de estos cambios viene generando hondas repercusiones en los países periféricos. Por un lado, persisten para ellos “enormes asimetrías en las condiciones vigentes en comercio internacional”, al tiempo que no se ha avanzado “en la construcción de una nueva arquitectura del sistema financiero global”.³⁷

Dichos países se ven, pues, subsumidos en pausas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los Estados, que resultan en especial restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo.³⁸

En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior. Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas parecen resultarles desfavorables, en una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado viene reformulándose a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las cuales derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social.³⁹

El precedente es un párrafo de negativas. Como contracara de ellas, cabe esbozar ciertas consideraciones sobre los caminos por transitar, marcados ciertamente por graves dificultades. En los días que corren,

dencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 29).

³⁶ Sorprende la simultaneidad con que se viene procurando impulsar la flexibilización de los mercados de trabajo, en distintos países de la región latinoamericana. Más allá de las variantes de las propuestas, parece claro que —en los hechos y en mayor o menor grado— ellas se asocian al debilitamiento del poder sindical. Con matices propios, diversos aspectos de las propuestas flexibilizadoras son tratados en *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Banco Mundial, 1995).

³⁷ Según Faria y otros, 2000, p. 18.

³⁸ Ffrench-Davis (1999) hace una revisión de esas políticas en la experiencia latinoamericana reciente.

³⁹ Entre los enfoques que redefinen el rol del Estado en aras de impulsar estrategias de desarrollo con “orientación de mercado”, cabe mencionar el del *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997). Por su parte, Evans (1996) presenta una revisión de los enfoques recientes sobre el papel del Estado en el desarrollo.

la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar por el planteo explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Es decir, por la búsqueda de acuerdos internos amplios e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. Esos acuerdos y consensos constituyen el sustrato de una redefi-

nición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura también como relevante para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, a su vez relacionados con la consolidación de la democracia y con la profundización de sus contenidos.

Bibliografía

- Banco Mundial (1995): *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C.
- _____ (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C.
- Burgueño, O. y L. Pittaluga (1994): El enfoque neo-schumpeteriano de la tecnología, *Quantum*, vol. 1, N° 3, Montevideo, Universidad de la República.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1953): *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*, Santiago de Chile.
- _____ (1998): *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cimoli, M. (1988): Technological gaps and institutional asymmetries in a north-south model with a continuum of goods, *Revista metroeconómica*, vol. 39, N° 111, Boloña, Italia, Capelli Editores.
- El trimestre económico* (1953): Documentos: exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva, en el V período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, vol. 20, N° 2, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Evans, P. (1996): El Estado como problema y como solución, *Desarrollo económico*, vol. 35, N° 140, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Faria, V. y otros (2000): *Preparando o Brasil para o século XXI*, Brasilia, Presidencia de la República.
- Ffrench-Davis, R. (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, Mc.Graw Hill-Interamericana.
- Fitzgerald, V. (1998): La CEPAL y la teoría de la industrialización, *Revista de la CEPAL. CEPAL cincuenta años*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Freeman, C. y C. Pérez (1988): Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour, G. Dosi y otros (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Hounie A. y otros (1999): La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento, *Revista de la CEPAL*, N° 68, LC/G.2039-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Malerba, F. y L. Orsenigo (2000): Knowledge, innovative activities and industrial evolution, *Industrial and Corporate Change*, vol. 9, N° 2, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- McCombie, J. S. y P. Thirlwall (1994): *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*, Londres, St. Martin's Press.
- Prebisch, R. (1946): *Memoria: Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, D.F., Banco de México (BANXICO).
- _____ (1959): Commercial policy in the under-developed countries, *The American Economic Review*, vol. 49, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1962): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1970): *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1973a): *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1973b): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1973c): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (1980): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____ (1998): Heterogeneidad estructural y empleo, *Revista de la CEPAL. CEPAL cincuenta años*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2001): Fundamentos del estructuralismo latinoamericano, *Comercio exterior*, vol. 51, N° 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Schumpeter, J. A. (1971): *Historia del análisis económico*, Barcelona, Ariel.
- Singer, H. (1949): *Postwar Price Relation between Under-developed and Industrialized Countries*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Vercelli, A. (1991): *Methodological Foundations of Macroeconomics. Keynes and Lucas*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- _____ (1994): Por uma economia não reducionista: uma perspectiva de longo prazo, *Economia e sociedade*, N° 3, Campinas, Brasil, Universidad Estadual de Campinas.
- Verspagen, B. (1993): *Uneven Growth Between Interdependent Economies*, Avebury, Adershot.

El regreso de la *vulnerabilidad y las ideas* tempranas de Prebisch *sobre el “ciclo argentino”*

Arturo O'Connell*

Hay algo paradójico acerca del auge y caída —quizá podríamos hablar de un auge renovado— del pensamiento de Raúl Prebisch sobre las que en los primeros años de su vida intelectual se habrían denominado economías de productos primarios. En paralelo con lo que había ocurrido con la economía del desarrollo en general, a principios de los años sesenta su pensamiento se venía desestimando progresivamente tanto en el discurso público como académico.¹

Las críticas más generosas esgrimidas contra las teorías de Prebisch las describían como claramente anticuadas. Desde esa perspectiva, habrían sido satisfactorias como una interpretación de los acontecimientos en los años patológicos de la depresión de los años treinta o al término de la Segunda Guerra Mundial, dominados por la escasez y los controles gubernamentales. Pero en la economía mundial en rápido crecimiento de los años sesenta, con una apertura progresiva a las transacciones internacionales, se suponía que aquello que —de manera exagerada— se consideraba la doctrina Prebisch sobre la sustitución de importaciones y el intervencionismo del Estado ya no era aplicable.

Ahora bien, los protagonistas de esas críticas eran esencialmente los partidarios de la liberalización de las entonces denominadas economías en vías de desarrollo. Había que derribar las barreras a las importaciones, eliminar los controles cambiarios y los países tenían que apostar toda su suerte a la rápida expansión de las exportaciones que emanaría de la mayor eficiencia lograda con estas medidas. Su éxito, tal vez basado no sólo en su capacidad para la argumentación intelectual, ha sido fenomenal. Las décadas siguientes han sido testigos de la adopción, primero gradual y renuente, en la mayoría de los casos, y como una estampida en la última década de, precisamente, esas políticas. ¿Y cuáles han sido las consecuencias de todas esas reformas? Un nivel de inestabilidad extraordinario o crisis reiteradas que afectan a las que ahora han pasado a llamarse “economías emergentes”, altamente vulnerables a los *shocks* económicos internacionales.

Aquellos que cuestionaban las ideas de Prebisch, tras haber conseguido reinstaurar una economía mundial muy similar a la de comienzos del siglo XX o de fines del decenio de 1920, han terminado por hacerle un grandísimo favor intelectual. El pensamiento de Prebisch sobre las dificultades de una economía “periférica” abierta en un entorno de globalización financiera resulta de una palpitante actualidad.

Por lo tanto, en este artículo se procurará demostrar que los problemas económicos latinoamericanos reflejan las circunstancias de fines del decenio de 1920 y, por cierto, de la década que siguió a la depresión.

* Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires y Universidad de Bolonia en Buenos Aires, oconnell@overnet.com.ar. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, realizado en la CEPAL, en Santiago de Chile, el 28 y 29 de agosto de 2001 (véase CEPAL, 2001).

¹ Véanse, por ejemplo, las observaciones de Paul Krugman en su artículo titulado “The fall and rise of development economics” (Krugman, 1994).

Y, así, repentinamente el pensamiento de Prebisch recobra toda su relevancia actual. De hecho, se hará referencia a un Prebisch en sus primeras etapas, el que escribía a fines de los años veinte y comienzos de los treinta. Ese Prebisch estaba más preocupado por lo que podrían denominarse problemas macroeconómicos de corto plazo y no con lo que más adelante se denominarían problemas del desarrollo, a los que dedicó sus años cepalinos.

Este artículo está organizado como sigue. Primero, se tratará el carácter cada vez más inestable de la economía mundial en el último cuarto de siglo y su impacto sobre nuestra región. Segundo, se establecerán algunos paralelos con la economía argentina del período entre guerras. Tercero, se examinará la evolución inicial del pensamiento de Prebisch a fines de los años veinte relacionado con el estudio de esa economía. Por último, se estudiarán sus primeras reacciones a los años de la depresión.

Se verá cuán claras y representativas, incluso para las realidades de hoy, eran las concepciones de Prebisch sobre los problemas de una economía incipiente “de mercado emergente” incluso aunque pueda haber discrepancias sobre sus propuestas específicas de política económica.

1. La inestabilidad de la economía mundial y la renovada vulnerabilidad de las economías latinoamericanas

A contar de 1975 —y según se reconoce en varios de los últimos números de *Panorama de la economía mundial* del FMI— la economía mundial ha experimentado varias depresiones. A juicio de esta publicación, cabe detectar recientemente cuatro de ellas, registrándose una quinta a mediados de los años noventa.² Y ahora mismo —en 2001— se está produciendo otra que podría fácilmente ser la sexta (gráfico 1).

La frecuencia de las crisis parece ir en aumento, ya que ha habido seis crisis en alrededor de 25 años, pero cuatro se produjeron en los 10 últimos años, tres en los últimos cinco años y dos en los últimos tres. Tal examen ocasional de la frecuencia de las crisis se ve confirmado, por ejemplo, en un trabajo reciente de Bordo, Eichengreen y otros (por publicarse). Del examen de 120 años de historia financiera realizado por

GRAFICO 1

Mundo: Producto interno bruto real (Tasa de variación anual porcentual)

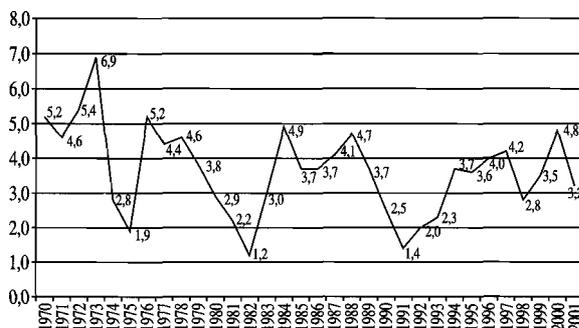
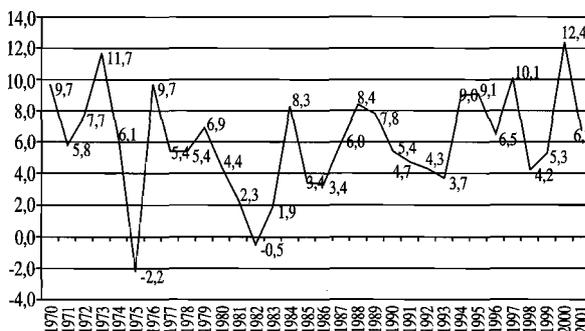


GRAFICO 2

Mundo: Volumen del comercio de bienes y servicios (Tasa de crecimiento anual porcentual)



estos autores, resulta que con posterioridad a 1973 la frecuencia de las crisis ha sido el doble de las habidas en el período clásico del patrón oro o en el que siguió a Bretton Woods. De particular interés para el argumento que procuramos desarrollar en este artículo, es que ha sido similar a la del período entre guerras. Además, el último período de 25 años muestra una mayor frecuencia de crisis gemelas —monetaria y bancaria—; se sabe y se ha demostrado que estas crisis han sido particularmente severas y han provocado elevadas pérdidas del producto.

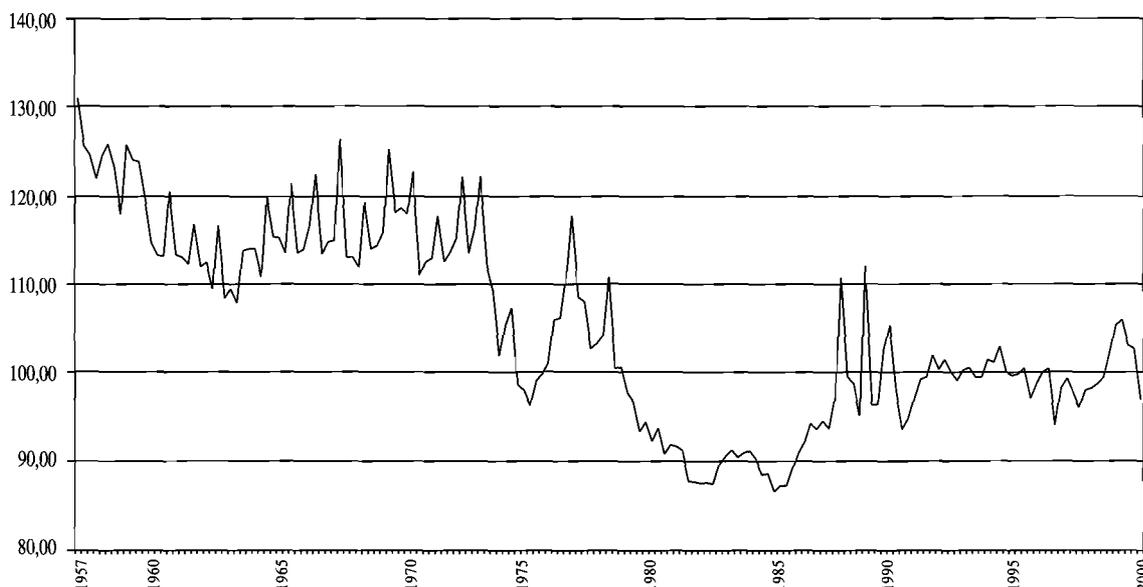
Y naturalmente, como otro antecedente sobre la inestabilidad de la economía mundial, hemos tenido también la extrema volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio entre las principales monedas; a ella algunos autores le atribuyen el comportamiento de los precios de los productos básicos, aspecto que luego comentaremos.

Aparte de las frecuentes desaceleraciones de la actividad económica amplificadas por la fuerte variación del volumen del comercio internacional (gráfico 2) y la

² Véase, por ejemplo, FMI (1999, pp. 2-5). En el diagrama de la producción industrial mundial —gráfico 1.2 de la página 5— de ese mismo informe, se observa claramente una quinta desaceleración en 1995 y no sólo en América Latina.

GRAFICO 3

Países en desarrollo no petrolíferos: Relación de intercambio, 1957-2000
(1995=100)



volatilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio, este último cuarto de siglo ha mostrado una variabilidad extraordinaria en otros dos aspectos de gran importancia para los países en desarrollo, a saber, los precios de los productos básicos y los flujos de capital.

En cuanto a los precios reales de los productos básicos, por una parte, los estudios recientes han reivindicado al menos los datos sobre los que se basa la hipótesis Prebisch-Singer, es decir, hay una tendencia de largo plazo —en un lapso de 140 años— a la declinación de estos precios (a una tasa anual de 1.3%). Es más, hubo un quiebre en torno a 1917 tras el cual la declinación se aceleró a 2.3% anual y en los años noventa a 6.9% anual.³ No sólo existe tal tendencia declinante sino también una inestabilidad que se ha incrementado notoriamente en el último período, con grandes oscilaciones de precios y ciclos de mayor frecuencia.⁴

Cabe recordar que a principios del año 2000 los precios reales de los productos básicos eran 40% más bajos que a comienzos del decenio de 1970. El resultado de tal desempeño de los precios reales de los productos básicos sobre la relación de intercambio de los países en desarrollo no podía ser más obvio, como

puede deducirse del gráfico 3, referido a los países en desarrollo no petrolíferos.

En relación con los flujos de capital, se podría relatar una historia muy similar. Desde principios de los años setenta, cabe advertir dos ciclos definidos de auge y depresión. El primero, bien conocido, relacionado con los préstamos bancarios en los años setenta que condujeron al “cese súbito” a comienzos de los años ochenta y las crisis de la deuda que abarcan toda la década. El segundo, el auge más reciente de comienzos de los años noventa, seguido del colapso que se inició con la crisis asiática de 1997.

Las cifras trimestrales de los últimos años permiten advertir fácilmente —superpuestas sobre esos ciclos largos— la extrema variabilidad del comportamiento de los flujos de capital privado. Dicho en forma más concreta, los préstamos bancarios —y también la emisión de títulos de renta fija, aunque en menor medida— presentan una inestabilidad extrema moderada por el desempeño más estable de la inversión extranjera directa. De hecho, como cabe deducir del gráfico 4, los flujos netos de capital no participativo no sólo han sido mucho más inestables, sino que en los últimos años se han vuelto también nulos o incluso negativos.

En suma, como debiera ser de público conocimiento —aunque no siempre se lo recuerde cabalmente—, la economía mundial ha mostrado un grado extraordinario de inestabilidad en la era pos Bretton Woods y más concretamente en la última década.

³ Véase Cashin y McDermott, 2001.

⁴ “... rapid, unexpected and often large movements in commodity prices are an important feature of the behavior of commodity prices” (Cashin y McDermott, 2001).

GRAFICO 4

Flujos netos de capital privado no participativo a los mercados emergentes

(En miles de millones de dólares)

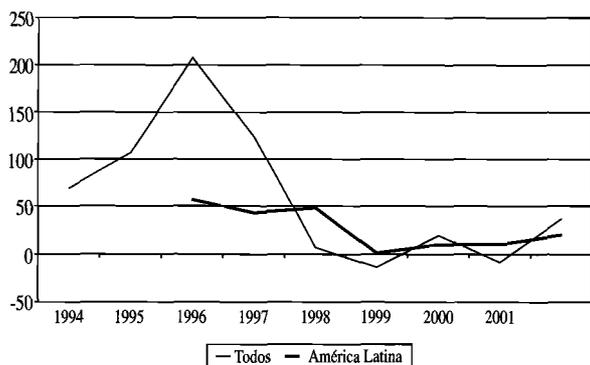
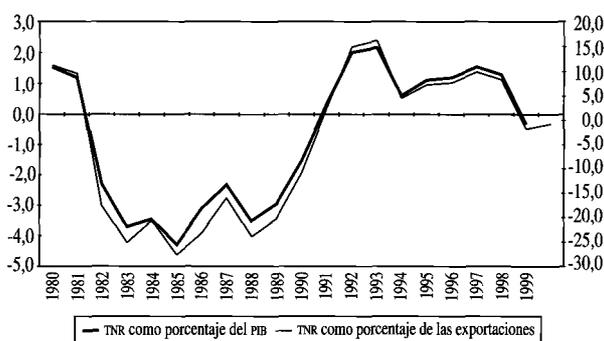


GRAFICO 5

América Latina y el Caribe: Transferencia neta de recursos (TNR), 1980-2000

(Como porcentaje del PIB y de las exportaciones)



Naturalmente que América Latina, al “abrirse” a las relaciones comerciales y financieras con la economía mundial, era difícil que escapara a estar sometida a esa inestabilidad. Las tasas de crecimiento del PIB y los volúmenes del comercio internacional hicieron su parte, así como el comportamiento de las tasas de interés, los precios reales de los productos básicos y los flujos de capital.

La transferencia neta de recursos, en general positiva en los años noventa —comparada con las cifras negativas de los años ochenta—, volvió a ser negativa, no obstante, al terminar el siglo, tras haber mostrado también una baja a mediados de los años noventa (gráfico 5).

Como se sabe, las exportaciones aumentaron a una tasa más alta que en décadas anteriores, pero las importaciones lo hicieron a una tasa aun mayor. El resultado fue el surgimiento de déficit comerciales considerables,

GRAFICO 6

América Latina y el Caribe: Balanza comercial

(En millones de dólares)

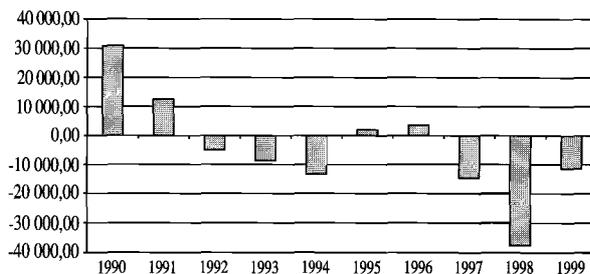
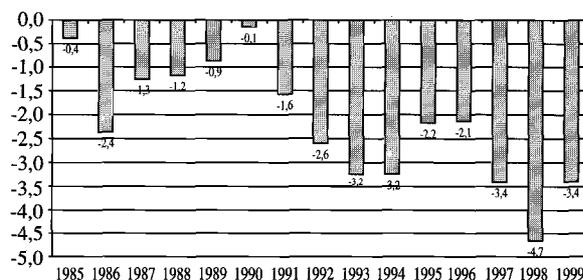


GRAFICO 7

América Latina y el Caribe: Balance en cuenta corriente como porcentaje del PIB

(En porcentajes)



sólo moderados o transformados en positivos en condiciones recesivas (gráfico 6).

Sumado al balance negativo de los servicios reales y financieros, las cuentas corrientes se tornaron cada vez más negativas, incluso en términos de un PIB más abultado (gráfico 7).

A fines de la década, los coeficientes de endeudamiento externo —en relación con las exportaciones y el PIB— habían comenzado a subir nuevamente a niveles similares a los que habían prevalecido a principios de la crisis de los años ochenta (gráfico 8). Por cierto que fue precisamente el repunte de la acumulación del endeudamiento externo lo que determinó la expansión de las salidas por concepto de servicios financieros.

Y si bien la deuda externa de corto plazo —como porcentaje de la reserva de divisas— era reducida y declinante a fines de la década de los noventa, las necesidades de financiamiento —deuda de corto plazo más el servicio de la deuda de largo plazo con vencimiento al año— aumentaban como consecuencia del mero crecimiento de la deuda externa (gráfico 9).

El rápido crecimiento de las importaciones más las considerables necesidades de financiamiento externo

GRAFICO 8

América Latina y el Caribe: Coeficientes de endeudamiento externo
(En porcentajes)

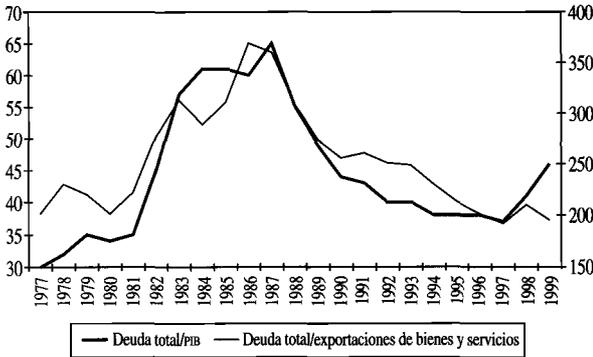


GRAFICO 9

América Latina y el Caribe: Deuda de corto plazo como porcentaje de las reservas de divisas, 1971-1999

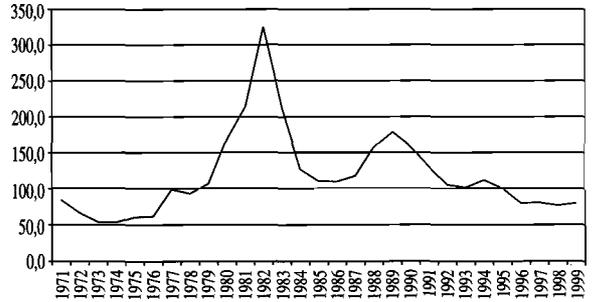
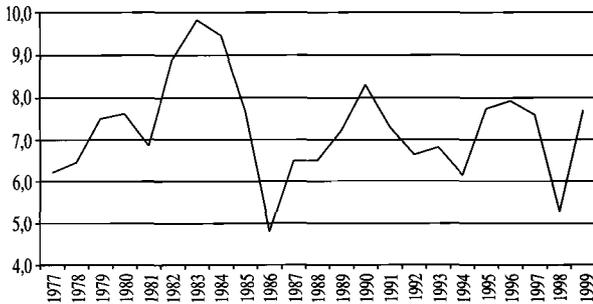


GRAFICO 10

América Latina y el Caribe: Necesidades de financiamiento
(Como porcentaje del PIB)



(gráfico 10) han hecho a la región extremadamente vulnerable a las vicisitudes de la economía mundial. Los diferenciales de riesgo país revelan la evolución en el tiempo de la evaluación volátil de los países de la región, efectuada por los mercados financieros internacionales y la inestabilidad resultante del acceso a ellos que experimentan.

Por lo tanto, no es de extrañar que bajo esas diversas presiones, las crisis hayan visitado la región reiteradamente y que más de un país —entre ellos todos los principales— hayan estado en riesgo de que su vinculación cambiaria y/o servicio de la deuda colapsaran (gráfico 11).

No es de extrañar que la vulnerabilidad a una economía internacional inestable y más concretamente a

GRAFICO 11

Argentina, Brasil y México: Coeficientes de riesgo país, 1994-2000

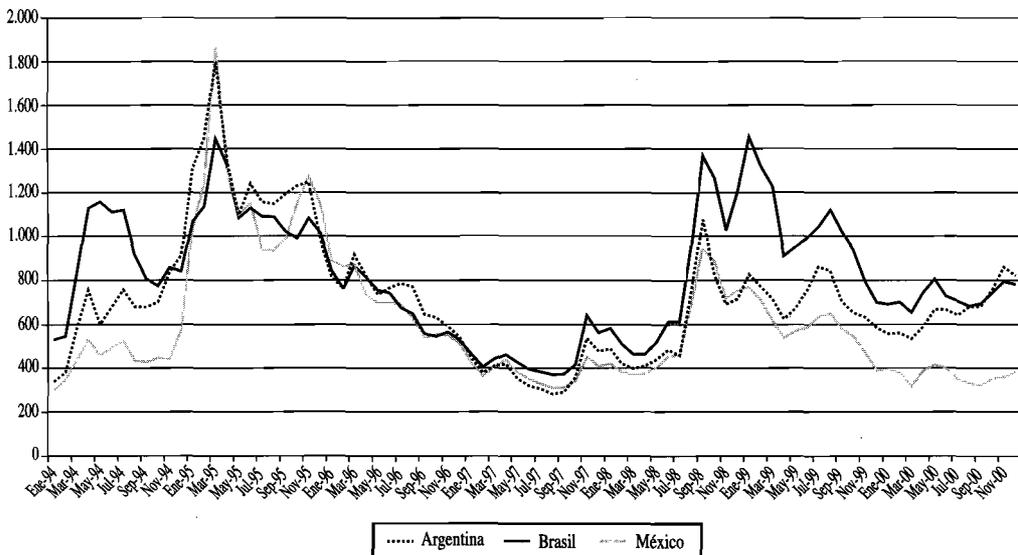
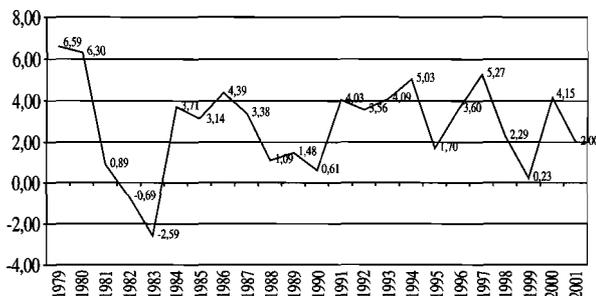


GRAFICO 12

América Latina y el Caribe: Tasas reales de crecimiento del PIB, 1979-2001
(En porcentajes anuales)



flujos financieros volátiles haya resultado en una alta “inestabilidad real” para las economías latinoamericanas, incluso aunque en esencia se haya logrado la tan alabada estabilidad de precios.

Pero lo que también debe recordarse es que la tasa de crecimiento medio del decenio de 1990 fue en general sólo marginalmente mayor que la de la “década perdida” de los años ochenta (3.0 frente a 2.1% anual).⁵ Por lo tanto, si la década de los años ochenta fue la “década perdida”, la de los noventa podría bautizarse como la década de la “montaña rusa” (gráfico 12).

2. La economía argentina a fines del decenio de 1920

Los paralelos con la economía argentina a fines de los años veinte —el período cuando Raúl Prebisch comienza a desarrollar sus ideas sobre la “economía periférica”— son muchos. Ya hemos señalado que en términos de la frecuencia de las crisis así como del comportamiento de los precios de los productos básicos, el período entre guerras fue el más similar —en los últimos ciento veintitantos años— a la era pos Bretton Woods y más concretamente a la última década.

Demos una mirada a la economía argentina de aquellos años. Las crisis y fluctuaciones no visitaron por primera vez el país después de 1929. La versión idílica de una década de 1920 exclusivamente próspera no se compadece con los hechos. Un claro patrón de fluctuaciones económicas había surgido previamente hasta el punto de ser bautizado por Prebisch y su equipo como el “ciclo económico argentino”. Pero a diferencia, por ejemplo, del ciclo económico estadounidense que era analizado por Mitchell y la NBER por aque-

llos mismos años, el de la Argentina —postulaban aquellos— estaba dominado por la inestabilidad de las exportaciones y las entradas de capital y no por la de la inversión.⁶

Las razones de la inestabilidad de las exportaciones eran varias. Primero, las exportaciones eran abrumadoramente de carácter agrícola. En general, en el período 1923-1927, el 96% de las exportaciones se originaban en el sector agrícola.⁷ Es más, sólo cuatro productos (trigo, maíz, semilla de lino y carne de vacuno) constituían dos tercios del total.⁸

Algunos estudios publicados en esa época o poco después demostrarían, a contar de fines del siglo XIX, una tendencia crónica a la declinación de los precios del trigo en términos reales.⁹ Además, Argentina distaba de ser un proveedor marginal de algunos de estos mercados, de manera que al empeorar las condiciones de sobreoferta después de la Primera Guerra Mundial sus exportaciones estaban expuestas a tropezar con barreras.¹⁰

⁶ Para un examen de la economía argentina de esos años véase *Revista económica* (hay una versión en inglés publicada como *Economic Review*) (BNA, varios números) continuada por un breve período después de 1935 —como serie nueva— por el flamante Banco Central de la República Argentina (BCRA). El departamento de investigaciones económicas, que publicaba este informe, se había organizado en el Banco bajo la dirección de Raúl Prebisch. Véase un análisis de sus estudios en O’Connell, 1984, primera sección (“The Argentine business cycle”).

⁷ 55% eran productos agrícolas y 41% productos de la actividad ganadera. Véase Dirección Nacional de Estadística y Censos (DNEC, 1921, 1922, 1923, 1924, 1926, 1927, 1928 y 1929).

⁸ El trigo correspondía a 22% de las exportaciones totales, el maíz a 19%, la semilla de lino a 12% y la carne de vacuno a 11%. Esas exportaciones tenían otra característica muy especial que las distinguía de aquellas de otros productores primarios como, por ejemplo, Brasil, que exportaba café; es decir, esas exportaciones argentinas —por ser productos agrícolas de una zona templada— entraban en competencia con los productos nacionales de los países más avanzados de Europa occidental y América del Norte.

⁹ Mandelbaum (1953) indica que los precios del trigo habían venido cayendo —en términos reales— desde principios de la década de 1880. Para V.P. Timoshenko (1933), los precios de 15 productos agrícolas importantes ya venían declinando a mediados de los años veinte, sin mencionar lo que ocurrió después, en los años iniciales de la depresión. En Argentina, los precios del trigo cayeron de un promedio de 15.13 pesos por quintal —100 kilos— en el período 1920/1924 a 10.50 en 1927/1928 y 9.68 en 1928/1929, mucho antes de la crisis de Wall Street.

¹⁰ Argentina era el segundo exportador mundial de trigo —22% del total— y el primer exportador de maíz con más de dos tercios del total. Su participación en las exportaciones mundiales de la carne de vacuno (61%) y la semilla de lino (80%) era también muy elevada. Véase Taylor y Taylor (1943) para la participación de las exportaciones argentinas en los mercados mundiales. La agricultura en los países industrializados había pasado a ser —en los años veinte— un sector en crisis donde el proteccionismo y las medidas de apoyo directo se habían tomado endémicas. De hecho, la Primera Guerra Mundial había contribuido además a desequilibrar todo el sector agrícola mundial. Mientras caía la producción en Europa con-

⁵ Véase FMI, 2001.

Cabe reiterar que estudios recientes de las tendencias de largo plazo han confirmado que se registraba un comportamiento declinante de los precios reales de los productos primarios. Por lo tanto, no es de extrañar que al observar la situación a fines de los años veinte, Prebisch comenzara a hacer hincapié en la “tendencia al deterioro de la relación de intercambio entre los productos primarios y los productos manufacturados”.

Pero, retomando las fluctuaciones, otra característica de las exportaciones argentinas, que atrae la atención de Prebisch y vuelve a confirmarse más adelante, es la extraordinaria inestabilidad de sus precios, a la que podría agregarse también en aquellos años una inestabilidad de los volúmenes (gráfico 13) debido a factores climáticos —y a un ciclo ganadero en telaraña. A medida que el consumo interno mostraba una tendencia sostenida, la inestabilidad de la producción se tradujo en la inestabilidad de las exportaciones.¹¹

A pesar de cierta relación inversa entre los precios de exportación y los volúmenes exportados —previsible en un país cuya oferta influía en los precios internacionales de varios productos— los valores de exportación también mostraban un alto grado de inestabilidad. De hecho, en el período 1917-1929 ésta era mucho más elevada que en cualquier otro período de la historia económica argentina y muy superior a la experimentada por los países en desarrollo en la era pos Bretton Woods.¹²

Si los precios de importación hubieran fluctuado en la misma dirección y magnitud que los precios de

tinental debido a los estragos de la guerra de trincheras, los productores de ultramar se beneficiaban de una producción floreciente. El retorno a la normalidad de la agricultura europea a mediados de los años 20—bajo una panoplia de medidas de apoyo— produjo una situación de sobreoferta crónica. Para un recuento de la ola creciente de proteccionismo, cuyos orígenes se remontan a fines del siglo XIX, véase O’Connell, 1986 (a propósito, este volumen estuvo dedicado al seminario “Raúl Prebisch- Elder Statesmen of the Emerging Nations”, celebrado, con su asistencia, en St. Antony’s College-Oxford, en el que se presentaron por primera vez la mayoría de las contribuciones al correspondiente libro).

¹¹ Para un análisis de la inestabilidad de los volúmenes de exportación véase BNA (1930) y también BCRA (1937a y 1937b). Para un índice de inestabilidad según MacBean, véase Diéguez (1972). Normalmente los precios eran menos inestables que los volúmenes. Pero en 1917-1929 la inestabilidad de los precios fue ligeramente mayor que la de los volúmenes (12.5% frente a 12.2%, respectivamente).

¹² El índice de inestabilidad —a la MacBean— de los valores de exportación del período 1917-1929 fue 16.8, mientras que el estimado por MacBean para los países en desarrollo en el período 1948-1958 fue sólo de 9.06% (Diéguez, 1972).

GRAFICO 13

Argentina: Volumen y precios de las exportaciones, 1919-1939
(1913=100)

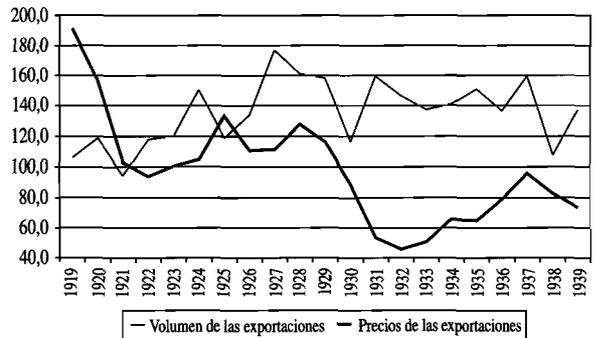
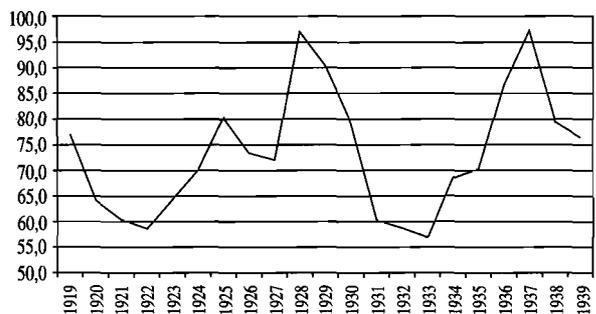


GRAFICO 14

Argentina: Relación de intercambio, 1919-1939
(1913=100)



exportación, la volatilidad habría sido neutra para el país en general, aunque habría tenido consecuencias importantes para la redistribución del ingreso. Pero esto distaba mucho de ser así. Por lo tanto, la relación de intercambio (gráfico 14) experimentó amplias oscilaciones antes de 1930 y sólo recuperó el nivel anterior a la Primera Guerra Mundial en 1946-1950.¹³

La relación de intercambio no sólo experimentó violentas fluctuaciones sino que, en general, durante los años veinte estuvo al mismo nivel que en los años treinta y en ambos casos fue 27% más baja que la de 1913. Vuelve a surgir un cuadro de los años veinte, anterior al desplome bursátil de octubre de 1929, que dista mucho de lo idílico.

Las importaciones, por otra parte, constituían una proporción elevada del PIB, casi 25% en 1925-1929. En este mismo período las importaciones atendían 13% del

¹³ Para el índice de la relación de intercambio, véase Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952).

consumo y las de maquinaria y equipo representaban 35% de la inversión interna.¹⁴

Además, según lo analizado por el equipo de Prebisch, las importaciones presentaban una elasticidad-ingreso elevada y una fuerte asimetría ya que tenían cierta inercia en adaptarse a los menores niveles de ingreso nacional. Por consiguiente, cuando una desaceleración de las exportaciones —o una caída de las entradas de capital— afectaba al país, provocando primero una escasez de divisas y luego una caída del PIB, la conservación por un tiempo de altos niveles de importaciones resultaba en una mayor presión sobre la balanza de pagos. En consecuencia, se producían amplias oscilaciones de las balanzas comerciales, como puede observarse en el gráfico 15.¹⁵

El segundo elemento de inestabilidad identificada por Prebisch emanaba de las entradas de capital. Las entradas de capital bruto equivalían al 10% de las exportaciones, convirtiéndolas en proveedoras importantes de divisas. En contra de lo que suele afirmarse como diferente en ese mundo con respecto al actual, en general, durante los años veinte, 53% de las entradas estaban destinadas al sector privado y sólo el resto a la deuda pública.¹⁶

El grueso de las entradas de capital al sector privado estaba constituido por inversión extranjera directa, la que, sin embargo, tal como hoy, se financiaba en gran medida con emisiones de deuda. La inversión extranjera directa (IED) —en términos de acervo— era 32% del capital total estimado invertido en Argentina y las entradas brutas representaban 10% de la formación de capital fijo.¹⁷

GRAFICO 15

Argentina: Exportaciones, importaciones y balanza comercial, 1919-1940
(En millones de pesos m/n)

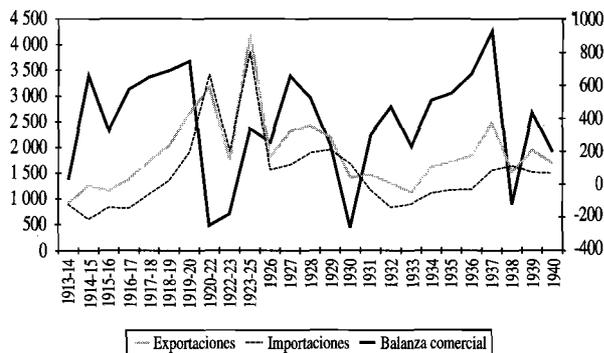
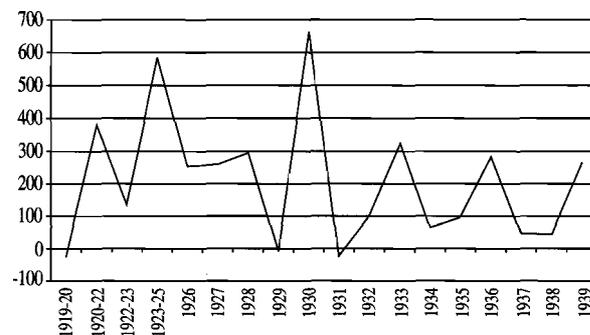


GRAFICO 16

Argentina: Entradas de capital bruto, 1919-1939
(En millones de pesos m/n)



¹⁴ Los años de la Primera Guerra Mundial habían demostrado cuán esenciales eran las importaciones para el desempeño de la economía cuando una escasez de suministros —por cierto también una crisis del sector de la construcción debida a dificultades financieras— había provocado la peor depresión de todo el siglo.

¹⁵ Acerca de cifras sobre la participación de las importaciones en el PIB, el consumo y la inversión, véase CEPAL, 1958, cuadros 24 y 25. En el período 1996-1998, cuando Argentina se estaba recuperando de la crisis "tequila", la elasticidad de las importaciones en ese país oscilaba entre 3 y 4. Esto es muy similar a lo que ocurre actualmente en la mayoría de las "economías de mercado emergentes", poniendo por consiguiente en peligro su posición externa.

¹⁶ Véase Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA, 1952.

¹⁷ Para estas cifras véase CEPAL, 1958. El 60% de la IED provenía del Reino Unido; a su vez, en 1929 Argentina absorbía 27% de toda la IED del Reino Unido y 42% de la existente en "países extranjeros", es decir, más allá de los límites de lo que entonces era el imperio británico (véase Naciones Unidas, 1949, cuadro 7). Para los Estados Unidos, Argentina era mucho menos importante como campo para la IED —sólo 8% del total— y figuraba detrás de otros países en América Latina (véase Naciones Unidas, 1949, cuadro 6). Sin embargo, muchas empresas estadounidenses comenzaron a establecerse en el mercado argentino para fabricar automóviles, aparatos electrodomésticos, productos cosméticos y otros bienes (véase Phelps, 1936, y Whyte, 1945).

No obstante, las entradas de capital eran notoriamente inestables, como cabe deducir del gráfico 16, relativo al período entre guerras, con la inestabilidad ya bien instalada en los años veinte.

La inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital se transmitía a la economía por diversos mecanismos.

Del lado del ingreso, las exportaciones del período 1925-1929 representaban 24% del PIB y más de dos tercios de la demanda final de productos de la Pampa. A su vez, la agricultura correspondía a entre 25 y 30% del PIB a precios de 1950, bajísimos por cierto para estos sectores, de manera que su verdadero peso era seguramente mucho mayor.¹⁸ Por tanto, las reactivaciones y contracciones de las exportaciones estaban destinadas

¹⁸ Véase CEPAL, 1958.

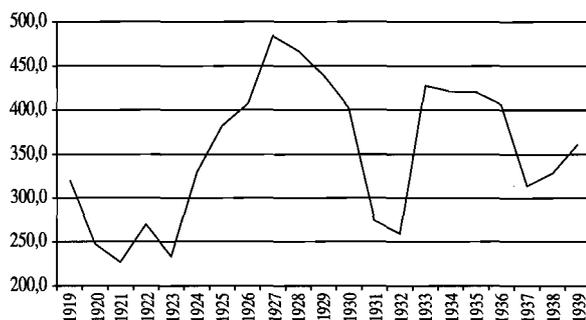
a tener un fuerte impacto sobre el PIB. En cuanto a las entradas de capital, el gasto del sector privado o público tenía que ajustarse a su disponibilidad ya que eran una fuente de financiamiento importante.

Los *shocks* también se transmitían mediante los sistemas fiscal y monetario. Tres cuartos del ingreso corriente del gobierno provenían de los derechos aduaneros y demás impuestos al comercio exterior. Y la disponibilidad de recursos para el gasto del gobierno estaba determinada también por la capacidad de contraer nuevas deudas. Como se observa en el gráfico 17, la deuda pública registraba grandes fluctuaciones.

Pero es en relación con el mecanismo monetario que los paralelos con las preocupaciones actuales son más llamativos. El sistema monetario de Argentina en esos años había sido bautizado como “patrón oro esporádico” por el Sr. Hueyo, un Ministro de Hacienda de comienzos de los años treinta.¹⁹ De hecho, Argentina había adoptado un sistema de caja de conversión a principios del siglo XX, pero había abandonado la “convertibilidad” —para emplear la terminología argentina moderna— a comienzos de la Primera Guerra Mundial sólo para reanudar el funcionamiento de la Caja de Conversión en agosto de 1927.²⁰

GRAFICO 17

Argentina: Deuda externa pública
(En millones de dólares)



¹⁹ Véase las declaraciones del Sr. Hueyo sobre el sistema monetario argentino, en Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda (1932). El Sr. Hueyo —siguiendo las enseñanzas ortodoxas tal como lo hizo el Sr. Hoover en los Estados Unidos— trató de estabilizar la economía en 1932-1933 mediante la reducción de los déficit fiscales, una hazaña que casi consiguió con consecuencias poco favorables para la recuperación económica de su país.

²⁰ La apertura de la Caja de Conversión en 1927 enfrentó a los exportadores agrícolas, políticamente poderosos, con los inversionistas extranjeros. Los exportadores pedían el retorno a la “convertibilidad” pues el peso se estaba apreciando demasiado, incluso por encima de la paridad, mientras que los inversionistas extranjeros estaban felices de ver que sus ganancias en pesos se traducían en mayores montos de libras esterlinas y otras monedas extranjeras.

Tal como en muchos otros casos de reanudación prematura del patrón oro en los años veinte, el experimento fracasó a fines de 1929 y el país sólo retornó al sistema de caja de conversión a principios de 1931, sujeto esta vez al patrón dólar estadounidense.

Naturalmente que, conforme al régimen de caja de conversión, el crédito y la oferta monetaria tenían que ajustarse a las vicisitudes de la balanza comercial y a las entradas netas de capital. El Banco Central sólo fue creado en 1935, de modo que algunas de las funciones de “prestamista de última instancia” las desempeñaba el Banco de la Nación Argentina, cuyos ecos pueden advertirse en la crisis “tequila” o en la actual —¿cómo podríamos llamarla?— crisis “tango”.²¹

Por tanto, la inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital afectaba directamente la posición de la balanza de pagos, pero además, por obra de los vínculos del ingreso y monetarios, se transmitía al resto de la economía.

La experiencia de los años veinte había demostrado, de hecho, que había quedado claramente conformado un ciclo basado en la inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital amplificada por los mecanismos del ingreso y fiscal-monetarios.

Una baja del ingreso nacional —recuérdese nuevamente la significación de la deflación de precios— había inaugurado la década. La abrupta reducción de los precios agrícolas al término de la guerra tuvo un impacto especial en Argentina, que dependía de esos productos. Concluida la deflación, sobrevino la recuperación en el período 1922 a 1924, con buenas cosechas y el inicio de grandes entradas de capital provenientes de los Estados Unidos. Una mala cosecha en la temporada 1924-1925 provocó una nueva declinación de la actividad económica, acentuada por la reanudación de la deflación, que se extendió hasta 1926.²²

A comienzos de ese último año se instaló una nueva fase de expansión, pero esta vez los precios

²¹ En 1932, se lanzó un “Empréstito Patriótico” —como los de 1995 y este año 2001— que por falta de demanda tuvo que terminar siendo adquirido por el Banco de la Nación Argentina (un banco de propiedad pública creado después de la crisis de 1890), empleando por primera vez una ley de rescuento que se había aprobado en 1914 para contrarrestar la crisis desatada por la guerra en Europa. El señor Hueyo pidió la asesoría del Banco de Inglaterra para establecer un banco central. El Banco de Inglaterra envió en calidad de “experto monetario” a un funcionario de alto rango, Sir Otto Niemeyer, que era extremadamente crítico del patrón oro. Véanse sus opiniones en *Revista económica* (BNA, 1934).

²² Véase en BNA (1929c) una descripción de los ciclos de comienzos y mediados de los años veinte.

experimentaron una ligera tendencia a la baja. Debido al aumento de las exportaciones y entradas de capital, el peso comenzó a apreciarse, lo que llevó a la reinstauración del sistema de la caja de conversión —un retorno al patrón oro— en agosto de 1927. Los empréstitos públicos en el exterior se expandieron a un ritmo aun más acelerado y el oro ingresó al país, lo que derivó en un gran aumento de las reservas. La expansión se apoyó en la política de la Reserva Federal de los Estados Unidos que había reducido las tasas de interés por esa época, lo que resultó en una salida de capital desde ese país.²³

Durante ese período expansivo, aumentaron el dinero y los depósitos. Sin embargo, los préstamos no se expandieron a una tasa equivalente ya que los bancos trataron de reconstituir las reservas y cancelar los créditos antiguos, un vestigio de la contracción precedente. El Banco de la Nación Argentina —que a falta de un banco central propiamente tal cumplía a medias esta función— había otorgado créditos a otros bancos durante el período de apremio precedente, y comenzó a recuperarlos.²⁴

El año 1928/1929 resulta interesantísimo para nuestra tentativa de establecer paralelos con la década más reciente y la situación actual. Como cabría deducir de las cifras mencionadas, las exportaciones aumentaron menos y las importaciones siguieron creciendo a un ritmo más rápido que en la expansión anterior. Por añadidura, las entradas de capital comenzaron a declinar y algunos fondos salieron del país, pues las restricciones impuestas por la Reserva Federal sumadas a la bonanza bursátil de Wall Street las atraían a Nueva York. A principios del segundo semestre de 1928 —mucho antes del desplome bursátil de Wall Street— el oro comenzó a dejar el país, pero sobre todo debido a su auge y no al desplome bursátil ulterior. A fines de 1929

—cuando volvió a cerrarse la Caja de Conversión— todo el oro —e incluso un poco más— que había ingresado a Argentina tras el retorno al patrón oro se había perdido.²⁵ Las reservas bancarias comenzaron a declinar después de septiembre de 1928, llegando a un punto más bajo que el anterior al auge de 1927-1928. Una vez más el Banco de la Nación Argentina estaba desempeñando un papel compensador al otorgar préstamos al gobierno y otros bancos.²⁶

La drástica caída de los precios de exportación fue la razón que explica la atonía de las exportaciones, lo que se sumó a la crisis desatada por los movimientos financieros. Las cosechas de trigo en los principales países productores, para el año 1928/1929, fueron mucho más abundantes que en los años anteriores y provocaron una mayor acumulación de las ya considerables existencias no vendidas. Entre mayo de 1928 y mayo de 1929, o sea, antes del desplome bursátil de Wall Street, los precios del trigo cayeron 30% en Argentina. Aunque no todos los precios agrícolas cayeron tanto; el índice general disminuyó sólo 7% entre 1928 y 1929. Los precios de la tierra cayeron en consonancia con estos movimientos.²⁷

Se había creado el marco para una contracción significativa de la actividad económica, antes de que el desplome bursátil de Wall Street de octubre de 1929 señalara el comienzo de la depresión que dominaría la década siguiente.

3. La evolución inicial del pensamiento de Prebisch sobre el "ciclo económico argentino"

Al examinar esa experiencia, Prebisch acuña la expresión "ciclo económico argentino" para describirla. E insiste en que sería mejor que la política económica y la conducción de los asuntos públicos y privados dieran por sentado que una nueva fase descendente se halla siempre a la vuelta de la esquina, incluso durante lo que pudiera parecer la más sólida de las bonan-

²³ Véase en BNA (1929a) un análisis del impacto —no sólo sobre Argentina sino sobre la economía mundial— de la política de la Reserva Federal a fines de los años veinte. En agosto de 1927, la Reserva Federal había reducido las tasas de interés de 4% a 3.5% y emprendido una política activa de expansión del crédito por medio de operaciones de mercado abierto. Pero desde principios de 1928, la política se revierte debido a la creciente preocupación por la "exuberancia irracional" de Wall Street; se venden los títulos del gobierno y las tasas de interés se sitúan en alzas sucesivas a nivel de 5% en julio de 1928. Las reservas internacionales de la Argentina aumentaron de 466.5 millones de dólares en enero 1927 hasta un máximo de 680.1 millones de dólares en julio de 1928.

²⁴ Desde su máximo alcanzado en junio de 1927, las tasas de interés cayeron de un promedio de 6.75% a 5.75% en julio de 1928 (véase BNA, 1929b).

²⁵ Véase BNA (1929d). Entre septiembre de 1928 y el 17 de diciembre de 1929 —cuando se cerró la Caja de Conversión— las salidas de oro ascendieron a 187.6 millones de pesos oro (aproximadamente equivalentes a dólares anteriores a 1933), poco más que los 179.4 millones que habían ingresado a Argentina desde la apertura de la Caja en agosto de 1927.

²⁶ Por lo tanto, pese a las salidas a Nueva York, los préstamos bancarios aumentaron 15% entre septiembre de 1928 y diciembre de 1929 (BNA, 1929d).

²⁷ Para el comportamiento de los precios de la tierra véase Sociedad Rural Argentina (1979).

zas. Esto parece de una sana clarividencia comparado con todos los partidarios de la “nueva economía” y aquellos que propician el endeudamiento ilimitado de los países de mercado emergentes.²⁸

Dejando de lado el impacto del clima sobre el volumen de productos disponibles para la exportación, los demás factores que determinan ese ciclo —los precios y la demanda de productos agrícolas y las entradas de capital— estaban íntimamente vinculados con el comportamiento económico internacional. En el caso argentino, carente de un sector interno productor de maquinarias, no resulta aplicable el mecanismo “acelerador” que, según Prebisch, está tras el comportamiento cíclico de los países adelantados. Por tanto, en su opinión toda la inestabilidad se originaba en el exterior.

Además, al analizar la inestabilidad de las entradas de capital, Prebisch llega a la conclusión muy actualizada, de amplia aceptación en nuestros días, a saber, que los flujos de capital están vinculados negativamente con los niveles de actividad en lo que más adelante denominaría “los centros monetarios”. Dado que Nueva York era casi el único centro de este tipo en los años veinte, las entradas de capital se iban a ver amenazadas cuando, como ocurrió en 1928-1929, el auge de la economía estadounidense y de los mercados bursátiles —acompañado de una tentativa de la Reserva Federal de detener la “exuberancia irracional”— determinaría una sangría de capitales desde Argentina. Por tanto, el ciclo en Argentina tendía a ser lo inverso del estadounidense, reforzado en parte por el hecho que las exportaciones a ese país sólo representaban una pequeña fracción de los totales.²⁹

En su opinión, confrontados con la gran inestabilidad de las exportaciones y entradas de capital, los elementos rígidos de la estructura económica hacían que Argentina fuera extremadamente “vulnerable” a ella.

Para comenzar, ya se ha mencionado el comportamiento de las importaciones: su rápida expansión provocaba desequilibrios comerciales en las bonanzas, y una rigidez transitoria a la baja en las depresiones deterioraba aun más esos desequilibrios. Las finanzas del gobierno tendían también a comportarse de manera asimétrica. Con una fácil disponibilidad de fondos, el gasto —apoyado también en ingresos más elevados emanados de la expansión— se incrementaría con rapidez. Pero en una fase descendente, la contracción se torna más difícil debido a la rigidez de los compromisos contraídos previamente. En consecuencia, en las depresiones había una tendencia a que los déficit fiscales explotaran, lo que no permitía que la economía se contrajera a un nuevo nivel de disponibilidad de divisas.

Además, el servicio de la deuda externa en los años veinte absorbía en promedio 20% de los ingresos de exportación (se dispararía a 35% en los primeros años de la depresión). De hecho, los déficit en cuenta corriente más la amortización de los empréstitos públicos y privados generaban necesidades de financiamiento elevadas. Por tanto, a pesar de lo que normalmente eran superávits de la balanza comercial, el país tenía que hallar —año tras año— una cantidad importante de nuevos recursos para financiar el servicio de la deuda externa y la inversión.³⁰

Por tanto, había dos cargas casi fijas que merman el ingreso de divisas, las importaciones algo rígidas y el servicio de la deuda externa y el capital invertido en el país. Frente a estos factores, tanto las exportaciones como las entradas de capital eran extremadamente inestables. Estas circunstancias —según el pensamiento de Prebisch— hacían a la economía argentina “vulnerable” a una economía internacional inestable.

A partir de estas observaciones sobre las fuentes de inestabilidad y la rigidez de algunos elementos de la economía, Prebisch desarrolla a fines de los años veinte su modelo de “el ciclo económico argentino”. En este modelo la mecánica del ciclo giraba en torno al crédito y la expansión y contracción monetaria y su

²⁸ En una declaración ulterior, Prebisch diría: “Por más que no se sepa cómo, ni bajo cuál forma, ni en qué momento preciso ha de sobrevenir la reacción cíclica después de las épocas de bonanza, el saber que vendrá ineludiblemente es suficiente para aconsejarnos tomar a tiempo las medidas que propendan a moderar la amplitud de la oscilación o atenuar sus consecuencias económicas y sociales” (véase BCRA, 1938).

²⁹ En 1925, sólo 8% de las exportaciones argentinas estaban destinadas al mercado estadounidense. Las importaciones de los Estados Unidos, por otra parte, habían llegado a representar 23% del total de las importaciones argentinas, transformando a ese país en el principal proveedor de Argentina y desplazando al Reino Unido (véase Dirección Nacional de Comercio Exterior, 1941).

³⁰ Las necesidades de financiamiento fluctuaban entre 25% y 30% de las exportaciones en los años veinte hasta incrementarse a casi 60% en los años treinta. En general, la transferencia neta de recursos era claramente negativa; en el período 1925-1929 representaría casi 5% del PIB. En Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952) figuran cifras sobre la carga de la deuda y las necesidades de financiamiento en relación con los ingresos de exportación. Respecto a la transferencia neta negativa de recursos, véase CEPAL (1958), cuadros 24 y 28.

impacto sobre los niveles de importación. Sólo más adelante en los años treinta el multiplicador del ingreso keynesiano —o khaniano— entra a formar parte de su análisis.

En su esquema, la expansión de las exportaciones —debido a una cosecha más abundante pero sobre todo a mejores condiciones de mercado en el exterior— o las mayores entradas de capital conducen a la creación de dinero de “base”. Los bancos se expanden mediante el multiplicador de la “base monetaria” y generan un poder adquisitivo adicional al creado originalmente por las entradas del exterior. El comercio y la industria se expanden y las importaciones —recuérdese que constituyen una proporción elevada del PIB— florecen y la mayor disponibilidad de divisas se agota rápidamente. El oro —en un sistema de “caja de conversión”— o las “divisas” comienzan a salir del país o, en un régimen de cambio flotante que predominó en Argentina por cierto tiempo tras el cierre de la “caja”, la moneda nacional experimentará una depreciación. A ello la depresión de los ingresos de exportación o las entradas capital puede agregar una fuerza recesiva complementaria. Mientras tanto, también han aumentado las obligaciones en el exterior.

Ha quedado así establecido el marco para la fase descendente del ciclo. La salida de oro y divisas contrae la base monetaria y la expansión del crédito no sólo se detiene sino que de hecho se revierte. Para que ello ocurra sin tropiezos, Prebisch insiste en que el crédito sólo debería haberse otorgado para fines de corto plazo, lo que significa que su cancelación sería casi automática, pues se habría cumplido su finalidad de financiar el comercio de mercancías. Si éste hubiera sido el caso, no se habría producido una crisis financiera. Si las expectativas de ventas habían sido demasiado optimistas, podría surgir cierta dificultad en la cancelación del crédito. Pero entonces correspondería a los bancos y al Banco Central recurrir a sus reservas y operaciones de redescuento para solucionar el problema. Así, podría evitarse lo que Prebisch criticaba como una contracción injustificada del crédito.

Por otra parte, adoptó una posición firme frente a los partidarios de utilizar el crédito bancario para financiar la inversión de largo plazo. A su juicio, la confusión entre el crédito y el ahorro es la razón de tal propuesta y los bancos debían abstenerse de otorgar créditos para tales fines a menos que los fondos del público se hayan recaudado específicamente para tal fin. La razón principal de su oposición obedece al impacto sobre las importaciones —y por consiguiente sobre los desequilibrios externos— de tales operaciones.

Pero, en todo caso, el ciclo ha seguido su curso y todo el país ha estado sujeto a sus altibajos. La posición financiera del gobierno también se resiente debido a su impacto sobre el ingreso. Y la rigidez del gasto fiscal sumada a la de las importaciones sólo empeora los desequilibrios con que ha tropezado la economía. Prebisch señala también el carácter pernicioso de las entradas de capital de corto plazo, que denomina “fondos flotantes”. Estima que estos fondos “... tienden a duplicar la demanda de divisas; la primera vez para pagar las importaciones que derivan de su entrada y (la segunda) por la necesidad de respaldar su salida ulterior”.³¹

Además, Prebisch introduce otro elemento en su análisis del comportamiento de corto plazo de una “economía de mercado emergente”. Las expectativas de los empresarios son introducidas como una fuerza motriz que podría conducir a la expansión o contracción del producto y la demanda consiguiente de crédito. Pero esas expectativas —en un país rural— él las hace dependientes del estado del sector rural, lo que significa retrotraerse al clima y los precios externos que son los determinantes principales del ciclo sumado a las vicisitudes de las entradas de capital.

En todos sus escritos y análisis, la dependencia de las importaciones —con su elasticidad-ingreso elevada a los aumentos del PIB y su rigidez descendente asimétrica— es el factor que desempeña el papel principal en oponer un obstáculo insuperable a la expansión. Y además, a toda tentativa de implantar una política anticíclica —como por ejemplo una política monetaria expansiva— en condiciones de crisis de la balanza de pagos.

Por lo tanto, la política económica tenía muy poca autonomía para confrontar el “ciclo económico argentino”. Con un sistema monetario y fiscal tan primitivo como el descrito muchos instrumentos de tales políticas anticíclicas simplemente no existían. El único camino posible era el de la extrema prudencia durante las expansiones a fin de poder evitar un crédito y gasto del gobierno excesivos basados en un mayor endeudamiento. Eso haría más manejable lo que Prebisch consideraba la fase descendente inevitable.

4. La depresión y la evolución ulterior del pensamiento de Prebisch

En tales circunstancias, una nueva fase descendente de la economía internacional —que se inició a fines de

³¹ Esta frase de Prebisch aparece en BCRA (1937c), cap. II. También figura allí una descripción sucinta ulterior del pensamiento de Prebisch sobre el “ciclo económico argentino”.

1929—afectó al país. Hasta 1932, los precios de exportación continuaron cayendo y los precios de importación también lo hicieron, aunque en menor medida. Por ello, durante ese período de cuatro años, se deterioró la relación de intercambio.³² Los niveles de precios también eran importantes y no sólo su declinación relativa. En 1932, los precios de exportación se habían reducido a la mitad del nivel que registraban antes de la Primera Guerra Mundial, lo que representaba una carga enorme para el endeudamiento de los productores y sus acreedores.

Las entradas de capital casi se extinguieron, recuperándose en parte sólo en 1933.³³

La economía argentina sólo se recuperó en 1934 y con mayor firmeza después debido a una grave y prolongada sequía en América del Norte que más tarde se propagó a Australia. Este flagelo generó, por una parte, la famosa “planicie de polvareda” y acarrió la desgracia de los agricultores pobres de los Estados Unidos pero, por otra, trajo la prosperidad a Argentina que vio cómo en el segundo trimestre de 1934 sus precios de exportación se encumbraban a niveles imprevistos. El país experimentó una bonanza de la balanza de pagos alimentada por las exportaciones con precios elevados a lo que se sumó el retorno de las entradas de capital, originadas también en la inestabilidad política de Europa central. Sin embargo, en esta oportunidad estas entradas fueron principalmente de corto plazo y comenzaron a salir del país tan pronto como se empeoró la situación en 1937.

Argentina, que era casi el único país que no había incumplido el servicio de su deuda externa, de hecho repatrió parte de ella, además de involucrarse en grandes operaciones internas de esterilización.³⁴

³² Los precios de exportación cayeron 64% entre 1928 y 1932; la relación de intercambio bajó 40% en igual período. Véase cifras sobre los precios del comercio exterior y la relación de intercambio en Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952).

³³ Dado que no existía un FMI, Brown-Harriman de Nueva York aportó algún “financiamiento compensatorio” —que en realidad se destinó a reeembolsar un préstamo previo de Phoenix Corp.— y las empresas de ferrocarriles británicas consiguieron emitir algunos títulos, tanto en 1930 como en 1931.

³⁴ El examen de las actas de debate del Tratado Anglo-Argentino de 1933 revela que la delegación argentina insistía en cumplir íntegramente con el servicio de la deuda incluso bajo la presión de la parte británica que pedía dejar un margen para las exportaciones británicas y, sobre todo, para la remesa de utilidades de las empresas de propiedad británica —siendo las más importantes los ferrocarriles— con sede en Argentina. A propósito, Raúl Prebisch era miembro de la delegación argentina en calidad de experto financiero; oficialmente era todavía —en 1933— un funcionario del departamento de investigaciones del Banco de la Nación Argentina, y en esa calidad había sido invitado a asistir a las reuniones preparato-

Las consecuencias de la abundancia de divisas fueron obvias; las importaciones se dispararon —74% entre 1932 y 1937— y el PIB se expandió en 27% en igual período.³⁵

A diferencia de los estudios tradicionales, y parte de los modernos sobre la época, el propio Prebisch tuvo buen cuidado de no atribuir el grueso de la recuperación a las políticas seguidas. En la publicación *Economic Review*, que desde mediados de los años treinta edita el Banco Central, Prebisch al referirse nuevamente al ciclo que había venido atravesando el país diría: ‘desde 1934 hasta el presente ha habido... un mejoramiento gradual (de la situación económica argentina), en parte debido a la adopción de medidas tendientes a facilitar el reajuste de las cuentas internacionales y reanimar la actividad económica interna, pero sobre todo como resultado del aumento gradual de los precios mundiales de los productos de exportación del país’.³⁶

Por tanto, la manera en que Argentina superó la depresión estuvo más relacionada con acontecimientos “exógenos” —una grave y prolongada sequía que afectó a los competidores extranjeros— que con un cambio en la formulación de la política económica.

Pero también es cierto que la crisis forzó algunos cambios tanto de la política económica como de la estructura económica.

En términos de cambios del “régimen” de política económica, tal vez el hecho más importante fue la introducción de controles cambiarios en cuanto la libra esterlina se retiró del patrón oro en septiembre de 1931. Se otorgó prioridad a las importaciones esenciales y al servicio de la deuda externa, colocando a las demás importaciones y remesas de utilidades en un segundo orden de importancia.

Nuevamente, más que una política visionaria de “sustitución de importaciones”, el racionamiento de las divisas pasó a ser una necesidad debido a la crisis de la

rias —en Ginebra— de la Conferencia Económica Mundial de ese año y se había ganado el aprecio del jefe de la delegación británica Sir Frederick Leith-Ross. Más adelante, en los años treinta, el Banco Central de reciente creación y su gerente general, Raúl Prebisch, eran muy elogiados, por ejemplo, en la sección económica y financiera de la Sociedad de las Naciones, por la repatriación de la deuda y las medidas de esterilización.

³⁵ Los precios de exportación aumentaron 43% en 1933-1934, 21% en 1935-1936 y 22% en 1936-1937. En 1937 la relación de intercambio había alcanzado el máximo nivel del siglo hasta ese momento. Los valores de exportación se dispararon a 128% entre 1932 y 1937. En O’Connell (1984) se describe cómo la sequía en América del Norte determinó la recuperación de la economía argentina.

³⁶ Véase BCRA, 1937c, p.1.

balanza de pagos. Los controles cambiarios seguirían en vigor durante décadas aunque experimentando cambios importantes, el primero inspirado por el propio Prebisch a fines de 1933.³⁷ El racionamiento de las divisas sustituyó de hecho a una verdadera devaluación real como la experimentada por otros países de América del Sur.³⁸

Casi apenas introducido el nuevo régimen a fines de noviembre de 1933, las divisas —impulsadas por condiciones de mercado favorables para las exportaciones argentinas— se volvieron abundantes por las razones ya mencionadas. El tipo de cambio “libre” determinado por el mercado tendió a disminuir hacia el tipo de cambio “oficial” fijo, momento en el cual las autoridades decidieron fijar el margen entre ambos. En este sentido —Prebisch reconoció años más tarde— se confirmaba que el sistema se utilizaba principalmente como un elemento de discriminación a favor de Gran Bretaña y algunos países europeos y contra los Estados Unidos. Los inversionistas y exportadores de esos países se beneficiaban del tipo de cambio oficial mientras que los exportadores estadounidenses y las empresas establecidas en Argentina tenían que recurrir al mercado “libre”. Naturalmente que una política de esta índole tenía que ver con la extrema triangularidad del comercio argentino que empeoraba el déficit del área de la libra esterlina con el área del dólar estadounidense y la influencia que tenía Gran Bretaña para obligar al país a suscribir un acuerdo bilateral de cambios.

La otra innovación del régimen de política económica fue la creación de un Banco Central a contar de 1935. Esa medida consolidaba y reforzaba el papel que había venido desempeñando el Banco de la Nación Argentina en apuntalar los bancos —y el gobierno— y representaba distanciarse otro paso del sistema de “caja de conversión”.

Cabe recordar que Sir Otto Niemeyer —nuestro “médico monetario” británico— era extremadamente crítico del funcionamiento del patrón oro. Aunque

Prebisch disenta de algunas de las recomendaciones formuladas por Sir Otto para el Banco Central, compartía esas críticas.

Se estimaba que el patrón oro —o el sistema de “caja de conversión” basado en el oro— era un mecanismo demasiado rígido tanto en la fase ascendente como descendente para un país cuya economía estaba dominada por los movimientos de los valores de exportación y las entradas de capital. Esto conduciría fácilmente a la sobreexpansión en épocas de abundancia de divisas y a una contracción excesiva en momentos de depresión.

Por ende, Prebisch termina por defender el sistema de controles cambiarios. Considera que los controles cambiarios son absolutamente necesarios para poder introducir una “política monetaria nacional” que le otorgaría al país cierta autonomía frente a las fuerzas mundiales que escapaban a su control. Los controles cambiarios se consideraban sólo como un mecanismo en el ámbito financiero y no —al menos en sus escritos— como un elemento de proteccionismo. Sostiene que para ello, Argentina debe tener su propia política aduanera; de otro modo ésta le sería impuesta por las grandes potencias.

La otra cosa novedosa del pensamiento de Prebisch es la relacionada con el papel de la industria. La industrialización, esto es, una mayor proporción del PIB originada en las actividades manufactureras, se reconoce que es el camino para recobrar la autonomía, ya que este sector estaría menos vinculado con los acontecimientos externos. En esa época, todavía no había otro elemento en defensa de la industrialización como los argumentos que lo harían a él y la CEPAL famosos a fines de los años cuarenta.

Para lo demás, tanto en sus escritos, discursos y conferencias como en la formulación de la política económica, Prebisch recurría a soluciones ortodoxas consagradas, por ejemplo, a una política monetaria restrictiva y un financiamiento prudente del gobierno, y un sistema bancario basado en el crédito a corto plazo y bajo fuerte supervisión del Banco Central. Y naturalmente había que reconocer las deudas. No resulta extraño entonces que si se establece una comparación entre la disponibilidad de divisas y la tasa de crecimiento del PIB o de las manufacturas en Argentina y otras “economías de mercado emergentes” en ese entonces —Brasil y Chile en América del Sur y los países de la cuenca del Danubio en Europa— el desempeño de Argentina resulta definitivamente más lento.³⁹

³⁷ Bajo el nuevo régimen instituido en noviembre de 1933, se estableció un “mercado libre” aparte del mercado “oficial”. En el mercado libre las autoridades subastarían las divisas. Se pensaba que eso introducía un elemento de flexibilidad que conduciría a la desaparición gradual de los controles. A su vez, el mercado oficial estaba dividido entre un tipo de cambio de compra y otro de venta, con cierto margen entre ellos. Este margen se destinaría a pagar el mayor costo del servicio de la deuda pública externa —tras haber introducido una devaluación de un 20%— más un plan de apoyo a los precios del trigo, el maíz y la semilla de lino.

³⁸ En Argentina, el peso había experimentado de hecho una sobrevaluación frente a la libra esterlina durante el período 1929-1933 que no se había corregido plenamente con la devaluación de noviembre de 1933.

³⁹ Véase una comparación de esta especie con Brasil en Abreu (1984) y con otros países en O'Connell (1984).

En una nueva era de globalización financiera, empero, la visión de los problemas de una “economía de mercado emergente” en un sistema internacional inestable ha recobrado importancia y se presenta como una fuente de conocimientos sobre su mecánica. La “vulnerabilidad” ha regresado. Desde ese punto de vis-

ta sus enemigos —partidarios de reinstaurar el comercio internacional y los movimientos de capital “libres”— han terminado por rendirle el mayor homenaje de todos los posibles.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Abreu, M. (1984): Argentina and Brazil during the 1930s: The impact of British and American international economic policies, R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Oxford, Reino Unido, St. Antony's College.
- BCRA (Banco Central de la República Argentina) (1937a): *Economic Review. New Series*, vol. 1, N° 2, Buenos Aires.
- _____ (1937b): *Economic Review. New Series*, vol. 1, N° 3, Buenos Aires.
- _____ (1937c): *Economic Review. New Series*, serie II, vol. 1, N° 1, Buenos Aires.
- _____ (1938): Introducción, *Memoria anual*, Buenos Aires.
- BNA (Banco de la Nación Argentina) (1929a): El movimiento internacional del oro, *Revista económica*, vol. 2, N° 6, Buenos Aires, junio.
- _____ (1929b): Situación bancaria, *Revista económica*, vol. 2, N° 10, Buenos Aires, octubre.
- _____ (1929c): La posición de 1928 y las variaciones económicas de la última década, *Revista económica*, vol. 2, N° 1, Buenos Aires, enero.
- _____ (1929d): Los pagos internacionales y el sistema monetario, *Revista económica*, vol. 2, N° 12, Buenos Aires, diciembre.
- _____ (1930): *Revista económica*, vol. 3, N° 1, Buenos Aires, enero.
- _____ (1934): *Revista económica*, vol. 7, N° 5-8, Buenos Aires.
- _____ (varios números): *Revista económica*, Buenos Aires.
- Bordo, M., B. Eichengreen y otros (por publicarse): *Is the Crisis Problem Growing More Severe?* Economic Policy, Londres. Centre for Economic Research, primavera.
- Cashin, P. y C. J. McDermott (2001): *The Long-Run Behavior of Commodity Prices: Small Trends and Big Variability*, IMF working paper, N° 68, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001): Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI” en conmemoración del nacimiento de Raúl Prebisch (CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto).
- Diéguez, H. L. (1972): Crecimiento e inestabilidad del valor y el volumen físico de las exportaciones argentinas en el período 1864-1963, *Desarrollo económico*, vol. 12, N° 46, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Dirección Nacional de Comercio Exterior (1941): *Anuario de comercio exterior, 1940*, Buenos Aires.
- DNEC (Dirección Nacional de Estadística y Censos) (1921): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1922): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1923): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1924): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1926): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1927): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1928): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- _____ (1929): *Anuario de comercio exterior*, Buenos Aires.
- FMI (1999): Global economic outlook and policy responses to the global slowdown, *World Economic Outlook*, cap.1, Washington, D.C., abril.
- _____ (2001): Database, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., mayo.
- Krugman, P. (1994): The fall and rise of development economics, L. Rodwin y D. Schön (eds.), *Rethinking the Development Experience. Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, D.C., The Brookings Institution/The Lincoln Institute of Land Policy.
- Mandelbaum, W. (1953): *The World Wheat Economy, 1855-1939*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda (1932): *Memoria Anual*, Buenos Aires.
- Ministerio de Finanzas de la Nación/BCRA (1952): *La evolución del balance de pagos de la República Argentina*, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (1949): *International Capital Movements During the Inter-War Period*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- O'Connell, A. (1984): Argentina into the depression: Problems of an open economy, R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Nueva York, St. Martin's Press.
- _____ (1986): Free trade in one (primary producing) country: The case of Argentina in the 1920s, G. Di Tella y D. M. Platt (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, Oxford, Reino Unido, St. Antony's College.
- Phelps, D. M. (1936): *Migration of Industry to South America*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, Inc.
- Sociedad Rural Argentina (1979): *El precio de la tierra*, Buenos Aires.
- Taylor, H. C. y A. D. Taylor (1943): *World Trade in Agricultural Products*, Nueva York, MacMillan Co.
- Timoshenko, V. P. (1933): World agriculture and the depression, *Michigan Business Studies*, vol. 5, N° 5, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan, School of Business Administration.
- Whyte, G. (1945): *Industry in Latin America*, Nueva York, Columbia University Press.



Las ideas del *joven Prebisch*

Adolfo Gurrieri*

1. Introducción

Prebisch llegó a la CEPAL por primera vez en 1949 para escribir un informe en el cual presentó su opinión acerca de los principales problemas que enfrentaba en ese entonces el desarrollo económico de América Latina (Prebisch, 1949). Contratado como consultor externo, no contó con el apoyo de otros miembros de la institución para elaborarlo ni tuvo mucho tiempo para hacerlo, de modo que dicho informe fue expresión de ideas anteriores a su llegada a la institución. Como el contenido de ese trabajo provocó un gran impacto en los medios académicos y políticos de la región, siendo considerado un pilar fundacional del pensamiento estructuralista, se ha planteado a menudo cuándo y por qué motivos Prebisch incorporó aquellas ideas a su pensamiento.¹

En 1949 Prebisch ya tenía una dilatada carrera como académico y funcionario público y era, según Furtado, “el único economista latinoamericano de renombre internacional” (Furtado, 1985, p. 58). Sus pri-

meros escritos datan de 1920, pero la opinión corriente es que durante los años veinte fue un convencido neoclásico y muy poco existe en ellos que pueda haber servido de base al informe de 1949. Sólo a consecuencia de la crisis que se inicia en 1929 habría comenzado a abandonar su neoclasicismo y buscar nuevas interpretaciones del proceso económico y políticas heterodoxas para reorientarlo.² El que Prebisch haya confirmado a menudo esa secuencia simple en dos momentos debe haber influido para que fuese aceptada sin mayor cuestionamiento y no se profundizara el estudio de su pensamiento durante los años veinte (Prebisch, 1983).

Sin embargo, una atenta lectura de sus escritos de esos años muestra que la continuidad de sus ideas fue mucho mayor que la supuesta, por lo que resulta muy simplista dividir su evolución en dos momentos —ortodoxo y heterodoxo— separados por la crisis de 1929. Prebisch mismo, cuando hilaba más fino, reconocía que los años veinte no habían sido pura ortodoxia. Por ejemplo, al referirse en una entrevista a los primeros artículos que escribió señaló: “En esos artículos hice un esfuerzo para interpretar con mis propios ojos y no

* Ex Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (a.gurrieri@mi-mail.cl). El autor agradece a Edgar Dosman el haberle permitido acceder a los borradores de algunos capítulos de la biografía de Prebisch que está preparando, los que fueron un gran estímulo para escribir el presente artículo.

¹ Esta cuestión es diferente de otra, también importante pero no considerada en este artículo: si dichas ideas fueron o no originales de Prebisch y cuáles habrían sido las fuentes en que se nutrió. Sobre este aspecto, véase Love (1994 y 1999).

² “Cuando Prebisch comenzó su carrera de economista y profesor, al cerrar el decenio de 1920, era ardiente partidario de las teorías neoclásicas. La gran depresión de los años treinta —la primera gran crisis del capitalismo— fue la causa primaria de la conversión de Prebisch” (Sprout, 1992, p. 188). Opiniones similares pueden encontrarse en muchos otros autores.

con teoría económica elaborada desde fuera los fenómenos de la realidad. Atribuí gran importancia al balance de pagos... Comencé a entender la vulnerabilidad externa de la Argentina en ese momento. Esto ocurrió durante 1921 a 1923" (González y Pollock, 1991, p. 458). El que Prebisch haya confirmado a menudo esa secuencia simple en dos momentos claramente contrapuestos debe haber influido para que fuese dada por supuesta por aquellos que han estudiado su pensamiento, con la consecuencia ya mencionada de que no profundizaron el estudio de los años veinte.

Por lo tanto, el propósito de este artículo es mostrar que desde sus primeros trabajos, escritos en 1921, Prebisch comenzó a configurar el esquema de ideas que formuló en 1949 al llegar a la CEPAL. Asimismo, subrayar que no necesitó pasar por la experiencia de la crisis de 1929 para advertir los defectos del patrón primario exportador, pues éstos le resultaron evidentes a comienzos del decenio de 1920, cuando el proceso económico argentino era considerado un ejemplo de crecimiento exitoso. El brutal impacto de la crisis le sirvió para confirmar que no se había equivocado respecto a aquellos defectos, abandonar de manera definitiva su confianza en el patrón oro como criterio básico de manejo de la política económica y esforzarse por encontrar nuevos caminos que permitieran mejorar el nivel de vida de la población.

2. Las principales ideas presentadas en el informe de 1949

Sería imposible rastrear los orígenes de las principales ideas presentadas en el informe de 1949 sin antes haberlas enunciado, aunque fuese de manera extremadamente sintética. En dicho informe Prebisch formula los lineamientos de una estrategia para impulsar el desarrollo económico de América Latina, entendido como proceso orientado a mejorar el nivel de vida de la población mediante el incremento sistemático de la productividad.³ Su tesis principal con respecto a la orientación de dicha estrategia es que ella no tendrá éxito si la actividad económica se concentra en torno a la producción y exportación de productos primarios a los centros industriales, por lo que resulta indispensable impulsar la industrialización. Como es sabido, el

patrón primario exportador había perdido su dinamismo a consecuencia de las dificultades impuestas al comercio internacional por la gran crisis y la Segunda Guerra y, aunque los efectos negativos de tales procesos ya estaban terminando, Prebisch no cree probable que pudiese ser retomado debido a la política proteccionista aplicada por los Estados Unidos desde 1930, que había reducido la demanda externa y la afluencia de capitales. Dada la importancia de este país como centro cíclico principal, concluye que dicha política impone condiciones que no permiten restablecer un funcionamiento de la economía mundial compatible con el patrón primario exportador. De todos modos, aunque Estados Unidos cambiase su política hacia el resto del mundo, y se expandiera nuevamente el comercio internacional y el movimiento de capitales, no sería conveniente que los países de América Latina retornasen al patrón primario exportador porque conlleva tres aspectos negativos. Primero, en tanto países primario-exportadores, sus procesos económicos son un reflejo de aquellos de los países industriales, lo que les somete a las fluctuaciones de éstos y les produce una considerable vulnerabilidad externa. Segundo, cuando el sistema económico mundial ha estado compuesto por países industriales y primario-exportadores el ingreso generado por el conjunto del sistema a raíz del aumento de la productividad tiende a concentrarse en los países industriales porque históricamente la relación de precios del intercambio entre productos industriales y primarios se ha movido a favor de éstos; tal cosa se debe, en última instancia, al papel subordinado que la producción primaria tiene en relación a la industrial en el proceso productivo del conjunto del sistema. Tercero, en la mayor parte de los países de la región las actividades primario-exportadoras no han sido ni serán capaces de incorporar a la creciente fuerza de trabajo y aumentar de manera sistemática su productividad.

Estas son las razones básicas por las cuales Prebisch sostiene que los países de América Latina no deben basar su desarrollo económico en el patrón primario exportador y lo que propone a cambio es una estrategia en la cual la industrialización juegue un papel decisivo. Sin embargo, aclara que su crítica se dirige a un tipo de desarrollo centrado en la producción y exportación de bienes primarios pero no a estas actividades en sí mismas, porque ellas deben formar parte importante de la nueva estrategia. Al respecto expresa que la industrialización no eliminará la restricción externa, por lo que para crecer sin desequilibrar el balance de pagos será necesario impulsar de manera

³ El informe de 1949 también puede ser analizado como siendo la base de la teoría estructuralista del subdesarrollo. Por supuesto, ambas perspectivas son válidas y se alimentan mutuamente. Los trabajos de Octavio Rodríguez constituyen el mayor aporte en esta dirección. Véase, por ejemplo, Rodríguez (2001a y 2001b).

decidida las exportaciones de productos primarios. Aun más, reconociendo la diversidad de situaciones nacionales, afirma que cada país deberá escoger la combinación sectorial que le resulte más conveniente al objetivo principal, que es el mejoramiento del nivel de vida de la población. Le preocupa que el sectorialismo primario-exportador sea reemplazado por otro basado en la industria; los desarrollos sectoriales son medios y no fines. Pese a que expuso sus ideas con mucha claridad y de manera reiterada, a menudo se les ha distorsionado, sea por ignorancia o defensa de intereses, presentándolas como si expresaran un industrialismo a ultranza y subestimaran, y aun menospreciaran, las actividades primarias.⁴

Prebisch presenta varias ideas acerca de los medios y condiciones necesarios para impulsar esta nueva estrategia de desarrollo, dos de los cuales destacan sobre los demás. Por un lado, subraya la necesidad de combinar la procura del desarrollo con los equilibrios monetario, fiscal y del sector externo. Rechaza que el manejo de la política macroeconómica se guíe por los criterios automáticos del patrón oro, porque ellos han demostrado ser procíclicos cuando lo que se necesita es aminorar las fluctuaciones; es indispensable la intervención deliberada de las autoridades públicas para que ese manejo sea ordenado y, a la vez, responda a las necesidades del desarrollo. Por otro, recalca que el desarrollo requiere un enorme esfuerzo de ahorro interno y un incremento considerable de la proporción de él que se utiliza en inversiones reproductivas. De manera explícita rechaza la idea de utilizar la inflación como mecanismo de capitalización porque presiona sobre el balance de pagos y es regresiva en cuanto a la distribución del ingreso; es un ahorro forzado impuesto a la mayoría de la población en favor de unos pocos sin que exista ninguna certeza de que éstos utilizarán sus crecientes ingresos de un modo productivo. Asimismo, aunque piensa que la utilización de ahorro externo será indispensable dada la carencia de ahorro interno en muchos países, sugiere usarlo con prudencia porque también presiona en el balance de pagos. Por eso le parece ineludible que la mayor parte del esfuerzo de capitalización debe estar basado en los recursos internos de cada país, para lo cual se deben encontrar “formas de ahorro (espontáneas o de deter-

minación colectiva) que... permitan una más conveniente aplicación de los recursos a fines colectivos”, entre los cuales destaca la disminución de los gastos fiscales no productivos y la reducción del consumo conspicuo de los grupos de altos ingresos.⁵

Finalmente, en este recuento sumario no puede dejar de mencionarse que Prebisch reconoce que sus propuestas son tentativas y es mucho lo que debe hacerse en cuanto a investigación y acción práctica para mejorar el conocimiento sobre el desarrollo latinoamericano. En la búsqueda de ese conocimiento recomienda evitar el escolasticismo, fundamentar científicamente las ideas y no aceptar las teorías elaboradas en los centros sin examinar previamente si toman en cuenta la especificidad de nuestros problemas. Por ello aconseja no “confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a librarnos” (Prebisch, 1949, p. 107).

3. Desigualdad, vulnerabilidad y patrón oro

Se topó con el tema del desarrollo económico en el inicio de su vida intelectual, pero referido a Europa. En efecto, en 1921 comenta la Conferencia Económica Internacional realizada en Bruselas en 1920 con el fin de examinar y presentar soluciones a los grandes problemas económicos y sociales provocados por la guerra de 1914-1918, que afectaban a millones de personas de un continente entero (Prebisch, 1921a). El tema central era la “reconstrucción” económica de Europa y Prebisch sintetiza las puntos de vista de algunos de los economistas invitados, que hicieron sus diagnósticos y prescribieron las medidas a tomar. No comparte la opinión de Pantaleoni quien como “voceero del viejo evangelio económico” propone como única solución restaurar el *laissez faire*, y se identifica más con Gide, Bruins y Pigou —y la mayoría de los participantes— para quienes no resulta suficiente equilibrar las finanzas públicas y controlar la inflación. De nada valdrían esos esfuerzos si no se reconstruyeran y desarrollaran las fuerzas productivas mediante el mejor

⁴ Véase, por ejemplo, Viner (1952). Por el contrario, Furtado entendió muy bien los “límites” que Prebisch colocaba al desarrollo industrial, y no los compartía (Furtado, 1985, pag. 62). En Cattáneo (1991) se presenta un análisis de la relación que establece Prebisch entre industria y agricultura.

⁵ Prebisch, 1949, p. 136 (en las citas de Prebisch los números de página corresponden a las de la compilación pertinente). A pesar del énfasis que muchos gobiernos y organismos internacionales han puesto en los últimos años en las llamadas reformas estructurales de primera y segunda generación como condiciones del desarrollo económico, un estudio reciente concluyó que los países que crecieron más rápido desde mediados del decenio de 1970 hasta finales del siglo XX fueron aquellos que invirtieron una proporción elevada de su PIB y mantuvieron la estabilidad macroeconómica (Rodrik, 1998).

aprovechamiento de los factores productivos, la reducción del consumo a fin de aumentar la acumulación de capital, la remoción de las trabas al comercio, el incremento de la cooperación internacional, y la integración de los esfuerzos en el interior de cada nación para afrontar mejor estas grandes dificultades económicas, sociales y políticas. Estas propuestas tienen una notable semejanza con las que Prebisch planteó al llegar a la CEPAL treinta años después, por lo que puede sostenerse que estuvieron rondando su pensamiento desde el principio de su evolución intelectual. Además es notorio que le cautiva el ambiente de la Conferencia, donde eminentes economistas y hombres públicos dialogan acerca de soluciones que comprometen la vida de millones de personas; es una situación en la cual le habría gustado encontrarse, como le sucedería muchas veces en años posteriores.⁶ Prebisch no tomó las ideas de la Conferencia como punto de partida de su pensamiento porque su interés principal estaba enfocado en la economía argentina que, en aquel entonces, no necesitaba reconstrucción ni desarrollo; al contrario, su crecimiento había sido tan exitoso que, por ejemplo, el valor de sus exportaciones se había quintuplicado en las dos primeras décadas del siglo. Dicho crecimiento, sin embargo, tenía sus problemas y Prebisch llama la atención sobre ellos, poniendo de "manifiesto" que, como se mencionó, estaba consciente de las fallas del patrón de crecimiento primario exportador, aun en una economía que, como la argentina, crecía a un ritmo elevado. Percibe dos problemas principales: la desigualdad y la vulnerabilidad externa.

Se refirió a la desigualdad económica argentina sobre todo en una exposición que realizó durante un viaje a Australia (Prebisch, 1924a). En términos muy sintéticos, afirma que los frutos del rápido crecimiento argentino basado en la exportación de productos primarios no se distribuyen de manera equitativa debido, sobre todo, a que la propiedad de la tierra está concentrada en un pequeño grupo de grandes terratenientes. Para cambiar esta situación habría que subdividir la tierra para que dejase de ser un instrumento de

privilegio y se convirtiera en instrumento de producción eficiente en manos de una población rural amplia y desarrollada, pero los grandes terratenientes han sabido emplear su poder político para evitar cualquier acción que pudiera debilitar su situación.⁷

Esta situación no ha permitido el arraigo en las zonas rurales de una mayor proporción de inmigrantes extranjeros, ha favorecido la explotación extensiva de la tierra y dado lugar a una extraordinaria desigualdad entre las condiciones de vida de las clases acomodadas y las de la clase media y trabajadora. En otras palabras, la concentración de la propiedad de la tierra junto a una estructura oligárquica del poder político han servido de fundamento, junto a sus componentes externos, a un patrón primario exportador que ha permitido un ritmo elevado de crecimiento, pero ha concentrado sus frutos en pocas manos y generado una gran desigualdad económica y social. Prebisch no volvió a referirse al tema de la distribución de la tierra por muchos años y sólo retornaría a él a principios de los años sesenta (Prebisch, 1963), al mismo tiempo que José Medina Echavarría contribuía en la CEPAL con sus análisis sobre los efectos económicos, sociales y políticos de la persistencia del poder oligárquico (Medina Echavarría, 1963).

En cuanto a la vulnerabilidad externa de la economía argentina, afirma que surge del hecho elemental de que el dinamismo de las actividades primario-exportadoras requiere el impulso de la demanda externa y de los capitales externos; las fluctuaciones de estos factores provocan ciclos de crecimiento y crisis.

"En la historia monetaria argentina, a pesar de su confusa apariencia, nótase una serie de períodos de ilimitada confianza y prosperidad, de expansión en las transacciones, de especulación inmobiliaria y fantasía financiera, seguidos de colapsos más o menos intensos, precipitados en pánicos que originan la liquidación forzada de las operaciones, el relajamiento de la confianza, la postración y el estancamiento de los negocios. Sin duda, cada uno de estos ciclos no se presenta exactamente en las mismas condiciones ni con idéntico carácter pero, considerados en su conjunto, es posible encontrar en ellos hechos fundamentales que se

⁶ En la Conferencia se hablaba de "reconstruir" y no de "desarrollar", pero las semejanzas entre ambos conceptos son muchas, como lo hicieron notar los delegados latinoamericanos que impulsaron la creación de la CEPAL en la Asamblea de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial. Ellos pusieron de relieve los muchos puntos en común que existían entre la reconstrucción de Europa y el desarrollo de América Latina; si se había creado una Comisión Económica en Europa para contribuir a la reconstrucción de ese continente debía crearse otra en América Latina para ayudar a desarrollarla (véase Santa Cruz, 1995).

⁷ En sus comentarios acerca de un proyecto de colonización del gobierno apunta que "A cada tentativa de reforma agraria en nuestro país, la agitación de ideas y el comentario de leyes extranjeras enriquecen copiosamente la literatura sobre el problema. Contrasta esta efervescencia de palabras con la acción efectiva, sofocada en un trámite legislativo poco diligente, desvanecida por la influencia de los intereses en que la gran propiedad se apuntala (Prebisch, 1924b, pág. 393).

repite, cuyo análisis permite formular síntesis acerca de su evolución. Y no es que al hacer esta afirmación, al parecer apriorística, estemos influenciados por la descripción del proceso clásico de las crisis formulado por algunos economistas. Lejos de ello, buscaremos demostrar que en nuestras crisis, aparte las diferencias de menor cuantía, interviene un factor fundamental ausente en las crisis europeas y peculiar al grado de formación histórica del país" (Prebisch, 1921d, p. 95).

Si bien la preocupación por la desigualdad sólo reaparecería muchos años después, la relativa a las fluctuaciones cíclicas lo ocupó casi por completo durante las siguientes tres décadas, hasta su entrada a la CEPAL, en que fue absorbida por el fenómeno más general del desarrollo económico. Prebisch derivó hacia el estudio histórico de las fluctuaciones cíclicas de la economía argentina debido a su interés por encontrar la causa de la depreciación de la moneda, que tenía un impacto muy negativo en los salarios reales, tema muy importante para el pensamiento socialista argentino de la época al que Prebisch estuvo vinculado.⁸ Estimulado por su profesor Augusto Bunge estudió las diversas propuestas mediante las cuales se pretendía estabilizar el poder adquisitivo de la moneda (Prebisch, 1921e) y criticó el enfoque de Juan B. Justo, principal líder socialista argentino de la época, quien consideraba que el factor determinante de las depreciaciones era la emisión excesiva de circulante, sin advertir el papel determinante que tienen las fluctuaciones en el balance de pagos provocadas por los mencionados factores externos (Prebisch, 1921b).⁹

En su análisis concreto de los varios ciclos que existieron en la economía argentina destaca la importancia de los factores externos que constituyen los elementos "objetivos" principales que impulsan en un comienzo los períodos ascendentes. En términos esquemáticos, y dando por descontada la existencia de una fuerte demanda externa, considera que es la entrada de empréstitos e inversiones externos, sobre todo des-

de 1865 en adelante, la que hace posible la convertibilidad del peso y sirve de base al aumento del circulante y el crédito que estimula la actividad económica debido a la multiplicación de oportunidades de inversión y enriquecimiento y al aumento de los gastos del gobierno, lo que culmina en una expansión "excesiva" del circulante —tanto en relación a las reservas existentes como al volumen de los negocios— que se manifiesta en un crecimiento "artificial" en que predominan la especulación privada y la irresponsabilidad fiscal. Es el momento en que los agentes económicos están dominados por un sentimiento de "confianza" en el desempeño de la economía, factor "subjetivo" de gran importancia en la aceleración de la dinámica de los ciclos. Pero el impulso productivo es sobrepasado por el especulativo, lo que trae aparejada la simiente de su propio fracaso: comienza el déficit del balance de pagos por el crecimiento desproporcionado de las importaciones y el aumento de los servicios, intereses y otras partidas del pasivo, se inicia la salida de reservas y la depreciación del peso, baja el encaje de los bancos, se restringe el crédito, se desacelera la actividad económica y se entra de lleno en el período descendente, lo que normalmente dificulta la captación de nuevos capitales externos. Los actores públicos y privados que impulsan los "excesos" monetarios y bancarios que provocan la expansión "artificial" de la economía tratan de frenar la tendencia descendente impulsando medidas como el redescuento y la inconvertibilidad; son las fuerzas sociales que defienden intereses "emisionistas" o "inflacionistas". Sin embargo, la crisis no puede contenerse y la disminución de reservas termina provocando la reducción del circulante y los créditos con la consiguiente liquidación de activos y disminución de las importaciones. Esto último hace posible obtener saldos comerciales favorables que permiten ir cancelando las deudas y reactivando la economía, lo que genera de nuevo un ambiente de confianza que atrae capitales externos, dando comienzo a un nuevo período ascendente.

Prebisch defiende en ese entonces la idea de que la liquidación de activos propiciada por la aplicación del régimen del patrón oro permite "sanear" la economía de los excesos de la expansión "artificial" y derrotar a las fuerzas emisionistas y especulativas; pero la historia económica argentina muestra que es una derrota transitoria ya que volverán a aparecer en el próximo período ascendente. Por supuesto, la entrada de capitales externos depende tanto de su disponibilidad como de las expectativas de confianza y rentabilidad que los inversores perciban en el país prestatario.

⁸ El primer artículo destinado a tratar este tema parece haber sido el que publicó en el diario *La Vanguardia* (Prebisch, 1920). El autor agradece a José Besa el haberle facilitado una copia de dicho artículo, perteneciente a la documentación de la señora Adela Mol de Prebisch.

⁹ Para criticar a Justo se apoyó en la investigación de Williams (1920) sobre las fluctuaciones monetarias en Argentina, cuya lectura tuvo en él una influencia perdurable ya que le sirvió de orientación tanto por sus ideas como por el método de investigación utilizado. De todas maneras, poco después reconoció que su crítica a Justo había sido exagerada ya que las emisiones en el período analizado habían sido mayores de lo que Williams y él mismo habían afirmado (Prebisch, 1921d).

Prebisch nota que ha habido ocasiones en que la abundancia de capitales en los países prestadores y el predominio en ellos de un sentimiento de confianza le permitió algunas veces a Argentina seguir captando capitales y postergar el comienzo del período descendente pese a la existencia de déficit apreciables en su balance comercial; sin embargo, tales postergaciones nunca lograron evitar que finalmente se produjera la crisis.

Pese a que hemos mostrado aquí la visión cíclica de Prebisch en forma extremadamente esquemática, es posible advertir la significación que ella tiene para las ideas que presentó en 1949.

Ante todo, como él mismo reconoció, dicha visión cíclica es el origen de su convicción de que el patrón primario-exportador es intrínsecamente vulnerable a las variaciones en la demanda externa y el flujo de capitales, que se constituyen así en un elemento explicativo principal de las fluctuaciones económicas. En otras palabras, afirma que la economía argentina ha establecido una relación con los países industriales en la que su funcionamiento depende de la demanda y de los capitales de estos países, lo que trajo aparejado un considerable crecimiento, pero sujeto a fluctuaciones que no se han logrado controlar. La visión esquemática de Prebisch es dicotómica: por un lado están los países industriales y acreedores y, por otro, Argentina, país primario exportador y deudor. Entre ambos existe una diferencia de grado de "formación histórica" que equivale no tanto a desigualdad en condiciones de vida, sino a solidez social e institucional; al menos es lo que trasunta la comparación que establece entre los bancos argentinos y el Banco de Inglaterra. El concepto que más se le asemeja es el de desarrollo-subdesarrollo, si se lo entiende de una manera que abarque no sólo dimensiones económicas. Pero, además, entre los miembros de aquella dicotomía no existe sólo una gradación, en el sentido de que tienen grados desiguales de formación histórica, sino también una relación funcional en cuanto desempeñan funciones y mantienen relaciones de interdependencia dentro de una misma estructura y, aun más, dicha relación funcional implica una relación de dominación en la estructura constituida por el mercado mundial.¹⁰

Definitivamente, a Prebisch no le agrada que Argentina esté inserta en una estructura en la cual obtiene beneficios pero que acarrea pérdida de control.

Resulta evidente que desde esta visión al esquema centro-periferia hay un paso; basta que generalice su enfoque a todos los países primario-exportadores y deudores. Como se recordará, la vulnerabilidad externa es uno de los defectos que le atribuye en el Informe de 1949 al patrón primario exportador, aunque en esa oportunidad prestó mayor atención a la vulnerabilidad comercial que a la financiera porque en ese momento era muy escaso el acceso de los países latinoamericanos a los capitales internacionales después de las cesaciones de pago posteriores a la crisis. En las últimas décadas, la vulnerabilidad financiera asociada a la condición de país deudor ha recobrado toda su importancia en América Latina.

En segundo lugar, Prebisch puso mucho énfasis en sus trabajos iniciales en la importancia que tenían los factores externos en el dinamismo cíclico argentino porque percibió que no se les otorgaba la importancia debida en relación a los internos. Pero ello no significa que haya ignorado estos últimos; por el contrario, su perspectiva de análisis es mucho más compleja que la implicada en una mera dependencia de los estímulos del exterior ya que incorpora elementos internos sociológicos y sicosociales. Tanto los sentimientos predominantes en los actores, en especial la mayor o menor confianza que depositen en las perspectivas económicas, como las "fuerzas sociales" desempeñan un papel significativo en la dinámica de los ciclos.¹¹

A su juicio, el enfoque más adecuado para estudiar los ciclos es semejante al que los sociólogos de CEPAL propondrían cuarenta años después para estudiar el proceso histórico del desarrollo en América Latina: prestar mucha atención a los factores externos pero estar consciente que su impacto en la sociedad periférica no se manifiesta de manera directa, ya que es mediatizado por las actitudes y comportamientos de las fuerzas sociales internas. Prebisch resume su visión señalando que la dinámica económica es consecuencia de una "serie de acciones y reacciones mutuas entre ambas categorías de factores" (Prebisch, 1921d). Sin embargo, aunque aprecia la relevancia de los factores internos lamenta no poder estudiarlos, quizá por sentirse sin los conocimientos sociológicos para hacerlo; aparentemente, dicho estudio tampoco lo hizo ningún sociólogo de la época, perdiéndose la oportunidad de

¹⁰ Este último aspecto se refiere a lo que Max Weber denomina "dominación basada en una constelación de intereses", que debe ser diferenciada de la dominación basada en la autoridad (Weber, 1964, vol. II).

¹¹ La incorporación de factores subjetivos en el análisis de los ciclos muestra la influencia de Pareto. Para este autor, los fenómenos sociales se manifiestan como fluctuaciones cíclicas y en ellas los sentimientos de los actores —base de las acciones no lógicas— desempeñan un papel decisivo (véase Prebisch, 1923b).

sentar las bases de una teoría sociológica de los ciclos económicos argentinos.¹²

En tercer lugar, de manera paradójica, en aquellos años Prebisch combina su visión crítica del patrón primario-exportador con la convicción de que las reglas del patrón oro permiten “sanear” a la economía de los excesos monetarios y fiscales y de los desajustes del sector externo, constituyéndose así en el mecanismo idóneo para recuperar el equilibrio macroeconómico, disciplinar a las fuerzas sociales y retomar el crecimiento. Esta es la dimensión ortodoxa que permanece en su pensamiento y sólo se desmoronará con la crisis de 1929, aunque existen indicios de que antes de esa fecha ya había comenzado a dudar de la misma. Su confianza en el patrón oro lo lleva a rechazar las iniciativas de creación de cualquier institución que tuviera por finalidad la regulación del ciclo económico. Califica de “ortopedia bancaria” la idea de Norberto Piñero de crear un banco que regule los ciclos (Prebisch, 1921c) y, del mismo modo, critica a Emilio Frers quien propone la creación de una Caja Internacional de Convertibilidad. “Todos los países de moneda envilecida aspiran a llegar de nuevo al patrón oro. ¿A qué entonces manosearlo? Y algunos de ellos por una drástica desinflación del circulante, por la economía en los gastos públicos y el esfuerzo tenaz en mejorar sus balances de pagos internacionales están a punto de conseguirlo. Tal es el caso de la Gran Bretaña. Y economistas de nota ya lo señalan como ejemplo” (Prebisch, 1923a, p. 359).

Lo paradójico es que al mismo tiempo que llamaba la atención sobre la importancia de los factores externos en la dinámica de los ciclos aceptaba que la política económica se basase en un mecanismo que responsabiliza a los factores internos de los desequilibrios externos. De todos modos, Prebisch cree que la política de “liquidación” necesaria para recuperar el orden después de los “excesos” debiera ser utilizada para evitar que los mismos se repitan, reorientando la economía hacia un crecimiento más genuino. Tal cosa significa que las actividades productivas y financieras se basen de manera preferente en el ahorro interno —el externo es fuente de vulnerabilidad e inestabilidad porque siempre termina yéndose— y el circulante y los

créditos se adecuen a las reservas existentes y a las necesidades reales de la economía. En otras palabras, anhela una economía más productiva y menos especulativa, con una solidez ganada desde adentro sobre la base de ahorro e inversión internos, menos espasmódica en su crecimiento, con una moneda sana y bancos consolidados. Nada dice acerca de cambios en el patrón de desarrollo y no menciona la industrialización, pero puede presumirse que debe haber pensado en ello pues ¿de qué otro modo podría elevar Argentina su grado de “formación histórica” y reducir la vulnerabilidad externa?

Finalmente, es muy probable que la escasa atención que los economistas de Argentina le dedicaban en aquel entonces a los factores externos en la evolución de los ciclos argentinos, siguiendo las ideas predominantes en los centros, le haya mostrado a Prebisch por primera vez y con mucha claridad el peligro de aceptar *a priori* teorías que fueron elaboradas en otros contextos, dejando de lado las especificidades de la situación argentina, recomendación que reiterará en 1949. Tal como se mencionó, ello no significa que proponga ignorar esos esfuerzos teóricos; por el contrario, habría que extraer de ellos todo su valor, como él mismo lo hizo con las investigaciones del economista de Harvard, John Williams, que le mostraron la importancia que debe dárseles a los factores externos en los ciclos argentinos. Al respecto, advierte que la subestimación de estos factores ha provocado errores de política de gran significación aun en los centros, como ha sucedido con las recomendaciones internacionales que se le hicieron al gobierno alemán de la época para enfrentar sus graves problemas monetarios. Basadas en el enfoque clásico, dichas recomendaciones insisten en que esos problemas son causados por el aumento del circulante, el que a toda costa debiera ser reducido, sin advertir que tal expansión es provocada por las exigencias de las reparaciones de guerra. Prebisch concluye que es inútil insistirle al gobierno alemán que controle la expansión monetaria si antes no se llega a un acuerdo internacional que le alivie el peso de las reparaciones (Prebisch, 1922a).

4. Crisis y consolidación del enfoque heterodoxo

Las ideas que acaban de presentarse las formula entre 1921 y 1924. En los años siguientes sigue muy interesado en el estudio de los problemas cíclicos de la economía argentina, pero se enfrenta con la falta de información empírica, por lo que dedica un gran esfuerzo a la elaboración y recopilación de estadísticas que

¹² En los trabajos de la CEPAL este vacío fue cubierto transitoriamente durante la década de 1960 debido a la contribución de varios sociólogos, entre los que destacaron José Medina Echavarría y Fernando Henrique Cardoso. Desde los años setenta esta línea de análisis ha sido interrumpida en la CEPAL debido a la prevalencia de un enfoque economicista.

le permitan profundizar su análisis. Se hace cargo primero de la Subdirección del Instituto de Estadística Nacional, luego de la Oficina de Estadística de la Sociedad Rural y, a partir de 1927, de la Oficina de Investigaciones e Información del Banco de la Nación Argentina. La información recopilada le sirve de base —sobre todo en el último cargo— para llevar a cabo descripciones pormenorizadas de la coyuntura económica; su enfoque sigue siendo el que había desarrollado en los años anteriores, pero, como es de esperar en un autor que trabaja en una oficina gubernamental, reduce la crítica y aumenta la descripción empírica.

Estos estudios reflejan su esfuerzo por desentrañar el significado de las tendencias recesivas que percibe desde 1928. Los primeros síntomas de lo que a la postre se transformaría en la gran crisis de 1929 le permiten poner de relieve que, otra vez, Argentina —en tanto país que depende de la demanda y de los capitales externos— está siendo afectada por las turbulencias originadas en las principales economías industriales. A mediados de 1928 comienza a disminuir la entrada de capitales externos debido al alza de las tasas de interés por la Reserva Federal, muy preocupada por la expansión del crédito dedicado a la especulación bursátil y, además, caen los precios de los productos exportados por Argentina debido a la disminución de la demanda de los países industriales. Ello obliga al gobierno argentino a saldar su creciente déficit de balance de pagos mediante la salida de metálico, con sus consecuencias sobre el proceso monetario (Prebisch, 1929 y 1930a). Pero en dichos estudios también advierte —primera vez que menciona el fenómeno— que la caída de los precios agropecuarios se ve agravada porque los precios de los productos agropecuarios caen más que los de los productos industriales. Este proceso de deterioro relativo de los precios de los bienes primarios en relación con los industriales respondería a causas diversas, pero en esa ocasión sólo argumenta que estaría causado porque la inelasticidad de la oferta agropecuaria no ha permitido que ésta acompañe la caída de la demanda externa.

Hasta mediados de 1930 (Prebisch, 1930a y 1930b) sostiene que estos fenómenos son nada más que las manifestaciones propias de otro descenso cíclico, de los muchos que ha tenido Argentina. “Trátase de un fenómeno de coyuntura económica, de un período de descenso en el movimiento ondulatorio que caracteriza normalmente la evolución de cualquier país; de un hecho meramente superficial...que por sí mismo no afecta la estructura de la economía nacional ni comporta desvío significativo en la dirección persistente de

ascenso de sus actividades económicas” (Prebisch, 1930a, pp. 613-619).

En estas circunstancias, comienza una nueva etapa en la vida de Prebisch porque en 1931 asume como subsecretario de Hacienda y se ve obligado a contribuir de manera decisiva en la tarea de formular y aplicar políticas para enfrentar la crisis. Durante ese año y el siguiente la política del gobierno combina medidas ortodoxas, como disminución del gasto público, aumento de impuestos y disminución del crédito, con otras de naturaleza heterodoxa como autorizar la realización de operaciones de redescuento a fin de mejorar la situación de los bancos y sus acreedores (Prebisch, 1931a), elevar los aranceles para contrarrestar el desequilibrio del balance de pagos y reducir el déficit fiscal, controlar el cambio para defender el valor del peso en relación al oro (Prebisch, 1931b) e introducir el impuesto a la renta para mejorar la recaudación fiscal (Prebisch, 1932a). Estas medidas heterodoxas que Prebisch ayudó a formular y poner en marcha a partir de 1931 fueron siempre presentadas como transitorias y extraordinarias de modo que fueron aceptadas por el resto de los miembros del gobierno y por la élite económica, donde predominaba la tendencia ortodoxa en política económica. Siempre fueron presentadas como la imposición de una realidad que se había trastocado; cuando volviera la normalidad ellas serían abandonadas y se retornaría a la “buena doctrina”. A ellas debe agregarse un proyecto de creación de un Banco Central que Prebisch redactó en 1931 —y el Ejecutivo no se animó a presentar al Congreso temiendo que lo considerase demasiado intervencionista y permanente— donde proponía regular no sólo las tendencias inflacionarias en la creciente de los ciclos sino también —heterodoxia inaceptable— las recesivas en la menguante (Prebisch, 1972).

Por lo tanto, con mucha rapidez abandona el patrón oro y se vuelca a la heterodoxia, cuando todavía creía que la crisis era sólo una declinación cíclica; ya no acepta que la “liquidación” de activos sea un recurso aceptable para salir de la crisis y que deba darse plena libertad de acción a los mecanismos automáticos del mercado. La rapidez de ese cambio de ideas hace sospechar que ya antes de la crisis había comenzado a dudar de tales convicciones; en efecto, de manera explícita ya había expresado sus dudas acerca de la eficacia de los mecanismos de mercado cuando, años antes de la crisis, apoyó la intervención estatal en el mercado de la carne (Prebisch, 1927). Asimismo, en el proyecto de autorización del redescuento en 1931 y de manera muy enfática en 1932 rechaza el mecanis-

mo de "liquidación" de activos para sanear la economía y recobrar el crecimiento; el Estado no puede ser liquidado y no ve ninguna ventaja en liquidar al productor rural que no puede pagar sus créditos por la disminución de los precios internacionales de sus productos.

En los escritos de esos años recupera su antigua idea de que en la dinámica de los ciclos intervienen factores externos e internos; así afirma que los problemas que está padeciendo Argentina derivan tanto de los excesos monetarios y fiscales como de las dificultades externas que provienen de la caída de los precios de los productos de exportación y la merma en la entrada de capitales, y también de la débil institucionalidad monetaria. Por ello que su propuesta a mediados de 1932 es atacar todos esos factores al mismo tiempo mediante medidas restrictivas monetarias y fiscales, control de cambios y del comercio exterior, y de un Banco Central que ordene la institucionalidad y la política monetaria y regule las fluctuaciones cíclicas. En ese momento todavía afirma que la crisis es sólo un descenso cíclico, pero intuye algo peor: la evolución económica argentina desde hace muchas décadas ha sido de un "crecimiento apenas interrumpido por depresiones cuya escasa duración y amplitud contrastan con los rasgos acentuados del presente receso" (Prebisch, 1932b, p. 86).

Pero en 1933 ya no le quedan dudas de que la crisis no es un mero descenso cíclico: entre 1929 y 1933 los precios de los productos agropecuarios se redujeron casi a la mitad en pesos y a menos de una tercera parte en oro; de hecho, los precios en oro en 1933 eran bastante inferiores a los existentes en 1900. Esta disminución es de una magnitud y duración mucho mayores que las producidas en los descensos cíclicos y, en consecuencia, su impacto es más amplio y profundo, hasta el punto de "...trastornar violentamente la estructura económica del país". (Prebisch, 1933c, p. 135). Debido a ello, para pagar una misma suma de intereses de su deuda Argentina debe disponer en 1933 de 200% más de productos agropecuarios que en 1929 y, debido al deterioro de los precios de los productos agropecuarios en relación con los industriales, para comprar la misma cantidad de éstos Argentina debe pagar en 1933 un 78% más de aquellos que en 1929.

Este grave diagnóstico va unido a un pronóstico pesimista acerca de la posibilidad de retornar a corto plazo a la situación anterior a la crisis. Dos sucesos deben haberlo influido mucho en esta apreciación. Por un lado, al participar en la organización de la Conferencia Económica Mundial en 1932/1933 percibe las

enormes dificultades políticas, comerciales y financieras que entraban la economía internacional; entre otras, la persistencia de los problemas vinculados a las deudas de guerra, los obstáculos para que se reduzcan los aranceles, el desplazamiento de los tipos de cambio y la política proteccionista y de acumulación de reservas seguida por los Estados Unidos. Este último tema, que aparecerá muy destacado en Prebisch (1949), le preocupa en especial dada la posición central de ese país en la economía internacional. Algunos de estos problemas ya existían antes de 1929 —como las deudas de guerra y las tendencias proteccionistas—, pero la crisis los agrava a la vez que crea otros nuevos (Prebisch, 1933a). Dicho pesimismo debe haber sido reforzado por las condiciones que Argentina tuvo que aceptar en las negociaciones con Gran Bretaña, que se concretaron en el pacto Roca-Runciman de 1933. Prebisch formó parte del equipo negociador argentino y conoció de primera mano la fuerza con que Gran Bretaña, principal comprador de los productos argentinos, hacía valer su poder económico para regular el intercambio con Argentina de acuerdo a sus intereses (Prebisch, 1933b).¹³

En tales circunstancias, deben haber confluído tres ideas en la mente de Prebisch: i) la plena ratificación de su antigua crítica a la vulnerabilidad externa de la economía argentina en tanto país agrario-exportador y deudor, unida a la más reciente idea del deterioro; ii) la convicción de que la crisis era mucho más amplia y profunda que un descenso cíclico y que trastocaba la estructura misma de la economía, y iii) la escasa probabilidad que tenía Argentina de retornar a la situación anterior a la crisis debido a los problemas existentes en la economía internacional, tanto a nivel multilateral como bilateral. Tales ideas deben haberlo convencido de que era necesario profundizar su búsqueda de nuevos caminos que permitieran sacar a su país de la situación en que se encontraba.

Ya se había convencido de que los mecanismos automáticos del patrón oro no eran apropiados a la situación argentina porque eran procíclicos y atacaban el desequilibrio externo de manera indirecta, mediante medidas restrictivas fiscales y monetarias, lo que provocaba un costo económico y social que le resultaba inaceptable; dicho desequilibrio debía ser buscado con medidas directas, orientadas a regular el mercado

¹³ El artículo citado de González y Pollock examina muy bien la influencia de estos eventos en el pensamiento —y el ánimo— de Prebisch.

de cambios y el comercio exterior. Constituía un avance en su heterodoxia, pero sólo se refería a la manera —intervencionista y no automática— de lograr el equilibrio de las cuentas externas. Pero le faltaba dar un paso adicional y decisivo referido a la aplicación de políticas activas para sacar a la economía argentina de la recesión, y decidir en qué medida eso requeriría el establecimiento de un nuevo patrón de desarrollo, ahora que estaba consciente de que el primario-exportador no desempeñaría, al menos por un tiempo prolongado, el papel dinámico que había tenido antes de la crisis. En ese aspecto, Prebisch recibió la influencia tanto de las ideas que se estaban formulando en esos años en los países industriales —donde resalta la contribución de Keynes— como de las políticas que se aplicaban en ellos, en especial en Gran Bretaña y Estados Unidos. Pero el análisis de ese tema queda fuera de los límites de este artículo.¹⁴

Ese paso comienza a darlo en el Plan de Acción Económica Nacional que elabora junto a varios colaboradores a fines de 1933 con el fin explícito de “aliviar al país del peso de la depresión económica” (Prebisch, 1934a, p. 146). Habiendo ordenado la situación monetaria y fiscal, el Plan destina un primer conjunto de medidas a atacar el desequilibrio del balance de pagos, que padece Argentina en tanto país agrario-exportador y deudor, mediante la devaluación y el control del cambio y las importaciones. En la defensa de tales medidas rompe lanzas de manera explícita y definitiva con el esquema del patrón oro ya que el mismo sólo sirve para equilibrar alteraciones de los precios y del balance de pagos que han sido provocadas por un aumento excesivo del circulante, pero en 1933 nadie puede poner en duda que dichas alteraciones no han sido causadas por “excesos” o fallas de cálculo de los agentes económicos, sino por una caída de los precios internacionales de una magnitud inusitada e imprevisible. Aplicar el mecanismo del patrón oro, ignorando la importancia causal de los factores externos, ahondará la crisis al provocar una descomunal liquidación de activos.¹⁵ Estas ideas ya las había formulado con anterioridad pero en este Plan resalta que, además de buscar el equilibrio del sector externo, dichas medidas tienen el objetivo adicional de reactivar la economía; el control de cambios y de las importaciones protegerán a la actividades industriales

internas de la competencia externa y la devaluación tendrá un efecto beneficioso en los productores rurales. Si no se hubiese devaluado, los precios internos de los productos agrícolas caerían a la par de los internacionales y los productores no podrían pagar sus deudas contraídas en un nivel de precios superior, provocando una liquidación en cadena de activos de enorme magnitud; la devaluación atenuará el impacto de la disminución de los precios internacionales sobre dichos productores.

Un segundo conjunto de medidas está destinado a impulsar la reactivación de la producción industrial de manera directa mediante la recuperación de la demanda interna. Argumenta que la disminución del poder de compra de la población ha contraído la actividad económica y aumentado la desocupación, llegándose a una situación que debe ser destrabada por el gobierno mediante un gran plan de obras públicas que disminuya la desocupación y aumente el poder adquisitivo y el consumo de la población, estimulando la reactivación de la producción industrial interna, adicionalmente protegida por la incapacidad para importar. Advierte que en los años recientes la protección brindada por los aranceles y el mayor costo de las divisas han favorecido el consumo y la producción internos, dando lugar a un proceso de gran trascendencia: “las industrias locales...han logrado ensanchar su producción mientras declinaba el comercio exterior” (Prebisch, 1934b, p. 201). En suma, “...difícilmente podrá venir de afuera el estímulo que requiere imperiosamente la economía argentina, hay que buscar las soluciones dentro del país mismo” (*Ibid.*, p. 144).

El Plan presenta muchos otros aspectos dignos de interés como, por ejemplo, la atención que presta a los efectos redistributivos de las medidas de política económica en los diferentes grupos sociales, como ya lo había insinuado en sus estudios juveniles. A su vez, este tema es la puerta de entrada a otro de gran importancia, que es el de las consecuencias sociales de las políticas económicas. En efecto, cuando los efectos redistributivos son causados por la mano invisible del mercado, como en el régimen de patrón oro, el economista no se ve obligado a tomar decisiones éticas complicadas; pero cuando los provoca con su intervención no puede dejar de tomarlos en cuenta y examinarlos con cuidado. Por ejemplo, la devaluación favorece a los productores rurales al mejorar los precios internos de sus productos, lo que a Prebisch le parece justo porque ha sido uno de los grupos más perjudicados por la crisis. Pero eso puede estimular a algunos de ellos a vender su producción en el exterior a precios de remate perjudicando al resto, por lo que el Gobierno lo impi-

¹⁴ Al respecto pueden consultarse los artículos de Love (1994 y 1999), González y Pollock (1991) y Rodríguez (2001a y 2001b).

¹⁵ Su crítica del patrón oro aparece en varios trabajos de la época. Véase en especial Prebisch (1934c).

de creando una institución para controlar ese proceso (la Junta Nacional de Granos). U otros productores pueden pretender beneficiarse en exceso vendiendo las divisas obtenidas en el mercado negro, por lo que el Gobierno los obliga a cambiarlas en el mercado oficial. Esto pone en evidencia que el Plan no sólo es importante por su heterodoxia y su carácter expansivo, sino también por su preocupación por los efectos distributivos de las medidas tomadas.

¿En qué medida este Plan pretende reorientar la actividad económica hacia un patrón de desarrollo en que el desarrollo industrial juegue un papel decisivo o sólo está preocupado por estimular la actividad económica? Si se toma en cuenta lo dicho acerca de la evolución anterior de sus ideas no cabe duda que este Plan es la primera respuesta de Prebisch al interrogante de cómo Argentina podía dejar de ser un país agro-exportador y deudor; interrogante que Prebisch debe haberse planteado desde el momento inicial de su vida intelectual, cuando percibió los problemas que esas características traían aparejadas. En aquellos años había señalado que la condición de país deudor podía superarse mediante un gran esfuerzo de ahorro interno, pero hasta 1933 nada había escrito acerca de cómo hacer lo mismo con la de país agro-exportador. Sin embargo, la idea de la industrialización debe haber rondado su mente porque ¿de qué otro modo Argentina podía superar aquella condición y elevar su "grado de formación histórica" hasta asemejarse a los países importantes del mundo? Pero resultaría difícil defenderla mientras Argentina obtuviese una elevada tasa de crecimiento como país agro-exportador y el poder económico estuviese en manos de una élite cuyo núcleo estaba formado por los propietarios de la tierra. Pero la situación cambia en 1933 cuando es evidente que las actividades agro-exportadoras han entrado en una crisis profunda debido a la severa caída de los precios de exportación y el deterioro de la relación de precios del intercambio, el dislocamiento del comercio internacional a consecuencia de la crisis y el proteccionismo de los Estados Unidos, y la industrialización exhibe su capacidad para aumentar la oferta de bienes y mejorar la ocupación y el ingreso.

Finalmente, cabe hacer algunas apreciaciones acerca de la visión que Prebisch tenía en sus años juveniles acerca de la intervención estatal en la economía, tema que nunca trató de manera explícita.¹⁶ Ante todo, Prebisch era —y siempre fue— un ferviente

defensor de un proceso económico disciplinado y austero, rechazando todos los "excesos", fueran monetarios, fiscales, de comercio exterior, de consumo u otros. Esa actitud está presente desde el inicio de su vida personal e intelectual y es la causa de que siempre creyera en la virtud de tener las cuentas ordenadas, evitar el consumo conspicuo y basar el crecimiento en el ahorro interno sin recurrir a los recursos fáciles, pero espurios, del endeudamiento externo y la inflación. En principio creyó que el libre juego de las fuerzas del mercado sería suficiente para lograrlo, pero cuando entre fines de los veinte y principios de los treinta se fue dando cuenta de que ése no era el camino propició la intervención estatal. No le cabía duda de que había que orientar y disciplinar a los actores económicos privados; por ejemplo, trata con desprecio a los terratenientes que no son capaces de darse cuenta de sus verdaderos intereses¹⁷ y en el decreto en que fundamenta el control de cambios argumenta sin ambages que "es necesario sustituir a la anarquía dañosa que impera en el mercado por un método centralizado y dirigido por los más capacitados" (Prebisch, 1931b, p. 4). Cada vez más le resulta evidente que el proceso económico debe ser regulado por una élite estatal esclarecida que logre evitar las presiones de los agentes económicos poderosos y también las de los gobiernos quienes, como lo mostró en sus análisis iniciales sobre los ciclos, suelen manejar sus asuntos económicos de una manera imprevisora, electoralista y, a menudo, corrupta.

5. Conclusiones

El pensamiento de Prebisch sobre el desarrollo comienza en 1921, cuando toma conciencia de que la economía argentina es muy vulnerable a las fluctuaciones que provienen de los países industriales debido a la posición que ocupa en el sistema económico mundial. Esa es la piedra fundamental del edificio teórico que fue construyendo a lo largo de los años y tomó forma definitiva en el esquema centro-periferia. El exponente más importante del pensamiento estructuralista latinoamericano no necesitó experimentar el impacto de la crisis de 1929 para advertir el carácter intrínsecamente vulnerable y desigual de un patrón de crecimiento cuyo funcionamiento depende de la demanda y los capitales

¹⁶ Sobre la concepción del Estado en el pensamiento de la CEPAL puede consultarse Gurrieri, 1987.

¹⁷ "... la crisis ganadera ha turbado el letargo de los hacendados argentinos, y tal vez contribuya poderosamente a que su instinto de clase —incoherente, desorientado y negativo las más de las veces— se transforme en clara conciencia de sus intereses económicos" (Prebisch, 1922b, p. 349).

externos y se basa en la concentración de la propiedad de la tierra; la crisis confirmó su diagnóstico y le impuso la tarea de buscar soluciones, pero no fue la causa que los originó. Por lo tanto existe una notoria continuidad en la evolución de las ideas de Prebisch desde sus primeros escritos juveniles hasta el Informe de 1949 en que presenta su "manifiesto" desarrollista; en aquellos escritos se encuentran, en mayor o menor grado, casi todas las ideas que presentó al incorporarse a la CEPAL, por lo que resulta equivocado dejarlos de lado como si fuesen mera expresión de pensamiento neoclásico.

Desde 1921 le queda planteada a Prebisch la pregunta acerca de cuál sería una manera menos vulnerable y desigual de organizar las actividades económicas en la Argentina. Con respecto a la dependencia del capital externo su respuesta fue inmediata: debe ponerse un énfasis mucho mayor en el ahorro interno. La respuesta a la dependencia de la demanda externa y de la desigualdad eran mucho más complicadas porque implicaban una reestructuración profunda de la economía y chocaban de frente con los intereses dominantes. Como se mencionó, al tema de la desigualdad basada en la concentración de la propiedad sólo volvió a principios de los sesenta, pero una primera respuesta al relativo a la demanda externa ya la dio en el Plan de 1933, aunque es probable que haya rondado su mente desde mucho antes. Lo que puede decirse sobre la base de sus escritos es que en la búsqueda de nuevos caminos para aminorar la vulnerabilidad externa tuvo que deshacerse, ante todo, de su adhesión al patrón oro. Tal cosa sucedió cuando se convenció de que dicho patrón era inadecuado porque sometía las políticas monetaria y cambiaria a un criterio ciego a los intereses de la economía argentina dado que expandía, en vez de reducir, las fluctuaciones cíclicas y llevaba a aplicar medidas fiscales y monetarias restrictivas que generaban un alto costo social. Es entonces que propone la intervención directa sobre la tasa de cambio y el comercio exterior, y comienza a aplicar medidas en ese sentido cuando asume una posición de gobierno en 1931. Pero esas medidas, además de contribuir al equilibrio del balance de pagos, ayudan a reactivar la economía porque alientan la producción interna con efectos beneficiosos

sobre la ocupación y el ingreso. O sea, le demuestran, si es que necesitaba tal demostración, que la industrialización debía ser un componente esencial de la respuesta acerca de cómo reducir la dependencia de la demanda externa; por lo que a fines de 1933 contribuye a redactar un Plan que combina medidas de control del sector externo con otras orientadas de manera expresa a estimular la demanda y la oferta internas. Esa es su primera respuesta consistente acerca de cómo modificar la situación de vulnerabilidad estructural en que se encontraba la economía argentina. Pero el propio desarrollo industrial de esos años le permite advertir que la industrialización trae aparejada su propia vulnerabilidad externa, por lo que insiste en la necesidad de compatibilizar dicho desarrollo con la expansión de las exportaciones, tema al que presta mucha atención en el Informe de 1949.

Muchas otras ideas presentadas en ese Informe ya están presentes en sus escritos juveniles: el agravamiento de la vulnerabilidad externa por el deterioro de la relación de precios del intercambio; las dificultades que provoca la política proteccionista seguida por Estados Unidos; y el error de aceptar a fardo cerrado los diagnósticos y propuestas elaborados en los países industriales porque pueden referirse a una realidad diferente, lo que obliga a los economistas a ejercitar un grado considerable de creación independiente y juicio crítico si quieren entender y enfrentar con éxito los problemas de sus realidades nacionales. También estaba convencido en su juventud que se requería una combinación de mercado e intervención estatal para reorientar la economía en el sentido deseado e impulsar su crecimiento. Desconfiado de las élites políticas, pensó que dicha intervención debía ser llevada a cabo desde una institución con gran autonomía, que cobijara a técnicos capaces de disciplinar y orientar a los agentes privados y públicos de acuerdo a una racionalidad técnica y sustantiva dirigida en beneficio de la colectividad en su conjunto. Tal idea expresa de manera cabal la forma en que entonces concebía el papel de los técnicos en el proceso decisorio y así lo estableció en la CEPAL y, por cierto, en el Banco Central de la Argentina, que contribuyó a crear y cuya gerencia general asumió en 1935.

Bibliografía

- Cattáneo, C. (1991): Prebisch y las relaciones agricultura-industria, *Revista de la Cepal*, N° 43, LC/G.1654-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Furtado, C. (1985): *A fantasía organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- González, N. y D. Pollock (1991): Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina 1923-1943, *Desarrollo económico*, vol. 30, N° 120, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Gurrieri, A. (1987): Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Revista de la CEPAL*, N° 31, LC/G.1452, Santiago de Chile, CEPAL.
- Love, J. (1994): Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930, *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- _____ (1999): Las fuentes del estructuralismo latinoamericano, J. Lora y C. Mallorquín (comps.), *Prebisch y Furtado. El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., Universidad Autónoma de Puebla.
- Medina Echavarría, J. (1963): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- Prebisch, R. (1920): ¿Salarios a oro?, *La Vanguardia*, Buenos Aires.
- _____ (1921a): La conferencia de Bruselas, *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 9, N° 1, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1921b): Estudios sobre la moneda. J. B. Justo, *Revista de ciencias económicas*, vol. 9, N° 2, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1921c): La ortopedia bancaria del Profesor Piñero, *Revista de ciencias económicas*, vol. 9, N° 2, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1921d): Anotaciones sobre nuestro medio circulante. A propósito del último libro del doctor Norberto Piñero, *Revista de ciencias económicas*, N°s 4-6-7-10-11, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1921e): Planes para estabilizar el poder adquisitivo de la moneda, *Investigaciones de seminario*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1922a): Sobre la degradación del marco y el pago de las reparaciones, *Revista de ciencias económicas*, vol. 10, N° 12, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1922b): Anotaciones sobre la crisis ganadera, *Revista de ciencias económicas*, vol. 10, N° 17, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1923a): La Caja Internacional de Conversión, *Revista de ciencias económicas*, vol. 11, N° 18-19, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1923b): La sociología de Vilfredo Pareto, *Revista de ciencias económicas*, vol. 11, N° 27, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1924a): El problema de la tierra, Conferencia dictada y publicada en Australia. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1924b): Aclaraciones al Proyecto de Colonización del Poder Ejecutivo, *Revista de economía argentina*, vol. 13, N° 75-76, Buenos Aires, septiembre-octubre.
- _____ (1927): El régimen de pool en el comercio de carnes, *Revista de ciencias económicas*, vol. 15, N° 77, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1929): El movimiento internacional del oro, *Revista económica*, vol. 2, N° 6, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1930a): El estado económico, *Revista económica*, vol. 3, N° 1, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1930b): El estado económico, *Revista económica*, vol. 3, N° 5, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1931a): Redescuento, Decreto-ley del Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1931b): Control de cambios, *Boletín oficial*, Buenos Aires, octubre. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1932a): Impuesto a los réditos, *Boletín oficial*. Buenos Aires, enero. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1932b): La acción de emergencia en el problema monetario, *Revista económica*, vol. 5, N° 2, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1933 a): La Conferencia Económica y la crisis mundial, *Revista económica*, vol. 6, N° 1, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1933b): El convenio con Gran Bretaña, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 2 de mayo. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1933c): El retroceso de los precios agropecuarios, *Revista económica*, vol. 6, N° 8, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1934a): El Plan de Acción Económica Nacional, Buenos Aires, Ministerio de Hacienda y Agricultura de la Nación. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1934b): El momento presente de nuestra economía, *Revista económica*, vol. 7, N°s 1 al 4, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1934c): La inflación escolástica y la moneda argentina, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 1 al 3 de julio. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, Santiago de Chile, CEPAL. Reproducido en A. Gurrieri. *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982.
- _____ (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1972): Proyecto de creación de un Banco Central, Banco Central de la República Argentina, *La creación de un Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años*

- 1935 y 1943, Buenos Aires. Reproducido en *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch, 1991.
- _____ (1982): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, A. Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*, El trimestre económico: Lecturas, N° 46, México, D.F., FCE.
- _____ (1983): Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El trimestre económico*, vol. L (2), N° 198, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (2001a): Fundamentos del estructuralismo latinoamericano, *Comercio exterior*, vol. 51, N° 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- _____ (2001b): Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas, *Revista de la CEPAL*, N° 75, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rodrik, D. (1998): *The New Global Economy and Developing Countries*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- Santa Cruz, H. (1995): La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 57, LC/G. 1891-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sprout, R. (1992): El pensamiento de Prebisch, *Revista de la CEPAL*, N° 46, LC/G.1717-P, Santiago de Chile, CEPAL
- Viner, J. (1952): *International Trade and Economic Development*, Illinois, Glencoe.
- Weber, M. (1964): *Economía y sociedad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Williams, J. (1920): *Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money*, Cambridge, Massachusetts, Best Books.

Raúl Prebisch:

Los años de gobierno

Roberto Cortés Conde*

1. Los primeros años

El Prebisch que hoy la mayor parte de la gente recuerda tuvo una destacadísima actuación en los ámbitos internacionales con esporádicas intervenciones (1955 y 1984) en el quehacer económico argentino; ese Prebisch que vivió la segunda mitad del siglo XX fuera de la Argentina tuvo, sin embargo, en sus años jóvenes, un papel importantísimo en el diseño e implementación de políticas que produjeron cambios notables en el país.

Había egresado de la Facultad de Ciencias Económicas en 1923 y veinte años más tarde, con sólo 42, concluía forzosamente su actuación como gerente del Banco Central de la República Argentina, tras ocho años de gestión y de haber pasado por altas funciones de gobierno.

Siendo todavía estudiante tradujo el estudio que J.H. Williams presentara en los seminarios de la facultad.¹ Ese trabajo y, por su intermedio, las ideas de Taussig sobre los ciclos económicos y ajustes del balance de pagos con movimiento de capitales le sugirieron la idea de analizar los ciclos argentinos y los

mecanismos no previstos en la teoría corriente sobre comercio internacional.

En 1922 Alejandro Bunge lo propuso como Director de Estadística de la Sociedad Rural Argentina. Allí encabezó un equipo que en 1928 publicó un *Anuario* con la más completa reseña estadístico-histórica del país.

Ese mismo año, se le encomendó la organización de una oficina de investigaciones económicas en el Banco de la Nación Argentina, institución donde realizó una importante tarea de información estadística y análisis de coyuntura económica que quedó reflejada en la *Revista económica* que publicaba el Banco (BNA, 1928).

Cuando la Argentina se encontró frente a nuevos problemas en la década de 1930 los conocimientos teóricos y estadísticos adquiridos le permitieron hacer frente a un desafío al que pocos intelectuales en el país han podido responder. Las circunstancias que le tocaron vivir —el fin de un mundo, el de la *belle époque*— y la aparición de otro nuevo, el de las economías cerradas y las reacciones nacionalistas, fueron para todos difícil de entender.

Había que adecuar o construir teorías que explicaran fenómenos previamente desconocidos y por lo tanto no estudiados. Su paso por Australia en los años veinte, su estada en los Estados Unidos —su misma amistad con Williams—, lo ayudaron en esa tarea y le permitieron estar al tanto de los desarrollos intelectuales más recientes.

* Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires (cortes@udesa.edu.ar). Esta es una versión editada de la exposición que hiciera el autor en la sede de la CEPAL, en Santiago, el 17 de abril de 2001, con motivo del natalicio de Raúl Prebisch.

¹ Véase Williams, 1969.

Bajo la influencia del estudio de Williams sobre los mecanismos de ajuste del balance de pagos, en un país con papel moneda inconvertible y de las teorías del ciclo económico (Taussig, 1915; Hawtrey, 1919; Kondratieff, 1946), comenzó a elaborar nuevas interpretaciones sobre las características del ciclo argentino. Argentina tenía una economía que dependía de sus exportaciones de cereales y esto le daba una característica estacional y a la vez la hacía muy vulnerable, ya que estaba afectada por circunstancias meteorológicas y por las grandes fluctuaciones de los mercados externos. Además existía un mecanismo monetario que acentuaba tales fluctuaciones. El ciclo estacional —al que se había dado en llamar el ciclo argentino— se traducía en que al liquidarse las cosechas en los meses de verano entraba oro y los bancos expandían el crédito, mientras que en el invierno, cuando no entraban saldos exportables, se producía una retracción y los bancos contraían el crédito. De allí surgió la idea de las acciones contracíclicas.

En 1921, siendo todavía alumno de la Facultad de Ciencias Económicas, Prebisch publicó las "Notas para la historia monetaria de la Argentina" (Prebisch, 1921), en las que se remontó a los antecedentes monetarios coloniales, advirtiendo la paradoja de que en esta colonia productora de plata escaseaba el circulante. No es que faltara plata —decía—, sino que como la casa de acuñación recibía la moneda a un precio inferior al que tenía como mercancía, ella se atesoraba y sólo circulaba la moneda mala: la macuquina, una moneda feble y despreciada porque tenía menor contenido metálico, o los sustitutos en moneda de la tierra (Ley de Gresham). Allí estudió la experiencia de los bancos de emisión y el del papel moneda inconvertible. También las crisis de 1876, 1885 y 1890, sosteniendo que fueron el resultado de una sobreexpansión del crédito en las fases ascendentes del ciclo en las que se creó poder adquisitivo por medio de la emisión; esta situación se revirtió cuando apareció un déficit en el balance de pagos y se tuvo que contraer la oferta monetaria. En la parte final del citado artículo se ocupó de la crisis de 1913 y comenzó a esbozar una teoría sobre las perturbaciones monetarias en las fases cíclicas con régimen de Caja de Conversión, que desarrollaría más adelante desde el Banco Central, en la *Memoria de 1938 de la institución* (BCRA, 1939). Al respecto dice que mientras en los bancos de emisión ésta se hace sobre la base del crédito comercial, en la Caja de Conversión sólo se puede hacer con el excedente del balance de pagos (reservas en oro). Pero advierte que incluso en este régimen las entradas de oro producen

no sólo un aumento del circulante sino también de las reservas de los bancos, los que al tener más reservas expanden el crédito. Luego, en una fase ascendente del ciclo se produce una sobreexpansión del crédito (tendencia procíclica), mientras que cuando ocurre lo contrario sale el oro, disminuyen las reservas y se contrae aun más el crédito. Esto ocurrió —según él— en 1913 en la fase descendente del ciclo, provocando una reacción en cadena y dando origen a un general pesimismo sobre las perspectivas de la economía, que acentuó la recesión por sus efectos sobre el consumo y la inversión.

2. Los años de gobierno y del Banco Central

Los años treinta fueron de enormes dificultades, pero también de nuevas experiencias en la formulación y puesta en práctica de políticas económicas en los nuevos roles que asumió el gobierno.

La crisis mundial de 1930 exigió ubicarse en un contexto internacional distinto y encontrar respuestas a situaciones que no eran conocidas.

En 1933 Prebisch había leído los cuatro artículos de Keynes publicados en *The Times*, a partir de los cuales, dijo, "empecé a pensar en una política expansiva".² Más adelante difundiría en castellano las ideas keynesianas (Prebisch, 1947).

Tras las enormes perturbaciones en los mercados internacionales de mercancías y capitales en el período posterior a la Primera Guerra Mundial se había advertido la rigidez del patrón oro. Argentina había sido uno de los pocos países que, siguiendo a Gran Bretaña, volvió a abrir la Caja de Conversión en 1927, a la antigua paridad de preguerra. Debe decirse que durante los años en que dicha Caja había estado cerrada la emisión se había seguido haciendo bajo las reglas del patrón oro. En 1914 se había dictado una ley que permitió la creación de dinero sobre la base de descuentos de documentos del Banco de la Nación Argentina, siempre que se mantuviera un 40% de reservas en oro. Esta facultad, sin embargo, no había sido usada. En 1929, tras la caída de la Bolsa de Nueva York y temiendo una corrida, el gobierno decidió cerrar la Caja de Conversión, pero no impidió las remesas al exterior y, tras la primera devaluación, trató de mantener un tipo de cambio sobrevaluado respecto del peso mediante la venta de oro. Tras la revolución de 1930 y en una difícil situación, pues continuaba la salida de

² Citado en Fernández López, 1996.

oro para pagar deudas e importaciones y se acumulaban atrasos en la entrega de divisas, se decidió —siguiendo la ley de 1914— que la Caja emitiera sobre la base de documentos descontados por el Banco de la Nación Argentina. Como advirtió el mismo Prebisch —que había ocupado la Subsecretaría de Hacienda hasta 1932— esta medida no marcaba todavía un cambio en la política ortodoxa con la que el gobierno pretendía afrontar la crisis (es decir, la de reducir gastos y aumentar impuestos), sino que se tomó frente a la necesidad de reponer los efectivos del sistema bancario que con la salida de oro habían quedado exhaustos. De todos modos se flexibilizó el régimen de patrón oro. Se crearon los impuestos a los réditos y se redujeron los gastos del gobierno, bajando las remuneraciones de los empleados públicos. Más que con el cierre de la Caja de Conversión y la aplicación de la ley de 1914, fue en 1932 cuando se emitió sobre la base de títulos públicos para financiar el déficit de Tesorería y se pasó a una nueva concepción del régimen monetario.

En 1933, con la entrada de Pinedo en el gabinete como ministro de Hacienda y la vuelta de Prebisch como subsecretario, se pusieron en práctica medidas que fueron parte de un plan orientado por una nueva concepción de políticas económicas. A pedido de los ministros Pinedo y Duhau se elaboraron ciertas medidas económicas que se reflejaron en el Plan de Acción Económica Nacional de noviembre de 1933.

En ese año se devaluó el peso con el propósito de equilibrar el balance de pagos, pero también para apoyar al agro. Hubo —dice Prebisch— una verdadera redistribución de utilidades; no se trató solamente de una mera medida de cambios, sino que se la combinó con la de comprar los saldos invendibles de las cosechas, para dar a la población un mayor poder adquisitivo. También se pensó con ello estimular la actividad económica, con la construcción de obras públicas y la ayuda a la industria.

Asimismo, se estableció el control de cambios con dos mercados; uno oficial, en el cual se liquidaban las divisas sobre los precios aforados de las exportaciones regulares, y otro libre, en el que se permitía la venta del excedente sobre los aforos y las exportaciones no tradicionales a los países vecinos. Se establecieron dos tipos de cambio: uno comprador a 15 pesos por libra, y otro vendedor, donde ésta quedó finalmente a 17 pesos. Como a esos tipos de cambio la demanda de divisas fue mayor que su oferta, se estableció su racionamiento mediante permisos previos de importación, con criterios decididos por el gobierno. Según dijo Prebisch, “Por primera vez se pone en juego un plan

de carácter monetario y financiero que se substraen a las viejas influencias clásicas” (BCRA, 1986, p. 50).

Todos entendían que esas medidas eran extraordinarias, como lo eran los hechos que trataban de corregir, y que cuando se creó el Banco Central en 1935 y se dejó subsistir el control de cambios existía, sin embargo, el ánimo de desembarazarse de él y volver a un mercado libre. En el mensaje que acompañó el proyecto de establecer dicho banco —anotaba Prebisch— se advierte que el propósito fue crear un banco que mantuviera el valor de la moneda y que permitiera retornar a la normalidad monetaria, pero siempre que lo hicieran las principales naciones del mundo y se hubiera restablecido el comercio internacional. Pero “si prevalece el régimen de economías cerradas —agregaba el mensaje— el país tendrá en el Banco Central el medio de adaptar su política a esta situación de hecho, en defensa de los intereses nacionales” (BCRA, 1986, p. 51). Esas medidas se adoptaron entonces en respuesta al cierre de las economías en los países más desarrollados.

3. El Banco Central

Prebisch integró la primera comisión redactora de un proyecto de banco central, que fue desechado para recabarse otro de Otto Niemeyer, quien ya había preparado uno similar para Brasil. La ley de 1935, sin embargo, difería del proyecto Niemeyer e incorporaba modificaciones que llevaban la impronta de Prebisch.

La creación del Banco Central tuvo como objetivo lograr la estabilidad monetaria y atenuar las perturbaciones del ciclo económico. Sostenía Prebisch que dadas las características del ciclo en la Argentina el Banco Central debía intervenir para atenuar las fluctuaciones, utilizando para ello instrumentos de absorción. En cambio —según él—, el redescuento tendría sólo una función transitoria.

“De manera que si bien el Banco es de corte clásico... la realidad no le iba a permitir actuar de esa forma” y se debería admitir “la posibilidad de aplicar otro género de política”. Aquí reiteraba los conceptos ya adelantados al comienzo de los años treinta en “La acción de emergencia en el problema monetario” (Prebisch, 1991, p. 51). Y sigue, “Dentro del régimen estricto del patrón oro había una falla intrínseca en el sistema, a saber: durante el período ascendente crecen los efectivos de los bancos y esto los induce a prestar más dinero, por el juego natural de la competencia entre ellos, a crear mayor cantidad de poder adquisitivo

de la que se obtiene en virtud del balance de pagos. Esta creación de poder adquisitivo agranda los efectos de la fase ascendente y obliga a una contracción más violenta en la fase descendente. Pero no se lo hace creando dinero sino aumentando los encajes de los bancos durante la fase ascendente, recogiendo el efectivo adicional y esterilizándolo para que no pueda servir a la expansión del crédito y luego cuando la situación se invierte devolverlo para evitar una contracción" (*Ibid.*, p. 52).

El redescuento se utilizaría sólo con funciones limitadas cuando fracasaba una cosecha o se reducía la exportación y se exportaba metálico. En esas circunstancias convenía el redescuento para aliviar la plaza y para que no se contrajera la actividad agropecuaria y todas las demás vinculadas a ellas.

La primera intervención del Banco Central se llevó a cabo desde 1935 hasta mediados de 1937, en la fase ascendente, creándose los certificados de participación que permitieron esterilizar capacidad adquisitiva (ahorro), además de recomprarse parte de la deuda externa en dólares. Cuando se advirtió, a mediados de 1937, que el ciclo se revertía y comenzaba una fase descendente, se usaron las reservas y se devolvió la capacidad adquisitiva al público para evitar que se generalizara una recesión. Se quiso suavizar la curva cíclica, lo que fue la segunda etapa —decía Prebisch— de "nuestras ideas monetarias". Hasta aquí en la fase ascendente se retiraba poder adquisitivo que se devolvía en la descendente, pero no se creaba dinero.

En la siguiente intervención, durante los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, se fue mucho más lejos. Frente a la fuerte contracción de los primeros tiempos de la guerra, cuando desaparecieron los mercados tradicionales, se quiso dar un papel más activo a la política de regulación de medios de pago, creando poder adquisitivo para impulsar la industria y las construcciones; es decir, se preconizó una política muy activa en el mercado para lograr el desarrollo de la economía, pero siempre dentro de un circuito monetario controlado mediante el régimen de control de cambios.

Esta idea había sido el centro de la propuesta del ministro Pinedo en su Plan de Reactivación Económica de 1940 (BCRA, 1986), que consistía en movilizar una enorme cantidad de depósitos ociosos colocados a corto plazo en el sistema financiero, para que con la intervención del Banco Central —que los compraría— se posibilitara que los bancos comerciales prestaran a largo plazo para impulsar principalmente la construcción (que era para Prebisch el motor más dinámico) y

la industria local. Esto debía hacerse con extrema prudencia y mientras no se llegara al pleno empleo de los factores de producción, porque de lo contrario se recaería en procesos inflacionarios.

Estas medidas —dijo Prebisch— finalmente resultaron innecesarias, ya que a partir de 1941, con la entrada de los Estados Unidos al conflicto, subieron las exportaciones, se restringió la oferta de importaciones y se elevó la capacidad adquisitiva en el país. Sin embargo, este instrumento sería usado en muy distintas circunstancias con consecuencias altamente inflacionarias, lo que criticó en su informe de 1955 al gobierno argentino (BCRA, 1956).

4. Conclusiones

En sus años en funciones de gobierno Prebisch tuvo una actuación principal en la elaboración de nuevas ideas y políticas económicas, las que tuvieron una profunda influencia en los decenios siguientes. Muchas de ellas se propusieron como respuestas a circunstancias excepcionales y debían abandonarse si aquéllas desaparecían y, por ende, fueron respuestas a un mundo en que las economías se habían cerrado y no había mercados internacionales de capitales.

El punto de partida fue el convencimiento de que el patrón oro podía evitar crisis monetarias, pero no podía evitar las crisis bancarias, lo que tenía graves consecuencias sobre toda la economía debido al carácter procíclico del crédito bancario. Prebisch propuso que los encajes debían aumentar en la fase de expansión y disminuir en la de contracción, debiendo establecerse un Fondo de Reserva que retirara poder de compra (con certificados de absorción) del público y lo devolviera (comprando esos bonos) en la fase de declinación, mientras que el redescuento debía ser sólo transitorio. Para que ese poder de compra no se desviara a las importaciones debía existir un régimen de control de cambios con permisos de cambio selectivos.

Finalmente —aunque Prebisch no lo dice— las políticas anticíclicas deben aplicarse en la fase ascendente, cuando es posible acumular reservas. Si en la descendente no se puede retirar poder de compra, sólo se podría expandir creando dinero, lo que él no recomienda, ya que produciría inflación. Pero todo esto requiere —y éste es un aspecto que Prebisch no menciona por obvio— un Estado solvente y con credibilidad.

En realidad esto es algo similar al suavizamiento (*smoothing*) de los impuestos. Pero ¿por qué usar el instrumento monetario en vez del fiscal? El instrumen-

to fiscal no estuvo descartado, ya que en la fase ascendente de 1935-1937 se procedió a la recompra de deuda externa con parte del superávit; sin embargo, al parecer fue políticamente más fácil restringir el crédito, aumentando las reservas, en una fase ascendente que elevar impuestos o reducir gastos cuando esto ya se había hecho previamente para equilibrar el presupuesto.

Finalmente, la última etapa de lo que Prebisch llamó el pensamiento de la gestión económica tiene que ver con el plan de reactivación del ministro Pinedo y las políticas del Banco Central encaminadas a usar un excedente de depósitos ociosos de corto plazo en préstamos a largo plazo y promover la actividad de la construcción y de las industrias. El Banco Central tomaría esos depósitos a corto plazo y los prestaría luego a los bancos a largo plazo. La justificación de la medida era el trastorno que había causado la guerra en la produc-

ción agropecuaria, que no encontraba salida, y la necesidad de orientarse al mercado interno. La entrada de Estados Unidos al conflicto bélico en 1941 cambió la situación, ya que aumentaron las exportaciones a ese país de lanas y cueros y disminuyeron las importaciones, lo que llevó al equilibrio del balance de pagos y, según Prebisch, hizo innecesaria su aplicación.

De todos modos, sí se habían creado nuevos instrumentos de política.

Después de que se dejó a Prebisch fuera del Banco Central, en 1943, la institución generalizó el uso reiterado de redescuentos, lo que tuvo consecuencias muy adversas para la economía, como él mismo subrayara en su informe de 1955 al gobierno argentino (BCRA, 1956). Ya entonces, tras más de una década en el gobierno, sus ideas económicas habían madurado. Ellas tuvieron influencias innegables en el pensamiento y en la historia económica de la Argentina.

Bibliografía

- BCRA (Banco Central de la República Argentina) (1939): *Memoria anual del Banco Central, 1938*, Buenos Aires.
- _____ (1956): *Memoria Anual del Banco Central, 1955*, apéndice I, Buenos Aires.
- _____ (1986): *1935-1985 Cincuentenario del Banco Central de la República Argentina*, Buenos Aires.
- BNA (Banco de la Nación Argentina) (1928): *Revista económica*, Buenos Aires.
- Fernández López, M. (1996): El ciclo económico argentino: estudios de Raúl Prebisch, *Revista ciclos*, vol. VI, Nº 10, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Hawtrey, R.G. (1919): *Currency and Credit*, Londres.
- Kondratieff, N.I. (1946): *Las ondas largas de la economía*, Madrid.
- Prebisch, R. (1921): Notas para la historia monetaria de la Argentina, *Revista de ciencias económicas*, Buenos Aires.
- _____ (1947): *Introducción a Keynes*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1991): La acción de emergencia en el problema monetario, *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, tomo II, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- Taussig, F.W. (1915): *Principles of Economics*, Nueva York, The MacMillan Company.
- Williams, J.H. (1969): *Argentine International Trade Under Inconvertible Paper Money, 1880-1900*, Nueva York, Greenwood Press.



Los mercados y el Estado *en la evolución del* “manifiesto” de Prebisch

Edgar Dosman*

1. Introducción

Cuando Raúl Prebisch murió en 1986 sus ideas estaban pasadas de moda en el Washington de Ronald Reagan y en las capitales latinoamericanas, desechadas por la mayoría de los economistas occidentales como anticuadas —o incluso peligrosamente equivocadas en la nueva cruzada por la globalización. Sólo los círculos de las Naciones Unidas y un pequeño grupo de partidarios insistían en su contribución permanente. Era como si su vida hubiera sido el mero reflejo de la turbulencia de un siglo breve y violento —como lo denominó Hosbawn (1994)—; ahora que había concluido, con la guerra fría relegada a la historia, también lo estaba (al parecer) el legado de Prebisch.¹

Ha ocurrido exactamente lo contrario. La vida y obra de Prebisch conservan una importancia contemporánea notable. Su estatura como economista y formulador de políticas ha crecido en vez de disminuir;

y el reconocimiento de la magnitud de su aporte sigue expandiéndose a medida que los académicos recopilan fuentes y manuscritos inéditos. Resulta que Prebisch se conserva muy bien. El tema central de sus preocupaciones desde los años veinte hasta el diálogo Norte-Sur era la relación entre los mercados y el Estado; hoy la globalización y los descontentos con ella (o la “globalización civilizadora”, como la han denominado algunos autores) sigue siendo el desafío central tanto para América Latina como para la mayor parte de la humanidad. Por este motivo, vale la pena examinar nuevamente la inmensa contribución de Prebisch —tanto los desafíos que encaró como los conceptos e instrumentos de política que desarrolló mediante el ensayo y error para hacer frente a los desafíos que planteaba el desarrollo en Argentina, América Latina y el mundo.²

Ninguna persona de su estatura ha sido tan olvidada e incomprensida en la literatura como Raúl Prebisch. Esto no significa sostener que no haya contribuciones importantes de destacados académicos sobre determinadas etapas de su vida. De hecho,

* Investigador Principal, Centre for International and Security Studies, Toronto. E-mail: edosman@YorkU.CA

¹ El autor expresa un especial agradecimiento a doña Adelita Prebisch por haberle permitido consultar el Archivo Prebisch en Santiago de Chile y citar los documentos que lo componen, así como por su irrestricta colaboración personal para investigar la vida y obra de Raúl Prebisch. Desea agradecer también la gentil colaboración de Eliana Prebisch y la Fundación Prebisch en Buenos Aires; a Adolfo Gurrieri y David H. Pollock por sus observaciones sobre el manuscrito; y a la CEPAL en general por su cooperación a través de los años.

² Para mayores referencias de las pasiones que despertó Prebisch, véase Dosman y Pollock, 1993, pp. 11-43. Un ejemplo decidor del vilipendio constante de Prebisch por inducir a error a los líderes del Tercer Mundo se menciona en Crossette (1999): el ex Primer Ministro de Singapur Lee Kwan Yew sostenía haber leído y escuchado todos los argumentos de autores como el economista argentino Raúl Prebisch, y al parecer habría dicho que eran estupideces, pero que otros líderes las creían porque ‘satisficían la emotividad’.

existe una abundante bibliografía que continúa enriqueciéndose.³ Más bien, el obstáculo que ha amagado desde un principio la realización de estudios sobre Prebisch ha sido la incapacidad persistente de integrar las dimensiones académica y normativa de su vida. Hay una dicotomía aparente en la vida y obra de don Raúl, en que el registro histórico predominante proyecta una imagen dual, casi una doble personalidad, entre sus períodos en Argentina y en las Naciones Unidas. Uno es el Raúl Prebisch internacional de la CEPAL, la UNCTAD y más allá —pensador radical y fundador del estructuralismo; innovador y creador de instituciones; luchador incansable por la justicia en las relaciones regionales y mundiales; la pesadilla de Washington durante sus años cepalinos; vibrante, elegante, con carisma y compasión— un líder auténtico y singular desde el momento en que en 1949 presentó su “manifiesto” en el segundo período de sesiones de la CEPAL en La Habana. El “otro” Prebisch, cuando servía al Estado argentino, estaba vinculado con la oligarquía argentina y la restauración conservadora entre 1930 y 1943, conocida también como la “década infame”. De hecho, se benefició del golpe militar del 6 de septiembre de 1930 del general Uriburu que inició este período, fue nombrado Subsecretario de Hacienda a los 29 años, con cometidos cada vez más importantes hasta 1943, que culminaron con su creación del Banco Central, que dirigió como gerente general hasta su despido al término de la restauración conservadora.⁴

De hecho, en la vida y obra de Prebisch hay una unidad fundamental —no hay una doble personalidad, dicotomía o imagen dual— y la clave para conocer su legado permanente como pensador radica en vincular sus períodos en Argentina y las Naciones Unidas. Las culpables de limitar por tanto tiempo la investigación bibliográfica sistemática han sido, por una parte, la complejidad de la vida de don Raúl como actor y pensador y, por otra, la excepcional turbulencia que afligió a Argentina y el sistema mundial durante la Segunda Guerra Mundial y después de ella. Ante todo, se ha prestado poca atención a los años transcurridos entre su despido del cargo en octubre de 1943 y su presentación de *El desarrollo de la América Latina y algu-*

nos de sus principales problemas en el segundo período de sesiones de la CEPAL en La Habana en junio de 1949 (Prebisch, 1949). El Archivo Prebisch, ahora disponible en Santiago, contiene nuevo material en abundancia, que comprende muchos manuscritos y correspondencia que abarcan desde sus años jóvenes hasta sus años cepalinos, y documentan la evolución de su pensamiento sobre los mercados y el Estado desde su salida del Banco Central en 1943 hasta su “manifiesto” de La Habana en 1949. El presente artículo representa el primer paso en esta tarea más amplia de profundizar la literatura académica sobre los orígenes de la tesis cepalina.⁵

2. El desarrollo “hacia adentro” (1943)

No cabe duda de que el 18 de octubre de 1943, el día en que fue despedido del Banco Central, fue la experiencia más dolorosa de su vida. El Banco Central había sido un logro notable, la adaptación de un modelo de Niemeyer de manera tal que podía desempeñar el papel de un organismo central en la política monetaria y financiera, con responsabilidades y facultades crecientes después de 1935, pero conservando su autonomía frente a la arena política como una empresa mixta del sector público-privado. La manera en que se le echó —remunerado sólo al día, rechazado para ocupar otro empleo, con la universidad en huelga y sumida en el caos, y con un lastre: un hombre honrado en un Estado corrupto— se sumó a la sensación de ruptura. De ser el ejecutivo más atareado de Argentina, había pasado a ser un intelectual aislado, condenado a mantenerse al margen en Mar del Plata para observar la transformación del sistema internacional en la posguerra bajo la égida de los Estados Unidos, así como el cierre político y económico de Argentina bajo el peronismo. Prebisch decidió emplear su tiempo en escribir un libro sobre sus experiencias como gerente general del Banco Central, y abordar también los desafíos de posguerra que encaraba Argentina con las recomendaciones necesarias para preparar al país para una transición exitosa. Si ya no era bienvenido en el seno del gobierno, y nadie más quería darle empleo, podía al menos divulgar sus planteamientos en una obra. Durante quince años, desde 1928 en el Banco de la Nación Argentina y luego en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, había acumulado un impor-

³ Entre los trabajos de los estudiosos de Prebisch figuran las contribuciones excepcionales de Joseph L. Love, Carlos Mallorquín, Ronald Sprout, Octavio Rodríguez, Kathryn Sikkink, Cristobal Kay, Adolfo Gurrieri, Leopoldo Solís, Manuel Fernando López y muchos otros. Para estudios recientes, véase Ocampo (2001) y Rodrik (1997 y 2000).

⁴ Dosman y Pollock, 1993, pp. 16-26. Estudios más recientes son los de Dosman y Pollock (2001) y Lorenzutti (1996).

⁵ En Tuye y Tuye (por publicarse) se hace una contribución lúcida y valiosa a este tema.

tante acervo de ideas en torno a la tarea de dirigir la principal economía emergente del mundo; su renuncia forzosa le permitió —por pequeña que fuese esta compensación— el lujo de tiempo libre para reflexionar. Había conducido grandes instituciones sin disponer del tiempo necesario para la investigación académica; especialmente desde el estallido de la guerra en 1939 su labor había sido de tal intensidad que apenas paraba en la facultad incluso para dirigir seminarios. Había dirigido publicaciones oficiales como los *Informes anuales* del Banco Central o escrito artículos para *La Nación*, donde se le identificaba como “un alto funcionario de gobierno”, pero había sido un práctico y no un académico; un tecnócrata del sistema gobernante.⁶ Raúl podía dedicarse ahora a pensar sirviéndose de las lecciones de su experiencia desde su llegada a Buenos Aires como estudiante en 1918; en esencia, significaba integrar sus experiencias personales entre 1928 y 1943 con sus escritos y material de conferencias en la facultad. Raúl sabía que podía ofrecer un estudio sin par de la respuesta de Argentina a la gran depresión y de los éxitos y fracasos de las políticas elaboradas mediante ensayo y error durante los años treinta. No existía ninguna publicación detallada sobre los orígenes y el funcionamiento del Banco Central de la República Argentina, y sabía que podía ofrecer una descripción sin paralelo del papel que éste había desempeñado como organismo central desde su creación en 1935.

Sin embargo, era evidente que el libro que se proponía escribir, titulado “La moneda y el ritmo de la actividad económica”, tenía que ir más allá de su experiencia en el Banco Central para abordar tanto la teoría como la práctica. Ya el 13 de diciembre, fecha en que había completado su borrador, Raúl había decidido que era necesario innovar. “El contacto estrecho que he tenido con la realidad monetaria del país en los últimos quince años”, señalaba Raúl, “me ha persuadido de la necesidad de recurrir constantemente al razonamiento teórico para comprender y resolver mejor los problemas concretos”, y que se requería “una explicación teórica distinta” para conocer y explicar la posición de Argentina en el sistema económico internacional. La política monetaria y financiera era de fundamental importancia para Argentina; el Banco

Central había sido creado porque las alternativas habían fracasado. Había iniciado “un período de experiencias y tanteos, desaciertos y errores” de los cuales podían y debían “desprenderse enseñanzas para elaborar la política futura”. Pero para que el libro fuera creíble no sólo tenía que remontarse a la experiencia previa, sino también mirar al futuro. Los desafíos encarados por Argentina durante la gran depresión y la guerra irían seguidos de nuevos problemas al sobrevenir la paz; y las soluciones serían igualmente difíciles de alcanzar. La teoría económica liberal tradicional ofrecía a los gobiernos argentinos un marco de análisis inadecuado del cual extraer las prescripciones de política pertinentes y por tanto se requería un enfoque alternativo para interpretar el lugar y el papel de Argentina en el sistema económico internacional.⁷

Pregunta 1: ¿Cuáles eran los objetivos nacionales de la política monetaria y financiera? Visualizaba tres: evitar el ciclo de auge y depresión mediante el control de los violentos altibajos de los precios agrícolas y otros impactos del comercio exterior sobre la economía; el fortalecimiento del desarrollo y la mantención del pleno empleo; y la estimulación de la tasa de crecimiento económico más acelerada posible. No había vuelta atrás. La industrialización había desencadenado la creatividad nacional y el crecimiento debía seguir aprovechando ese “enorme potencial”.

Pregunta 2: ¿Cuál debería ser el papel del comercio internacional? Raúl subrayaba la necesidad de establecer un sistema comercial abierto. Era esencial evitar lo que ocurrió después de la Primera Guerra Mundial, señalaba, cuando “las exportaciones del resto del mundo a Estados Unidos” se bloquearon, lo que condujo a un círculo vicioso de restricciones comerciales y controles, y la división de la economía mundial en “compartimientos estancos” durante los años treinta. Por tanto, la globalización con un sistema crediticio y de comercio multilateral bien afianzado era una condición previa para que Argentina prosperara después de la guerra —pero no era suficiente—. Harry Dexter White y John M. Keynes estaban preparando una conferencia para julio de 1944 destinada a idear un plan de posguerra para reactivar el comercio y estabilizar la economía internacional. Concluía Prebisch que la labor de White y Keynes era vital para todos los países

⁶ El Archivo Prebisch representa una fuente indispensable para estos trabajos, gran parte de los cuales no están incluidos en la publicación en cuatro volúmenes *Raúl Prebisch: Obras 1919-1949* (Prebisch, 1991a).

⁷ Raúl Prebisch, “La moneda y el ritmo de la actividad económica”, manuscrito inédito de diciembre de 1943 encontrado en el Archivo Prebisch. Citas ulteriores en la presente sección provienen de este importante documento (Prebisch, 1943).

comprendida Argentina, pero que las políticas de este país tenían que reflejar sus propias necesidades dentro de este sistema en evolución.

Pregunta 3: ¿Por qué debe Argentina procurar la industrialización? Porque ni la doctrina de la ventaja comparativa, ni el funcionamiento del ciclo económico operan automáticamente para las economías emergentes como Argentina. Raúl concluía de su experiencia que la relación de intercambio para los productores agrícolas básicos como Argentina estaba en una declinación histórica. La denominó “una baja persistente de los precios internacionales de nuestras exportaciones”. Pero la relación de intercambio declinante sólo acentuaba un desequilibrio estructural más profundo, o equilibrio intrínseco, del sistema internacional. Según los economistas liberales occidentales, el mecanismo de mercado beneficiaba automáticamente a todos los países, las grandes economías industrializadas y las agrícolas, y el ciclo económico regulaba los altibajos de la economía internacional. Raúl discrepaba; sostenía en cambio que el sistema económico internacional funcionaba con un desequilibrio permanente porque el ciclo económico opera con reglas diferentes para los países industriales y agrícolas como Argentina, que “presenten en nuestra vida económica ciertas características comunes que se prestan a esbozar una explicación teórica distinta”. Prebisch ya había concluido en sus *Anotaciones sobre nuestro medio circulante* de 1921 (donde empleó por primera vez los términos “centro” y “periferia”, una metáfora elaborada localmente durante el debate nacional sobre la concentración de la riqueza y el poder en la metrópolis costera de Buenos Aires, que extraía la riqueza de las pampas subpobladas) que el ciclo económico de Argentina creaba un fenómeno atípico de auge y depresión porque carecía de los mecanismos de autocorrección característicos de las economías industriales (Prebisch, 1991b). Desde entonces había vivido el desplome bursátil pos 1918, el auge de los años veinte, la gran depresión, la recuperación pos 1934, y ahora la Segunda Guerra Mundial.

Ningún país había aspirado más que Argentina a la ortodoxia comercial y monetaria en la búsqueda ilusoria de una vuelta a la “normalidad”. Había suspendido el patrón oro por treinta días el 20 de agosto de 1914, creyendo que el retorno a la convertibilidad era inminente; luego una y otra vez por intervalos de treinta días hasta diciembre de 1927, cuando finalmente se restableció el patrón oro. Después de dos años desastrosos volvió a suspenderse, y permanecía así en 1943.

En 29 años el sistema no había funcionado “normalmente” en absoluto. En más de tres cuartos de siglo la convertibilidad sólo había durado 23 años.

Pregunta 4: ¿Por qué promover el desarrollo? En la práctica Argentina había sido obligada a abandonar el libre comercio y elaborar los instrumentos para convertirse en un Estado activo orientado por el Banco Central. Ahora que la guerra estaba llegando a su fin, el Estado argentino tendría que conservar este papel porque el desarrollo nacional no ocurriría automáticamente. Según Prebisch, sólo un Estado activo podía escudarlo de una vulnerabilidad permanente en relación con los Estados industriales, con la función primordial de basarse en el tipo de intervenciones calculadas creadas por el Banco Central desde 1935 para manejar la turbulencia, y asegurar con ello que Argentina seguiría siendo un socio de pleno derecho y no un país marginal dependiente en la emergente economía global. Se había iniciado un nuevo período porque Argentina tenía que arreglárselas para salir de este problema o encarar la marginalización. “Pero para que ello no signifique una constante subordinación de la economía nacional a los movimientos y contingencias de afuera, necesitamos desarrollarnos hacia adentro, fortalecer nuestra estructura interna y conseguir el funcionamiento autónomo de nuestra economía”. Los conceptos iniciales de Prebisch sobre el libre comercio están bien documentados. Todavía en 1927 en una polémica con el profesor visitante español Luis Olariaga, rechazaba el proteccionismo con el argumento de que Argentina se había beneficiado tanto como los Estados Unidos, Canadá o Australia al especializarse en el comercio de productos básicos (Prebisch, 1991c). Tampoco es necesario repetir los detalles de este cambio gradual hacia el intervencionismo mientras era Subsecretario de Hacienda y con el Plan de recuperación nacional, de fines de 1933.⁸ Sencillamente la experiencia vivida modificó el enfoque de Prebisch frente a los mercados. En la práctica, Argentina había sido obligada a abandonar el libre comercio y desarrollar un Estado más activo en el primer Plan de Recuperación Nacional; la creación del Banco Central en 1935 había reducido de hecho la vulnerabilidad de Argentina durante la depresión y la guerra, domando el ciclo económico. Las grandes obras públicas habían generado empleo. Raúl era un economista intuitivo y no un académico típico que buscaba el debate erudito mediante las revistas especializadas. Ante la disyuntiva entre compro-

⁸ La obra definitiva al respecto es Love, 1994, pp. 393-601.

miso y reflexión, había elegido el servicio público en los años veinte, a pesar de su compromiso con la economía y una codiciada cátedra en la Facultad de Ciencias Económicas desde 1925. Siendo fundamentalmente un hombre de acción, su construcción de teorías emanaba tanto de la experiencia como de la investigación académica.

Pregunta 5: ¿Cuál debería ser el papel del Estado en promover la industrialización? Prebisch reconocía un “régimen inteligente”, o un Estado sagaz. Si bien el Estado debía apoyar la industrialización, la economía en su conjunto debía seguir impulsada por el sector privado para que prosperara. Por tanto, la intervención estatal era tan perjudicial como la aceptación ingenua de la doctrina de la ventaja comparativa. No hay que sofocar al sector privado, advertía Prebisch. Un sector privado y un clima de inversión saludables eran esenciales para el éxito económico y una estrategia de inversión acertada. Argentina necesitaba un Estado activo, pero dentro de una asociación juiciosa entre el sector público y el privado. “De muy poco o nada servirá el estímulo monetario si se sofoca la iniciativa privada y el espíritu de empresa que requieren ineludiblemente el incentivo de la ganancia y un ambiente general de confianza”.

Un ejemplo de una iniciativa de apoyo a la industria en 1941 era la Corporación de Fomento a las Exportaciones —llamada también Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), pero muy diferente a la creación de Perón en 1946— con oficinas en los Estados Unidos, para desarrollar productos de exportación nuevos y no tradicionales destinados a reemplazar los productos europeos bloqueados por la ocupación alemana. Administrada por una junta del sector privado, rendía cuentas en última instancia al Banco Central.⁹ Pero el corolario de la apertura al sector privado era la responsabilidad de este último de mantenerse competitivo. En el último informe anual del Banco Central preparado bajo la dirección de Prebisch, que se ocupaba de los preparativos para el período de la posguerra, es evidente que su apoyo a la industria-

lización no implicaba la protección sistemática de las empresas ineficientes y no competitivas que habían surgido desde la depresión.¹⁰

Pregunta 6: ¿Qué pasa con la política de posguerra? A juicio de Prebisch, el imperativo de la política de posguerra de comercio e industrialización requería la combinación juiciosa de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones en vez de un proteccionismo indiscriminado. “La autarquía es tan absurda como el libre cambio”, concluía Prebisch, “con consecuencias perniciosas... Esta posibilidad de realizar importaciones crecientes bajo un régimen de inteligente selección y una adecuada política de prudente estímulo de orden monetario, cada vez que sea indispensable, pueden favorecer intensamente el desarrollo de la industria y dar a ésta, y por natural repercusión a los otros sectores de la economía, una fuerza de atracción inmigratoria similar a la que tuvo largamente la tierra en épocas anteriores de fuerte crecimiento económico y demográfico”. Según Prebisch, tener un sector privado competitivo después de la guerra implicaba sanear la economía, aprovechando los sectores industriales viables creados durante el conflicto bélico y eliminando las industrias ineficientes y no competitivas que habían surgido bajo el proteccionismo forzado de la guerra mundial. La misma precaución se aplicaba al gasto del Estado, que debía mantenerse prudente y no inflacionario. “Hay que llegar a un equilibrio razonable entre la acción del Estado y el juego de los intereses individuales en la vida económica”. Además, Prebisch advertía contra la política de los extremos. Había que asegurar un equilibrio entre la productividad y la política social para mantener el crecimiento, en vez de recurrir a un gasto público excesivo. La inflación era un peligro constante. La economía argentina ya estaba con pleno empleo y en peligro de recalentamiento, y el gobierno debía resistir por tanto las presiones políticas para que incurriera en un gasto inflacionario. Aunque Argentina tenía que mejorar las condiciones de los pobres, Prebisch apelaba a una política social coordinada con la productividad económica nacional para impedir los déficit y la inflación. “Téngase siempre presente que el común denominador de los problemas sociales es el aumento de la producción. Sin ello, no habrá elevación estable del nivel de vida de las masas”. Argentina sólo podía mantener su buen

⁹ Estados Unidos, Departamento de Estado, Memorandum de la Embajada de los Estados Unidos en Argentina a Washington, del 29 de noviembre de 1940, que delinea los objetivos y la estructura del nuevo IAPI, así como las conversaciones de Prebisch con funcionarios de la Embajada y del Departamento de Estado. El Subsecretario de Estado Sumner Wells señalaba el 7 de enero de 1941 (durante la prolongada visita de Prebisch a la capital estadounidense) que el proyecto entrañaba cuestiones prácticas y de política de cierta importancia.

¹⁰ Esto se advierte también claramente en el texto que Prebisch escribió para el discurso del general Agustín P. Justo ante la Cámara de Comercio Británica el 22 de noviembre de 1942 (Archivo Prebisch).

prestigio si el Gobierno adoptaba la combinación de políticas correcta; la política interna tenía que fomentar el crecimiento sostenido porque Argentina dependía tanto del Estado como de la actividad industrial central para que las economías configuraran las condiciones para la prosperidad. Pese a las múltiples incertidumbres, Prebisch pronosticaba un futuro positivo para Argentina. Naturalmente que su prosperidad no estaba garantizada automáticamente por su éxito relativo durante la última década, pero el país tenía los instrumentos de política necesarios para alcanzar la estabilidad y el crecimiento. El éxito de Argentina en salir adelante de la gran depresión y la experiencia de la guerra le habían brindado una confianza renovada y prestigio internacional; había hecho grandes avances desde 1930 y podía aguardar la era de posguerra con confianza y no con temor, como un actor joven y vigoroso del Nuevo Mundo en el escenario internacional.

Pregunta 7: ¿Qué es lo que define el desafío teórico de Prebisch? El enfoque de Prebisch prometía una mezcla singular y profética de radicalismo teórico y activismo estatal keynesiano, pero dentro de la preocupación que tiene un banquero por el dinero seguro y por el sector privado. En el plano teórico, retaba en suelo sagrado a los economistas liberales tradicionales de occidente al contradecir los supuestos de equilibrio y ventaja comparativa en la economía internacional, puesto que estos últimos no habían superado la prueba empírica que él había propuesto de elaborar un enfoque teórico más acorde con la intuición, la observación y la experiencia de Argentina. Pero Prebisch no era en modo alguno un crítico revolucionario del capitalismo occidental. Rechazaba el comunismo, y confiaba en que Argentina podría desarrollar los instrumentos necesarios para encarar el desafío de posguerra. El libro bosquejado por Prebisch promovía, en cambio, un enfoque que podría denominarse “globalización civilizadora”; estimaba que Argentina no tenía otra opción que abrazar la globalización, fortalecer los lazos comerciales con sus vecinos, reconocer la declinación de Gran Bretaña y aceptar que el liderazgo de los Estados Unidos era inevitable en el sistema internacional emergente. Pero insistía en que el Estado argentino, el sector privado y la sociedad podían y tenían que asumir la responsabilidad de las opciones de política para garantizar el desarrollo sostenible.

3. Hacia el “manifiesto”

Sólo cabe especular sobre el impacto de esta obra si se hubiera escrito y publicado. El bosquejo seductor

de Prebisch de diciembre de 1943 sobre la declinación de la relación de intercambio mundial; su hipótesis del desequilibrio estructural en el sistema económico internacional y la proyección de un nuevo marco teórico para el desarrollo; su llamamiento a la industrialización y a una combinación de exportaciones que trascendiera a los productos básicos; y su noción de Estado sagaz con coherencia administrativa para combinar los mercados abiertos con intervenciones calculadas y procesos deliberados, eran extraordinariamente promisorios desde el punto de vista académico. Ya en 1943 Prebisch había propuesto el salto conceptual que desafiaría a los economistas occidentales en su propio terreno. El manuscrito es un punto de referencia esencial de su pensamiento en ese año, al término de su carrera en el Banco Central, y demuestra que había elaborado su concepto del “desarrollo hacia adentro” mucho antes de la creación de la CEPAL, y que esa elaboración teórica estaba más adelantada de lo previsto.

Pero su propuesta fue rechazada por los editores argentinos, y por tanto no tenía otra opción que continuar el proyecto mientras enseñaba en la facultad y se ganaba la vida. Esperaba sacarlo pronto —algunos amigos como Robert Triffin ya lo solicitaban en 1945—, pero en realidad, en 1943, todavía faltaba para que el “manifiesto” de La Habana hiciera su aparición. La vida en Buenos Aires lo deprimía cuando el peronismo asumió el poder en 1946 y observaba el creciente aislamiento y declinación cultural de Argentina. Asimismo, tenía que realizar consultorías para sobrevivir y esto entorpecía también su labor, aunque el descubrimiento de la riqueza, belleza y potencial de América Latina más allá del Cono Sur en sus visitas a México, Colombia y Perú en 1944, y sus viajes ulteriores a Paraguay, Venezuela, Guatemala y otros países, fueron fundamentales para la evolución de su visión regional. La falta de recursos para la investigación, y sobre todo el problema de trabajar aislado, sin colaboradores, también retardaba su labor. En muchas ocasiones envidiaba a los académicos de las universidades norteamericanas y europeas que podían dedicarse plenamente a su labor académica.¹¹

Después de 1946, a Prebisch le fue cada vez más difícil continuar enseñando en la facultad, y finalmente fue obligado a dejar la universidad el 15 de noviembre de 1948 con su proyecto de libro todavía incon-

¹¹ Por ejemplo, en carta a Eugenio Castillo del 23 de noviembre de 1948 (Archivo Prebisch, Correspondencia) describe su situación en Argentina como “la ingrata posición del investigador solitario”.

cluso.¹² Con posterioridad a 1943 había viajado y trabajado mucho por toda América Latina, pero siempre había resistido las oportunidades de trasladarse a los Estados Unidos o México. Ahora tenía que reconsiderar su posición, y las opciones se reducían a un alto cargo en el Fondo Monetario Internacional (FMI) o a una consultoría de corto plazo en la CEPAL en Santiago. De las dos, Prebisch prefería infinitamente esta última. Camille Gutt, el Director Gerente del FMI, acompañado del Subdirector, Edward M. Bernstein, había visitado Buenos Aires el 25 de noviembre, diez días después de la salida de Prebisch de la universidad, y había formulado un ofrecimiento que Raúl aceptó. No se había suscrito un contrato propiamente tal en espera de la aprobación del Directorio Ejecutivo del Fondo, pero el señor Gutt había desechado esto como una formalidad. Sin embargo, el silencio perturbador de Washington tras esta visita sugería problemas, y el rechazo humillante y doloroso de Prebisch por parte del FMI brindó el telón de fondo personal que fue esencial para el surgimiento del "manifiesto" de La Habana.

La primera señal de oposición interna apareció pronto, el 23 de diciembre, cuando Gutt cablegrafió anunciando que el contrato de empleo tendría que modificarse. "He examinado nuestras últimas conversaciones con los jefes de departamento. Consideran que un asesor externo a las líneas departamentales no es factible. Dispuesto a recomendar su nombramiento en el Departamento de Operaciones con el sueldo propuesto".¹³ Pero a Prebisch se le dieron seguridades de que el cambio era simplemente para no sentar un precedente en el Fondo y que el ofrecimiento se confirmaría pronto. M. H. Parsons, del Departamento de Operaciones, le comunicó que la demora en la aprobación era meramente técnica —la epidemia de influenza de enero había raleado el Directorio Ejecutivo—; esperaba que éste se reuniera antes de fines de enero. "Esperamos contar con usted y aprovechar su gran experiencia, sobre todo en nuestras relaciones con América Latina".¹⁴

¹² Prebisch terminó por declinar un ofrecimiento en 1945, gestionado por Robert Triffin, para visitar Harvard y enseñar en los Estados Unidos; participaron tanto la Fundación Guggenheim como la Rockefeller, y el Secretario de Estado adjunto Nelson Rockefeller señaló que estaba "muy interesado en el viaje que se ha propuesto a Raúl para ir a Harvard y estoy encantado de saber que los planes están progresando y tan pronto como él adopte una decisión definitiva, le agradecería que me comunicara la fecha de su venida" (Memorandum del Departamento de Estado de los Estados Unidos, 9 de febrero de 1945). Prebisch también rechazó un ofrecimiento para ocupar un alto cargo en el Banco de México después de la elección de Perón en 1946.

¹³ Archivo Prebisch, Correspondencia: June Eckard a Raúl Prebisch, 22 de marzo de 1949.

¹⁴ Archivo Prebisch, Correspondencia: M.H. Parsons a Raúl Prebisch, 19 de enero de 1949.

Así, muy tranquilizados, Raúl y Adelita Prebisch continuaron los preparativos de su partida, mientras Urquidí y otros amigos rastreaban el mercado de bienes raíces en la capital estadounidense y su periferia. Se celebraron despedidas, y Raúl preparaba las conferencias que dictaría en México a contar del 16 de febrero. En la víspera de su partida Raúl recibió más buenas noticias del FMI; Parsons sugería que se reunieran en México durante su seminario en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para analizar un plan de trabajo. La aprobación del Directorio Ejecutivo era ahora inminente, manifestaba. Era un mes ajetreado que auguraba un buen futuro, pese al impacto emocional de dejar Buenos Aires.¹⁵ Sin embargo, Adelita guardaba cama en Mar del Plata y no pudo acompañarlo a México cuando partió el 15 de febrero; al llegar al Hotel Reforma le cablegrafió su afecto.

Pero cuando Prebisch inauguró su seminario el 16 de febrero, era claro que la retención de su nombramiento tan discutido en el FMI tenía poco que ver con la enfermedad del Directorio Ejecutivo. Parsons no llegó; no supo nada de Washington. Para mortificación de Raúl, los rumores de la oposición del Tesoro estadounidense a su nombramiento se convirtieron en chismes de pasillo en México. Concluido el seminario, Prebisch decidió presionar al FMI y cablegrafió a Gutt el 6 de marzo exigiendo una respuesta definitiva. El Director Gerente primero le dio largas al asunto con un mensaje que pedía más tiempo, pero luego confirmó que el Directorio Ejecutivo había rechazado en efecto su nombramiento. Parsons le envió una carta personal de disculpa el 11 de marzo. "Nos hemos comportado de manera intolerable... no sé qué es peor, sentirme avergonzado de mí mismo, o sentirme avergonzado de la organización en que trabajo. Nos costará caro esta insensatez de prescindir de sus servicios y del prestigio que podría haber brindado al Fondo en sus relaciones con América Latina. No le pido que sea tolerante con nosotros porque pienso que nos hemos conducido de manera intolerable, pero sí le pido que nos compadezca por tener que añadir una insensatez de esta especie a una carga que ya es demasiado pesada. Los dioses enloquecen primero a quienes desean destruir".¹⁶ Concluía la misiva "Con profundo pesar". Raúl compartió su decepción por teléfono con Adelita, que ahora se estaba recuperando. Ella se mostró feliz de no tener que

¹⁵ Archivo Prebisch, Correspondencia: M.H. Parsons a Raúl Prebisch, 10 de febrero de 1949.

¹⁶ Archivo Prebisch, Correspondencia: M.H. Parsons a Raúl Prebisch, 11 de marzo de 1949.

ir a Washington y tratar con gente tan indecorosa, y predijo que algún día se cambiarían los papeles.¹⁷ Robert Triffin y otros amigos contaron la verdadera historia de por qué el FMI lo había rechazado.¹⁸ El asunto se había transformado en una *cause célèbre* interna porque los Estados Unidos habían revertido su posición y ahora se oponían a su candidatura, aunque en un principio el Tesoro la había apoyado. Esto resultaba embarazoso y desagradable; el Fondo lo había ido a buscar a Buenos Aires, y no a la inversa, y un compromiso tan firme no se habría suscrito jamás si los Estados Unidos no hubieran estado de acuerdo. Es más, Prebisch era el banquero central y economista más conocido de América Latina; no había manera de explicar el súbito rechazo cuestionando su competencia. Por tanto, la lucha por Prebisch en el Fondo fue larga y enconada.

Una serie de factores complejos se hallaba tras la negativa de Washington a aceptar su nombramiento a principios de 1949, y no tenían nada que ver con el rumor de que los veteranos de Washington recordaban la dureza de Prebisch durante las negociaciones bilaterales de los años treinta con los Estados Unidos y ahora le devolvían la mano por haber favorecido a Gran Bretaña después del tratado Roca-Runciman. En cambio, la decisión estadounidense reflejaba la nueva apertura de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Argentina; la oposición brasileña al nombramiento, y el clima político cambiante en Washington. Perón se oponía enérgicamente a que Prebisch ocupara algún cargo influyente en el FMI aunque Argentina no era miembro del Fondo; si bien había aceptado seis meses antes apoyar su candidatura a la CEPAL (presumiblemente para sacarlo cómodamente de Buenos Aires a ocupar una posición marginal en Santiago), el presidente argentino no quería tener un connacional opositor en un cargo clave en Washington. No obstante, considerando el congelamiento profundo de las relaciones entre ambos países desde Pearl Harbour, esa oposición previsible no debería haber preocupado a Washington, todo lo contrario. La embajada estadounidense había hecho campaña abiertamente contra Perón en 1946, quien más tarde había denunciado el Plan Marshall como un flagelo y un desastre para Argentina.¹⁹ Sin embargo, el 19 de enero de 1949 Perón des-

pidió al equipo económico encabezado por Miguel Miranda y Washington vio una oportunidad de mejorar las relaciones bilaterales. Se estableció un comité conjunto bilateral para examinar las cuestiones económicas, incluida la apertura potencial de la inversión petrolera estadounidense; Washington procuraba restablecer su posición de preguerra en Argentina, entonces el mercado más importante de América Latina, con activos mayores que todos los demás países en 1943, excepto Cuba y Canadá, y que ahora estaba amenazado por la expansión europea del comercio bilateral y la escasez de dólares.²⁰ Por ende, el nombramiento de Prebisch quedó atrapado en una reorientación diplomática bilateral, en que el Departamento de Estado sostenía que el apoyo estadounidense a Prebisch en el FMI podía anular este avance promisorio con Perón. Echado del Banco Central en 1943 —pese a las protestas estadounidenses— por el gobierno militar respaldado por Perón, este hombre que había arriesgado y perdido su carrera por la causa aliada y que había continuado trabajando en estrecha colaboración con la Reserva Federal después de 1945, era sacrificado seis años más tarde en aras del acercamiento Estados Unidos-Perón.

Había en juego otro factor menos tangible en el rechazo de Prebisch por los Estados Unidos. Raúl no sólo carecía del respaldo de su país, sino que también era vulnerable en el ambiente político cambiante de Washington, ahora irreconocible respecto de las circunstancias que rodearon su salida del Banco Central en 1943. Había colaborado con la Reserva Federal de los Estados Unidos en toda América Latina, y todavía conocía a algunos de sus funcionarios, como David Grove, jefe de la sección latinoamericana en el departamento de investigaciones. En aquellos años, podía también haber escogido su empleo entre los bancos estadounidenses: el Chase Manhattan Bank se refería a él casi como a un miembro de la familia; Joseph C. Ravensky señalaba en su carta de retiro enviada a Raúl en 1945 “usted es tan de la casa que no me va a echar mucho de menos”.²¹ Pero los tiempos habían cambiado. Prebisch ya no era muy conocido en Washington, y los amigos que todavía lo tenían en gran estima, como Triffin y Wallich, sintonizaban cada vez menos con la creciente ideología de la guerra fría en los círculos oficiales. Ellos representaban la generosidad

¹⁷ Archivo Prebisch, Correspondencia: Adela Prebisch a Raúl Prebisch, 13 y 30 de marzo de 1949.

¹⁸ Archivo Prebisch, Correspondencia: June Eckard a Raúl Prebisch, 22 de marzo de 1949.

¹⁹ Lewis, 1990, pp. 191-192.

²⁰ Estados Unidos, Departamento de Estado (1949), Internal Memorandum 835.5151/7-149. Véanse más antecedentes en Escudé, 1981.

²¹ Archivo Prebisch, Correspondencia: Joseph C. Ravensky a Raúl Prebisch, 28 de diciembre de 1945.

e innovación de la política estadounidense hacia América Latina durante la guerra. Un enfoque renovado y más duro hizo de Prebisch un afuerino en el Washington de Truman. La apertura estadounidense hacia América Latina concluyó después de 1945 y dio paso a una era diferente en Washington. Las múltiples invitaciones de destacadas universidades estadounidenses se terminaron abruptamente; Triffin, Williams y Hansen dieron paso a Gottfried Haberler, Jacob Viner y una visión más estrecha de los mercados. Una oleada de anticomunismo, todavía sin caracteres de histeria, en la capital estadounidense exigía el máximo cuidado para elegir personas destacadas para el FMI y el Banco Mundial; si bien nadie podía sostener que Prebisch era filocomunista, sí era un latinoamericano que empleaba términos como “centro” y “periferia”. Con el renacimiento de la economía ortodoxa, organizada principalmente en torno al concepto de equilibrio, que rechazaba la necesidad de corregir el mecanismo de mercado, Prebisch desentonaba terriblemente: al reconocer los desequilibrios intrínsecos del sistema y proponer un papel activo del Estado en la economía, desafiaba el paradigma dominante de posguerra. Prebisch, en suma, no era automáticamente “fiable”. Esta nueva cautela que infiltraba el proceso de selección del FMI era transmitida directamente por el Tesoro estadounidense, pero también internamente por los funcionarios estadounidenses abanderados. E. M. Bernstein, por ejemplo, que había hecho el contacto con Prebisch en Buenos Aires y cuyo apoyo podría haber influido en la aprobación de Raúl, permaneció callado durante el caso. Incluso Ravndahl, que podría también haber influido en el Departamento de Estado, prefirió hacerse a un lado. En último término, el FMI era una organización intergubernamental dirigida por las grandes potencias, y su política no podía escapar al alineamiento ideológico cambiante de la comunidad washingtoniana encargada de la política exterior. Raúl había sido utilizado por Washington para su provecho cuando era poderoso; ahora que era débil podía ser descartado y convertido en el hazmerreír de un extremo al otro de las Américas sin temor a represalias. Los latinoamericanos recién contratados en el Fondo no podían hacer otra cosa que mirar el espectáculo con frustración y enojo.

Por último, la oposición brasileña a Prebisch fortalecía la determinación de Washington de imponer su veto al nombramiento, y el peso diplomático de Brasil en Sudamérica hacía también que este factor tuviera una considerable importancia en la región. En este caso, sin embargo, no se trataba tanto de política como

de envidia. Aunque Octavio Bulhões había enviado a Raúl el 5 de febrero una carta de felicitaciones desde el Ministerio de Hacienda en Río de Janeiro, también convenció al gabinete de vetar el nombramiento en el Directorio Ejecutivo del Fondo.²² Eugenio Gudín, que respetaba y apoyaba genuinamente el nombramiento, se hallaba fuera de Río pues estaba siendo sometido a una intervención quirúrgica en los Estados Unidos y por tanto no estaba en situación de impedir la traición. Confrontados por los Estados Unidos y Brasil, otros miembros del Directorio Ejecutivo del FMI terminaron por alinearse.

El rechazo del FMI, sumado al término de su carrera universitaria en Buenos Aires, significaba que a Prebisch le quedaba una última oportunidad. Es decir, la CEPAL. Había sido contactado a fines de 1948 por las Naciones Unidas para ocupar el cargo de Secretario Ejecutivo, pero había rechazado el ofrecimiento, y Gustavo Martínez Cabañas había sido seleccionado en definitiva para comenzar sus labores el 1º de enero de 1949. No obstante, la CEPAL insistió, ofreciendo a Raúl una consultoría para contribuir a que la nueva organización se preparara para el segundo período de sesiones en La Habana previsto para iniciarse el 26 de mayo. El problema que encaraban Martínez Cabañas y su adjunto, Eugenio Castillo, era cumplir con la tarea principal de la CEPAL tras su primer período de sesiones en junio de 1948 —a saber, producir el primer *Estudio Económico de América Latina*—, una ingente tarea que jamás se había intentado, y hacerlo en menos de un año, con un equipo totalmente nuevo en Santiago que carecía de profundidad y experiencia. Le suplicaron ayuda a Prebisch, incluso que obtuviera una licencia prolongada del FMI (previendo que estaría en Washington); pero Prebisch no respondió hasta que la debacle del FMI fue evidente, aceptando finalmente una consultoría de corto plazo que incluía la conferencia de La Habana.²³

En Nueva York, David Owen y altos funcionarios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas estaban también cada vez más inquietos por el futuro de la CEPAL, y sabían que

²² Archivo Prebisch, Correspondencia: Octavio Bulhões a Raúl Prebisch, 11 de febrero de 1949.

²³ Naciones Unidas, Correspondencia: Eugenio Gudín a Harold Caustín, Nueva York, 13 de julio de 1948, que trata de los esfuerzos para atraer a Prebisch, incluida la aprobación de Juan Domingo Perón para que las Naciones Unidas lo contactara. También, en el Archivo Prebisch, Correspondencia: Eugenio Castillo a Raúl Prebisch, 19 de noviembre de 1948 y 5 de febrero de 1949; Raúl Prebisch a Eugenio Castillo, 10 de enero de 1949; y Martínez Cabañas a Raúl Prebisch, 3 de febrero de 1949.

no podían permitirse un fracaso en La Habana. El *Estudio Económico* prometido para esa conferencia tenía que ser presentable y contrataron a Francisco Croire —otro ex empleado del Banco Central de la República Argentina que Raúl había enviado a una formación de posgrado— para dirigir la unidad latinoamericana de la Sección de Estabilidad y Desarrollo y apuntalar en Nueva York el *Estudio Económico*. Al llegar en diciembre de 1948, éste observó que se había hecho poca cosa durante los seis meses precedentes y que los dos funcionarios que había heredado eran de dudosa calidad y poco esfuerzo. Croire comentó desdénoso que la moral y la competencia de los funcionarios de las Naciones Unidas en Nueva York contrastaba malamente con el viejo Banco Central de Buenos Aires.²⁴

Croire volcó sus preocupaciones en una serie de largas cartas personales.²⁵ Descubrió que el *Estudio Económico* había adquirido un valor simbólico considerable para el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, o al menos para América Latina en el seno de las Naciones Unidas. Había, señalaba, una creciente *shadenfreude* entre los escépticos de Nueva York, quienes dudaban que los economistas latinoamericanos tuvieran la competencia suficiente para cumplir a menos que fueran supervisados por superiores estadounidenses y europeos. Dado que el *Estudio Económico* era la obra más importante del Consejo Económico y Social (ecosoc) relativa a América Latina, éste había pasado a ser, por tanto, una prueba de los propios economistas latinoamericanos. El *Estudio Económico* era único en el sentido de que los propios latinoamericanos eran responsables de él; constituía el primer informe internacional importante sobre la región dirigido y escrito por latinoamericanos y no por consultores extranjeros —en el FMI o el Banco Mundial los latinoamericanos eran miembros de equipos encabezados por economistas norteamericanos o europeos de alto nivel. Croire y otros latinoamericanos como él en Nueva York se sentían por lo tanto a prueba; el fracaso en La Habana confirmaría la percepción de Nueva York de que eran segundones. Esta situación duplicaba la importancia del papel de Prebisch. Nueva York movilizaría todos los recursos disponibles para reunir los distintos componentes destinados a elaborar un do-

cumento aceptable, incluso el envío de funcionarios de la Sede a Santiago en misiones de corto plazo. Se estaba recopilando una gran cantidad de datos; Santiago aceptaba ahora un plan de trabajo y un bosquejo del *Estudio Económico* más realista. Otros organismos como la FAO y el FMI colaboraban, y el Banco Mundial acababa de completar el estudio *The Pattern of Latin American Trade with ERP Europe and the US*, que era útil para el propio informe de la CEPAL titulado “Perspectivas de incremento del comercio”, que se preparaba para La Habana. Dorfman y Alfonso Santa Cruz le dedicaban tiempo extra; Louis Shapiro de la Sede de Nueva York llegó a Santiago el 17 de diciembre a trabajar con Regino Boti sobre estadísticas regionales de comercio exterior. No obstante, el problema era el del liderazgo general: aunque el *Estudio Económico* tenía que ser producto de un trabajo en equipo, en último término una persona tenía que redactar un documento marco que estableciera un enfoque teórico y sus fundamentos. Croire se sintió aliviado cuando Prebisch aceptó este cometido; si no hubiera aceptado redactar el informe, las Naciones Unidas habrían recurrido a gente de fuera de América Latina, tal vez a la Suecia de Gunnar Myrdal, demostrando con ello al mundo el fracaso de los economistas latinoamericanos y augurando la segura desaparición de la CEPAL.²⁶

Es más, La Habana estaba surgiendo de improviso como una reunión importante en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. En parte, esto reflejaba el viejo tema de las expectativas frustradas de reconocimiento y cooperación estadounidense en la posguerra. En 1949 y a comienzos del segundo gobierno de Truman se estaba generando nuevamente una sensación de injusticia porque las prioridades de Washington se centraban en Europa y Asia. Durante la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos habían vendido sus productos básicos a los Estados Unidos a precios fijados por la *Office of Price Administration (OPA)*, pero no habían podido convertir durante ese período sus ingresos en dólares en bienes con la inflación consiguiente. Ahora veían que cuando los bienes estadounidenses estaban finalmente disponibles para ser adquiridos, no había controles de precios sobre esas exportaciones industriales, aunque los precios de los productos primarios y agrícolas de

²⁴ Archivo Prebisch, Correspondencia: Francisco Croire a Raúl Prebisch, 24 de diciembre de 1948.

²⁵ Archivo Prebisch, Correspondencia: Francisco Croire a Raúl Prebisch, 28 de febrero y 8 de abril de 1949.

²⁶ Archivo Prebisch, Correspondencia: Francisco Croire a Raúl Prebisch, 24 de diciembre de 1948. Asimismo, Naciones Unidas, Memorandum de W.R. Malinowski a Harold Caustin, Nueva York, 12 de noviembre de 1948.

América Latina habían declinado.²⁷ Al término de la guerra, los países monoprodutores como Venezuela, Cuba, Chile y Bolivia encaraban una depresión inevitable del comercio, y estaban al borde de una grave crisis económica. Sin embargo, el gobierno de Truman no había implementado la mayoría de sus promesas de asociación económica formuladas durante la guerra. Washington se oponía ahora a la creación de un banco interamericano de desarrollo; continuaba postergando la tan anunciada conferencia económica interamericana; y rechazaba los esfuerzos multilaterales para estabilizar los precios de los productos básicos. Y lo peor de todo era que la oposición del Congreso de los Estados Unidos a ratificar la nueva organización internacional de comercio (OIC), que se había reunido en 1948, también en La Habana, tensionaba aún más las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. Concebida durante la Segunda Guerra Mundial, Keynes había considerado la OIC como la contraparte del FMI y el Banco Mundial; su descalabro dejó desilusionados y frustrados a los latinoamericanos. La secuencia de la gran depresión, la guerra y el desajuste del ajuste en la posguerra a la *Pax Americana* había creado un regionalismo incipiente en América Latina —una conciencia de experiencias compartidas, e incluso de mayores necesidades—, albergado por una nueva generación de profesionales más capacitados y viajados. Los jóvenes latinoamericanos ansiaban simultáneamente el reconocimiento, el liderazgo y la definición; había una oportunidad para las nuevas ideas y el cambio. ¿Existe América Latina? había preguntado el autor mexicano Luis Alberto Sánchez algunos años antes, en la década de 1940. América Latina era una región pronta a ser creada, y esta idea y oportunidad se sirvieron de los agravios percibidos para otorgar a la conferencia de la CEPAL en La Habana en 1949 una significación simbólica fuera de toda proporción con la agenda real de la reunión.²⁸

La carga adicional de la inquietud y expectativas evidentes de la CEPAL, las Naciones Unidas y América Latina aumentaba la angustia de Raúl al iniciar sus labores en una oficina situada en la planta superior al extremo del corredor, algo apartada del resto del personal de la CEPAL, haciendo una pausa sólo para su almuerzo diario con Adelita en Providencia. Necesitaba

obtener un avance decisivo, pero se sentía alicaído, tan alicaído como en sus últimas conferencias en la facultad en 1948 y una serie de seminarios que había completado recientemente en México. Ahora comprendía plenamente el costo de sus años de marginación. Cuando dejó el Banco Central en 1943 y redactó el bosquejo de “La moneda y el ritmo de la actividad económica”, se hallaba bien a la delantera del resto en su desarrollo teórico. Su concepto central de una brecha estructural en la economía internacional entre los países industriales y agrícolas en que las fuerzas del mercado tendían a acentuar las desigualdades había sido novedoso y apasionante. Pero eso había sido más de cinco años antes. Parecía al borde de una innovación muy importante; tantas cosas habían parecido posibles, pero no había logrado concretarlas. Había progresado por cierto; desde 1945 había injertado en su análisis la terminología centro-periferia, empleada por primera vez en 1921, para acentuar el dualismo presente en la economía internacional, y ésta era una parte integrante permanente de sus escritos. El trabajo sobre el ciclo económico también había avanzado notoriamente. Pero la disciplina no consistía tampoco en quedarse quieto, y los economistas más jóvenes ya entraban a ocuparse de la economía del desarrollo; el argumento, por ejemplo, de que los exportadores agrícolas se hallaban en desventaja comparados con los exportadores industrializados en el comercio internacional estaba pasando a ser un lugar común (Love, 1994). Si bien ningún otro académico había dado todavía una respuesta a la hipótesis planteada por Prebisch en “La moneda y el ritmo de la actividad económica” de 1943, era sólo cuestión de tiempo para que perdiera esta carrera y también aquella con los académicos de Europa y América del Norte.

Raúl se sentía cercano a una nueva síntesis, pero transcurrían los días en Santiago y aumentaba su frustración a medida que se aproximaba el plazo para La Habana. A principios de abril distribuyó un texto preliminar a los colegas de la CEPAL para que formularan sus observaciones. Furtado leyó el manuscrito y quedó decepcionado. El estilo era académico y a la defensiva, y se ocupaba de temas familiares, la declinación del coeficiente de importaciones estadounidenses, los controles de capital, el comercio exterior, el ahorro y la inflación, y la importancia de la industrialización.²⁹ El documento parecía más bien un compendio de sus

²⁷ Estados Unidos, Departamento de Estado, “Latin American Policy Statement”, Memorandum de E. Miller a Louis J. Halle, 14 de noviembre de 1950.

²⁸ Archivo Prebisch, Correspondencia: Francisco Croire a Raúl Prebisch, 24 de febrero de 1949.

²⁹ Tanto Furtado (1985) como Toyo y Toyo (por publicarse) son fuentes importantes sobre este episodio. La extensa entrevista del autor con Celso Furtado en 1990 proporcionó nuevas luces para redactar el presente artículo.

conferencias en la facultad y en México que un documento de política, y aunque estaba animado por su terminología "centro-periferia", su explicación de este capitalismo asimétrico era incompleta, y a diferencia de "La moneda y el ritmo de la actividad económica" de 1943, al parecer no se refería a la declinación de la relación de precios del intercambio. Prebisch se esforzaba claramente a medida que el plazo se aproximaba, consciente de que su trabajo no estaba a la altura de lo que sabía que podía lograr.³⁰

Lo que ocurrió a continuación ha sido relatado magistralmente por Furtado en su autobiografía (Furtado, 1985, p. 60). Mientras Prebisch se debatía en Santiago, Croire recibía en Nueva York un ejemplar del proyecto de informe que el Dr. Hans Singer había escrito para la Subcomisión de Desarrollo Económico de las Naciones Unidas titulado *Post-war Price Relations Between Under-developed and Industrialized Countries*.³¹ Lo increíble es que ya el 17 de diciembre Castillo también había recibido un ejemplar anticipado del documento de Singer —en esa fecha el estadístico de las Naciones Unidas Louis Shapiro llegó de Nueva York para trabajar en el *Estudio Económico*—, pero no lo había compartido con Prebisch.³² Croire advirtió la renuencia de los altos funcionarios a que se distribuyera, ya que el informe de Singer cuestionaba la opinión ortodoxa y por lo tanto probablemente sería rechazado por la Subcomisión de las Naciones Unidas, pero se lo envió de inmediato a Raúl a México junto con otro documento del FMI sobre comercio exterior.

Prebisch no se había encontrado jamás con Singer, un académico de origen alemán que dejó su país en 1933 y obtuvo un doctorado en la Universidad de Cambridge. Contratado por David Owen para trabajar en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, había llegado a Nueva York en abril de 1947 con una licencia por dos años otorgada por la Universidad de Glasgow. Aquí inició sus labores en la sección comercial de ese Departamen-

to con un grupo interesante de economistas que pronto señalaron a su atención el problema de la relación de precios del intercambio (Singer, 1984, pp. 275-311). Singer sostenía que las estadísticas históricas demostraban una declinación de la relación de intercambio de los países en desarrollo. Desde la última parte del siglo XIX hasta la víspera de la Segunda Guerra Mundial, un período de más de medio siglo, había una tendencia secular descendente de los precios de los bienes primarios en relación con los precios de los bienes manufacturados (Toye y Toye, por publicarse, p. 25). Tal declinación brindaba un incentivo adicional para la industrialización en los países en desarrollo, puesto que de otro modo perderían recursos para el desarrollo en relación con sus contrapartes industrializadas (Naciones Unidas, 1949, pp. 16-17).

Pero el artículo de Singer era el estímulo que necesitaba Prebisch para escapar de su creciente frustración y temor al fracaso. En su bosquejo de "La moneda y el ritmo de la actividad económica", de 1943, Raúl ya había asumido la declinación secular de la relación de intercambio internacional para los países agrícolas, y tanto Kindleberger como Samuelson habían escrito artículos basados en esta hipótesis.³³ Pero Singer no sólo lo demostraba estadísticamente dentro de un estudio histórico riguroso, sino que también articulaba las implicaciones éticas de la declinación de la relación de intercambio en la economía mundial que creaba una brecha entre países ricos y países pobres. Por lo tanto, Prebisch reconocía un alma gemela en el economista británico; el estudio de Singer no sólo corroboraba sus supuestos sobre el comercio, sino que le otorgaba también la confianza para reescribir su trabajo con una nueva estructura y estilo.³⁴ Raúl recobró la energía y reanudó su tarea, asegurándose de que todos los ejemplares de su trabajo anterior se recogieran y desecharan. Luego en tres días con sus noches escribió *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Prebisch, 1949), en que desapareció la prosa forzada de su trabajo previo, reemplazado por un ensayo que recorda-

³⁰ El propio Prebisch jamás se refirió en sus entrevistas posteriores a esta transición hacia el "manifiesto" en Santiago. Furtado (1985), Toye y Toye (por publicarse) y el propio trabajo del autor subrayan que a comienzos de 1949 se produjo un punto de inflexión importante en la labor de don Raúl.

³¹ Retitulado después como *Relative Prices of Exports and Imports of Under-Developed Countries* (Naciones Unidas, 1949).

³² Archivo Prebisch, Correspondencia: Gustavo Martínez Cabañas a Raúl Prebisch, 5 de marzo de 1949, y Francisco Croire a Raúl Prebisch, 8 de abril de 1949. El tema es analizado también *in extenso* en Toye y Toye (por publicarse).

³³ Kindleberger (1943) y Samuelson (1948). El Archivo Prebisch (en particular la correspondencia de Prebisch con Víctor Urquidí, como la del 2 de junio de 1944, que trata en detalle el trabajo de Kindleberger) da luces importantes acerca de la evolución de las reflexiones de Prebisch sobre las teorías económicas emergentes durante el período 1943-1949.

³⁴ El respeto de toda una vida de Prebisch por Hans Singer no flaqueó jamás durante la larga amistad personal que siguió a la visita de Singer a Santiago en 1950. El sentimiento era absolutamente recíproco.

ba el dominio y la simplicidad de Keynes. Puede que el nuevo documento no haya sido académico conforme a la definición de las revistas oficiales; ni tampoco estaba repleto de fórmulas matemáticas, hipótesis explícitas o llamadas de pie de página. Ninguno de los distintos componentes o su argumento eran completamente novedosos —es correcto, por ejemplo, identificar el hito de la relación de intercambio como la “teoría Prebisch-Singer”—, pero el genio del “manifiesto” de Raúl consistió en moldear estos componentes dispares en una síntesis única y convincente. Logró reexaminar los determinantes de la actividad económica en los países en desarrollo, y representó un hecho clave que cambió el vocabulario del desarrollo internacional y marcó un nuevo período en América Latina.

El “manifiesto” de 1949 comenzaba con un llamado a la razón, lo que me mueve a parafrasear la máxima de Aristóteles de que los hechos no han sido todavía suficientemente establecidos. Si alguna vez lo son, el mérito debe atribuirse a la observación y no a las teorías, y a las teorías sólo en la medida que sean confirmadas por los hechos observados. Los latinoamericanos debían tener el valor de confrontar su propia realidad para hallar soluciones, y esto significaba someter la sabiduría heredada a los interrogantes fundamentales: ¿Esto funciona? ¿Quién gana y quién pierde? Conocer significa ser libre y capaz de controlar el propio destino, señalaba el “manifiesto”, y Prebisch articuló un marco inolvidable, aunque engañosamente simple, para explicar por qué el sistema no estaba obrando en el interés mutuo de las naciones ricas y pobres, por qué los países industriales cosechaban las mayores ganancias, y qué había que hacer para restablecer la igualdad para América Latina en la economía internacional. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* de 1949 le debía mucho al bosquejo de Prebisch “La moneda y el ritmo de la actividad económica”, de 1943. Se observa el mismo tono confiado, el mismo distanciamiento de los datos para destacar los puntos claves, y la misma convicción de que el dilema que confrontan los países de la región podía superarse con éxito.

Pero el “manifiesto” era diferente en cuanto a su visión regional y llamado a la acción. El concepto “centro-periferia” de la economía mundial estaba centrado de manera mucho más explícita en la dinámica y estructura de la desigualdad mundial. Comenzaba con la demanda de una economía mundial unificada en que todos los Estados, industriales y en desarrollo, estuvieran vinculados en un sistema único de intercambio y afectados por un ciclo económico común. Sin embar-

go, dentro de este sistema contraponía los papeles tan distintos de los países industriales ricos frente a los países agrícolas en desarrollo: estos últimos producían productos primarios para los primeros a cambio de bienes manufacturados, mientras que el ciclo económico se iniciaba en los países centrales y se difundía a la periferia. Prebisch sostenía luego que la distribución de los beneficios era desigual porque la dinámica del comercio exterior y el ciclo económico favorecían a los países industriales. Esto no era mala voluntad de los gobiernos, sino más bien el funcionamiento inherente del sistema: que los aumentos de productividad eran mayores en los bienes industriales, que en los primarios podía documentarse por la declinación de la relación de intercambio que él había supuesto en 1943 y que ahora Singer había documentado. A su vez, este factor era agravado por el ciclo del comercio internacional en que los países agrícolas eran más vulnerables que las economías centrales durante las recesiones, porque el trabajo organizado en Europa o América del Norte tenía la fortaleza suficiente para impedir un colapso de precios equivalente. El resultado de ambos factores —la declinación secular de la relación de intercambio y la vulnerabilidad del ciclo económico— explicaba el error fundamental de la teoría neoclásica del comercio que suponía iguales beneficios para los exportadores industriales y agrícolas y a la que se le suponía igual validez en América Latina que en los Estados Unidos o Gran Bretaña. Había, en suma, una asimetría inherente en el sistema, cuyo conocimiento era un paso necesario para comprender la inserción de América Latina en la economía internacional e idear con ello un nuevo enfoque apropiado para sus necesidades futuras.³⁵

La atracción del “manifiesto” radicaba en su objetivo dual; no sólo ofrecía un diagnóstico convincente, sino que además contenía una visión que prometía a los países agrícolas una salida a su dilema. Ser periférico no era necesariamente ser dependiente; tal como en “La moneda y el ritmo de la actividad económica” proponía que la industrialización, con el debido cuidado para evitar la inflación y las distorsiones, ofrecía a América Latina la perspectiva de revertir la dinámica del intercambio desigual que de otra manera la condenaba a beneficios constantemente decrecientes en la economía

³⁵ Dentro de la vasta literatura sobre este tema, nótese los estudios recientes de Love (1996); Rodríguez (1998); Gurrieri (1983); Mallorquín (1994) o Sprout (1992). Son valiosos también todos los artículos incluidos en Iglesias, ed. (1994). Véanse asimismo Spraus (1980) y Tanzi y Chu (1989).

mundial. Aquí había una prescripción para el cambio no revolucionaria, no comunista, que todos los gobiernos de la región, independientemente de su orientación ideológica, podían aplaudir. Era un llamado a la acción que Prebisch basaba directamente en su experiencia en Argentina, donde la sustitución de importaciones ya había avanzado considerablemente antes de 1914, y donde el Banco Central había cumplido precisamente esta función hasta el punto de que en 1943 la producción industrial igualaba la de la agricultura en la economía nacional. Desde una perspectiva regional en que la mayoría de las economías eran menos desarrolladas que Argentina, era una innovación realmente atrevida. Pero una vez divulgada, su desafío a las economías periféricas de pasar de la producción de productos básicos a una economía más diversificada se demostró duradero e irresistible —tanto así que hoy se da por descontado que la originalidad del “manifiesto” ha quedado oscurecida por su éxito.

El “manifiesto” contenía otros elementos latentes en su prosa extraordinariamente elegante y fluida. A pesar de su llamado a la razón y el argumento mesurado, hay un trasfondo de indignación casi imperceptible pero inconfundible en el texto. La economía del desarrollo, sugería Prebisch, significaba asumir una postura. El trato que acababa de recibir en Washington explicaría en parte este tono, así como el pesimismo comercial de 1949, cuando las perspectivas de incrementar las exportaciones latinoamericanas eran sombrías. Los Estados Unidos habían caído en recesión, el proveedor dominante de la región desde la Segunda Guerra Mundial, con un aumento de 168% de las importaciones latinoamericanas, mientras las de Europa occidental caían en 15%. “En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que este fenómeno haya de repetirse con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares”.³⁶ Dada esta perspectiva desalentadora, era aun menos probable que el sistema eco-

³⁶ Prebisch, 1949, pp. 11 y 48-50. Las perspectivas de las exportaciones latinoamericanas eran sombrías en los Estados Unidos y Europa y también en América Latina. Además, la recesión en los Estados Unidos coincidía con una transformación de las relaciones comerciales Estados Unidos-América Latina-Europa entre 1937-1949, período en que las exportaciones europeas a la región habían sufrido una caída de 15% comparada con un incremento de 168% de las estadounidenses, mientras que las exportaciones latinoamericanas a Europa caían en 39% y las destinadas a Estados Unidos sufrían en 38%.

nómico internacional estimulara el desarrollo y el progreso técnico en América Latina, y por tanto era urgente proceder sin demora.³⁷

El informe de Prebisch transformó la reunión de La Habana y causó sensación en los medios de comunicación de masas en toda América Latina; en vez de debatir un *Estudio Económico* importante pero aburrido, la CEPAL se encontró dueña de una gran idea y una causa potencial. Nadie podía dudar siquiera de que Prebisch había sido el eje del triunfo de La Habana, el gran vencedor. Todos, y él mismo, se daban cuenta de que La Habana lo había lanzado como una personalidad regional, y el 14 de junio, en la clausura de la conferencia, se aprobó por unanimidad una resolución formal de agradecimiento. Pero en Nueva York y Washington la reacción fue diferente; hubo consternación entre los altos funcionarios de las Naciones Unidas y los Estados Unidos, quienes comprendían el poder del “manifiesto”: el marco del estructuralismo de Prebisch ofrecía un nuevo enfoque del desarrollo internacional; se había pronunciado por un Estado activo y la industrialización en un nuevo lenguaje que impugnaba la vieja doctrina de la ventaja comparativa. Fue socavada la noción de que los países agrícolas de América Latina podían prosperar en el futuro si permanecían como productores de productos básicos, y todos los expertos en desarrollo —tanto de los países industriales como de aquéllos en desarrollo— sabían que se había lanzado un nuevo debate. La reacción inmediata y dura de los economistas tradicionales como Gottfried Haberler, Gerald Baldwin, Charles Kindleberger y Gerald Meyer a *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* subrayaba la gravedad del reto de Prebisch a la teoría económica tradicional.³⁸ Jacob Viner, de la Universidad de Princeton, marcó la pauta al desechar el “manifiesto” como un conjunto de fantasías malignas, una conjetura histórica distorsionada e hipótesis simplistas. Durante las conferencias que dictó en Brasil en la Universidad Nacional en julio y agosto de 1950, la arrogancia de Viner asombró al auditorio tanto como sus consejos: quédense con el libre comercio; no abandonen las verdades neoclásicas atraídos por las sirenas que promueven la diversificación económica; dedíquense a la agricultura y al con-

³⁷ Furtado (1985, pp. 60-61) destacaba este punto, señalando que Prebisch había pasado de una crítica de la teoría económica a las “realidades” internacionales.

³⁸ Véase en Solís (1989) un examen preliminar de las controversias académicas en torno a la tesis de Prebisch.

trol de la natalidad.³⁹ Prebisch era un hereje —incluso “un gran hereje” — que había que evitar a toda costa. Otros economistas estadounidenses eran menos ideológicos, con críticas que cuestionaban desde los datos empíricos que apoyaban los postulados de la teoría comercial de Prebisch-Singer hasta la omisión de los costos de transporte, el impacto de la innovación tecnológica, etc.⁴⁰

Pero los críticos de Prebisch no entendían nada. El “manifiesto” no era una teoría del desarrollo económico plenamente elaborada, y Raúl no sostenía que lo fuera. De hecho, en el informe se pedía reiteradamente más investigación. No era anticomercio (mientras más activo sea el comercio exterior de América Latina, mayores serán las posibilidades de incrementar la productividad mediante la formación intensiva de capital). No era antiagricultura (la industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficiente de la producción primaria). Tampoco era pro industrialización a ciegas. (El capítulo VI del informe se titula “Los límites de la industrialización”, y señala que la industrialización no es un fin en sí, pero es el único medio de que disponen los países para obtener una participación en los beneficios del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de las masas).⁴¹ Prebisch creía también en el mercado, pero exigía respuestas a la pregunta de ¿Qué más? ¿Qué pasa con las inequidades y la asimetría del sistema? Cuestionaba que el mercado fuera en sí el gran igualador, e instaba a una acción decidida para compartir los beneficios del comercio internacional. Este era el salto cognitivo que lo identificaba como el padre del desarrollo: había presentado un nuevo paradigma del desarrollo con un enfoque fundamentalmente novedoso. De hecho, la crítica más seria —y resentida— de Raúl a los economistas neoclásicos de las universidades estadounidenses y europeas era su presunción de sapiencia: una de las deficiencias conspicuas de la teoría económica general, desde el punto de vista de la periferia, sostenía, es su falso sentido de universalidad. Viner (que una vez reconoció que era un librecambista anticuado) y sus colegas no tenían dificultades para atacar el “manifiesto” en aspectos

concretos porque no era una teoría plenamente desarrollada, y por lo tanto era vulnerable a la crítica académica. Pero en el aspecto central de la asimetría, sólo podían recurrir a las viejas verdades —como la equidad del sistema si los países en desarrollo creaban un ambiente económico acogedor para la inversión.

4. Conclusión: el Prebisch esencial

Cabe sostener que Prebisch cambió menos que Washington y Argentina: entre 1943 y 1949 la guerra fría revirtió las políticas en Washington y el peronismo transformó Argentina. Las múltiples críticas a Prebisch —de que era un proteccionista ciego, o que era antiestadounidense— oscurecen la trayectoria de su verdadera vida y obra antes de 1943.⁴² El colmo de la ironía es que suele achacársele haber deformado el desarrollo latinoamericano para propiciar una sustitución de importaciones exagerada. De hecho, el imperativo ético que impulsó toda su vida emanaba de sus años de infancia en Tucumán, donde un puñado de magnates del azúcar mantenía un sistema de explotación de estilo colonial sobre los jornaleros migrantes indios, porque su poder en la capital nacional podía impedir la entrada de importaciones brasileñas más baratas. Como su padre, un inmigrante de Sajonia que contrajo matrimonio dentro de una rama más pobre de una de las familias coloniales más famosas de Argentina, tenía aversión por la oligarquía y los militares; era miembro fundador de la “generación dorada” de Argentina, y llegó a la capital comprometido con la reforma. Su decisión de estudiar economía, una disciplina nueva y carente de prestigio en esa época en Argentina que prometía pocas retribuciones, reflejaba el deseo de conocer los mercados para mejorar la sociedad dentro de la concepción original de la disciplina por Adam Smith. Este mismo idealismo lo indujo a elegir su carrera en la administración pública argentina cuando reconoció la modernización del Estado como su senda futura, y pasó pronto a convertirse en un tecnócrata destacado en 1928. El modelo de un banco central autónomo que ideó en 1935 fue el logro cimero de sus años argentinos, que captó su visión de una élite

³⁹ Prebisch fue invitado a Brasil para una visita prolongada, del 19 de agosto al 1 de septiembre de 1951, gran parte de la cual estuvo destinada a responder las críticas que había recibido de Viner el año anterior, las que habían sido publicadas en la *Revista Brasileira de Economia* en la Fundación Getulio Vargas.

⁴⁰ El Gran Heresiarca: la expresión que Furtado acuñó para Prebisch y la CEPAL en el apogeo de su fama.

⁴¹ Prebisch, 1949, p. 59 y siguientes.

⁴² Véase en Prebisch, 1949, pp. 20-21, su ataque contra la “falsa universalidad” de la teoría económica general. La noción más difundida, que se tornó prevalente en Washington durante los años cincuenta, de que Prebisch era antiestadounidense, queda totalmente desmentida por su vida y obra. Este aspecto se examina con todo detalle en la biografía por publicarse de Don Raúl escrita por el autor de este artículo.

modernizante en Argentina para supervisar un proceso de desarrollo coherente protegido de la incertidumbre política — de igual manera formó la CEPAL (y más tarde la UNCTAD) como instrumentos para defender la equidad en las relaciones Norte-Sur. Resulta paradójico que, tras 54 años, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1977* del Banco Mundial aceptara la visión de Raúl de un Estado fuerte pero sagaz para corregir las externalidades del mercado, salvaguardar los bienes públicos y buscar ventajas competitivas en vez de ventajas comparativas en el comercio.

En 1943, cinco años antes del “manifiesto”, Prebisch esbozó sus pensamientos sobre el desafío que encaraba Argentina; su visión nos parece familiar en el discurso actual sobre cómo hacer frente a la globalización —en particular la necesidad de aprovechar el mercado en el interés social mediante el establecimiento de un compromiso entre los beneficios de la liberalización, por una parte, y las opciones políticas necesarias para proteger los valores nacionales y los bienes públicos, por otra. Reiteramos que ahora conside-

raríamos el enfoque de Prebisch como una “globalización civilizadora” para asegurar el crecimiento sostenible y el desarrollo social. Algunos supuestos del “manifiesto” (como el pesimismo exportador) resultaron ser incorrectos, pero su aporte perdurable no estriba en detalles ligados al tiempo. Más bien, su grandeza estriba en proyectar un paradigma que restituye el factor de poder a la economía internacional y exige que la teoría esté vinculada con la experiencia para interpretar la peculiar inserción regional de América Latina en la economía internacional. Esta vocación reflejó la interacción constante entre el práctico y el académico en su vida, la que hacia 1943 había demostrado con creces la falsa universalidad de la teoría económica neoclásica. La trayectoria breve y mediocre del Consenso de Washington sirve de recordatorio saludable del exceso ideológico y de la necesidad de nuevos enfoques que reflejen el contexto latinoamericano contemporáneo.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Crossette, B. (1999): Ex-Premier of Singapore sees pitfalls in debt relief, *New York Times*, 14 de octubre.
- Dosman, E. J. y D. H. Pollock (1993): Raúl Prebisch, 1901-1971: la búsqueda constante, en E. V. Iglesias (ed.), *El legado de Raúl Prebisch*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (2001): *Power and Economics: A Reflection on the Life and Work of Raúl Prebisch*, Washington, D.C., BID.
- Escudé, C. A. (1981): The Argentine eclipse: The international factor in Argentina's post World War II decline, Yale, Universidad de Yale, diciembre, tesis de doctorado.
- Furtado, C. (1985): Fantasia organizada, *Coleção Estudos Brasileiros*, vol. 89, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Gurrieri, A. (1983): Technical progress and its fruits: The idea of development in the works of Raúl Prebisch, *Journal of Economic Issues*, vol. XVII, Nº 2, Sacramento, California, Association for Evolutionary Economics, junio.
- Hosbawn, E. (1994): *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*, Londres, Abacus.
- Iglesias, E. V. (ed.) (1994): *The Legacy of Raúl Prebisch*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kindleberger, C. (1943): Planning for foreign investment, *American Economic Review*, Nº 33, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Lewis, P. H. (1990): *The Crisis of Argentine Capitalism*, Londres, University of North Carolina Press.
- Lorenzutti, J. (1996): *Historia del Banco Central de la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana.
- Love, J. (1994): Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930, *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- _____ (1996): *Crafting the Third World: Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Mallorquín, C. (1994): Un breve recuento de la deconstrucción del estructuralismo latinoamericano, *Estudios latinoamericanos*, año 1, Nº 2, México, D.F., Nueva Época.
- Naciones Unidas (1949): *Relative Prices of Exports and Imports of Under-Developed Countries*, Lake Success, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Ocampo, J. A. (2001): Palabras del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en la ceremonia de homenaje a Raúl Prebisch en conmemoración del centenario de su nacimiento, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 17 de abril.
- Prebisch, R. (1943): La moneda y el ritmo de la actividad económica, texto inédito, Archivo Prebisch, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, E/CN. 12/89, Santiago de Chile, CEPAL (copia de Archivo).
- _____ (1991a): *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- _____ (1991b): Anotaciones sobre nuestro medio circulante. A propósito del último libro del doctor Norberto Piñero, *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- _____ (1991c): De cómo discurre el profesor Olariaga, *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, vol. I, Buenos Aires, Fundación Raúl Prebisch.
- Rodrik, D. (1997): Globalization, social conflict and economic growth, *Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, Conferencia de las

- Naciones Unidas sobre comercio y Desarrollo (UNCTAD), 24 de octubre.
- _____ (2000): Markets, politics and globalization: Can the global economy be civilized?, G. Helleiner, *Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra (UNCTAD), 11 de diciembre.
- Rodríguez, O. (1998): Aprendizaje, acumulación, pleno empleo: las tres claves del desarrollo, *Desarrollo económico*, vol. 38, N° 151, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), octubre-diciembre.
- Samuelson, P. (1948): International trade and equalization of factor prices, *Economic Journal*, N° 58, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Singer, H. (1984): The terms of trade controversy and the evolution of soft financing: Early years in the UN, G. Meier y D. Seers (eds.), *Pioneers in Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Solís, L. (1989): *Raúl Prebisch en CEPAL: años de esfuerzo intelectual creativo*, Ensayos ocasionales, N° 10, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE).
- Spraos, J. (1980): The statistical debate on the net barter terms of trade between primary commodities and manufacturers, *Economic Journal*, vol. 90, N° 357, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Sprout, R. (1992): El pensamiento de Prebisch, *Revista de la CEPAL*, N° 46, LC/G.1717-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Tanzi, V. y Chu, K. (1989): *Fiscal Policy for Stable and Equitable Growth in Latin America*, IMF working paper, N° 93, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Toye, J. y R. Toye (por publicarse): *The Origins of the Prebisch-Singer Thesis*, *Journal of Political Economy*, Chicago, Illinois, the University of Chicago.

Las ideas motrices *de tres procesos* de industrialización

Norberto González*

En su versión más ortodoxa, la teoría económica neoclásica ha ocupado un lugar preferente en las discusiones de política económica de América Latina en los últimos años. De acuerdo con esa doctrina, el mecanismo del mercado, al operar en forma totalmente libre, asigna los recursos productivos en la forma más eficiente posible. Cualquier interferencia de la política estatal con esa asignación conduce a una pérdida de eficiencia y a una disminución del ritmo de crecimiento de la economía con respecto al óptimo que podría obtenerse mediante el libre juego de las fuerzas del mercado. Las virtudes del cuerpo principal de esta teoría económica para interpretar la realidad han sido probadas en más de dos siglos de vigencia. Pero no se justifica por ello olvidar las limitaciones importantes que tiene el funcionamiento del mercado ni las diferencias que se presentan en ese funcionamiento en las distintas etapas de desarrollo de los países. En el período histórico en que iniciaron sus procesos de industrialización, los países actualmente desarrollados aplicaron políticas de participación activa del Estado, combinadas con el libre funcionamiento del mercado, y elaboraron teorías que dieron respaldo técnico a esas políticas.

Aunque estas experiencias han sido estudiadas y son conocidas en los círculos académicos, se citan muy poco en las discusiones de política económica de nuestra región. Por esa razón, en este ensayo me propongo recordar las ideas que orientaron la evolución de dos políticas económicas importantes: la de Estados Unidos y la de Alemania. Por falta de espacio no abordaré el caso del Japón, que también puso en práctica en el siglo pasado políticas que combinaban la acción estatal y la privada. Los dos primeros casos servirán como antecedente en este ensayo para examinar las ideas de Prebisch y de la CEPAL aplicadas al caso de América Latina.

1. El caso de los Estados Unidos. Alexander Hamilton

Las ideas sobre industrialización de Estados Unidos fueron expuestas por Alexander Hamilton en 1791 (véase Hamilton, 1934). Este autor puso en duda la validez de las objeciones a las políticas de promoción de las manufacturas y la afirmación de que —sin la ayuda gubernamental— la industria crecería tan rápidamente como lo requiere el estado natural de las cosas y los intereses de la comunidad. Según Hamilton, esta afirmación no siempre es válida. La inercia y el espíritu de imitación se traducen “en el temor al fracaso que pueden tener empresas nuevas, las dificultades intrínsecas de los primeros ensayos de entrar en competencia con quienes se han perfeccionado en las actividades que se busca

* Ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Los materiales básicos para este artículo fueron elaborados durante el período en que el autor colaboró con el Instituto de Economía de la Universidad de la República (Uruguay), lapso en el cual el Instituto estuvo bajo la dirección de Octavio Rodríguez.

penetrar... y los otros alicientes artificiales con que los países extranjeros apoyan a sus connacionales" (Hamilton, 1934, p. 203).

"La experiencia muestra... que aun las innovaciones más simples y evidentes en las ocupaciones más corrientes son adoptadas con titubeos, reticencia y por etapas pequeñas" (Hamilton, 1934, p. 203). "La evolución espontánea hacia empresas nuevas... es aun más difícil" (Hamilton, 1934, p. 204). "Estos cambios probablemente serán más lentos que lo aconsejable por el interés... de los individuos y la sociedad... y en muchos casos no ocurrirán" (Hamilton, 1934, p. 204). Continúa diciendo que producir los cambios necesarios tan pronto como sea posible... "puede requerir el estímulo del gobierno" (Hamilton, 1934, p. 204). "El miedo de fracasar en nuevas iniciativas es quizá un impedimento serio...; es esencial que quienes las inicien cuenten con la aprobación y el apoyo del gobierno necesarios para superar los obstáculos que supone toda experiencia nueva" (Hamilton, 1934, p. 204). "La superioridad de que ya gozan los países que han ocupado y perfeccionado una rama de la industria es un obstáculo más formidable... para introducir esa misma industria en un país en que antes no existía; mantener entre ambos la competencia en calidad y precio en un pie de igualdad sería imposible sin una ayuda y protección extraordinarias de parte del gobierno" (Hamilton, 1934, p. 204-205). La ayuda del gobierno a la producción incipiente en un país nuevo puede ser esencial para compensar las desigualdades de la competencia en el período inicial.

Gracias al informe de Hamilton y de algunos de sus seguidores, como H. B. Carey, que era partidario de estas ideas en 1865, esos conceptos se difundieron e influyeron fuertemente sobre la política comercial e industrial aplicada por los Estados Unidos durante su proceso de industrialización (citado en Mill, 1987).

2. El caso de Alemania. Frederick List

La política de industrialización de Alemania fue planteada en términos similares, aunque más amplios, por Frederick List en el siglo diecinueve (List, 1856). Este afirma que, durante el período inicial del desarrollo de una industria en un país nuevo, la ayuda del gobierno a la producción incipiente puede ser esencial para equiparar las condiciones de la competencia. Sostiene que "El sistema de protección es el único medio por el cual las naciones menos avanzadas pueden elevarse al nivel de la nación que va a la cabeza de la industria manufacturera, con un monopolio no conferido por la

naturaleza, sino obtenido por ser pionera en ese campo. El sistema de protección, visto desde este punto de vista, será el promotor más eficaz de la asociación universal entre las naciones, y, en consecuencia, del libre comercio" (List, 1856, p. 201). Aunque reconoce que al comienzo la protección aduanera aumenta el precio de las manufacturas, sostiene que "con el tiempo, en una nación capaz de un gran desarrollo industrial, la producción de esos bienes podrá resultar más barata que su importación" (List, 1856, p. 224). El sacrificio inicial "es ampliamente compensado por la adquisición de una capacidad de producción que asegure no sólo una mayor riqueza en el futuro, sino también una mayor independencia industrial" (List, 1856, p. 224).

Citando a Say, acepta que el Estado pueda proteger a la industria nacional siempre que en pocos años ésta pueda subsistir sin ayuda, en forma similar al "...aprendiz de zapatero al que se le otorgan algunos años de enseñanza y de apoyo hasta que aprenda su oficio y pueda vivir sin el sostén de sus padres" (List, 1856, p. 262).

Los planteamientos de List van más allá que los de Hamilton. El no sólo se refiere a la mayor independencia en materia industrial que esta política permite al país, sino que señala que el avance de la industria en un país predominantemente agropecuario tiene consecuencias más generales sobre el desarrollo. Estimula el crecimiento urbano, ejerciendo una influencia positiva sobre el desarrollo social y político, así como sobre el avance intelectual y cultural, y sobre la capacidad creadora. El desarrollo industrial permite el aumento de la productividad en toda la economía y el desarrollo de los medios de transporte.

Señala la interdependencia entre el desarrollo industrial y el agropecuario al indicar que el desarrollo industrial estimula y diversifica la demanda de los productos del agro (List, 1856, p. 295). Durante el proceso de desarrollo industrial, una industria nueva apoya el desarrollo de otras (List, 1856, p. 377). Esta afirmación destaca el carácter intersectorial, y no sólo individual, de las políticas industriales.

List insinúa el carácter estructural del proceso de desarrollo económico al afirmar que el desarrollo de las manufacturas sólo se alcanza lentamente, en forma gradual. Demora mucho tiempo mejorar los equipos, los procesos productivos y los sistemas de distribución. Es más fácil perfeccionar y ampliar una empresa ya iniciada que comenzar una nueva. Industrias antiguas, que fueron desarrolladas por generaciones, se impulsan con mayor facilidad que las nuevas. Es más difícil hacer avanzar una empresa cuando sólo ha ha-

bido unas pocas o ninguna similar en el país, pues en las nuevas empresas los gerentes y los obreros tienen que ser entrenados o traídos del exterior, y las perspectivas no son suficientemente halagüeñas como para inspirar en los capitalistas el grado de confianza necesario para asegurar su participación. A través de las generaciones se logra mejorar el precio, la calidad y la cantidad de la producción (List, 1856, pp. 373-374).

Estas ideas presentan un panorama más amplio que el del mero sector industrial y se adelantan a planteamientos técnicos posteriores. Las manufacturas de un país de industrialización reciente "...pueden compararse con el joven que lucha contra un adulto plenamente desarrollado. Las manufacturas de la principal potencia industrial y comercial tienen mil ventajas con respecto a las naciones nuevas o que no han alcanzado la madurez. Tienen mano de obra calificada y con experiencia en gran número y con salario bajo, hombres con aptitudes y experiencia especiales para la gerencia, ...instituciones financieras,... transporte,... almacenamiento y distribución eficientes, ...un mercado interno que les sirve de apoyo para conquistar mercados externos". En estas condiciones sería inútil que el país nuevo confiara sólo en la evolución natural de la economía para desarrollar una industria en libre competencia con las más desarrolladas (List, 1856, p. 378-379). List, como Hamilton y otros clásicos, señaló límites a las políticas de promoción y de protección a la industria. La protección y el apoyo debían ser de nivel no excesivo, mantenidos sólo por un plazo prudencial y aplicados a actividades para las cuales el país tuviera una vocación competitiva (List, 1856, p. 390-393). Los derechos de aduana deben considerarse y aplicarse sólo en beneficio de sectores que ofrecen ventajas básicas para el país.

3. El caso más general: John Stuart Mill y la teoría neoclásica

Mill legitimó la política de industrialización, incorporando el argumento de la industria incipiente a la teoría clásica. En Mill (1987) se basó la versión más pragmática y acotada de Hamilton antes que en la de List.¹

En las páginas 922 y 923 de Mill (1987) se encuentra el conocido párrafo que dice: 'El único caso

en que, aplicando sólo los principios de la economía política, serían defensibles los derechos de protección aduanera es cuando se aplican temporalmente (sobre todo cuando se trata de una nación joven y pujante) con la esperanza de dar carta de ciudadanía a una industria extranjera que se adapta perfectamente a las condiciones del país. La ventaja de un país sobre otro en una rama de producción a menudo deriva sólo de haberla comenzado antes. Puede no haber una ventaja intrínseca de un país, o una desventaja de otro, sino sólo una superioridad presente derivada de las habilidades y experiencias adquiridas. Un país que todavía no tiene esa capacidad y esa experiencia puede estar mejor dotado en otros aspectos para la producción que los que entraron primero en este campo; ...además, no hay nada que refuerce más el mejoramiento en cualquier rama de la producción que el hecho de ensayarla en un nuevo conjunto de condiciones. Pero no puede esperarse que los individuos introduzcan una nueva manufactura por su propia cuenta... y soporten el peso de continuarla hasta que los productores adquieran un nivel de capacitación equivalente al de los productores tradicionales. Un derecho de aduana prolongado por un tiempo razonable puede, a veces, ser el modo menos inconveniente por el cual una nación puede aplicar un gravamen para apoyar un experimento. Pero es esencial que la protección se limite a casos que ofrezcan bastante seguridad de que la industria protegida podrá, después de un tiempo, sostenerse sola'. Mill (1987, pp. 922-923).

La teoría neoclásica ha refinado el argumento de la industria incipiente y ha aclarado su validez. Pero al mismo tiempo ha contribuido a limitar su aplicación. Examina el caso de las economías externas, en que la empresa que efectúa la inversión no capta todos sus beneficios. Una parte de ellos puede derivar a otras empresas por el desplazamiento de la mano de obra entrenada, o por medio de empresas proveedoras de la que ha hecho la inversión de insumos no transables, o por adquirir sus productos (Corden, 1974, pp. 256-257). En estos casos podrá ser necesario compensar a esa empresa por los beneficios de la inversión que ella no capta.

Asimismo la teoría neoclásica considera el caso en que tienen lugar economías externas recíprocas en el cual ninguna de las empresas capta el resultado total de la inversión (Corden, 1974, p. 260).

En la corriente neoclásica se expresa cierto escepticismo con respecto a la aplicación de las políticas de industrialización. Si bien suele aceptarse la validez del argumento de la industria incipiente, se considera que

¹ List mostró ser un economista perspicaz, pero planteó puntos de vista nacionalistas que chocaron a los autores de su tiempo, como lo revela el ensayo de G. A. Matile, editor de la obra de List.

esas políticas no son la alternativa óptima sino la primera o segunda solución subóptima. Se sostiene que antes de aplicar políticas industriales activas resulta más eficiente mejorar la información de que dispone el empresario para tomar sus decisiones o procurar el mejoramiento de los mercados de capitales, y dejar que sea el mercado libre de interferencias el que asigne los recursos. Esto daría a las políticas industriales un margen de maniobra más reducido que el que le atribúan los autores clásicos que influyeron en los procesos de industrialización de Estados Unidos y de Alemania.

En la aplicación reciente de la teoría neoclásica a la política económica para el mundo en desarrollo y para América Latina pueden distinguirse dos posiciones principales:

Por un lado, el punto de vista más ortodoxo, que asigna a las políticas públicas un papel muy reducido y deja la asignación de recursos productivos librada al funcionamiento irrestricto del mercado. Se da importancia decisiva al mantenimiento del equilibrio fiscal y monetario, se propicia la jibarización del sector público, la privatización de las actividades estatales y la desregulación. Los partidarios de esta postura son francamente hostiles a las políticas activas de desarrollo productivo y de cambio de la estructura económica, como la promoción industrial, las políticas de apoyo al avance tecnológico y las políticas comerciales de protección y de promoción de exportaciones.

Durante la administración de Reagan en Estados Unidos, esta corriente ideológica, promovida por la economía de la oferta, tuvo un auge notable. Pero aun después de terminado ese período presidencial sigue teniendo fuertes partidarios, sobre todo entre grupos conservadores, entre los acreedores privados internacionales de América Latina, y en los sectores internos de los países latinoamericanos asociados con esos círculos financieros. En las palabras de Feinberg: "Aquellos que apoyan el modelo restrictivo reganiano piensan que el Estado debe cuidar la defensa nacional, establecer las condiciones macroeconómicas apropiadas, y hacer mutis por el foro" (Feinberg, 1990).

Por otro lado, hay también una postura neoclásica menos rígida, que acepta cierto margen de política activa que promueva el desarrollo industrial y tecnológico y apoye las nuevas exportaciones. En ella se fijan límites bastante estrictos a estas políticas, tanto en cuanto a los instrumentos como a la intensidad con que se apliquen en uno u otro sector, y también en la duración de su aplicación a cada sector productivo. En general, aunque no siempre, se admite una excepción

al ideal de libre comercio, a saber, las industrias incipientes, que pueden merecer gran protección aunque siempre temporal (Williamson, 1990, p. 15).

En otro párrafo Williamson se refiere a su propia posición con respecto de los subsidios: "...a mi entender, no se justifica el odio generalizado por los subsidios. Estoy totalmente de acuerdo en cuanto a la inconveniencia de los subsidios indiscriminados, pero creo que en ciertas circunstancias hay subsidios que, cuidadosamente dirigidos, pueden ser instrumentos útiles para mejorar la asignación de los recursos o la distribución del ingreso" (Williamson, 1990, p. 12). Stiglitz (1998) también tiene un criterio más amplio sobre las políticas económicas que pueden aplicarse sin distorsionar el funcionamiento de los mercados.

4. El caso de la industrialización de América Latina: el enfoque de Prebisch y de la CEPAL

Prebisch y la CEPAL también optaron por un enfoque de industrialización deliberada, con participación del Estado, en respaldo del sector privado. Adoptaron un planteamiento de desarrollo amplio que, aunque en sus aspectos operativos se centró principalmente en los temas económicos, abarcó también temas sociales, sobre todo para la interpretación del proceso. El cambio de las estructuras económicas, la industrialización, el desarrollo agropecuario, las relaciones económicas internacionales, el ahorro y la inversión, el empleo y la distribución del ingreso fueron otros temas que se examinaron con amplitud y profundidad.

Prebisch se educó en la tradición de la economía clásica y durante los primeros años de su vida profesional fue un economista ortodoxo. En sus propias palabras, "Yo creía en la validez universal de la teoría elaborada en los centros" (González y Pollock, 1991). En su experiencia como joven subsecretario de Hacienda de su país, a principios de los años treinta, recomendó al gobierno aplicar políticas ortodoxas en materia monetaria, fiscal, comercial y cambiaria. Pero pronto sus ideas comenzaron a cambiar, bajo el impulso de su experiencia de gobierno iniciada en este período y continuada en el Banco Central de la República Argentina. Dos aspectos principales marcaron este cambio: i) llegó a la conclusión de que, frente a la crisis mundial, la economía argentina no se recuperaría con las recetas ortodoxas, en vista del deterioro constante de las exportaciones que contrastaba con la tendencia al fuerte crecimiento de las necesidades de importación; ii) el fracaso de la Conferencia Económica Mundial de 1933 y la acogida casi nula que tuvieron entre los

países europeos las ideas de cooperación internacional de Keynes, lo convencieron de que Argentina no podía esperar una solución gracias a la reactivación de la demanda mundial. La dura negociación bilateral del tratado Roca-Runciman con Gran Bretaña le mostró los límites que imponía la alta dependencia de la exportación de productos primarios concentrada en unos pocos mercados externos (González y Pollock, 1991).

Fruto de esa experiencia fue el convencimiento de que era preciso cambiar la estructura de la producción y de las exportaciones del país por medio de la industrialización, y que para ello era necesario conjugar el juego de las fuerzas del mercado con la acción estatal encaminada a impulsar y orientar la gestión del sector privado. Prebisch pudo comprobar las profundas repercusiones que tenían en los países en desarrollo las crisis originadas en los países desarrollados, y que poco podían hacer para evitarlas.

La experiencia argentina fue el terreno en que germinaron las ideas de Prebisch, que luego desarrolló en la CEPAL y más adelante en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Según Prebisch, los países en desarrollo, que están en la periferia, se especializan en la producción de bienes primarios. De ahí resulta una estructura asimétrica de sus relaciones comerciales y financieras con los países desarrollados. Exportan bienes de bajo contenido tecnológico e importan otros de tecnología avanzada. Sus exportaciones contienen mano de obra de baja calificación y de débil organización sindical, con una demanda caracterizada por su baja elasticidad-ingreso. Resulta de allí una demanda de crecimiento poco dinámico para sus exportaciones; obtienen salarios y márgenes de beneficio reducidos e inestables. Sus importaciones, en cambio, contienen mano de obra calificada con alto grado de organización sindical y elasticidad-ingreso elevada, lo que implica salarios y márgenes de beneficio más altos, así como un crecimiento más acelerado para los países proveedores.

A consecuencia de esta estructura asimétrica de las relaciones externas de los países en desarrollo se limita su potencial de crecimiento. La heterogeneidad estructural económica y social se traduce en desigualdad en la distribución del ingreso, cuyos rasgos más evidentes, aunque no únicos, son la pobreza y la marginalidad.

La piedra angular de las recomendaciones que derivan de esta diagnosis es el proceso de industrialización que permitiría modificar la estructura productiva interna y las relaciones externas. Este proceso no podría lograrse al ritmo indispensable por efecto de las

fuerzas del mercado libradas a su suerte, sino que requeriría políticas públicas activas de protección y promoción en materia de comercio, tributación y crédito.

Esta política varió con el tiempo, cambiando de acento según las variaciones de la situación económica internacional y el desarrollo de la industria de la región. En la posguerra los mercados de los países desarrollados estaban cerrados por altas barreras proteccionistas. Por lo tanto, la política se orientó preferentemente al mercado interno, con la sustitución de importaciones. Pero Prebisch y la CEPAL pensaban que, dada la pequeña dimensión de esos mercados, la sustitución de importaciones implicaba ineficiencia, por lo que recomendaron la integración entre los países latinoamericanos para agrandar los mercados y crear una competencia más intensa. La institución prestó fuerte apoyo a los procesos de integración de Centroamérica, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)/Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Grupo Andino. A medida que los mercados de los países desarrollados se mostraron más receptivos para las manufacturas latinoamericanas, a partir de los años sesenta, la CEPAL mantuvo un programa para el apoyo técnico a las políticas de exportación de manufacturas.

También fueron evolucionando los sectores productivos prioritarios en el proceso de industrialización desde los productores de bienes de consumo no duradero y duradero, a los productores de bienes intermedios y de capital con mayores exigencias de inversión y tecnología. La producción de bienes de consumo creaba la demanda para los bienes intermedios y de capital. Los estudios de la CEPAL sobre sectores y políticas industriales avalaron esa evolución.

Para que avanzaran las políticas de apoyo a la producción de manufacturas se necesitaban dos elementos complementarios:

i) Una política de tecnología para que el Estado apoyara la adaptación creadora de tecnología proveniente del exterior a las condiciones singulares de los países de América Latina y ayudara a acelerar el proceso de innovación. Con esto aumentaban la eficiencia, bajaban los costos y mejoraba la calidad de los bienes producidos para adaptarse mejor a la demanda de los mercados externos. En este campo se llevó adelante un proyecto en colaboración con el Banco Latinoamericano de Desarrollo (BID).

ii) Además del esfuerzo de los países en desarrollo, la exportación de manufacturas requería la colaboración activa de los países desarrollados que tenían que abrirles sus mercados. Uno de los objetivos principales de la gestión de Prebisch en la UNCTAD, acompañado

por la CEPAL en el ámbito de América Latina, fue la creación de un sistema generalizado de preferencias, con la apertura unilateral de los mercados de los países desarrollados en favor de los países en desarrollo para listas específicas de bienes que los países en desarrollo tenían interés en exportar.

Aunque la industrialización era el eje de las políticas propiciadas por Prebisch y por la CEPAL, su éxito exigía la aplicación simultánea de otras políticas.

Se necesitaba una política de cooperación internacional para aumentar sustancialmente la corriente de capitales de mediano y largo plazo desde los países desarrollados hacia la región. El ahorro nacional susceptible de ser transformado en divisas era insuficiente para financiar un ritmo de crecimiento aceptable, lo que se expresaba en los déficits de ahorro y de comercio. La cooperación internacional era posible por el clima político imperante al terminar la Segunda Guerra Mundial, y por la competencia política de los países desarrollados capitalistas con los socialistas. El Banco Mundial, creado en la posguerra, fue complementado con la creación del Banco Interamericano del Desarrollo, en la que la CEPAL tuvo un destacado papel. También se establecieron en los países de la región mecanismos para asegurar que los capitales de mediano y largo plazo de origen público fueran invertidos en forma eficiente, con el mayor rendimiento posible en términos de contribución al desarrollo económico y al empleo de mano de obra y asegurando la capacidad de pago de los servicios. Estos mecanismos funcionaron con eficacia hasta que la abundancia de fondos internacionales creada por el alza del petróleo, de los años setenta en adelante, y los excedentes de ahorro que fueron acumulando los países desarrollados convirtieron en abundancia la escasez de fondos internacionales. Se relajó así la disciplina que había predominado hasta entonces y se fomentaron los usos improductivos o imprudentes de fondos, lo que llevó en los años ochenta a la crisis de la deuda externa de América Latina.

También era necesario prestar atención especial a dos temas sociales relacionados entre sí: la distribu-

ción del ingreso y el empleo. La distribución del ingreso fue tema de preocupación creciente para Prebisch y la CEPAL a partir de los años cincuenta, a diferencia de la teoría convencional que prestaba poca atención a este tema, escudándose en el principio de que, en situación de equilibrio, la redistribución no podía mejorar el ingreso de una persona sin empeorar el de otra. Para la CEPAL, la industrialización latinoamericana recibía un apoyo importante del mercado interno, de modo que la mejor distribución del ingreso, aparte su importancia para la equidad, tenía gran significación económica, pues promovía la ampliación del mercado interno y le incorporaba una alta proporción de la población que estaba marginada. En cuanto al empleo —el otro aspecto de la marginalidad— se planteaban metas y modalidades específicas de desarrollo, que permitieran avanzar en la solución del desempleo y subempleo estructurales dentro de un plazo razonable.

Otros dos aspectos metodológicos merecieron mucha atención en la CEPAL: el manual de proyectos de inversión y la planificación, dos instrumentos técnicos puestos a disposición de los países para ayudarlos en la tarea de asegurar el uso más eficiente posible de los recursos. En el manual de proyectos se exponía una técnica de preparación de proyectos que elevaba al máximo su contribución al desarrollo y al empleo, ofreciendo una forma de alivio para la restricción externa. Fue útil para presentar los proyectos a los organismos de financiamiento y evaluar sus efectos desde el punto de vista del empresario y de la sociedad. La planificación se propuso como un método para diseñar las políticas de mediano y largo plazo y para vigilar su puesta en práctica de modo que se asegurara en lo posible la obtención de los cambios estructurales perseguidos. Apuntaba a lograr la coherencia de los objetivos propuestos por las políticas de desarrollo y la compatibilidad de esas políticas con las restricciones de recursos disponibles, especialmente las de ahorro y de divisas. Por ello, la CEPAL planteó como un objetivo la institucionalización de la planificación para el desarrollo.

Bibliografía

- Corden, W. M. (1974): *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Feinberg, R. E. (1990): Comments, J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- González, N. y D. Pollock (1991): Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943, Desa-

- rollo económico, *Revista de ciencias sociales*, vol. 30, N° 120, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Hamilton, A. (1934): Secretary of the Treasury. Report on manufactures. Communicated to the House of Representatives, 5 de diciembre de 1791, en S. McKee, Jr. (ed.), *Papers on Public Credit, Commerce and Finance*, Nueva York, Columbia University Press.

- List, F. (1856): *National System or Political Economy*, Philadelphia, J.B. Lippincott & Co.
- Mill, J.S. (1987): *Principles of Political Economy*, Fairfield, New Jersey, Augustus M. Kelley Publishers.
- Stiglitz, J.E. (1998): Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington, *Desarrollo económico. Revista de ciencias sociales*, vol. 38, N° 151, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Williamson, J. (1990): What Washington means by policy reform, J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much has Happened?*, Washington D.C., Institute for International Economics.



Cambio tecnológico *y oportunidades de* desarrollo como *blanco móvil*

Carlota Pérez

*Investigadora Honoraria,
SPRU, Universidad de Sussex.
Investigadora Senior Adjunta,
INTECH, Universidad de las
Naciones Unidas,
Países Bajos
carpercz@reacciun.ve*

Este artículo propone una interpretación del desarrollo como proceso de acumulación de capacidades tecnológicas y sociales, en función del aprovechamiento de ventanas de oportunidad sucesivas y distintas. Estas vendrían determinadas, desde los países centrales, por las revoluciones tecnológicas que ocurren cada medio siglo y las cuatro fases que caracterizan su despliegue. Las posibilidades de avanzar en cada oportunidad dependerían de los logros de la fase anterior, la identificación de la naturaleza de la siguiente, la comprensión del paradigma tecnoeconómico que acompaña la revolución en cuestión y la habilidad para diseñar y negociar, en cada caso, una estrategia de suma positiva reconociendo las estrategias de las empresas más poderosas. Con esta interpretación se revisan someramente las sucesivas estrategias de desarrollo aplicadas desde la década de 1950. Luego se atisba el carácter de la próxima fase y, aplicando los principios del paradigma tecnoeconómico, se exploran algunos aspectos del cambio institucional por realizar.

I

Cambio tecnológico y desarrollo

La tecnología suele concebirse como un campo especializado de la política de desarrollo, con instituciones separadas. No obstante, en el presente trabajo sostenemos que la tecnología, más que un elemento de las estrategias de desarrollo, es condición de su viabilidad. Las oportunidades de desarrollo son un blanco móvil. Cualquier observador serio del progreso alcanzado en materia de desarrollo desde fines de los años cincuenta hasta fines del decenio de 1970 tendrá que reconocer que las estrategias de sustitución de importaciones aplicadas por los diversos países se tradujeron en avances graduales y significativos. A mediados del decenio de 1970, cuando la combinación del redespigue industrial del Norte con la promoción de exportaciones desde el Sur mostraba y prometía nuevos y más amplios avances, se tenía la esperanza de que el progreso sería constante. Con el fracaso y deterioro subsiguiente del modelo de protección y subsidios en la mayoría de los países que lo trataron de seguir aplicando, el péndulo se ha desplazado al otro extremo, negándose todos los logros conseguidos con ese modelo. Se abonó así el terreno para defender al libre mercado como la única forma de lograr resultados satisfactorios en materia de desarrollo, aunque la eficacia de esa política no se haya comprobado todavía.

Se sostiene en este artículo que las oportunidades de desarrollo surgen y se modifican a medida que se

despliegan las sucesivas revoluciones tecnológicas en los países avanzados. La transferencia de tecnología y de equipo productivo sólo se efectúa voluntariamente cuando promete beneficio mutuo. Las estrategias de sustitución de importaciones fueron exitosas porque constituían un juego de suma positiva para las industrias maduras del mundo desarrollado que hacían frente al agotamiento tecnológico y a la saturación de sus mercados. Al surgir la revolución informática estas condiciones cambiaron radicalmente y se abrieron otras opciones viables.

Sobre la base de esta interpretación se examinan aquí las estrategias de desarrollo desde un ángulo diferente, especialmente útil en relación con los desafíos del proceso de globalización y de la era de la información. En primer lugar se analiza la evolución de las tecnologías, a fin de comprender en qué condiciones se crean las oportunidades de desarrollo y determinar su naturaleza. Después se aborda el tema del desarrollo como forma de aprender a aprovechar esas oportunidades cambiantes. El tema se ilustra con una revisión de los sucesivos modelos de desarrollo aplicados en los últimos 50 años y con un examen de los desafíos que plantea la próxima etapa de concentración del poder en la economía mundial. Por último, se estudian algunas de las exigencias institucionales para hacer frente al nuevo "paradigma de redes flexibles".

II

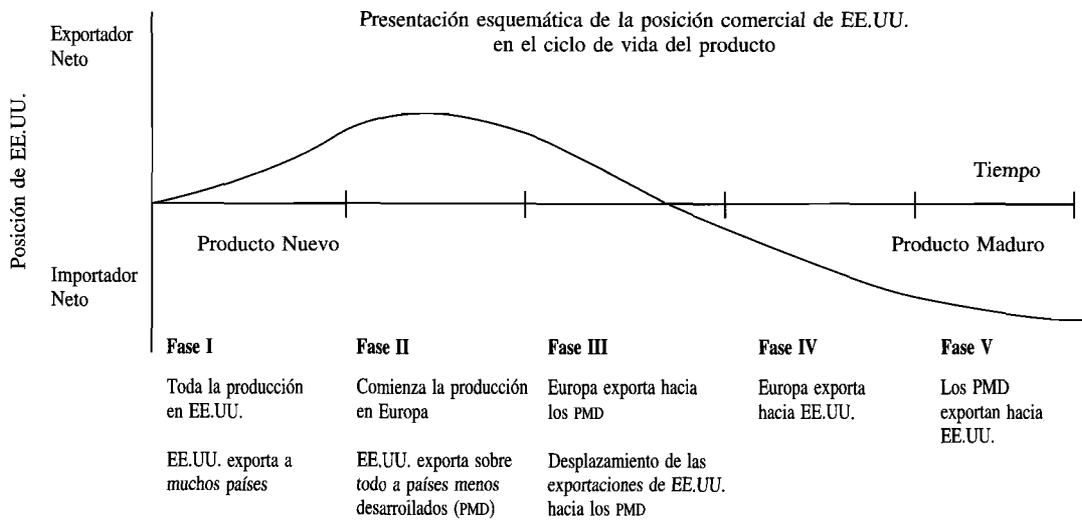
El ciclo del producto, el desarrollo y el cambio en las barreras de ingreso

El papel de la tecnología importada como tramo obligado del camino hacia la industrialización es hecho conocido históricamente por la experiencia de los Es-

tados Unidos y de varios países europeos en el siglo XIX y a principios del siglo XX. Más recientemente, han confirmado ese papel la rápida transformación del Japón en un país de primera línea y el gran avance en el desarrollo de los "cuatro tigres" del Asia. El éxito de estos países se ha debido, sin lugar a dudas, a la absorción de la tecnología de los países más avanzados y a sus propios esfuerzos para adoptar, adaptar, modificar y dominar los conocimientos técnicos co-

□ Este trabajo fue preparado originalmente para la UNCTAD X y presentado posteriormente en el seminario "La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI", organizado por la CEPAL en Santiago de Chile para conmemorar el centenario del nacimiento de Raúl Prebisch.

GRAFICO 1

Despliegue geográfico de las tecnologías a medida que se acercan a la madurez

Fuente: Wells (1972), p. 15.

rrespondientes (Freeman, 1993; Amsden, 1989). Sin embargo, pueden citarse muchos más países que en ese mismo período tuvieron escaso éxito en promover el desarrollo, aunque aparentemente aplicaron procedimientos análogos para utilizar tecnología importada. Además, numerosos países y regiones enteras, como África y la mayor parte de Sudamérica, parecen haber perdido gran parte del terreno conquistado (Mytelka, 1989; Katz, ed., 1996).

Las causas de esos resultados tan distintos hay que buscarlas, en parte, en las políticas concretas aplicadas en cada caso y, en parte, en las condiciones particulares de cada país. A un nivel más profundo, esas causas están arraigadas en la naturaleza de las ventanas de oportunidad creadas por la evolución tecnológica de los países líderes y en la capacidad para aprovecharlas, consciente o intuitivamente. Ello hace necesario recurrir a la abundante literatura especializada sobre la forma cómo evolucionan y se difunden las tecnologías.

1. El ciclo de vida del producto y la expansión geográfica de las tecnologías

Uno de los primeros intentos de analizar las posibilidades tecnológicas de los países en desarrollo lo hizo Hirsch (1965). Examinando el comportamiento de la industria electrónica tradicional en función del ciclo del producto, Hirsch mostró cómo las ventajas se desplazaban a favor de los países menos adelantados cuando las tecnologías se aproximaban a su madurez. Wells

(1972) resumió gráficamente el proceso para el caso de los Estados Unidos, en su estudio de la bibliografía sobre el ciclo del producto (gráfico 1).

La migración de la producción desde el país de origen a otros países avanzados, y luego a los menos desarrollados, explicaría uno de los procesos observados por Leontief según el cual las exportaciones de los Estados Unidos tenían un mayor contenido de mano de obra que sus importaciones (Leontief, 1954). Esta situación, paradójica para el país líder en materia de tecnología, se relacionaba con las características cambiantes de las tecnologías en evolución. Las tecnologías tienden a hacer uso más intensivo de mano de obra durante sus fases iniciales y a utilizar personal relativamente costoso de alto conocimiento y calificación.¹ En cambio, cuando se aproximan a la madurez, ya están utilizando procesos altamente estandarizados, mecanizados y automatizados.

Cuando las tecnologías maduran, hay fuerzas que las expulsan más y más hacia la periferia, donde, presumiblemente, hay fuerzas complementarias que las atraen para poner en marcha procesos de desarrollo. Aunque esta observación se aplica sobre todo a los bienes de consumo y a algunos bienes básicos de capital, la gama es suficientemente amplia para servir de punto de partida del análisis.

¹ Véanse Hirsch (1965 y 1967), Vernon (1966) y, de fecha reciente, Von Tunzelmann y Anderson (1999).

2. Con tecnologías maduras no puede haber saltos en el desarrollo²

Es irónico que las ventajas se desplacen a favor de los países con recursos financieros escasos precisamente cuando el proceso de producción se caracteriza por un uso más intensivo del capital. Al llegar a esa fase, las tareas se han hecho tan rutinarias —véanse las fases 4 del gráfico 2—³ que los gerentes no necesitan gran conocimiento previo ni mucha experiencia, y los procesos pueden emplear mano de obra no calificada. Por otra parte, a medida que la tecnología y los mercados alcanzan la madurez, la ventaja determinante es el perfil de costos comparativos.

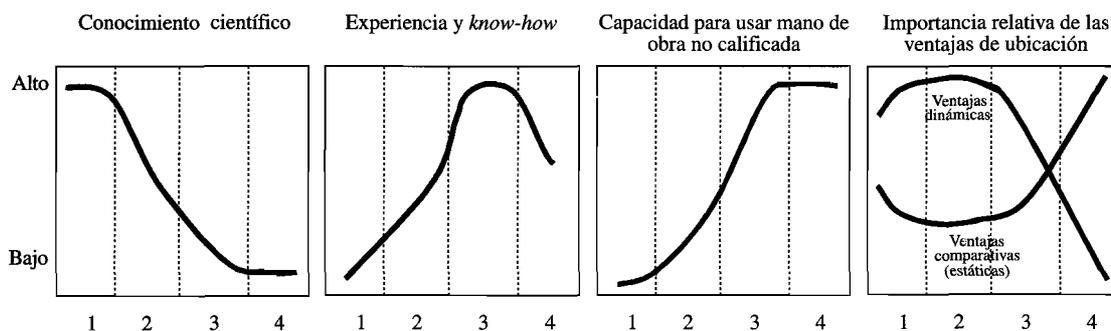
¿Puede haber un verdadero salto en el desarrollo basado en tecnologías maduras? Es sumamente difícil y ello por varias razones. Como se indica en el gráfico 3, las tecnologías maduras llegan a un punto

en el que tienen un potencial mínimo para producir beneficios, enfrentan mercados estancados y casi no les queda campo para mejorar la productividad. Así pues, en general, la fase de madurez como punto de partida es costosa, y no es muy rentable ni muy prometedora. Con todo, se trata probablemente del mejor punto de partida para crear una plataforma básica de industrialización, generar capacidad de aprendizaje y establecer la infraestructura básica y otros factores externos requeridos para respaldar un esfuerzo de desarrollo.

Sin embargo, alcanzar el desarrollo supone un proceso dinámico, alimentado por innovaciones locales y mercados crecientes, por lo cual habría que ingresar tan temprano como fuera posible. Aunque parezca extraño, aparte de la fase de madurez, el otro momento cuando los actores débiles enfrentan obstáculos superables no es en la segunda ni en la tercera

GRAFICO 2

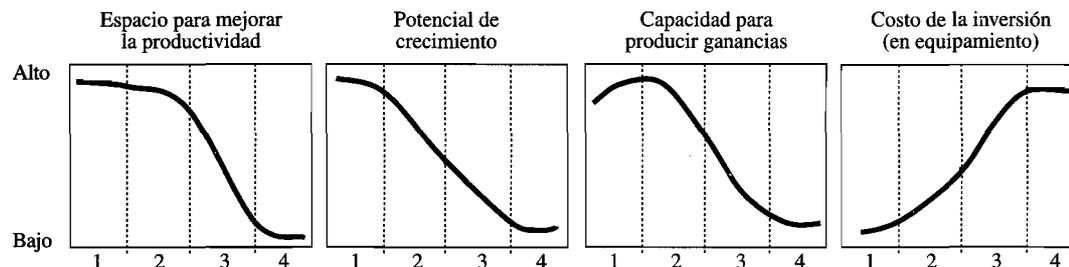
Cambio en los requisitos de ingreso según la fase de evolución de las tecnologías



Fuente: Basado en Pérez y Soete (1988) y Hirsch (1967).

GRAFICO 3

Cambio en el potencial de las tecnologías según la fase de evolución



Fuente: Basado en Gerschenkron (1962), Cundiff y otros (1973), Kotler (1980) y Dosi (1982).

² Este apartado se basa en Pérez y Soete (1988).

³ Puede considerarse que la cuarta fase abarca aproximadamente las fases IV y V del diagrama de Wells (véase el gráfico 1).

fase, sino en la primera. Este resulta ser el punto de ingreso más prometedor, ya que, como se indica en el gráfico 3, son grandes las posibles ganancias, se presentan amplias posibilidades de crecimiento del mercado y la productividad y los costos de inversión son relativamente bajos. Incluso la inversión en actividades de investigación y desarrollo puede con frecuencia ser menor que la del innovador original.

Cabría entonces pensar que solamente las empresas de países avanzados poseerían el alto grado de conocimientos requerido en esta fase (véase el gráfico 2). No obstante si los productos nuevos forman parte de las primeras fases de una revolución tecnológica, los conocimientos involucrados tienden a ser de dominio público (disponibles en las universidades, por ejemplo). Como ilustración baste citar el caso reciente de Silicon Valley y sus millares de imitadores exitosos en el mundo. En esos casos no es muy grande la experiencia previa requerida, y poseerla podría incluso ser una desventaja, porque las revoluciones tecnológicas implantan nuevos modelos de gestión que hacen obsoletos los anteriores.

III

Tecnologías, sistemas, revoluciones y paradigmas

La evolución tecnológica es un proceso complejo; las tecnologías se interconectan en sistemas y éstos, a su vez, se entretajan y son interdependientes, tanto entre sí como en relación con el entorno físico, social e institucional.

Gran parte del aprendizaje tecnológico es gradual e incremental. Sin embargo, no hay ninguna progresión inevitable hacia una frontera cada vez más lejana y siempre inalcanzable; existen importantes discontinuidades que se convierten en ventanas por las que los recién llegados pueden saltar adelante. Estas oportunidades se dan en forma de revoluciones tecnológicas e implican fuertes cambios de dirección en el avance tecnológico; también proporcionan los medios para modernizar la mayoría de las actividades a costa de abandonar muchos de los conocimientos de gestión acumulados anteriormente y parte del equipamiento anterior, junto con los conocimientos especializados conexos. Las nuevas tecnologías de carácter revolucionario abren oportunidades inéditas para aprender y alcanzar

El otro factor restrictivo se relaciona con el medio circundante. El éxito con tecnologías nuevas depende de ciertos factores complementarios importantes como las ventajas dinámicas y externalidades de diverso tipo, especialmente las infraestructuras física, social y tecnológica, o la existencia de clientes locales competentes y exigentes. Estos elementos pueden haberse creado antes con tecnologías maduras, o adquirirse mediante intensos procesos de aprendizaje e invirtiendo en el mejoramiento del medio social y económico.

Parecería entonces que se podría diseñar una estrategia para acumular capacidad tecnológica y social usando tecnologías maduras y luego aprovechar esa base para acceder a tecnologías nuevas y dinámicas, pero esa posibilidad depende en alto grado de las oportunidades específicas creadas por las sucesivas revoluciones tecnológicas. Comprender cabalmente la evolución de las tecnologías en los países avanzados puede ser provechoso para los países en desarrollo que deseen diseñar estrategias viables. Este es el tema de la sección siguiente.

el desarrollo. La interacción de los cambios tecnológicos continuos y discontinuos explica por qué y cómo varían las oportunidades de desarrollo con el tiempo.

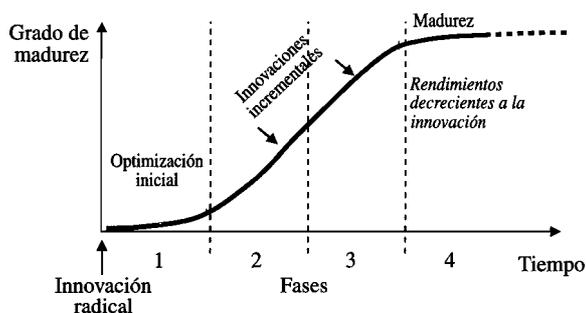
1. Las trayectorias tecnológicas y la acumulación de experiencia

Pese a sus variaciones específicas, gran parte de las tecnologías tiende a seguir una trayectoria similar en cuanto al ritmo y la dirección del cambio y las mejoras —desde la innovación inicial hasta la madurez—, evolución que coincide aproximadamente con la de sus mercados: desde la introducción hasta la saturación⁴ (gráfico 4).

⁴ Abernathy y Utterback (1975), Dosi (1982) y Sahal (1985). Entre los libros de texto sobre la gestión de negocios cabe señalar a Cundiff y otros (1973) y Kotler (1980). Una sinopsis amplia aparece en Coombs y otros (1987) y Dosi (1988). La interpretación completa de las relaciones entre la tecnología, la economía y las políticas figura en la obra clásica de Freeman (1974) acerca de la economía de la innovación, y en la versión actualizada de Freeman y Soete (1997).

GRAFICO 4

La evolución de una tecnología: Una trayectoria tecnológica



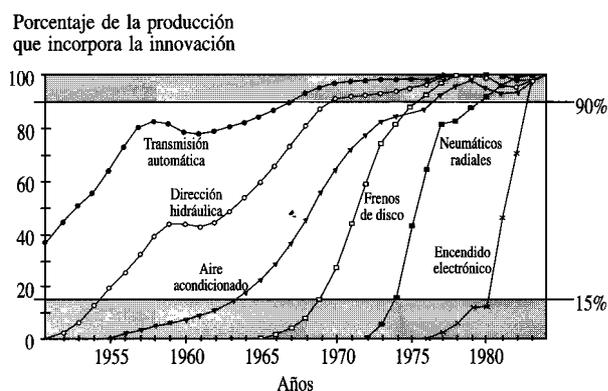
Fuente: Basado Nelson y Winter (1977), Dosi (1982), Freeman y Pérez (1988), Wolf (1912), Abernathy y Utterbak (1975) y otros autores.

Luego que una innovación radical da lugar a la aparición de un nuevo producto, capaz de sustentar el desarrollo de una nueva industria, hay un período inicial de intensa innovación y optimización, hasta lograr la aceptación del producto en el segmento correspondiente del mercado. La interacción con el mercado pronto determina la dirección de las mejoras, que a menudo definen un diseño dominante (Arthur, 1989; David, 1985). Desde ese punto, y a medida que crecen los mercados, se registran innovaciones incrementales sucesivas para mejorar la calidad del producto, la productividad del proceso y la situación de los productores en el mercado. Se culmina en la madurez cuando la nueva inversión en innovaciones tiene rendimientos decrecientes. Según la importancia que tenga el producto, todo el proceso puede durar unos pocos años o varios decenios. En este último caso, las "mejoras" suelen ser modelos sucesivos.

Tras las primeras innovaciones, los que están desarrollando la tecnología adquieren ventajas, no sólo mediante patentes sino también —lo que quizás sea más importante— gracias a la experiencia acumulada con el producto, el proceso y los mercados. Ello tiende a encerrar los correspondientes conocimientos generales y especializados dentro de las empresas y sus proveedores, haciéndolos cada vez más inaccesibles a nuevos participantes. Esa experiencia, además, acelera la adopción de las innovaciones subsiguientes, por lo que las más recientes son incorporadas rápidamente y es aun más difícil para los rezagados alcanzar a los punteros (véase el gráfico 5, que muestra este fenómeno tomando como ejemplo el caso de innovaciones sucesivas en el automóvil).

GRAFICO 5

Acortamiento del ciclo de las innovaciones tardías: La difusión de las tecnologías sucesivas en la industria automotriz de los Estados Unidos



Fuente: Jutila y Jutila (1986), citado en Grüber (1990, p. 155).

2. Los sistemas tecnológicos y la creación de capacidad social

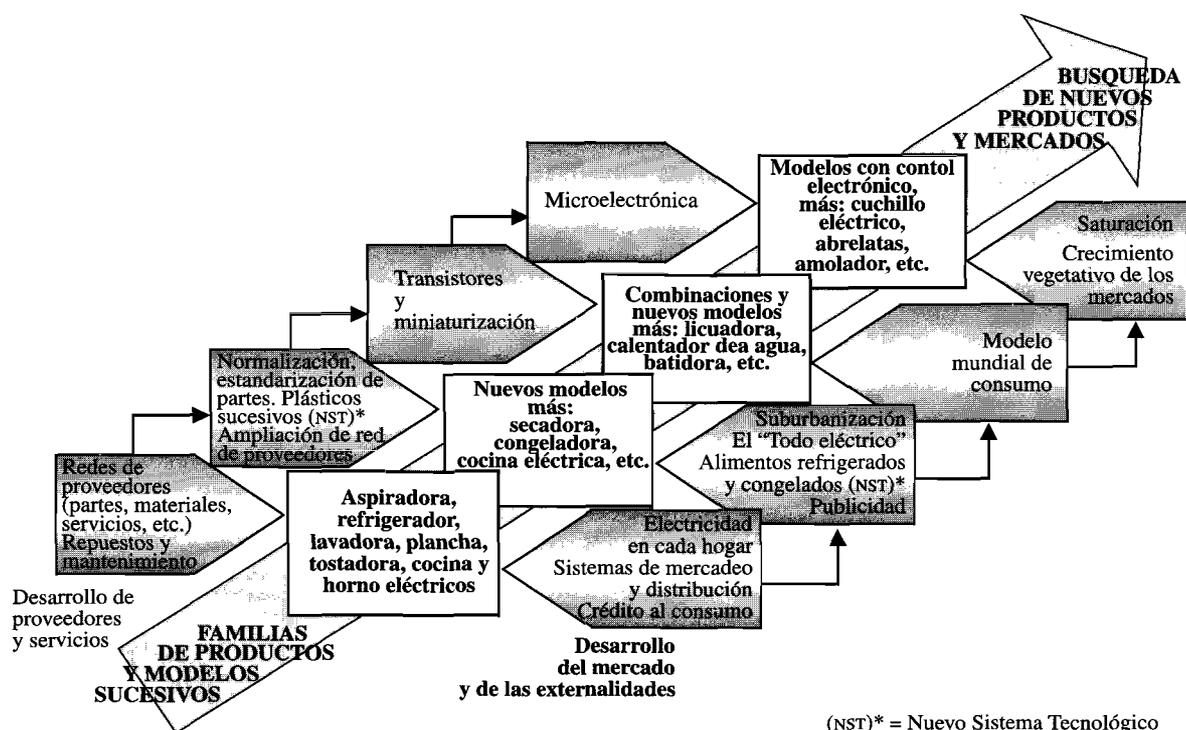
Las tecnologías no se desarrollan en forma aislada sino conectadas unas con otras, en sistemas, apoyándose recíprocamente y aprovechando la experiencia, el desarrollo de proveedores, la educación de los consumidores y otras externalidades creadas por sus antecesores en el sistema (Freeman, Clark y Soete, 1982).

La evolución de los sistemas tecnológicos sigue una trayectoria análoga a la de los productos individuales (gráfico 4). Los nuevos productos representan las mejoras incrementales del sistema. En las dos primeras fases hay muchos productos realmente importantes con un largo ciclo de vida; después, tienden a disminuir en número e importancia, hasta que los últimos son poco significativos y tienen un ciclo de vida breve (como los neumáticos radiales y el encendido electrónico en el gráfico 5).

En el gráfico 6 se presenta un ejemplo estilizado del sistema tecnológico de los aparatos electrodomésticos, que comienza con los refrigeradores, las lavadoras y las aspiradoras, y se amplía después con una serie de nuevos productos y modelos sucesivos de los primeros. Los unos y los otros suelen llegar a la madurez de manera más o menos simultánea junto con la introducción de las últimas innovaciones menores del sistema, como los abrelatas y cuchillos eléctricos. En el gráfico se indica también la forma en que los sistemas se arraigan en determinados territorios gracias a la extensión de la red de proveedores de repuestos y al

GRAFICO 6

Coevolución de un sistema tecnológico y su entorno: Los electrodomésticos



establecimiento gradual del marco regulatorio y otros elementos de facilitación institucional.

Esta creciente interacción de elementos “duros y blandos” es uno de los aspectos a que se refería Abramovitz (1986), cuando criticaba el concepto de desarrollo como la simple acumulación de capital y trabajo y subrayaba la necesidad de adquirir capacidad *social*. Esa interacción también se vincula con la noción de *sistemas de innovación* nacionales o regionales, creados por los agentes que interactúan en el proceso (Freeman, 1993; Lundvall, 1988 y 1992).

La necesidad de formar estas complejas redes de actividades e instituciones que se apoyan recíprocamente explica algunas de las limitaciones a que hace frente el desarrollo cuando se basa en la transferencia de tecnologías maduras. También apoya el argumento de quienes recomiendan aprovechar las tradiciones, la capacidad local y los conocimientos existentes en cada territorio concreto (Porter, 1991). Por último, muestra el tipo de acciones que serían necesarias para apoyar en forma eficaz la supervivencia de empresas de vanguardia en los países en desarrollo.

3. Las revoluciones tecnológicas y la interconexión de los sistemas⁵

Cada revolución tecnológica es un conjunto de sistemas tecnológicos que gradualmente crean las condiciones necesarias para la aparición de nuevos sistemas, todos los cuales siguen principios similares y cuentan con los mismos factores externos. En los gráficos 7 y 8 se ilustran dos de esas explosiones de nuevas tecnologías: la revolución de la producción en serie con sus sistemas sucesivos, que cristalizó alrededor de 1910 y llegó a su madurez en los años sesenta y setenta, y la revolución informática, que se ha venido difundiendo desde los años setenta.

El proceso de multiplicación de innovaciones y sistemas tecnológicos, aguas arriba y aguas abajo de las industrias que forman el núcleo de cada revolución tecnológica, explica el enorme potencial de crecimiento que tiene cada una de estas constelaciones de nuevas

⁵ Freeman y Pérez (1988). Un análisis exhaustivo de cada una de las revoluciones, desde la revolución industrial en Inglaterra, se encuentra en Freeman y Louçã (2001).

GRAFICO 7

La revolución de la producción en serie: Una red creciente de sistemas tecnológicos desplegándose desde 1910

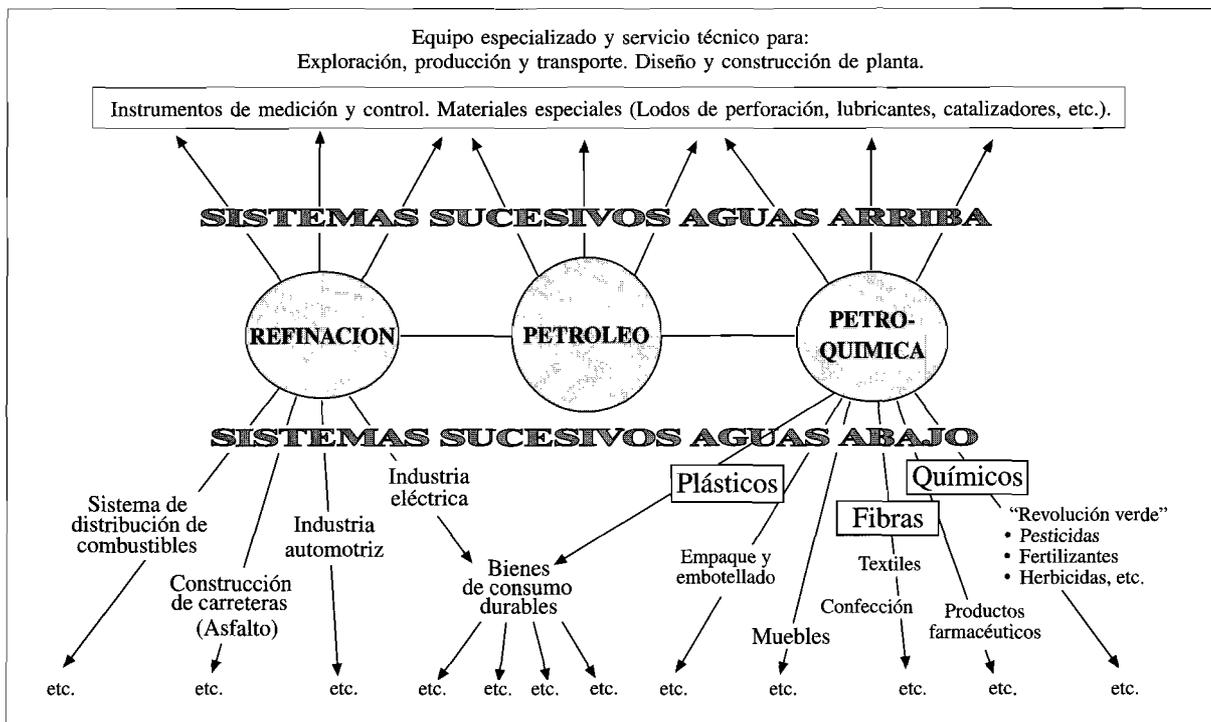
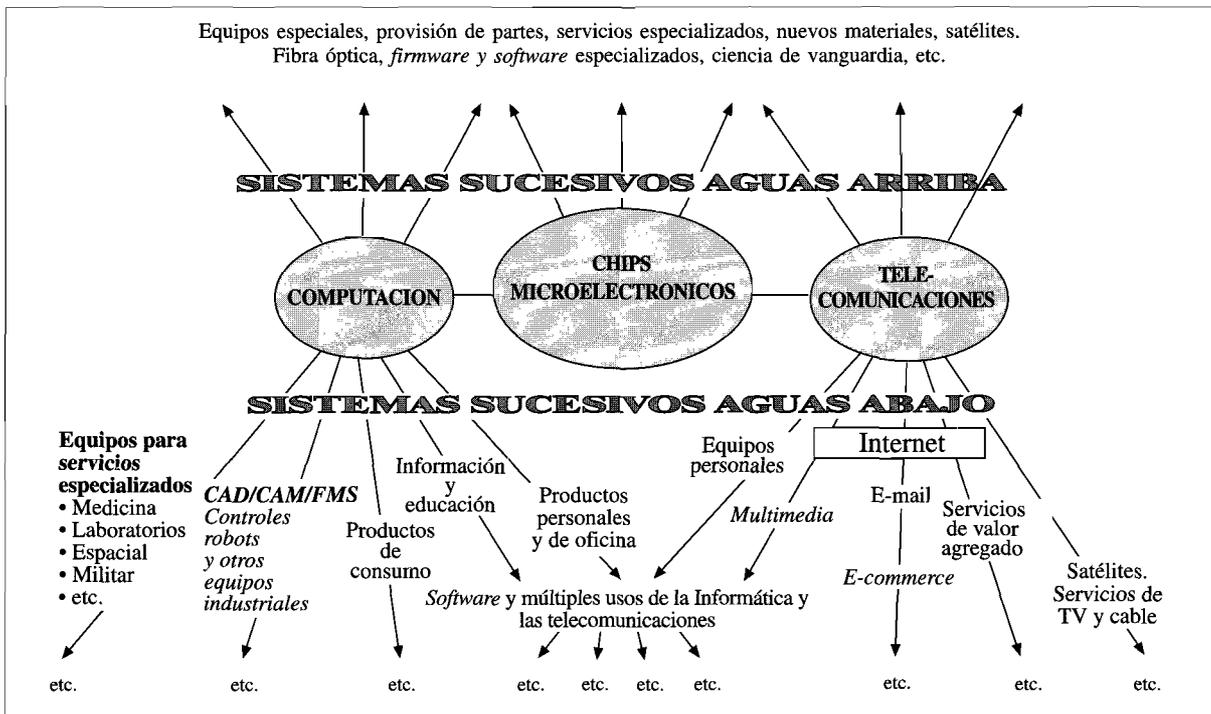


GRAFICO 8

La revolución informática: Una red creciente de sistemas tecnológicos desplegándose desde 1970



tecnologías. Se trata de la apertura de un nuevo y vasto territorio para la innovación, la expansión y el crecimiento. Las innovaciones iniciales marcan el “descubrimiento”, mientras que la plena “ocupación” del territorio corresponde a la fase de madurez y agotamiento.

Los gráficos 4 y 5, proyectados en el tiempo, pueden leerse también como la trayectoria de vida de una revolución tecnológica. En este caso, las “mejoras” incrementales serían los nuevos sistemas tecnológicos sucesivos. Como en los casos anteriores, en el período temprano de crecimiento aparecen muchos sistemas importantes y, a medida que se avanza hacia la madurez, los nuevos sistemas tienden a disminuir, tanto en número como en envergadura.

4. Paradigmas tecnoeconómicos y rejuvenecimiento de todas las actividades

Las industrias maduras existentes ni se estancan ni cohabitan pasivamente con las nuevas industrias. Cada revolución tecnológica aporta tecnologías genéricas y ubicuas, así como nuevas prácticas de organización que dan lugar a un aumento significativo de la productividad potencial de la mayoría de las actividades existentes. Los principios en que se basa ese proceso modernizador se incorporan gradualmente a un modelo de práctica óptima que hemos denominado “estilo tecnológico” o “paradigma tecnoeconómico”.⁶ El resultado es un rejuvenecimiento gradual de toda la estructura productiva, de modo que las industrias maduras actualizadas puedan volver a comportarse como industrias nuevas, en cuanto a dinamismo, productividad y rentabilidad.

Este proceso podría explicar la decepción de quienes, en el Diálogo Norte-Sur de los años setenta, abrigan la esperanza de trasladar las industrias maduras al mundo en desarrollo en forma permanente. Desde los años ochenta se ha modernizado una industria tras otra; incluso una industria tan tradicional como la confección ha sido rejuvenecida y puesta en una senda innovadora, con mercados segmentados (Hoffman y Rush, 1988; Mytelka, 1991).

5. El cambio de paradigma como cambio del sentido común gerencial

Un paradigma tecnoeconómico articula los modelos técnico y organizativo para aprovechar al máximo el potencial de la revolución tecnológica correspondiente. Cada paradigma proporciona un nuevo conjunto de principios de “sentido común” que sirven para orientar la toma de decisiones de empresarios, innovadores, gerentes, administradores, ingenieros e inversionistas hacia la máxima eficiencia y eficacia, tanto en las actividades nuevas como en las viejas. Para quienes habían obtenido resultados satisfactorios con el paradigma anterior, el proceso de adopción de uno nuevo puede resultar devastador. Además de exigir el abandono de una experiencia adquirida con gran esfuerzo, es como si el mundo se parara de cabeza (Peters, 1989; Coriat, 1991).

El gráfico 9 muestra cómo, con el paso del paradigma de la producción en serie al modelo de redes flexibles, se transforman los criterios de gestión en todos los campos, desde la selección y diseño del producto a las estructuras organizacionales; los modos de funcionamiento y las relaciones con el personal.

Fenómenos como la globalización y la tendencia hacia la descentralización política también guardan estrecha relación con el cambio de paradigma, con las nuevas posibilidades que ofrece y con la manera más eficaz de aprovecharlas. Puede considerarse que la descripción schumpeteriana de las revoluciones tecnológicas como procesos de “destrucción creadora” no se aplica sólo a la economía sino también a las políticas y las instituciones.⁷

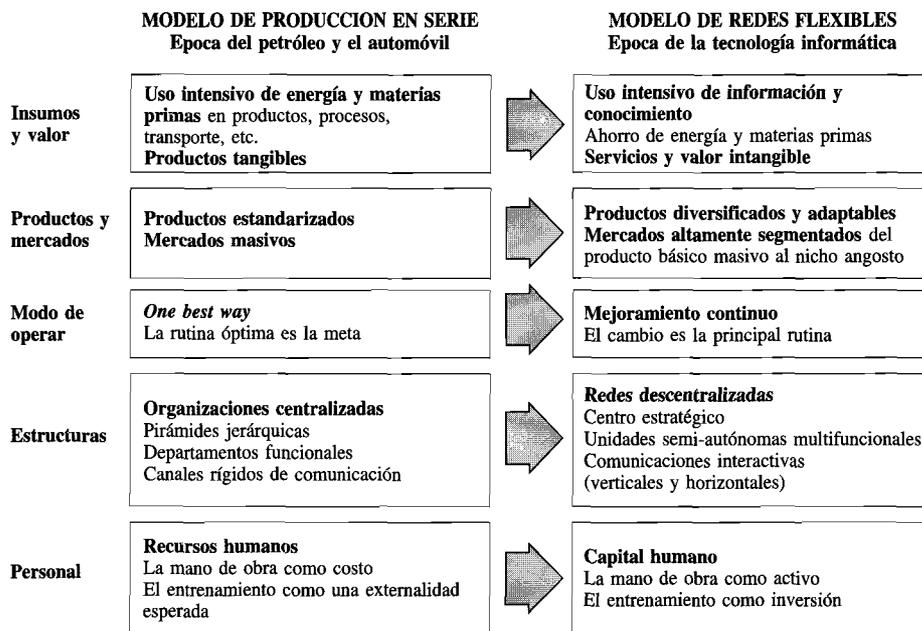
El proceso de transformación no es fácil; la transición a las nuevas prácticas puede demorar dos o tres décadas. A la larga, el nuevo paradigma se convierte en el sentido común general y se considera como el estado natural y normal.

Los recién llegados, es decir, los que no han tenido una experiencia exitosa con el paradigma anterior, pueden reorientar sus esfuerzos hacia el aprendizaje de las nuevas prácticas, mientras los líderes establecidos tienen que “desaprender” gran parte del viejo paradigma y adoptar el nuevo. Mucha de la experiencia adquirida y una cantidad considerable de las inversiones realizadas en el contexto anterior se vuelven obsoletas

⁶ Pérez (1983 y 1986). La expresión toma la noción de paradigma tecnológico propuesta por Dosi (1982) para describir las trayectorias de las distintas tecnologías, y la engloba en un concepto más amplio que define una trayectoria común “metaparadigma”.

⁷ Las empresas del mundo en desarrollo han tenido que vivir una doble transición al tener que renunciar al modelo proteccionista (véase Pérez, 1996).

GRAFICO 9

Cambio de Paradigma

Un cambio en el "sentido común" tecnológico y gerencial

y tienen que ser reemplazadas. El proceso de renovación es largo y difícil, por lo que los recién llegados tienen cierta ventaja, la que puede ser respaldada con

inversiones tempranas en la nueva infraestructura y la creación de instituciones adecuadas para facilitar el proceso.

IV

El desarrollo como proceso de aprender a aprovechar oportunidades cambiantes

El cuadro trazado a grandes rasgos caracteriza la evolución tecnológica como un proceso con períodos de continuidad y discontinuidad enraizados en la naturaleza de la competencia en el sistema capitalista. A nivel microeconómico, cada una de las innovaciones radicales representa una discontinuidad seguida por una evolución constante, hasta que la reducción de las posibilidades de aumentar la productividad y los beneficios impulsa la búsqueda de otras innovaciones radicales. A escala macrosistémica las revoluciones tecnológicas sucesivas irrumpen en el sistema económico, trayendo consigo constelaciones de nuevos productos, tecnologías e industrias. Estas discontinuidades funda-

mentales inducen grandes oleadas de crecimiento, al principio en el núcleo de los países industrializados, donde además de la expansión explosiva de las industrias nuevas abarcan y rejuvenecen gradualmente a la mayoría de las industrias existentes. Al final, cuando el conjunto se acerca a la madurez, el proceso se difunde hacia la periferia, mientras que en los países centrales se está gestando ya la próxima gran oleada innovadora.

Los países en desarrollo persiguen, pues, un blanco móvil, que no sólo avanza constantemente, sino que también cambia de dirección aproximadamente cada medio siglo. Si se descarta la autarquía como opción,

el desarrollo es cuestión de aprender a practicar este juego de desplazamiento y variación constantes, que es también un juego de poder.

¿Sería ésta otra versión de la teoría de la dependencia? Es indudable que implica una noción de complementariedad norte-sur y centro-periferia; al mismo tiempo, ofrece, sin embargo, la posibilidad de romper el círculo vicioso del subdesarrollo mediante la adopción de políticas apropiadas. Quienes entiendan el juego y lo jueguen bien podrían encontrar la forma de dar un salto adelante y alcanzar el desarrollo. Las verdaderas lecciones que enseñan los tigres asiáticos no radican en recetas repetibles sino en la comprensión de la dinámica específica que hizo posible el desarrollo, principalmente el hecho de que las condiciones más favorables para avanzar se dan durante los períodos de cambio del paradigma.

1. Las transiciones de paradigma como doble oportunidad tecnológica

Durante un período de unos 20 años o más, durante la transición de un paradigma a otro, coexisten las tecnologías viejas con las nuevas. El grueso de las tecnologías maduras del paradigma anterior se va estirando al máximo, intentando superar la limitación al crecimiento de su productividad y de sus mercados desplegándose geográficamente para sobrevivir. Esto

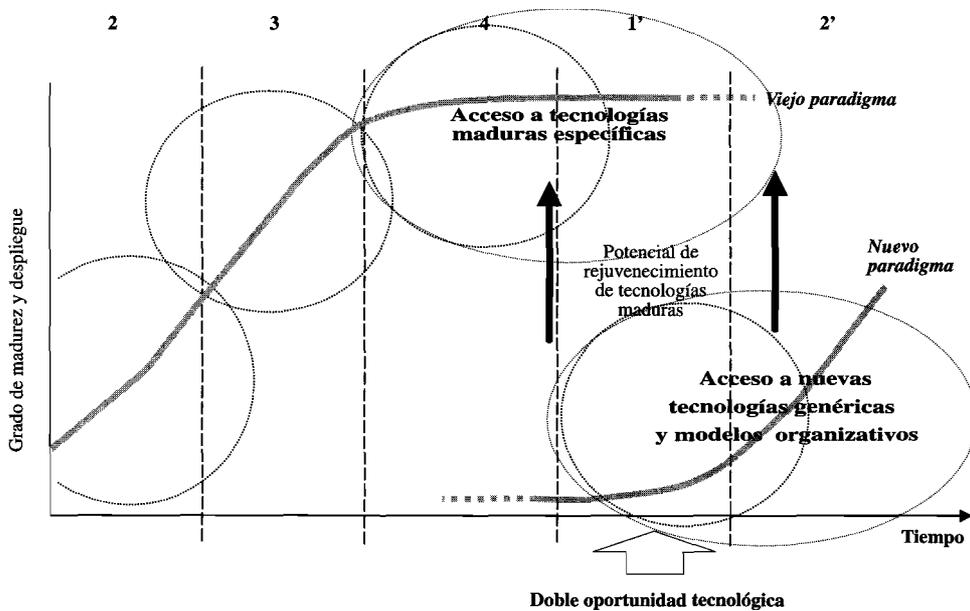
ocurre al tiempo que las nuevas tecnologías se expanden, florecen y crecen rápidamente y con grandes márgenes de beneficio. Eso caracterizó los decenios de los setenta y los ochenta en los países desarrollados, dando lugar a tendencias centrífugas, en que los ricos, los modernos y los exitosos se hacen más ricos, y los pobres y débiles se empobrecen más. Sin embargo, y paradójicamente, en este período, de las peores condiciones sociales y económicas, aparecen las mejores oportunidades.

Durante la transición entre paradigmas se abren simultáneamente las dos mayores ventanas de oportunidad: la fase uno, de las nuevas tecnologías, y la fase cuatro, de las maduras (gráfico 10).

Aunque los productos maduros pueden servir para lograr el crecimiento durante cierto tiempo, no son capaces de propulsar un proceso de avance acelerado del desarrollo, porque su potencial de innovación está en buena medida agotado. Sin embargo, durante las transiciones de paradigma se abre una excelente oportunidad para dar un salto adelante. Las nuevas tecnologías genéricas y los principios de organización pueden aplicarse para modernizar y rejuvenecer las tecnologías maduras (e incluso las tecnologías tradicionales), como ocurrió, por ejemplo, en el sector del automóvil y en otras industrias en Japón, las industrias de la construcción naval y el acero en la República de Corea, los instrumentos quirúrgicos en Pakistán (Nadvi,1999), las

GRAFICO 10

La transición como la mejor oportunidad para dar un salto adelante



exportaciones de flores frescas de Colombia y las de salmón fresco de Chile.⁸ Durante la transición, también es posible tratar de ingresar directamente a las nuevas industrias, como lo hicieron muchas empresas del mundo en desarrollo con productos microelectrónicos y *software*. El problema radica luego en cómo atravesar exitosamente las fases dos y tres. Muchas de las brillantes estrellas tempranas desaparecieron en el intento. Mantenerse en la carrera exige creciente apoyo por parte del entorno, innovación constante, inversiones de uso intensivo de capital y, probablemente, una gran capacidad de maniobra en cuanto a mercados y alianzas. Los *chips* de memoria de la República de Corea, las unidades de disco de Singapur y los clones informáticos de Asia son ejemplos de ese tipo de éxito, aunque cada uno en condiciones muy específicas.

En la actual transición de paradigma surgió una tercera posibilidad muy importante en el contexto de la globalización. A diferencia de la forma cómo se desplegó el paradigma de la producción en serie, en el que las industrias primero conquistaron el mercado nacional y luego invadieron el internacional, muchas industrias del presente paradigma han funcionado en el plano mundial desde la primera fase. Ello ha abierto la posibilidad de participar en redes globales en diversos roles y con distintos tipos de arreglo (Hobday, 1995; Radošević, 1999). También ha permitido producir localmente para exportar por conducto de redes globales de comercialización, ya sea como empresas independientes u organizando grupos cooperativos tipo "cluster".⁹

2. "Danzar con lobos"¹⁰ o la cuestión de las estructuras del poder

Para comprender las condiciones de acceso a la tecnología en forma cabal es necesario considerar las estructuras del poder. La naturaleza cambiante de las barreras de ingreso guarda estrecha relación con los niveles y formas de competencia y de concentración en la industria de que se trate. La naturaleza de cada fase determina el comportamiento de las empresas interesadas y modifica gradualmente su principal foco de atención y sus intereses.

El cuadro 1 resume los cambios en los patrones de competencia y en las estructuras del poder, típicos

de la evolución de las industrias, sus tecnologías y sus mercados. También indica la amplitud de la ventana de oportunidad existente en cada fase y las condiciones que deben cumplir empresas que aspiren a ingresar al sector, ya sea en forma dependiente (es decir, formando parte de la estrategia de las empresas propietarias), o de manera autónoma, entrando al mercado en competencia directa.

Este esquema estilizado no puede representar todos los casos, ni cae en el ámbito de este breve trabajo examinar todas las variaciones y sutilezas en juego. Sin embargo, el cuadro puede servir como marco de referencia para plantear algunas observaciones importantes:

i) Dado que siempre habrá productos e industrias pasando por las distintas fases, hay que estar consciente y mantenerse informado sobre la fase de evolución de las tecnologías específicas y de los patrones de competencia prevalecientes en los diversos segmentos de mercado, para poder identificar los intereses de posibles aliados o competidores y evaluar sus fortalezas. Este proceso será útil también para estimar el valor de los activos propios y las posibilidades de la empresa, con miras a mejorar el proceso de toma de decisiones y el diseño de la estrategia de negociación.

ii) También es importante identificar la fase de despliegue en que se encuentra la revolución tecnológica. Como las revoluciones implican la coevolución de muchos sistemas, durante las primeras décadas de despliegue de las mismas habrá muchas tecnologías nuevas importantes en las fases uno y dos, mientras que en las décadas posteriores tienden a predominar las tecnologías que se aproximan a las fases de madurez (tres y cuatro) hasta que se superponen con las del nuevo paradigma en la transición siguiente. Así pues, las ventanas de oportunidad de cada tecnología están fuertemente marcadas por el contexto más amplio de la difusión del paradigma. Ello afecta tanto las estrategias empresariales como las de los países.

iii) Por último, la selección entre el ingreso dependiente o el autónomo está determinada en alto grado por las condiciones de la empresa específica. Es preciso también conocer la evolución de las estructuras de poder, a fin de identificar claramente los intereses actuales y futuros de los posibles socios o competidores. Cuanto más débil sea el participante tanto más importante será que aprenda a bailar con los lobos poderosos (e incluso a distinguir entre lobos y descubrir cómo atraerlos).

Por supuesto, no todas las tecnologías están abiertas a la negociación. También puede ocurrir que sea necesario el enfrentamiento y se llegue a un juego de

⁸ Estos y otros ejemplos se describen en CEPAL (1990).

⁹ Schmitz y Knorringa (1999) y Schmitz y Nadvi (1999). Véase también IDS Collective Efficiency Research Project (2001).

¹⁰ Utilizado con un sentido similar por Mytelka (1994).

CUADRO 1

Los cambios en los patrones de la competencia y las estructuras del poder como condicionantes de las posibilidades de ingreso, según la fase de evolución tecnológica

Resumen estilizado

	Fase en la trayectoria de vida del producto y su tecnología			
	1. Introducción	2. Crecimiento temprano	3. Crecimiento tardío	4. Madurez
Foco: factores competitivos	<i>Calidad del producto; prueba del mercado</i>	<i>Eficiencia productiva; acceso al mercado</i>	<i>Escala y poder de mercado</i>	<i>Menores costos</i>
Competencia y poder	<i>Muchos competidores nuevos Resultado impredecible</i>	<i>Industria tomando forma; firmas en crecimiento y lucha por los mercados; Emergencia de líderes</i>	<i>Tendencia a la concentración; estructuras gigantes y complejas; oligopolios, carteles, etc.</i>	<i>Poder financiero. Búsqueda de nuevas oportunidades rentables y de soluciones para alargar la vida de las existentes</i>
INGRESO AUTÓNOMO				
Tamaño de ventana	Amplia	Estrecha	Muy estrecha	Ampliándose
Base para intentar ingreso autónomo	<i>Conocimiento: capacidad para imitar e innovar (sin violar patentes) "know how" técnico local para crear nicho especializado</i>	<i>Conocimiento más experiencia en tecnología de procesos y mercados (importancia de marcas o de acceso privilegiado al mercado)</i>	<i>Experiencia, potencia financiera y control del mercado</i>	<i>Ventajas comparativas en costos Capacidad de aprendizaje Capacidad de copia</i>
Carácter del ingreso autónomo (iniciado por los retadores)	<i>Libre competencia por aceptación en el mercado y quizás por el diseño dominante; las patentes pueden ser importantes</i>	<i>Competencia agresiva por mercados crecientes y altamente rentables Posibles alianzas</i>	<i>Absorción o exclusión de los participantes más débiles Posible cartelización</i>	<i>Competir con otros productores de bajo costo; compra (o copia) de tecnologías maduras y "know how" o hacer innovaciones rejuvenecedoras</i>
INGRESO DEPENDIENTE				
Tamaño de ventana	Estrecha	Muy estrecha	Ampliándose	Muy amplia
Base para negociar ingreso dependiente	<i>Ventajas comparativas o dinámicas; activos complementarios</i>	<i>Mercado atractivo Competencia como proveedor o acceso ventajoso a recursos o mercados</i>	<i>Mercado importante Externalidades existentes o creables; otras formas de apuntalar ganancias</i>	<i>Ventajas comparativas en costos Acceso a financiamiento Capacidad de aprendizaje</i>
Carácter del ingreso dependiente o en alianza (usualmente iniciado por el dueño)	<i>Alianzas; negociaciones de beneficio recíproco para compartir capacidades y/o activos complementarios (para fortalecer el potencial competitivo)</i>	<i>Como proveedor o representante comercial</i>	<i>Como parte de la estructura (en calidad de proveedor, productor, distribuidor o cualquier otro que sirva a la estrategia de poder y expansión de la empresa dueña)</i>	<i>Contratos de producción o empresas mixtas en negociaciones de beneficio recíproco (transferencia de tecnologías maduras y del acceso al mercado)</i>

suma cero. Lo que sí hay que evitar es negociar acuerdos de beneficio mutuo como si fueran enfrentamientos. Es ingenuo creer que con las políticas de sustitución de importaciones o de promoción de exportaciones se les estaban imponiendo condiciones y restricciones a las empresas transnacionales o se les estaba obligando a establecerse en el país. En ambos casos se

estaba negociando, en la práctica, un marco regulatorio y de incentivos que solucionaba al mismo tiempo los problemas de ambas partes. Esto indica que si se identifican los intereses y las necesidades de los posibles aliados en cada momento, se evita el peligro de apuntar al blanco equivocado y se negocia conociendo el valor de las propias ventajas competitivas.

Históricamente, los procesos de crecimiento y desarrollo rápidos —ya sea que vengan adelantando desde atrás o llegando a las primeras filas— han sido fruto de procesos bien llevados de desarrollo tecnológico (Lall, 1992; Bell y Pavitt, 1993a; Reinert, 1994;

Freeman, 1994; Von Tunzelmann, 1995). En general, éstos se han basado en el establecimiento de juegos sucesivos de suma positiva con los más avanzados, y en la disposición de cambiar de juego según vayan evolucionando el contexto y las estructuras.

V

La experiencia acumulada y las ventanas futuras de oportunidad

Una mirada retrospectiva a la historia reciente del mundo en desarrollo y a las distintas estrategias aplicadas nos revela como, consciente o intuitivamente, se montaron sucesivos juegos de suma positiva entre el interés de las empresas de los países industrializados y el de los países en desarrollo. Un análisis de esta experiencia puede ayudar a mirar hacia el futuro con criterios mejor fundados. Sin embargo, como siempre sucede con las lecciones históricas, hay que distinguir entre lo recurrente y lo específico en cada caso. Hay patrones de cambio que se repiten en cada paradigma, pero cada uno es en esencia único en su género y debe analizarse en sus características singulares.

1. Inventando y reinventando estrategias de desarrollo

La era moderna de la intervención estatal deliberada en el proceso de industrialización de los países del tercer mundo se perfiló con claridad en el decenio de 1950, cuando un número creciente de industrias de producción en serie se hallaba en la fase tres, tratando de ampliar mercados, persiguiendo economías de escala, formando oligopolios y abriendo canales internacionales de comercialización. La *industrialización por sustitución de importaciones*, subvencionada por el Estado y protegida por barreras arancelarias, fue el juego de suma positiva establecido entonces. Las empresas internacionales multiplicaron lo que eran sus mercados de productos finales, exportando cantidades mucho mayores de partes a sus filiales en el exterior, las cuales, además, tenían mayores márgenes de beneficio. En los países en desarrollo, por su parte, aunque estas fábricas fueran sólo de “ensamblaje con destornillador”, se generó —tanto en ellas como en las empresas y organizaciones estimuladas por su demanda—

un medio propicio para el aprendizaje del personal directivo y los trabajadores. Sus exigencias de servicios de construcción, carreteras, puertos, transporte, electricidad, agua y comunicaciones, estimularon la modernización del medio circundante y el desarrollo de muchas capacidades complementarias.

A mediados del decenio de 1960, algunos países comenzaron a enfrentar los límites del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, al tiempo que en los países adelantados muchos productos e industrias estaban alcanzando la fase cuatro, de madurez y agotamiento del dinamismo. Las políticas de *transferencia de tecnología y promoción de exportaciones* surgieron entonces como una nueva relación de beneficio mutuo. El proceso supuso la transferencia de tecnologías maduras a empresas públicas y privadas, así como la instalación de filiales de producción para la reexportación en lugares con mano de obra barata. Ya para el decenio de 1970, las empresas transnacionales estaban empeñadas en el proceso de *redespliegue industrial*, mediante el cual trasladaban una parte creciente de sus actividades productivas a países en desarrollo, generando así una corriente importante de exportaciones hacia los países adelantados. Los “milagros” del Brasil y la República de Corea y las zonas francas industriales de muchos países dieron la impresión de que estaba surgiendo un *nuevo orden económico internacional*. Se inició entonces el Diálogo Norte-Sur para negociar la concreción de esas esperanzas.

Al abrir el decenio de 1980 volvió a cambiar la situación. Muchos de los productos de la revolución microelectrónica, que había hecho irrupción a comienzos de los años setenta, estaban alcanzando la fase dos. Por otra parte, los japoneses habían revitalizado la industria automotriz y su nuevo paradigma de organización estaba transformando radicalmente a sus

competidores en los Estados Unidos y Europa (Altshuler y otros, 1984). El fenómeno del estancamiento con inflación acompañó la llegada a la fase de madurez de la mayoría de las viejas industrias de los países avanzados; los mercados de exportación comenzaron a contraerse y se desencadenó la crisis de la deuda en el tercer mundo. Había que formular una nueva estrategia.

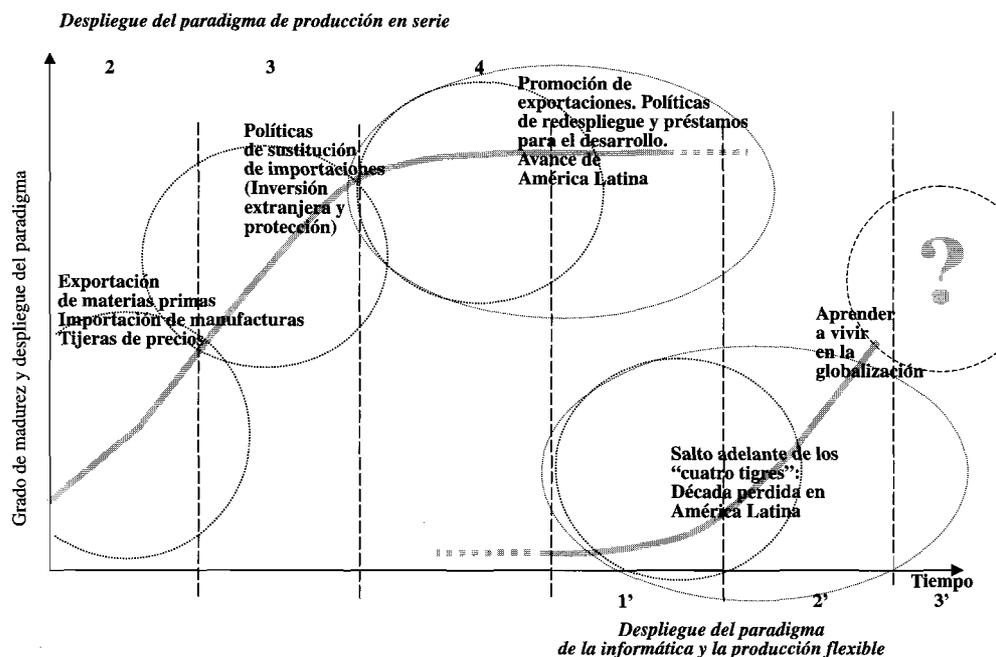
Sin embargo, la mayor parte de América Latina no lo hizo, y el resultado fue lo que acertadamente se llamó *la década perdida*. En cambio, los “cuatro tigres” de Asia dieron un salto adelante conquistando mercados desde la retaguardia y en los márgenes de las industrias revolucionarias de alto crecimiento. También revitalizaron las tecnologías maduras con prácticas modernas e ingresaron en las redes de empresas mundiales en calidad de proveedores de piezas y componentes como fabricantes de equipos de marca (OEM). Huelga subrayar el intenso proceso de aprendizaje y la importancia atribuida al capital humano y a la absorción activa de tecnología como factores explicativos de esos logros (Amsden, 1989, cap.9; Bell y Pavitt, 1993b), tan distintos de las prácticas más pasivas de transferencia tecnológica típicas de los países latinoamericanos y africanos, así como del resto de Asia durante ese período.

El gráfico 11 muestra cómo, desde los años cincuenta hasta ahora, se fueron adaptando las estrategias de desarrollo a las oportunidades creadas, por la maduración de un paradigma y el despliegue inicial del siguiente.

El decenio de 1990 se caracterizó por el desarrollo impetuoso de la nueva infraestructura de telecomunicaciones y su aplicación en la estructuración de las industrias emergentes y la modernización de las existentes. Al llegar una industria nueva tras otra a la fase dos comenzó una intensa competencia por posiciones en el mercado. Desde entonces fueron apareciendo variadas posibilidades para las empresas de los países en desarrollo, derivadas de un conjunto de nuevos fenómenos, como: la emergencia de las empresas y los mercados globalizados, las pugnas por imponer diseños dominantes y otras normas, la constitución de redes complejas de colaboración a escala mundial, el fortalecimiento del poder de las marcas registradas en el mercado, la búsqueda de ventajas, tanto dinámicas como estáticas, para la ubicación geográfica de las distintas actividades, el interés en adaptar los productos a determinados segmentos del mercado, la tendencia a la subcontratación externa (*outsourcing*) y otros comportamientos conexos. La calidad y la cantidad de oportunidades que de allí derivan han variado en

GRAFICO 11

Las oportunidades como un blanco móvil: Estrategias de desarrollo cambiantes según las fases de despliegue de paradigmas sucesivos



función de las condiciones y la disposición de los diferentes agentes económicos y de los países donde operan.

La experimentación en los países en desarrollo ha sido muy diversa, tanto en los métodos como en los resultados: abarca desde los modernos contratos de maquiladoras y fabricación de equipo de marca (*OEM*) hasta las prácticas de las empresas asiáticas independientes y altamente competitivas, pasando por distintos tipos de empresas mixtas y alianzas (Hobday, 1994). También se ha registrado un gran crecimiento de los conglomerados locales interconectados en industrias específicas (como los programas de la India en materia de *software*), algunos de los cuales han alcanzado éxito en los mercados de exportación. En este período, los “cuatro tigres” asiáticos siguieron avanzando, estimulando la producción en otros países de Asia sudoriental y en China. En general, los países y empresas con estrategias exitosas han mostrado capacidad para aprender a vivir en la globalización.

Cada una de las estrategias sucesivas ha tenido ventajas y desventajas, beneficios y efectos negativos. Algunos países han avanzado a pasos agigantados, otros han dado pequeños pasos o no han logrado avanzar; algunos han conservado los beneficios obtenidos, otros los han perdido y han sufrido un retroceso. Algunos de los reveses pueden deberse al hecho de haberse aferrado a políticas que ya han dejado de ser eficaces. Hay que admitir que los resultados generales son desalentadores. Esto puede llevar al desencanto o bien al reconocimiento de la gran dificultad que supone reducir la brecha y de la necesidad de una mayor comprensión de la naturaleza de los problemas y las oportunidades.

2. Cómo afrontar la próxima etapa

Tarde o temprano en el nuevo siglo se crearán las condiciones para la plena realización del potencial de creación de riqueza que ofrece la era de la informática. El decenio de 1990 fue una etapa de experimentación en todas partes: dentro y fuera de las empresas globales, en los países, regiones, ciudades y localidades, en la economía, en los gobiernos y otras instituciones, y en los distintos niveles de la sociedad. En consecuencia, el sentido común del paradigma de redes flexibles se ha difundido ampliamente y se está convirtiendo en la manera normal de ver y hacer las cosas.

El comienzo del siglo XXI marca el paso hacia la tercera fase, o período de crecimiento tardío del

actual paradigma.¹¹ Muchas industrias están también alcanzando la fase tres de sus trayectorias, por lo cual buscan economías de escala y tienden a la oligopolización para moderar la libre competencia. Los acuerdos, las fusiones, las absorciones y otros arreglos están dando lugar a la concentración mundial de muchas industrias importantes en unas pocas megaempresas o grandes alianzas globales.¹² Más aun, el creciente poder de la intermediación, gracias a su control del acceso a la clientela, podría llevar a una versión moderna de las antiguas compañías mundiales de comercio (*trading companies*), basada ahora en el poder de la informática y las telecomunicaciones.¹³ Estas empresas gigantes podrían convertirse en inmensos “paraguas” globales que abarcaran toda la diversidad mundial en su especialidad y todos los segmentos —desde los nichos más especializados o suntuarios hasta los productos o servicios más estandarizados y más baratos—, comprando y vendiendo a lo largo y ancho del planeta y ubicando cada actividad allí donde encuentre mayores ventajas.

Para el mundo en desarrollo, la próxima etapa puede ser un período muy complejo de acomodación a las nuevas estructuras emergentes de poder. Para las empresas, las localidades, las regiones y los países, el descubrir qué tipos de juegos de suma positiva son posibles con estos gigantes puede definir la naturaleza de la próxima ventana de oportunidad. Tratar de crear redes locales o regionales, ya sea independientes o en conexión con las redes globales, podría aun ser posible cuando existan ventajas locales muy específicas. Por supuesto, los países y las empresas que han adquirido capacidad tecnológica y de organización, comercialización y negociación estarán en condiciones mucho mejores ya sea para encontrar un acomodo favorable bajo los “paraguas” globales o para ubicarse audazmente fuera de ellos. La cooperación entre empresas, regiones o países puede aumentar el poder de negociación de los protagonistas y agentes, tanto los fuertes como los débiles.

La formulación de estrategias exitosas exige, por lo tanto, evaluar las condiciones y la capacidad acumulada en el país, la región, la empresa o la red en

¹¹ Para un análisis más completo de las fases en el despliegue de un paradigma y el papel que cumple el capital financiero en el proceso, véase Pérez (por publicarse 2002).

¹² Véanse Chesnais (1988 y 1992), Bressand (1990), Klepper y Kenneth (1994) y Castells (1997).

¹³ Véanse Bressand y Kalypso, eds. (1989) y Kanellou (2000).

cuestión, a fin de aprovechar la próxima ventana de oportunidad (no la que ya se está cerrando), al tiempo que se reconocen, adoptan y adaptan el potencial y las

características del paradigma pertinente. A continuación se examinan algunas de las implicaciones de estas características.

VI

Cómo abordar el desarrollo en el contexto del paradigma actual

El crecimiento acelerado de empresas, localidades y países depende de la disponibilidad de un amplio potencial tecnológico y una forma de organización adecuada para aprovecharlo. Cualquiera sea el punto de partida y el objetivo que se persiga, es probable que en la época actual el éxito dependa de cuán profundamente se asimile la lógica del nuevo paradigma y cuán creativamente se le adopte y adapte en todos los niveles de la sociedad.

Las viejas pirámides centralizadas de la producción en serie atiendan eficazmente las necesidades de empresas y gobiernos, universidades, hospitales y organizaciones privadas y públicas de toda índole. Desde hace más de veinte años, las empresas modernas, ya sean internacionales o locales, se han estado reestructurando a fondo y han comprendido rápidamente las ventajas de las redes y de las organizaciones que aprenden.¹⁴ Para los gobiernos ha llegado el momento de experimentar en la misma dirección.

1. La tecnología al centro de las estrategias de desarrollo

Es un hecho ampliamente reconocido que el crecimiento de la economía japonesa, hasta constituirse en la segunda economía del mundo (y mantenerse allí a pesar de su crisis) entrañó un proceso de prospectiva tecnológica encaminado a determinar colectivamente el camino que debía seguirse, así como intensas actividades de aprendizaje, capacitación e innovación (Peck y Goto, 1981; Irvine y Martin, 1985). El avance de los "cuatro tigres" de Asia desde la retaguardia también supuso una labor de educación y aprendizaje en gran escala (Ernst, Ganiatsos y Mytelka, eds., 1998).

Además, las empresas globales que han tenido éxito han reformulado sus estructuras y prácticas para promover un continuo proceso de aprendizaje y mejoramiento. La gestión del conocimiento (Nonaka, 1995; Burton-Jones, 1999; Lamoreaux y otros, eds., 1999) se está convirtiendo en una preocupación fundamental: las empresas no sólo organizan cursos regulares de capacitación a todo nivel, sino que algunas también han creado sus propias "universidades" (Wiggenhorn, 1990).

En los países en desarrollo, es una ilusión creer que puedan lograrse avances significativos sin esfuerzos equivalentes. No hay fórmulas mágicas para lograr el desarrollo sin dominio tecnológico, entendido en el sentido elemental de incorporar en personas el necesario "know-how" social, técnico y económico. Esta realidad, plenamente reconocida en el pasado, se perdió de vista en las peculiares condiciones de las políticas de sustitución de importaciones. Estas permitieron, durante un período, que muchos países lograran extraordinarios resultados en materia de crecimiento, invirtiendo en instalaciones, equipos y tecnologías maduras, sin tener que hacer esfuerzos intensos de aprendizaje y capacitación.

En este nuevo paradigma, en particular, cobra mayor importancia que nunca el desarrollo de la capacidad para aprovechar la información y el conocimiento en aras de la innovación. Tal vez el sentido más provechoso de la expresión "sociedad del conocimiento" (Castells, 1997; Mansell y Wehn, eds., 1998) sea el de la creación de condiciones para que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a la información y la utilicen. Por consiguiente, el fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje individual y social para generar riqueza constituye un modo fundamental de aumentar el potencial de desarrollo.

Por ello, la tecnología debe ocupar un lugar central, y no periférico, en las políticas de desarrollo. En

¹⁴ Nonaka (1994), Senge (1990) y Lundvall (1997); véase también el sitio web del proyecto DRUID (DRUID, 2001).

la práctica, esto significa una manera diferente de concebir estrategias, y exige una reformulación completa tanto de los sistemas de educación y capacitación como de las políticas de ciencia y tecnología.

En la reforma educativa es preciso actualizar y mejorar la calidad de los programas técnicos y, lo que es quizás más importante, transformar radicalmente los métodos, los objetivos y los instrumentos de la enseñanza para hacerlos relevantes para el futuro y compatibles con las nuevas formas de organización (Pérez, 1991 y 2000; CEPAL, 1992) Esa reforma debe inducir a los estudiantes a hacerse responsables de sus propios procesos de formación; debe poner el acento en el proceso de “aprender a aprender” y de “aprender a cambiar”; debe fomentar la labor creadora en equipo, aprendiendo a articular problemas y a evaluar soluciones alternativas; debe encontrar los medios para brindar acceso a Internet y al mundo de la informática; y debe crear las condiciones necesarias para dotar a los estudiantes, no tanto de capacidad de respuesta cuanto de “capacidad de pregunta” y de habilidad para procesar información.

Estos conocimientos y aptitudes se están transformando en las condiciones básicas para participar en el lugar de trabajo moderno, donde las empresas enfrentan un entorno en constante evolución que exige el mejoramiento continuo. También permiten a las personas y a los grupos ser responsables de su propia capacidad para generar riqueza, ya sea en calidad de empleados o como empresarios, y proporcionan la capacidad organizativa necesaria para mejorar sus comunidades y organizaciones, bien sea en calidad de miembros activos o como dirigentes.

La otra transformación vital se refiere al sistema de ciencia y tecnología, establecido en la mayoría de los países en desarrollo como un conjunto de instituciones gubernamentales encargadas del desarrollo tecnológico. La experiencia demostró que el aprovechamiento de esa capacidad para incorporar innovaciones al mundo de la producción fue muy escaso. Como la mayoría de las industrias utilizaba tecnologías ya maduras, éstas tenían poca capacidad para absorber los resultados de estos tecnólogos de laboratorio. La consiguiente frustración al tratar de “tender el puente” universidad-industria llevó a la mayoría de los investigadores tecnológicos a convertirse en apéndices de la comunidad científica y a adoptar sus métodos, sus escalas temporales, sus valores y sus actitudes.

En el nuevo contexto, es necesario actuar en dos direcciones: invertir considerablemente en la investigación para el futuro y reconectar el esfuerzo de desa-

rollo tecnológico con el mejoramiento directo e inmediato de las redes de producción y de la calidad de la vida.

Esta transición de un sistema de ciencia y tecnología impulsado por la oferta a una red interactiva con los productores se ha denominado “sistema nacional de innovación” (SNI) (Freeman, 1993; Lundvall, 1988) y definido como “la red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías” (Freeman, 1995).

Se parte del supuesto de que el sistema nacional de innovación es una creación social y no gubernamental. Incluye el entorno en donde se estimula y apoya la innovación; la calidad de los vínculos entre los proveedores, productores y usuarios; el sistema de educación y capacitación; distintas organizaciones públicas y privadas que facilitan el cambio técnico; las leyes, los reglamentos e incluso las ideas y actitudes hacia la tecnología y el cambio (Arocena, 1997).

2. Reinventar el Estado “fuerte”¹⁵

A estas alturas se hace evidente que la dicotomía mercado vs. Estado es inadecuada para abordar los problemas concretos que se examinan en el presente trabajo. Se necesitan tanto los mercados como el Estado, aunque redefinidos y combinados de una nueva manera. En cualquier caso, se desprende del análisis que una estrategia exitosa de desarrollo para un país rezagado, según la lógica del paradigma actualmente en difusión —y especialmente en presencia de las megaempresas globales— exigirá una gran cooperación entre las empresas locales y entre éstas y el Estado a distintos niveles.

Aunque la magnitud y la complejidad de la tarea requieren un Estado fuerte, lo que fue el omnipotente Estado nacional, desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, ha de ser redefinido y reinventado, probablemente siguiendo directrices similares a las aplicadas por las empresas globales modernas.

Nadie sería capaz de sostener que la máxima gerencia de una empresa gigantesca se debilita al descentralizar funciones y otorgar una gran autonomía y poder decisorio a sus directores de productos, fábricas o mercados en todo el mundo. Las computadoras y las telecomunicaciones facilitan el ejercicio efectivo de un liderazgo firme sobre una vasta y creciente estructura

¹⁵ Véanse Reinert (1999), Wade (1990) y Osborne y Gaebler (1994).

integrada por componentes semiautónomos, mediante el seguimiento de directrices estratégicas. Gracias a los canales interactivos de información, es posible supervisar y controlar redes sumamente complejas con componentes flexibles y fuertemente diferenciados.

Esas redes pueden ser imitadas en la nueva configuración del sector público fuerte que se necesita. Como en las revoluciones tecnológicas anteriores, una vez que la tecnología ayuda a definir la configuración óptima de las organizaciones, éstas pueden funcionar eficazmente, incluso sin la tecnología. Ello a su vez permite sentar las bases para la incorporación de la tecnología moderna, cuando sea necesario.

El Estado nacional central puede ejercer su función de liderazgo orientando las actividades de los distintos agentes sociales para que converjan en una dirección general de cambio convenida de común acuerdo. También puede desempeñar un papel fundamental como intermediario entre actores e instituciones emergentes a nivel global o suprarregional y los agentes regionales, locales e incluso municipales o parroquiales, cuya autonomía tiende a ser cada vez mayor.

Se está produciendo también un proceso de difusión del poder (Strange, 1996). Las redes de intereses privados, los distintos componentes de la sociedad civil, las empresas globales, los medios de comunicación, los grupos de interés organizados, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades están aumentando la diversidad de los agentes del desarrollo y sus interconexiones, tanto en el plano nacional como en el mundial. El Estado nacional debe ser capaz de actuar como intermediario dentro del país y entre los diversos niveles supranacionales y subnacionales a fin de promover y negociar oportunidades equitativas para todos. Asumiendo el papel de promotor del consenso entre los distintos protagonistas, es posible que el Estado logre ejercer una autoridad más eficaz, como base para establecer un poder real que le permita influir en el curso de los acontecimientos.

3. Pensar globalmente, actuar localmente

En nuestra opinión, el nuevo asiento del Estado desarrollista dinámico es la administración local. Es preciso reconsiderar la idea del plan central promotor de un grupo de industrias nacionales que genere la riqueza necesaria para financiar el progreso social. En cada país ciertamente habrá que desarrollar industrias remolcadoras de la economía, es decir, un conjunto de actividades productivas importantes y competitivas, estrecha-

mente vinculadas con los mercados globales, que se mantengan en la frontera tecnológica y sean capaces de propulsar el crecimiento y producir las divisas necesarias. Pero eso no basta. Ya es hora —y las condiciones son propicias para ello— de abandonar la ilusión del *efecto de goteo* y avanzar hacia la participación directa de toda la población en actividades generadoras de riqueza.

Las características del paradigma actual hacen posible vislumbrar una modalidad de desarrollo más integrado, donde las grandes industrias competitivas que salen al mercado mundial se complementan con el desarrollo diferenciado de cada parte del territorio. Ello es posible aprovechando la nueva flexibilidad en cuanto a variedad de productos y escalas de producción competitivas, su poder para aumentar la calidad y eficiencia de todos los sectores y actividades, incluso las artesanales, y, lo que es más importante, el hecho de que todos los seres humanos tengan acceso a los procesos de aprendizaje continuo para mejorar constantemente sus capacidades, su trabajo y su ambiente.

Pueden citarse muchos ejemplos de gobiernos locales que descubren la vocación productiva de la comunidad, promueven el consenso y recaban la participación de empresas, bancos, el sistema educativo y otros agentes locales y externos para impulsar proyectos de desarrollo (Tendler, 1997; Gabor, 1991; *The Illinois Coalition*, 1999). También existen redes locales de empresas pequeñas y medianas que colaboran en el desarrollo de los negocios y la tecnología para cubrir juntas los mercados de exportación (Nadvi y Schmitz, eds., 1999). Los estudiosos de la interacción en el seno de estos “clusters” (o aglomeraciones de empresas afines en una localidad) han sugerido utilizar la expresión “sistemas locales de innovación” (Cassiolato y Lastres, eds., 1999) aunque a nuestro juicio sería más sugerente llamarlos “redes territoriales de innovación”.

También existe la experiencia altamente satisfactoria de los bancos especializados que otorgan micropréstamos para ayudar a pobladores de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas a poner en marcha actividades generadoras de ingreso (Otero y Rhyne, eds., 1994; Chaves y González, 1996). Gradualmente está desapareciendo así el mito de que los puestos de trabajo son la única manera de mejorar la calidad de vida de poblaciones enteras, en un momento en que se avanza hacia formas múltiples de capacidad empresarial individual y colectiva. A fin de mejorar la difícil situación de las comunidades rurales, es necesario abandonar los tradicionales sesgos

a favor de lo urbano y lo industrial (Fieldhouse 1986, p. 152 y Mytelka 1989), para dotar a las administraciones locales de los recursos y el apoyo técnico que les permitan abordar directamente la cuestión del mejoramiento del nivel de vida local. Ello no excluye que el resultado de estos esfuerzos pueda llevar a la localidad a convertirse en proveedora de empresas globales o a formar parte de las redes de apoyo de las actividades de exportación importantes del país.

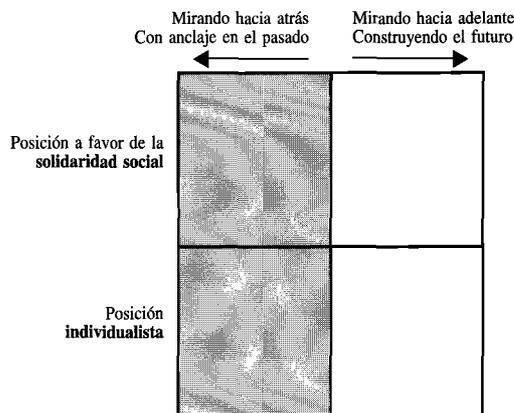
4. Modernidad y valores

Naturalmente se trata de decisiones políticas, pero las opciones reales no siempre son claras. Históricamente, en cada transición de un paradigma a otro se vuelven borrosas las definiciones corrientes de izquierda y derecha. Cada uno de los grupos experimenta una división interna entre quienes se aferran a antiguas formas de alcanzar sus objetivos y quienes aprovechan el potencial del nuevo paradigma y lo orientan hacia sus fines (gráfico 12).

En la transición anterior, entre las dos guerras mundiales, el carácter social y homogeneizador del nuevo paradigma de la producción en serie era tan fuerte que incluso el nazismo se autodenominó nacional-socialismo. De la misma manera, el papel que desempeñaba el Estado centralizado era tan importante que, después de la Segunda Guerra Mundial, se adoptó íntegramente, incluso en las naciones más liberales, el modelo de intervención estatal en la economía, siguiendo las ideas keynesianas —que habían en-

GRÁFICO 12

Posiciones políticas en la transición: Una matriz de ubicación



contrado tanta resistencia en los decenios de 1920 y 1930—. Lamentablemente, para quienes están convencidos de la necesidad de la solidaridad social, el neoliberalismo es el único programa coherente que ha adoptado el actual paradigma. Aunque existen miles de experimentos aislados de prácticas orientadas hacia el futuro, como la democracia participativa y la creación de consenso local, todavía no se ha presentado una experiencia o propuesta coherente que pueda servir como alternativa moderna al mercado puro. A nuestro juicio, sin esa alternativa, la economía mundial puede crecer, pero probablemente haya pocas esperanzas de un auge generalizado del desarrollo.

Bibliografía

- Abernathy, W. y J. Utterback (1975): A dynamic model of process and product innovation, *Omega*, vol. 3, N° 6.
- Abramovitz, M. (1986): Catching up, forging ahead and falling behind, *Journal of Economic History*, N° 46.
- Altshuler, A. y otros (1984): *The Future of the Automobile: The Report of MIT's International Automobile Program*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Arocena, R. (1997): *Qué piensa la gente de la innovación, la competitividad, la ciencia y el futuro*, Montevideo, Trilce.
- Arthur, W. B. (1989): Competing technologies increasing returns and lock-in by historical events, *The Economic Journal*, vol. 99, N° 394, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell. Reproducido en Freeman (ed.), 1990.
- Bell, M. y K. Pavitt (1993a): Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries, *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, N° 2, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Bell, M. y K. Pavitt (1993b): Accumulating technological capability in developing countries, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bressand, A. (1990): Electronics cartels in the making?, *Transatlantic Perspectives*, N° 21.
- Bressand, A. y N. Kalypso (eds.) (1989): *Strategic Trends in Services: An Inquiry into the Global Service Economy*, Nueva York, Harper y Row.
- Burton-Jones, A. (1999): *Knowledge Capitalism: Business, Work and Learning in the New Economy*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Cassiolato, J. y H. Lastres (eds.) (1999): *Globalização & inovação localizada. Experiências de sistemas locais no Mercosul*, Brasília, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência y Tecnologia (IBICT).
- Castells, M. (1997): La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. 1, *La era de la información: la sociedad red*, vol. 1, Madrid, Alianza Editorial.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702/Rev.2-P, Santiago de Chile.
- Chaves, R. y C. González (1996): The design of successful rural financial intermediaries: Evidence from Indonesia, *World Development*, vol. 24, N° 1, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.
- Chesnais, F. (1988): Multinational enterprises and the international diffusion of technology, G. Dosi y otros (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- _____ (1992): National systems of innovation, foreign direct investment and the operations of multinational enterprises, B. Lundvall, *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- Coombs, R., P. Saviotti y V. Walsh (1987): *Economics and Technological Change*, Londres, Macmillan Educational, Ltd.
- Coriat, B. (1991): *Penser à l'envers*, Paris, Christian Bourgeois Editeur.
- Cundiff, E. y otros (1973): *Fundamentals of Modern Marketing*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- David, P. (1985): Clio and the Economics of QWERTY, *The American Economic Review*, vol. 75, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association. Reproducido en Freeman (ed.), *The Economics of Innovation*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 1990.
- Dosi, G. (1982): Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of determinants and directions of technical change, *Research Policy*, vol. II, N° 3, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- _____ (1988): *Sources, procedures, and macroeconomic effects of innovation*, *Journal of Economic Literature*, vol. XXVI, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association. Reproducido en Freeman (ed.), 1990.
- Dosi, G. (ed.) (1988): *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- DRUID (Danish Research Unit on Industrial Dynamics) (2001): *A-The Firm as a Learning Organization*. <http://www.business.auc.dk/druid>
- Ernst, D., T. Ganiatsos y L. Mytelka (eds.) (1998): *Technological Capabilities and Export Success in Asia*, Londres, Routledge.
- Fagerberg, J. y otros (eds.) (1994): *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- Fieldhouse, D. (1986): *Economic Decolonisation and Arrested Development*, Londres, George Allen.
- Freeman, C. (1974): *The Economics of Industrial Innovation*, Harmondsworth, Middlesex, Reino Unido, Penguin Books Ltd.
- _____ (1993): *La experiencia de Japón: el reto de la innovación*, Caracas, Editorial Galac.
- _____ (1994): Technological revolutions and catching up: ICT and the NICs, J. Fagerberg y otros (eds.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- _____ (1995): The national system of innovation in historical perspective, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, N° 1, Cambridge, Reino Unido, Academic Press Limited.
- Freeman, C. (ed.) (1990): *The Economics of Innovation*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar Publishing.
- Freeman, C., J. Clark y L. Soete (1982): *Unemployment and Technical Innovation. A Study of Long Waves and Economic Development*, Londres, Frances Pinter Publishers.
- Freeman, C. y F. Louçã (2001): *As Time Goes By: From the Industrial Revolutions to the Information Revolution*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Freeman, C. y C. Pérez (1988): Structural crises of adjustment: Business cycles and investment behaviour, G. Dosi y otros (ed.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers. 3ª edición, Londres.
- Freeman, C. y L. Soete (1997): *The Economics of Industrial Innovation*, Pinter Publishers.
- Gabor, A. (1991): Rochester focuses: A community's core competence, *Harvard Business Review*, Boulder, Colorado, Harvard University, julio-agosto.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Grübler, A. (1990): *The Rise and Fall of Infrastructures. Dynamics of Evolution and Technological Change in Transport*, Heidelberg, Physica-Verlag.
- Hirsch, S. (1965): The United States electronic industry in international trade, *National Institute Economic Review*, N° 34.
- _____ (1967): *Location of Industry and International Competitiveness*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Hobday, M. (1994): Export-led technology development in the Four Dragons: The case of electronics, *Development and Change*, vol. 25, N° 2, La Haya, Países Bajos, Institute of Social Studies.
- _____ (1995): *Innovation in East Asia: The Challenge to Japan*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- Hoffman, K. y H. Rush (1988): *Microelectronics and the Clothing Industry*, Nueva York, Praeger.
- IDS Collective Efficiency Research Project (2001): <http://www.ids.ac.uk/ids/global/coleff.html>
- Irvine, J. y B. Martin (1985): *Foresight in Science Policy: Picking the Winners*, Londres, Pinter.
- Jang-Sup, S. (1992): Catching up and technological progress in late-industrializing countries, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University, tesis de maestría.
- Kanellou, D. (2000): The new role of intermediaries in travel and tourism distribution channels IPTS (*Institute for Prospective Technology Studies*), N° 48, pp.12-22, Comisión Europea, Sevilla, España.
- Katz, J. (ed.) (1996): *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial; estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Klepper, S. y S. Kenneth (1994): Technological change and industry shakeouts, trabajo presentado en la Quinta Conferencia de la Sociedad Internacional, Joseph A. Schumpeter, Münster, agosto.
- Kotler, P. (1980): *Principles of Marketing*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- Lall, S. (1992): Technological capabilities and industrialization, *World Development*, vol. 20, N° 2, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Lamoreaux, N. y otros (eds.) (1999): *Learning by Doing in Markets, Firms and Countries*, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Leontief, W. (1954): Domestic production and foreign trade: The American capital position re-examined, *Economia internazionale*, vol. 7, N° 1, Génova, Italia, Istituto di Economia Internazionale.
- Lundvall, B. (1988): Innovation as an interactive process: From user-producer interaction to the national system of innovation, G. Dosi y otros (ed.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- _____ (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.

- _____ (1997): Information technology in the learning economy: Challenges for development strategies, *Communications & Strategies*, N° 28.
- Mansell, R. y U. Wehn (eds.) (1998): *Knowledge Societies: Information Technology for Sustainable Development*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Mytelka, L. (1989): The unfulfilled promise of African industrialization, *African Studies Review*, vol. 32, N° 3.
- _____ (1991): New models of competition in the textile and clothing industry: Some consequences for third world exporters, J. Niosi (ed.), *Technology and National Competitiveness*, Montreal, Canadá, McGill-Queen's University Press.
- _____ (1994): Dancing with wolves: Global oligopolies and strategic partnerships, J. Hagedoorn (ed.), *Technical Change and the World Economy. Convergence and Divergence in Technology Strategies*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- Nadvi, K. (1999): The cutting edge: collective efficiency and international competitiveness in Pakistan, *Oxford Development Studies*, vol. 27, N° 1.
- Nadvi, K. y H. Schmitz (eds.) (1999): Industrial clusters in developing countries, *World Development*, vol. 27, número especial, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Nelson, R. y Winter S. (1977): In search of a useful theory of innovation, *Research Policy*, vol. 6, N° 1, pp. 36-76.
- Nonaka, I. (1994): Dynamic theory of organizational knowledge creation, *Organizational Sciences*, vol. 5, N° 1, febrero.
- _____ (1995): The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation, *Harvard Business Review*, Boulder, Colorado, Harvard University, noviembre-diciembre.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1994): *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Madrid, Paidós.
- Otero, M. y E. Rhyne (eds.) (1994): *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press.
- Peck, J. y A. Goto (1981): Technological and economic growth: The case of Japan, *Research Policy*, vol. 10, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Pérez, C. (1983): Structural change and the assimilation of new technologies in the economic and social systems, *Futures*, vol. 15, N° 5, Surrey, Reino Unido, IPC Science and Technology Press UK.
- _____ (1985): Microelectronics, long waves and world structural change: New perspectives for developing countries, *World Development*, vol. 13, N° 3, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- _____ (1986): Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto, C. Ominami (ed.), *El sistema internacional y América Latina. La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- _____ (1991): Nuevo patrón tecnológico y educación superior: una aproximación desde la empresa, en G. López Ospina (ed.), *Retos científicos y tecnológicos*, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- _____ (1996): La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones, *Comercio exterior*, vol. 46, N° 5, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- _____ (2000): *La reforma educativa ante el cambio de paradigma*, Caracas, UCAB-Eureka.
- _____ (por publicarse 2002): *Technological Revolutions and Finance Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- Pérez, C. y L. Soete (1988): Catching up in technology: Entry barriers and windows of opportunity, G. Dosi y otros (ed.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Peters, T. (1989): *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*, Londres, MacMillan.
- Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.
- Radosevic, S. (1999): *International Technology Transfer and Catch-up in Economic Development*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Reinert, E. (1994): Catching-up from way behind. A third world perspective on first world history, J. Fagerberg y otros (eds.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- _____ (1999): The role of the state in economic growth, *Journal of Economic Studies*, vol. 26, N° 4-5, West Yorkshire, Reino Unido, MCB University Press Ltd.
- Sahal, D. (1985): Technological guideposts and innovation avenues, *Research Policy*, vol. 14, N° 2, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Schmitz, H. y P. Knorringa (1999): *Learning from Global Buyers*, IDS working paper, N° 100, Sussex, Reino Unido, Universidad de Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo.
- Schmitz, H. y K. Nadvi (1999): Clustering and industrialization: Introduction, *World Development*, vol. 27, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.
- Senge, P. (1990): *La quinta disciplina*, Barcelona, Granica.
- Strange, S. (1996): *The Retreat of The State. The Diffusion of Power in The World Economy*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Tendler, J. (1997): *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Pennsylvania, The Johns Hopkins University Press.
- The Illinois Coalition (1999): *Technology and Jobs Agenda. A Vision and Plan for Technology-Based Economic Development in Illinois*. www.ilcoalition.org/tja.htm
- Vernon, R. (1966): International investment and international trade in the product cycle, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, mayo.
- Von Tunzelmann, G. (1995): *Technology and Industrial Progress. The Foundations of Economic Growth*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- Von Tunzelmann, N. y E. Anderson (1999): Technologies and skills in long-run perspective, Sussex, Reino Unido, Universidad de Sussex, mimeo.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory of Government in East Asia Industrialization*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Wells, L. (1972): International trade: The product life cycle approach, en L. Wells (ed.), *The Product Life Cycle and International Trade*, Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administration, Division of Research.
- Wiggenhorn, W. (1990): Motorola U: When training becomes an education, *Harvard Business Review*, vol. 68, N° 4, Boulder, Colorado, Harvard University, julio-agosto.
- Wolf, J. (1912): *Die Volkswirtschaft der Gegenwart und Zukunft*, A. Deichertsche Verlagsbuchhandlung.

Regímenes sectoriales, *productividad* y competitividad *internacional*

Jorge Katz

Director, División de
Desarrollo Productivo
y Empresarial, CEPAL
jkatz@eclac.cl

Giovanni Stumpo

Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI
de Desarrollo Industrial
y Tecnológico, CEPAL
gstumpo@eclac.cl

El presente artículo busca examinar diversos aspectos meso-económicos y microeconómicos relacionados con la productividad y la competitividad internacional en el contexto del nuevo modelo económico latinoamericano. Estos aspectos contribuyen de manera importante a explicar por qué dichas variables no han evolucionado satisfactoriamente en los distintos países y sectores de actividad, y por qué una lectura estrictamente macroeconómica bloquea la capacidad de comprensión de los cambios productivos, tecnológicos e institucionales que están ocurriendo en la sociedad, así como la identificación de una agenda de políticas públicas útil para mejorar los alcances de la transformación en marcha.

En este proceso se han ido consolidando nuevos patrones de comportamiento microeconómico en los que los bienes de capital e insumos intermedios importados han ido desplazando a la producción local y a los esfuerzos tecnológicos locales asociados a su fabricación. A partir de ello se ha ido conformando un nuevo modelo de organización de la producción, más articulado con el exterior que en el pasado.

I

Introducción

Siguiendo el camino de la “teorización apreciativa” (Richard Nelson, 1997), la CEPAL ha descrito en varios estudios recientes diversos rasgos estilizados del nuevo modelo de organización social y de producción que fue tomando forma en los países de América Latina y el Caribe tras las reformas estructurales procompetitivas de los años noventa.¹

Se señala en dichos estudios que la transición desde un paradigma de desarrollo “endodirigido”, liderado por el Estado, hacia otro más abierto y desregulado —en el que la “mano invisible” adquiere un papel protagónico y orienta la asignación de recursos— ha ido induciendo en los diversos países de la región el desarrollo de nuevos patrones de especialización productiva y de inserción en los mercados mundiales de bienes y servicios. Esto ha ocurrido en el marco de un episodio de largo plazo de “destrucción creativa” de naturaleza schumpeteriana, en el que un cierto modelo de organización de la producción y de comportamiento institucional y tecnológico fue desplazado gradualmente por otro, mediante la acción conjunta e interdependiente de fuerzas económicas, tecnológicas e institucionales. La interdependencia de lo macroeconómico y lo microeconómico aparece como un tema central del escenario que se pretende describir. La macroeconomía —incierta, sujeta a fluctuaciones cíclicas en buena medida determinadas por el comportamiento errático de los mercados de capital internacionales— induce formas “defensivas” de comportamiento microeconómico, las que a su vez retroalimentan el cuadro de escaso dinamismo global con mejoras de productividad y competitividad internacional inferiores a las que registran otras partes del mundo. Es esto lo que impide a los países de la región cerrar la brecha relativa de productividad e ingresos que los aleja del mundo industrializado. En una macroeconomía que no acaba de superar su alto grado de incertidumbre y riesgo, las mejoras de productividad en la microeconomía se logran más a través de la expulsión de mano de obra en plantas fabriles relativamente “viejas” que mediante programas importantes de inversión y moder-

nización tecnológica. Variables estrictamente económicas —como el tipo de cambio, la tasa de interés, la inversión, los salarios reales— interactúan con otras de carácter institucional y tecnológico —como los derechos de propiedad, el mayor o menor grado de imperfección de los mercados de factores, el nivel de capacidad tecnológica alcanzado por los distintos países—, dando forma a un proceso de crecimiento de largo plazo que dista de ser satisfactorio.

Los estudios cepalinos muestran asimismo que, además de ser insatisfactorio en lo que hace a ritmos de crecimiento y eficiencia microeconómica, el nuevo modelo económico latinoamericano tampoco exhibe grandes logros en el plano de la equidad. En efecto, se caracteriza por una profunda heterogeneidad estructural, en muchos sentidos más acentuada que durante los años de la industrialización sustitutiva de importaciones. Algunas actividades económicas, regiones o aun agentes económicos individuales dentro de cada sector productivo, han logrado adaptarse mejor —por la imperfección de los mercados de factores, las asimetrías de información, o una mayor capacidad de cabildeo político— a las nuevas reglas del juego, en tanto que otros no han podido hacerlo. Los primeros han capitalizado en su beneficio las nuevas oportunidades abiertas por el cambio en el régimen global de incentivos prevaleciente en la sociedad, en tanto que los segundos han tendido a decaer en el tiempo, perdiendo participación relativa dentro de la estructura de producción, o lisa y llanamente han ido desapareciendo de ella. El proceso de transformación estructural en marcha está también marcado por un fuerte aumento en el grado de concentración económica y por la consolidación de nuevas posiciones de monopolio dentro del aparato productivo, en un contexto en que el Estado ha perdido poder regulatorio y capacidad de intervención en defensa del interés público.

El propósito de este trabajo es el de examinar diversos aspectos mesoeconómicos y microeconómicos relacionados con la productividad y la competitividad internacional. Argumentaremos aquí que unos y otros cumplen un papel importante —y con frecuencia olvidado— en la explicación de por qué dichas variables no han evolucionado satisfactoriamente en los distintos países y sectores de actividad, y por qué una lectura estrictamente macroeconómica bloquea nuestra

¹ Stallings y Peres (2000), *World Development* (2000), Katz (2000), Moguillansky y Bielschowsky (2000), Weller (2000), French-Davis (1999) y Ocampo (2001).

capacidad de comprender los cambios productivos, tecnológicos e institucionales que están ocurriendo en la sociedad, y también la identificación de una agenda de políticas públicas útil para mejorar los alcances de la transformación en marcha. Si el diagnóstico es exclusivamente macroeconómico, poco puede sorprendernos que la agenda dominante se limite a recomendar “más de lo mismo”, esto es, profundizar la apertura comercial, continuar desregulando mercados y terminar de privatizar todo lo que aún no ha sido privatizado.

El artículo está dividido en cuatro secciones. Luego de la presente introducción, en la sección II se compara el desempeño global que exhibió la región durante la etapa de crecimiento endodirigido (1940-1980) con el que alcanzó en el decenio de 1990, cuando los países latinoamericanos optaron por una estrategia de crecimiento más abierta a la competencia externa, más desregulada y con menos participación del Estado en actividades productivas. El patrón medio, más allá de su interés como telón de fondo de la situación contemporánea, no describe bien los distintos

casos nacionales; por lo tanto, una vez presentado el panorama global, pasamos a examinar las diferencias de desempeño entre países y actividades productivas, centrando nuestro análisis en indicadores de productividad del trabajo y de la competitividad revelada internacional.

En la sección III se hace un primer esfuerzo de teorización apreciativa acerca de este proceso. Nuestra lectura de él gira en torno a la noción schumpeteriana de la “destrucción creativa”. Argumentamos allí que los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales cambian por la “muerte” y “nacimiento” de empresas, por la llegada de nuevos actores internacionales y por el *aggiornamento* de las instituciones,² las tecnologías y las reglas de comportamiento competitivo de cada sector productivo. Estamos frente a un proceso de mutación estructural de largo plazo que hasta ahora la profesión está lejos de haber comprendido a cabalidad (Caballero y Hammour, 1996). En la sección IV, por último, se presentan algunas reflexiones finales sobre los procesos analizados.

II

La situación contemporánea

1. El cuadro agregado

Las cifras del cuadro 1 dan fundamento al gran escepticismo que reina actualmente respecto al efecto de las reformas de los años noventa destinadas a promover la competitividad. La información se condensa en cuatro dimensiones específicas: i) el comportamiento de la macroeconomía, reflejado sumariamente en la tasa de inflación de la región en su conjunto; ii) el desempeño del sector externo, resumido en tasas agregadas de crecimiento de las importaciones y exportaciones; iii) el funcionamiento del aparato productivo, representado por las tasas de crecimiento del producto interno bruto y de la productividad laboral, y iv) lo ocurrido en materia de equidad, representado por un índice de hogares pobres en el total de la población.

El patrón de luces y sombras es evidente. La región ha progresado mucho en el manejo de lo macroeconómico. La tasa de inflación, por ejemplo, muestra que el desempeño de las economías latinoamericanas mejoró considerablemente en el decenio de 1990. También los países latinoamericanos estuvieron más abiertos al comercio que en décadas anteriores. Sin

embargo, la tasa de crecimiento de las importaciones fue más alta que la de las exportaciones, lo que indica que la apertura de la región al comercio fue mayor para las primeras. Esto habla de cierta vulnerabilidad en el sector externo del nuevo modelo económico latinoamericano, a la cual los gobiernos de la región están prestando hoy una atención cada vez mayor.³ Volveremos

² El término “instituciones” es manejado por la profesión con cierta ambigüedad. Se usa tanto para identificar agencias o entidades —bancos, universidades, aduanas— como para referirse a normas de conducta o reglas de comportamiento. Así, el sistema de patentes de invención es una “institución” y también lo es la protección arancelaria. Sobre este debate, véase David (1994).

³ En un estudio reciente sobre las exportaciones brasileñas, Miranda (2000) argumenta que no sólo es urgente incrementar las exportaciones, sino que probablemente también será urgente en el futuro volver a sustituir importaciones en sectores de la producción que hacen uso intensivo de insumos intermedios importados —como bienes de capital, productos electrónicos o materias primas farmacéuticas— y que concentran los grandes déficit de comercio exterior que hoy exhiben varias economías de la región. El mismo debate se da actualmente en Argentina. En muchos sentidos, recuerda las viejas discusiones cepalinas de los años cincuenta, relacionadas con la restricción externa crónica que enfrentaban varias de las economías latinoamericanas. En una sección posterior del trabajo volveremos a este tema (véase Miranda, 2000).

CUADRO 1

Desempeño global latinoamericano durante la industrialización sustitutiva de importaciones y en el decenio de 1990
(Porcentajes)

	1945-1980	1980-1990	1990-2000	2000
Tasa anual de inflación	20	400	170.0	9.2
Tasa de crecimiento de las exportaciones	2.1	4.4	9.4	11.1
Tasa de crecimiento de las importaciones	5.9	-0.8	12.8	12.3
Tasa de crecimiento del PIB	5.6	1.2	3.3	4.3
Tasa de crecimiento del PIB per cápita	3.1	-1.8	1.6	2.2
Porcentaje de hogares pobres	35	41	38	38

Fuente: CEPAL, 2000.

a ella posteriormente. Por otro lado, también debemos tener presente que en los promedios que nos brinda el cuadro influyen fuertemente las cifras de México, país que en el decenio de 1990 logró duplicar sus exportaciones globales gracias a la rápida expansión de su industria maquiladora, destinada a abastecer los mercados estadounidenses de televisores, equipos de vídeo, computadores e indumentaria.⁴

No obstante, el desempeño global de la región aparece como menos satisfactorio, si nos remitimos a los indicadores de producción, productividad laboral y equidad distributiva, que en promedio no muestran mejoras de largo plazo, salvo con respecto a la “década perdida” de los años ochenta.

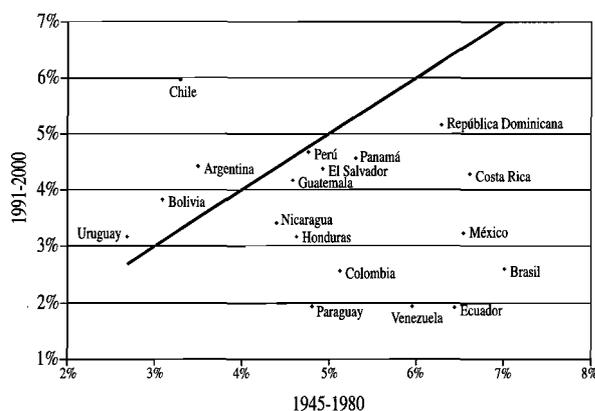
2. Diferencias entre países

Son pocos los países de la región que en la década de 1990 crecieron más rápido que en su etapa de industrialización sustitutiva y que mejoraron el ritmo histórico de crecimiento de su producto interno bruto. Solamente lo lograron Argentina, Bolivia y Uruguay (gráfico 1). En todos los demás el desempeño en los años noventa fue claramente peor, particularmente en las dos economías más grandes de la región —Brasil y México—, que sólo hacia el final de la década recuperaron un mayor ritmo expansivo, aunque todavía inferior al que mostraban en los años setenta.

Un patrón parecido —de grandes diferencias de desempeño entre países— es el que emerge si consi-

GRAFICO 1

América Latina: Crecimiento medio del producto interno bruto, 1991-2000



Fuente: CEPAL, 2000.

deramos indicadores de competitividad revelada internacional.

La información disponible muestra, ante todo, que la región en su conjunto no ha mejorado significativamente en lo que a penetración en los mercados mundiales se refiere. En efecto, América Latina generaba 5.57% del comercio internacional en 1985, cifra que subió sólo a 5.67% en 1998. Aun así, algunos pocos países lograron ganar participación relativa en las corrientes mundiales de comercio a lo largo del período indicado. En forma notoria ése es el caso de México, que entre ambas fechas pasó de producir 1.55% de las importaciones mundiales totales a producir 2.24% de ellas. En mucho menor medida, es también el caso de Argentina y Chile, que pasaron, respectivamente, de proporcionar el 0.37% y el 0.23% de las importaciones mundiales en 1985, a suministrar el 0.51% y el 0.32% de ellas en 1998; y sólo marginalmente es el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatema-

⁴ México ha pasado en pocos años de 60 mil millones de dólares de exportaciones a más de 150 mil millones; poco menos de la mitad de dicha cifra corresponde a producción de maquila destinada al mercado estadounidense. El tema suscita en la actualidad, entre los estudiosos del modelo mexicano, un debate a fondo relativo al valor agregado interno y al desarrollo de capacidades locales de ingeniería que derivan del crecimiento de la maquila (véase Buitelaar, Padilla y Urrutía, 1999; Gerber, 2000; Dussel, 2000a; Cimoli 2001).

la, Honduras y la República Dominicana, cuya participación relativa aumentó mucho menos (cuadro 2).

En otros términos, ya sea que nuestro juicio provenga de estadísticas de producción y productividad laboral, o de indicadores de comercio, que reflejan competitividad revelada, es evidente que a nivel agregado América Latina logró escasas mejoras en los años noventa y que sólo unos pocos países de la región consiguieron superar su desempeño anterior. Además, los dos cuerpos de datos muestran que no siempre hay una buena correlación entre ambos indicadores. En México, por ejemplo, el éxito en materia de competitividad revelada contrasta marcadamente con su insatisfactorio desempeño en materia de productividad laboral (gráfico 2). El crecimiento liderado por las exportaciones no parece ser tan automático como suele suponerse en los debates contemporáneos sobre crecimiento.

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: Participación de mercado en las importaciones mundiales, 1985-1998

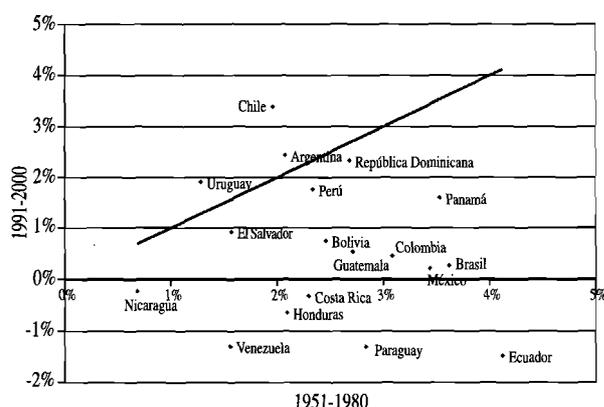
Países	Cuota de mercado		
	1985	1998	Diferencia
Argentina	0.37	0.51	0.14
Chile	0.23	0.32	0.09
México	1.55	2.24	0.69
Costa Rica	0.07	0.10	0.03
El Salvador	0.04	0.05	0.01
Guatemala	0.06	0.08	0.02
Honduras	0.05	0.07	0.02
República Dominicana	0.08	0.10	0.02
Bolivia	0.04	0.02	-0.02
Brasil	1.37	1.01	-0.36
Colombia	0.24	0.24	0.00
Ecuador	0.17	0.11	-0.06
Paraguay	0.03	0.03	0.00
Perú	0.17	0.12	-0.05
Uruguay	0.07	0.06	-0.01
Venezuela	0.66	0.41	-0.25
Nicaragua	0.02	0.02	0.00
Barbados	0.02	0.00	-0.02
Cuba	0.03	0.02	-0.01
Haití	0.03	0.01	-0.02
Jamaica	0.04	0.04	0.00
Trinidad y Tabago	0.10	0.04	-0.06
Guyana	0.02	0.01	-0.01
Panamá	0.10	0.05	-0.05
Suriname	0.02	0.01	-0.01

Fuente: CAN 2000 (Análisis competitivo de los países, versión 2000), programa computacional de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

GRAFICO 2

América Latina: Productividad laboral, 1951-1980

(Crecimiento medio del producto interno bruto por trabajador activo)



Fuente: CEPAL, 2000.

3. Patrones sectoriales de especialización productiva y de inserción en el comercio mundial: emulación (*catching-up*) y rezago (*lagging behind*) sectoriales

Las estadísticas de producción y productividad, por un lado, y las de comercio internacional, por otro, nos permiten seguir avanzando en la caracterización del fenómeno de reestructuración del aparato productivo tras las reformas estructurales recientes. Estas nos muestran con claridad que en las décadas de 1980 y 1990 se fueron consolidando en América Latina dos grandes modelos dominantes de especialización productiva y comercio.

El primero de estos modelos caracteriza a los países del Cono Sur (Chile, Argentina, Brasil) y a algunos países andinos (Colombia y Perú), y muestra un claro vuelco hacia las actividades procesadoras de recursos naturales que producen *commodities* industriales como aceites vegetales, celulosa y papel, hierro y acero, harina de pescado y otros. Desde el punto de vista de la organización productiva, se trata de industrias que hacen uso intensivo de recursos naturales y que producen en plantas muy automatizadas, con mucho capital y poca mano de obra. Desde la perspectiva del comercio internacional, se trata de sectores productivos en los que la demanda mundial crece despacio y la elasticidad a los precios o los ingresos es baja. Por último, desde el ángulo tecnológico, puede decirse que son industrias maduras, en las que no hay mayores esfuerzos de ingeniería de diseño con miras a nuevos productos, aunque sí los hay por mejorar

procesos y la organización de la producción (especialmente en cuanto a transporte, frío, funcionamiento de los terminales portuarios, envases y embalajes, etc.).

Distinto es el caso de México y de varios de los países más pequeños de América Central, donde el patrón de especialización productiva ha ido acentuando gradualmente la participación relativa de industrias ensambladoras de aparatos electrónicos, de computadores y de vestuario, principalmente para el mercado estadounidense. Algunas de estas industrias han operado bajo el régimen de maquila, pese a tratarse básicamente de plantas de montaje de insumos intermedios importados (Dussel, 2000b; Buitelaar, 1999); pero todas hacen uso intensivo de mano de obra. La maquila mexicana generó más de un millón de nuevos puestos de trabajo en el decenio de 1990. Empleando tecnologías de última generación y una sofisticada logística

de abastecimiento justo a tiempo de partes y componentes, así como técnicas de calidad total y otras traídas casi íntegramente desde las respectivas casas matrices,⁵ pero pagando salarios que son sólo una fracción —no mucho más del 10%— del que pagan los países desarrollados; dichas plantas ensambladoras producen casi íntegramente para competir en el mercado interno de los Estados Unidos. Allí la demanda creció con mucha rapidez en los años noventa, y tanto el diseño de productos (que no se lleva a cabo en los establecimientos fabriles de la región) como las marcas de fábrica desempeñan un papel importante en un contexto de mercados imperfectamente competitivos.

El cuadro 3 nos muestra que el peso relativo del conjunto de ramas productoras de *commodities* (esto es, del conjunto de ramas industriales que procesan recursos naturales), por un lado, y del de alimentos, por

CUADRO 3

América Latina (seis países): Estructura del valor agregado industrial^a
(Composición en porcentajes)

Sectores ^b	Argentina				Brasil				México			
	1970	1980	1990	1999	1970	1980	1990	1999	1970	1980	1990	1999
01	13.2	13.4	8.8	10.8	16.2	25.0	22.0	24.0	12.0	14.9	13.7	15.7
02	10.9	13.1	6.4	9.9	6.8	8.7	7.6	7.6	8.4	12.4	12.9	16.4
03	24.1	26.5	15.3	20.6	23.0	33.7	29.6	31.6	20.5	27.3	26.7	32.1
04	33.5	32.5	40.6	38.3	14.5	13.1	16.1	17.4	26.1	21.8	22.7	22.0
05	18.3	20.8	24.0	20.2	29.2	26.7	26.1	27.4	23.3	24.9	25.5	23.2
06	51.8	53.4	64.6	58.5	43.7	39.9	42.2	44.9	49.4	46.7	48.2	45.1
07	24.0	20.1	20.2	20.9	33.4	26.4	28.2	23.5	30.2	26.0	25.1	22.8
08	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sectores ^b	Chile				Colombia				Perú			
	1970	1980	1990	1999	1970	1980	1990	1998	1970	1980	1990	1999
01	15.9	10.4	10.8	11.9	12.3	11.1	9.7	9.7	5.7	9.9	6.2	4.7
02	7.7	3.4	2.3	1.9	3.0	4.2	3.6	6.3	6.5	8.6	5.3	0.9
03	23.6	13.8	13.1	13.8	15.3	15.3	13.2	16.0	12.1	18.5	11.5	5.6
04	24.4	33.9	33.5	36.2	31.3	32.7	32.6	33.1	34.1	25.6	31.7	26.8
05	21.0	23.7	25.8	24.9	18.9	20.1	24.1	22.3	19.4	25.0	26.0	31.1
06	45.4	57.5	59.4	61.2	50.2	52.7	56.7	55.3	53.5	50.7	57.7	57.8
07	31.0	28.7	27.5	25.0	34.5	32.0	30.1	28.7	34.4	30.8	30.8	36.6
08	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: PADI (Programa de Análisis de la Dinámica Industrial), programa computacional de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

^a En todos los casos se ha excluido el sector relativo a la refinación de petróleo (CIU 353). En el caso de Chile no se ha incluido la producción industrial de cobre (CIU 372).

^b Los sectores correspondientes son:

- 01 Sectores con uso intensivo de ingeniería, sin automóviles (CIU 381, 382, 383, 385).
- 02 Automóviles (CIU 384).
- 03 Total sectores con uso intensivo de ingeniería (01 + 02).

04 Alimentos, bebidas y tabaco (CIU 311, 313, 314).

05 Otros sectores con uso intensivo de recursos naturales (CIU 331, 341, 351, 354, 355, 362, 369, 371, 372).

06 Total sectores con uso intensivo de recursos naturales (04 + 05).

07 Sectores con uso intensivo de mano de obra (CIU 321, 322, 323, 324, 332, 342, 352, 356, 361, 390).

08 Total industria manufacturera.

⁵ En recientes visitas a plantas en el área de Tijuana se verificó que, mientras algunas empresas maquiladoras tienen grupos o departamentos de ingeniería de fábrica dedicados a introducir mejoras de proceso y de organización, otras —incluso competidoras cercanas de las prime-

ras— no los tienen. Obviamente, esto influye en la productividad comparada de unas y otras. Las firmas Sanyo y Samsung, por ejemplo, siguen estrategias bien diferenciadas a este respecto, pese a ser aguerridas competidoras en el mercado estadounidense de televisores.

otro, creció significativamente en Argentina, Chile, Colombia y Perú entre 1970 y fines de los años noventa, y en Brasil a lo largo de los años ochenta y noventa. El cuadro muestra también que esto no es así en el caso de México. La industria automotriz emerge como "ganadora" en términos de participación relativa del producto industrial a lo largo de los años noventa en Argentina y Brasil⁶ y ya a partir de los setenta en México. Por el contrario, en ambos modelos pier-

den terreno relativo las ramas productoras de bienes-salario (*wage goods*) como calzado, textiles y muebles, y además, particularmente en Argentina y mucho más en Chile y Perú, las ramas productoras de bienes de capital, equipamiento agrícola y otros que hacen uso intensivo de servicios de ingeniería.

Complementando lo anterior, pero esta vez desde la perspectiva de las estadísticas de comercio, los cuadros 4 y 5 muestran el distinto patrón de especialización

CUADRO 4

México: Aspectos de su competitividad internacional en las importaciones mundiales, 1985-1998

	1985	1990	1995	1998
I. Participación de mercado	1.55	1.29	1.73	2.24
Recursos naturales ^a	3.59	2.38	2.05	2.26
Manufacturas basadas en recursos naturales ^b	0.82	0.67	0.79	0.96
Manufacturas no basadas en recursos naturales ^c	0.96	1.18	1.89	2.53
– Baja tecnología ^d	0.59	0.82	1.41	2.12
– Tecnología mediana ^e	0.98	1.33	2.22	2.81
– Alta tecnología ^f	1.33	1.27	1.77	2.44
Otros ^g	1.31	1.51	1.82	2.25
II. Estructura de las exportaciones	100	100	100	100
Recursos naturales ^a	53.5	29.3	15.8	12.4
Manufacturas basadas en recursos naturales ^b	10.3	9.2	7.6	6.8
Manufacturas no basadas en recursos naturales ^c	33.5	57.5	73.0	77.2
– Baja tecnología ^d	5.4	10.6	13.6	15.7
– Tecnología mediana ^e	18.1	32.0	40.0	38.9
– Alta tecnología ^f	10.0	15.0	19.4	22.7
Otros ^g	2.6	3.9	3.6	3.6
III. 10 exportaciones principales según contribución	58.8	48.1	46.5	46.0
781 Automóviles para pasajeros	0.8	5.9	9.7	9.4
333 Aceites de petróleo crudos	42.0	19.3	9.3	7.3
773 Material de distribución de electricidad	2.4	4.4	4.8	4.8
761 Receptores de televisión	0.5	2.4	3.5	4.0
764 Equipos de telecomunicaciones y partes y accesorios	3.3	3.0	3.7	3.8
752 Máq. para la elaboración automát. de datos y sus unidades	0.2	1.7	2.4	3.8
782 Vehículos automotores p/ transporte de mercancías	0.5	0.6	2.8	3.6
784 Partes y accesorios de vehículos automotores	2.6	4.1	3.8	3.5
931 Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	2.1	3.4	3.2	3.3
713 Motores de combustión interna, de émbolo y sus partes	4.4	3.4	3.2	2.5

Fuente: Programa computacional CAN 2000. Los grupos de bienes están basados en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI Rev.2).

^a Contiene 45 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados.

^b Contiene 65 elementos: 35 grupos agropecuarios/forestales y 30 otros (sobre todo metales –excepto acero–, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.).

^c Contiene 120 grupos que representan la suma de ^d + ^e + ^f.

^d Contiene 44 elementos: 20 grupos de la conglomeración de textiles y prendas de vestir, más 24 otros (productos de papel, vidrio, acero, joyas).

^e Contiene 58 elementos: cinco grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería.

^f Contiene 18 elementos: 11 grupos de la conglomeración electrónica más siete de productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos).

^g Contiene nueve grupos no clasificados (mayormente de la sección 9).

⁶ En Argentina y Brasil los porcentajes de participación de la actividad automotriz en 1997 y 1998 fueron bastante mayores que en 1999. En Argentina en 1998 ese valor era de 12.5%, mientras que en Brasil en 1997 alcanzaba al 8.0%. La caída de la demanda interna en esos países

en los últimos años del decenio se tradujo en un notable incremento de la capacidad ociosa en ese sector y esto hace que los datos de 1999 del cuadro 3 no reflejen correctamente el importante proceso de inversión que caracterizó a la industria automotriz en los años noventa.

CUADRO 5

Argentina: Aspectos de su competitividad internacional en las importaciones mundiales, 1985-1998

	1985	1990	1995	1998
I. Participación de mercado	0.37	0.36	0.44	0.51
Recursos naturales ^a	0.91	1.05	1.59	1.94
Manufacturas basadas en recursos naturales ^b	0.47	0.55	0.64	0.69
Manufacturas no basadas en recursos naturales ^c	0.12	0.15	0.18	0.23
– Baja tecnología ^d	0.23	0.26	0.28	0.27
– Tecnología mediana ^e	0.08	0.14	0.20	0.32
– Alta tecnología ^f	0.08	0.05	0.04	0.05
Otros ^g	0.10	0.10	0.15	0.14
II. Estructura de las exportaciones	100	100	100	100
Recursos naturales ^a	56.7	45.8	48.0	47.0
Manufacturas basadas en recursos naturales ^b	24.8	26.9	24.0	21.6
Manufacturas no basadas en recursos naturales ^c	17.7	26.4	26.8	30.4
– Baja tecnología ^d	9.0	11.9	10.6	8.7
– Tecnología mediana ^e	6.2	12.2	14.4	19.6
– Alta tecnología ^f	2.5	2.3	1.9	2.2
Otros ^g	0.8	0.9	1.2	1.0
III. 10 exportaciones principales según contribución	43.7	34.4	44.1	51.7
081 Piensos para animales (excepto cereales sin moler)	10.5	8.7	9.0	8.9
333 Aceites de petróleo crudos	0.7	1.2	8.8	7.9
423 Aceites fijos de origen vegetal	5.6	4.7	6.5	6.6
781 Automóviles para pasajeros	0.2	0.3	2.2	6.1
041 Trigo (tb. escanda) y morcajo o tranquillón, sin moler	5.2	3.0	2.2	5.1
044 Maíz sin moler	7.1	2.1	3.6	5.0
611 Cuero	4.8	4.1	4.0	3.4
334 Productos derivados del petróleo	4.9	4.1	2.5	3.2
782 Vehículos automotores p/ transporte de mercancías	0.1	0.1	1.4	2.8
011 Carnes y despojos comestibles, frescos, refrigerados o congelados	4.8	6.2	4.1	2.8

Fuente: Programa computacional CAN 2000. Los grupos de bienes están basados en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI, Rev.2).

^a Contiene 45 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados.

^b Contiene 65 elementos: 35 grupos agropecuarios/forestales y 30 otros (mayormente metales —excepto acero—, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.).

^c Contiene 120 grupos que representan la suma de ^d + ^e + ^f.

^d Contiene 44 elementos: 20 grupos de la aglomeración textiles-prendas de vestir, más 24 otros (productos de papel, vidrio y acero, joyas).

^e Contiene 58 elementos: 5 grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería.

^f Contiene 18 elementos: 11 grupos de la conglomeración electrónica más otros siete (productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos).

^g Contiene nueve grupos no clasificados (mayormente de la sección 9).

productiva y de comercio que México y Argentina fueron consolidando en el tiempo. México adscribió claramente a un modelo liderado por las exportaciones de sectores metalmeccánicos que ensamblan bienes de consumo durables para un mercado estadounidense en rápida expansión. En cambio, Argentina —si se exceptúa su industria automotriz, que creció con fuerza en el marco de una política industrial de acuerdos gobierno-industria-sindicatos aplicados por Argentina y Brasil a comienzos de los años noventa— tendió a concentrarse en *commodities* industriales, especialmente los derivados del petróleo y los aceites vegetales.

En resumen, no sólo fueron pocos los países de la región que pudieron mejorar su competitividad internacional en el decenio de 1990, sino que sólo lograron hacerlo en pocas actividades productivas. Predominaron, por un lado, las industrias maquiladoras con uso intensivo de mano de obra no calificada y dirigidas básicamente al mercado estadounidense y, por otro, las industrias procesadoras de recursos naturales. En tanto que lo primero describe con bastante fidelidad el caso de México y de varios de los países más pequeños de América Central, lo segundo refleja el patrón de especialización productiva de los paí-

ses del Cono Sur, típicamente Argentina, Chile, Brasil o Uruguay.

También mejoró apreciablemente la productividad y la inserción en el comercio internacional del sector automotor —y en Brasil del aeronáutico—,⁷ que disfrutaron de tratamiento preferencial de la autoridad económica.

Otro rasgo fundamental del proceso que estamos describiendo hace a la naturaleza de los agentes productivos que han liderado el proceso de cambios. En el modelo de maquila predomina la empresa transnacional y son pocos los grandes conglomerados internos que han logrado incorporarse satisfactoriamente al proceso como proveedores de partes o insumos intermedios (Mortimore y Peres, 2001; Garrido 2000; Kulfas 2000).⁸ Por el contrario, en el caso del modelo de crecimiento basado en la elaboración de recursos naturales, son los grandes grupos económicos nacionales los que adquieren un papel protagónico. En ambos escenarios la pequeña y mediana empresa de capital nacional, por un lado, y el conjunto de firmas estatales, por otro, parecen haber perdido participación relativa en años recientes.⁹ Nuevamente, se trata de tendencias dominantes y no de reglas excluyentes. Pero también, obviamente, es dable hallar ejemplos de firmas transnacionales que se han especializado en el procesamiento de recursos naturales, o de países en los que las PYME en su conjunto no han perdido participación en el PIB (Peres y Stumpo, 2000).

4. La brecha relativa de productividad y la frontera internacional

Comenzamos examinando el desempeño del sector manufacturero de varios países de la región en comparación con el del mismo sector en los Estados Uni-

dos, tanto en el período 1970-1998 como en varios de sus subperíodos.

Antes de avanzar en el examen de los indicadores contenidos en el cuadro 6 es importante comprender que la economía estadounidense, que opera aquí como punto de referencia para evaluar la evolución de la productividad laboral de los países latinoamericanos, aceleró su ritmo de expansión en los años noventa por encima de su desempeño histórico.

Las cifras del cuadro 6 muestran que en 1970-1998 ningún país de la región alcanzó tasas de expansión de la productividad laboral en la industria superiores a las que registró el sector manufacturero de los Estados Unidos.¹⁰ Por lo tanto, no sólo la disparidad fue bastante grande en términos absolutos, sino que además la región exhibió en el largo plazo una tendencia a ampliar la brecha de productividad.

En el cuadro 7 se observa que todos los países considerados presentaron en 1998 niveles de productividad relativa (frente a los Estados Unidos) más bajos que los de 1970. Sin embargo, aquí también hay algunas diferencias entre países: la pérdida de terreno relativa es claramente menor en los casos de Brasil y, sobre todo, de Argentina. Estos dos países (junto con Uruguay hasta 1996) son los únicos que mostraron una clara tendencia a reducir la brecha de productividad a lo largo de los años noventa. Sin embargo, como ya se dijo, tampoco en estos casos el incremento de la productividad relativa permitió alcanzar los valores de comienzos de los años setenta y compensar la fuerte pérdida de terreno que se dio en los años ochenta. Además, es oportuno subrayar que, por lo menos en Argentina, la reducción de la brecha relativa de productividad en los años noventa se debió esencialmente a reestructuraciones de las empresas y a cierres de las firmas menos competitivas y no a una tendencia generalizada hacia nuevas inversiones industriales.

Esto sugiere que las reformas estructurales pro-competitivas de los años noventa, pese a haber ayudado a acelerar el ritmo de transformación del aparato productivo, parecen haber contribuido muy poco, en muchos países de la región, a aproximar la productividad laboral manufacturera a la del sector manufacturero estadounidense.

El gráfico 3 muestra con claridad que la reducción de la brecha relativa de productividad laboral ha tendido a ser mayor en la rama automotriz (que disfrutó de tratamiento preferencial de la autoridad

⁷ Sobre este tema cabe examinar con detalle el caso de Embraer, firma que en la actualidad aparece como el primer exportador brasileño de manufacturas. Dicha firma, que ha transitado por distintas etapas evolutivas en su vínculo con el sector público brasileño, da muestras de largo plazo de un notable proceso de acumulación de capacidades tecnológicas propias, que fundamentan su actual éxito exportador (véase Goldstein, 2000).

⁸ Se da en la actualidad un interesante debate sobre el grado en que los grandes grupos económicos nacionales mexicanos han conseguido ingresar al primer "anillo" de proveedores de las ensambladoras transnacionales de vehículos, cosa que no parecen haber hecho los productores locales de autopartes de Argentina o Brasil, donde las tomas de posesión de tales empresas por grandes firmas transnacionales han sido proverbiales en los últimos años (véase Brown, 2000).

⁹ Las cifras disponibles muestran una marcada diversidad de situaciones entre los países (véase Peres y Stumpo, 2000).

¹⁰ El país que más se acerca es Argentina, con una tasa media anual de 3.7% contra el 3.9% de los Estados Unidos.

CUADRO 6

Producción, empleo y productividad laboral en la industria manufacturera latinoamericana, 1970-1990 y 1990-1998
(Tasas anuales medias de crecimiento)

	Producción		Empleo		Productividad	
	1970-1990	1990-1998	1970-1990	1990-1998	1970-1990	1990-1998
Argentina	-0.3	5.2	-2.3	-2.5	2.0	7.9
Bolivia	2.1	3.9	2.6	4.1	-0.5	-0.1
Brasil	4.4	0.1	3.2	-5.9	1.2	6.4
Chile	1.8	4.8	0.4	0.3	1.4	4.4
Colombia	3.6	1.5	1.8	-1.8	1.8	3.3
Costa Rica	4.8	4.2	8.0	1.8	-2.9	2.0
Ecuador	4.5	4.0	4.4	2.9	0.1	2.7
El Salvador	-0.3	5.8	-1.8	...	1.8	...
Honduras	4.6	4.2	4.9	...	-0.4	...
México	4.1	3.7	2.1	1.0	1.9	2.7
Panamá	1.6	4.7	2.6	0.5	-1.0	4.2
Perú	0.7	4.4	3.1	2.0	-2.4	3.1
Uruguay	1.1	0.7	-3.0	-8.0	-1.8	8.2
Venezuela	3.5	2.7	3.8	-1.0	-0.3	4.8
EE.UU.	3.5	4.3	-0.2	-0.2	3.7	4.5

Fuente: Programa computacional PADI.

CUADRO 7

América Latina: Productividad laboral relativa de la industria frente a la del sector manufacturero de los Estados Unidos

	1970	1980	1990	1998
Argentina	50.2	46.6	36.4	46.9
Brasil	35.4	28.3	21.7	25.0
Chile	46.2	42.2	29.5	29.3
Colombia	40.1	30.7	27.3	24.8
Costa Rica ^a	-	-	15.0	13.8
Jamaica ^a	28.0	16.5	9.3	8.8
México	28.7	25.5	20.3	17.6
Perú ^b	40.4	30.0	1.9	11.4
Uruguay ^c	43.0	21.7	1.7	17.3

Fuente: Programa computacional PADI.

^a Datos hasta 1992. ^b Datos hasta 1996. ^c Datos hasta 1995.

económica en todos los países aquí examinados) y en las ramas procesadoras de recursos naturales, particularmente las productoras de celulosa y papel, de productos químicos y petroquímicos, y de metales no ferrosos (es decir, en aquellas ramas identificadas en el gráfico como "Otras RR.NN").

Por el contrario, muestran un peor desempeño relativo las ramas industriales que utilizan mucha mano de obra no calificada —productoras de calzado, vestuario, muebles, etc.— que no han podido hacer frente a la competencia de China. Y, sobre todo, aquellas que hacen uso intensivo de servicios de ingeniería y emprenden actividades de investigación y desarrollo (bienes de capital, industria electrónica, instrumentos

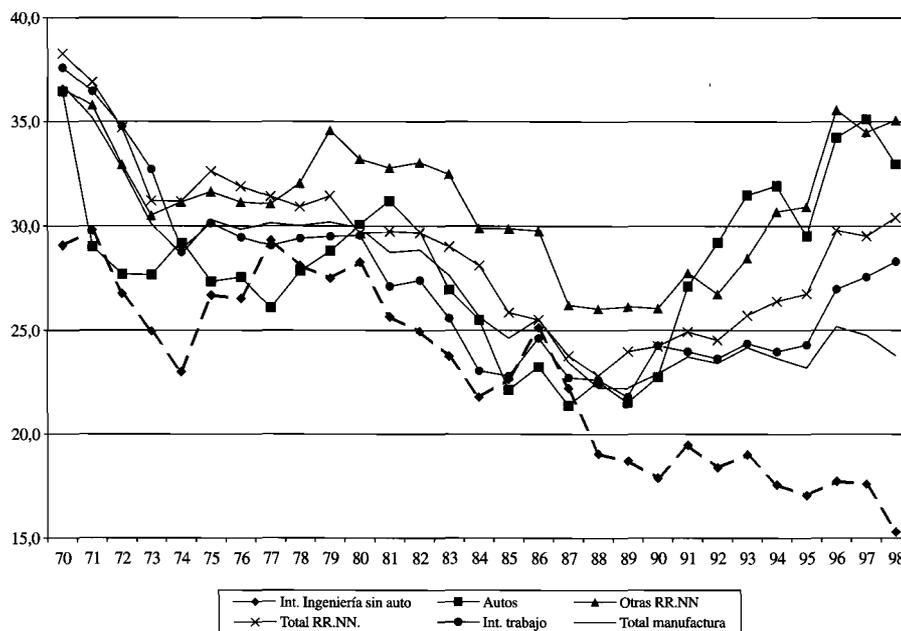
científicos). Estas enfrentan el incremento masivo de importaciones facilitado por la apertura comercial externa, con las empresas de la región y claramente han ido perdiendo terreno con respecto a la frontera tecnológica internacional.

En otros términos, lo ocurrido con la brecha relativa de productividad laboral en el decenio de 1990 reafirma el hecho de que los sectores "ganadores", esto es, los que lograron aproximarse en algún grado a la frontera de la productividad internacional, fueron aquellos que resultaron privilegiados por la política industrial, que se beneficiaron de acuerdos comerciales intrarregionales o, finalmente, que adscribían al patrón de ventajas comparativas "naturales" de las economías de la región. Estos tres colectivos manufactureros conforman en la actualidad el nuevo patrón de especialización productiva. Por el contrario, claramente se van quedando atrás las industrias que hacen uso intensivo de conocimientos tecnológicos y gastan en investigación y desarrollo, y en menor medida las industrias con uso intensivo de mano de obra que producen bienes-salario para el mercado interno. En tanto que a estas últimas cada vez les cuesta más competir con importaciones desde economías con mano de obra excedente, las primeras tienen el mismo problema frente a importaciones de países tecnológicamente más maduros.

En definitiva, han reducido la brecha relativa de productividad laboral i) los sectores industriales que han recibido un tratamiento preferencial de la autoridad económica; ii) las ramas maquiladoras que producen para el mercado estadounidense, y iii) las indus-

GRAFICO 3

Brecha relativa de productividad laboral con respecto a las manufacturas estadounidenses



Fuente: Programa computacional PADI.

trias procesadoras de recursos naturales que albergan las ventajas comparativas estáticas de los países de la región. Por otro lado, han perdido terreno relativo internacionalmente: i) las ramas industriales que hacen uso intensivo de conocimiento, y ii) las que hacen uso intensivo de mano de obra no calificada para producir bienes-salario para el mercado interno, que en las actuales circunstancias difícilmente puede comportarse como motor de la economía interna.

¿Qué tipos de firmas tienden a predominar en los sectores “ganadores” y “perdedores”? En tanto que en el primer grupo predominan las subsidiarias locales de empresas de capital extranjero y los grandes conglomerados de capital nacional, en los sectores “perdedores” es proverbial la participación de pequeñas y medianas empresas de gestión y propiedad familiar.

El gráfico 3 muestra otro hecho de gran interés: sólo el sector automotriz se halla hoy más cerca de la frontera tecnológica internacional que veinte años atrás, a comienzos del decenio de 1980. Esto nos permite aquí-latar en su verdadera y dramática magnitud la enormidad del terreno perdido a raíz de la crisis de la deuda y a lo largo de los años ochenta. Si recordamos además el papel crucial que la política industrial ha tenido en la revitalización del sector automotor, no podemos menos que reflexionar acerca de la dudosa capacidad de los

mecanismos convencionales de mercado para inducir la expansión de sectores con más contenido de conocimientos tecnológicos y más valor agregado interno.

La conclusión es fuerte, sin duda, ya que cuestiona mucho del bagaje intelectual convencional de la corriente más ortodoxa de la profesión. Aun así, pensamos que los resultados expuestos transmiten una visión bastante creíble de lo ocurrido en el aparato industrial de América Latina en años recientes, y sin duda son útiles para considerar temas de política pública, cosa que haremos brevemente hacia el final de este artículo.

Por otra parte, los resultados ofrecidos hasta aquí muestran con claridad que hay grandes diferencias entre ramas de actividad y tipos de empresas en el patrón de adaptación a las nuevas reglas del juego. Es justamente esta comprobación la que nos sugiere la conveniencia de avanzar hacia los aspectos meso-económicos y microeconómicos de la presente transformación estructural, si deseamos comprender más a fondo lo ocurrido en los últimos años en el aparato productivo latinoamericano. Efectivamente, como veremos en la próxima sección, la transición a un modelo de organización industrial más abierto y desregulado ha estado unida a grandes cambios en lo que aquí denominamos los “regímenes” tecnológicos, institucionales y competitivos sectoriales.

III

Aspectos mesoeconómicos y microeconómicos de la transformación estructural

1. La evidencia empírica

En casi todos los sectores productivos han desaparecido empresas que no pudieron adaptarse a las nuevas reglas del juego, han entrado al mercado firmas que traen consigo nuevas tecnologías de producto, de proceso y de organización del trabajo, y ha cambiado —a veces radicalmente— el marco institucional y regulatorio en que opera el sector (modificaciones en la ley de patentes de invención, en los derechos de propiedad sobre los recursos naturales, en el tratamiento fiscal, etc.). Paralelamente, ha aumentado el grado de concentración económica y también se ha acrecentado en cada mercado la presión competitiva de firmas del exterior. Las empresas han disminuido su grado de integración vertical y han avanzado hacia la producción en tiempo real, interactuando de manera muy diferente con el ámbito internacional.

Todo esto sugiere que en cada campo productivo se ha ido conformando un nuevo modelo de organización de la producción, una nueva manera de crear y distribuir el excedente económico entre los distintos agentes económicos y también entre el país y el exterior. Esto último es justamente lo que implica la globalización de la economía: que los distintos regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales pasan a articularse más con lo externo que con lo interno.

Tomemos como ejemplo la industria siderúrgica —CIIU 371 (hierro y acero)—, en la que Argentina, Colombia y Brasil claramente se están aproximando a la frontera tecnológica internacional, en tanto que Chile y México exhiben un desempeño también dinámico, aun cuando algo menos espectacular. En otros términos, todos los países aquí estudiados lograron mejorar su posición relativa frente a los Estados Unidos en este campo a lo largo del período examinado. ¿A qué se debería este hecho? Sin duda, el fracaso estadounidense en el campo siderúrgico en todo el decenio de 1980 fue muy notorio y está bien documentado en la literatura de los años setenta y ochenta. Ese fracaso se hizo evidente en la enorme dificultad que tuvieron las empresas siderúrgicas estadounidenses para seguir el ritmo de innovación de sus competidores europeos o

sudcoreanos. Pero es obvio que ésa no puede ser toda la explicación de lo ocurrido. Es la transformación del escenario interno lo que aquí nos interesa examinar.

Veamos, por ejemplo, el caso argentino. Sabemos que la industria siderúrgica de la Argentina experimentó un importante proceso de reestructuración —que incluyó la privatización de una gran acería estatal— durante los decenios de 1980 y 1990. Dicho proceso involucró: i) “muertes” y “nacimientos” de empresas; ii) cambios en la trama institucional del sector, y iii) la transnacionalización de la industria o, en otros términos, su vuelco generalizado hacia el exterior, no sólo en términos de importaciones y exportaciones, sino también en términos de inversión extranjera directa y de gradual inserción en la comunidad de “jugadores globales” internacionales. Todo lo anterior se tradujo en un episodio de profunda mutación estructural y de gradual construcción de un nuevo “capitalismo competitivo” que ciertamente no existía durante los años de la industrialización sustitutiva. Es esto justamente lo que denominamos transformación de los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales, y lo que aquí nos interesa resaltar es la relación entre esa transformación y la competitividad internacional observada.

De las 59 plantas industriales que Argentina tenía en el campo siderúrgico en 1975 sólo 26 seguían operando en los años noventa. La planta estatal —Somisa S.A.— había sido adquirida, parcialmente desmontada y rehabilitada, por Techint S.A., uno de los dos grandes conglomerados de capital nacional que actualmente controlan los destinos de esta industria. En un rápido programa de internacionalización, este mismo grupo había adquirido, entre otras firmas, Tamsa en México y Sidor en Venezuela; al mismo tiempo formalizaba procesos de alianza estratégica con grandes grupos siderúrgicos europeos, con el fin de tomar el control de acerías estatales privatizadas por el gobierno italiano. En otros términos, Techint S.A. protagonizó en las décadas de 1980 y 1990 —más allá de los avatares de la macroeconomía argentina y de la caída que experimentó en dicho país la tasa de inversión en los años ochenta— un importante proceso de internacionalización, posicionándose como jugador global en la

escena mundial, con negocios diversificados alrededor del planeta en el campo siderúrgico en general y en la producción de tubos sin costura en particular.

Junto con la "muerte" y "nacimiento" de empresas y el cambio en la morfología y comportamiento competitivo del sector —incluida la privatización de una acería estatal y la total desaparición del Estado como un agente importante en este mercado— se fueron produciendo transformaciones en la estructura institucional, en los mecanismos de formación de recursos humanos calificados y en la creación de nuevos conocimientos tecnológicos al interior de la industria siderúrgica, así como una marcada transformación en el patrón de ventajas comparativas y de inserción en el comercio mundial. Techint S.A. avanzó en la implantación de una nueva infraestructura de investigación y desarrollo de clase mundial, adquirió ferrocarriles y puertos, entró a participar en la producción de energía y fue consolidando gradualmente un nuevo modelo de gestión empresarial, más joven y profesionalizado que el que previamente caracterizaba al sector. Al crecer se tornó naturalmente más articulado con el exterior que con el ámbito interno. Al convertirse en un jugador global fue dejando atrás su pasado prototípico de industria sustitutiva asociada a los sectores de la defensa e incorporando paulatinamente características del capitalismo contemporáneo. Aquello pertenecía al clima internacional de la posguerra. Esto al mundo competitivo de la globalización.

Hasta aquí lo concerniente al ejemplo siderúrgico sobre el que pretendemos ahora apoyarnos para efectuar un ejercicio de teorización apreciativa. Generalizando a partir de este caso, diríamos que toda actividad productiva puede verse como un entramado de firmas, agencias —públicas y privadas—, normas y reglas de comportamiento, que en conjunto definen un régimen competitivo y tecnológico en muchos sentidos único y particular, diferente del que prevalece en otros sectores productivos. Dicho régimen responde al cuadro global de incentivos prevaleciente en la sociedad, pero también depende del patrón de inserción internacional que cada sector productivo ha desarrollado a través del tiempo, así como de la naturaleza última de los actores individuales que en él participan. Las ventajas comparativas y las formas de globalización no son exclusivamente un reflejo de los precios relativos, sino también de factores institucionales, estrategias empresariales y transformaciones tecnológicas que autónomamente va sufriendo la frontera productiva internacional. Entre las instituciones involucradas hallamos a los bancos y agentes financieros que

proveen recursos tanto para gastos corrientes como para los programas de inversión de largo plazo del sector. Están también las universidades y escuelas técnicas encargadas de formar el capital humano que demanda la industria, las firmas de ingeniería que apoyan la gestión tecnológica de las empresas, las aduanas, los puertos, las firmas proveedoras de energía. De alguna forma cada uno de estos eslabones condiciona la operatoria cotidiana del sector. La trama 'almacena' un conjunto de saberes tecnológicos, marcos jurídicos y reglas de comportamiento que hacen a la mayor o menor eficiencia que el sector alcanza en un cierto momento del tiempo. Cuando decimos que la competitividad es sistémica decimos exactamente eso, que para ser eficiente un sector productivo dado debe operar en un contexto que también lo sea.

Las reformas estructurales recientes han afectado la competitividad sistémica de toda la estructura productiva a través de los cambios que han inducido en la morfología y comportamiento de los múltiples regímenes sectoriales, en su grado de articulación con lo interno y con lo externo. Cada cadena productiva, incluyendo sus firmas, sus saberes tecnológicos, sus marcos institucionales y su grado de internacionalización, tiende a cambiar, a transformarse, en función del cambio en el régimen global de incentivos que prevalece en la sociedad. Sólo una adecuada comprensión de la manera en que esto ocurre en cada contexto sectorial y nacional nos permitirá comprender las nuevas formas de funcionamiento que ha ido adquiriendo el capitalismo latinoamericano en años recientes.

2. Principales rasgos de la transformación de los regímenes sectoriales

a) "Muerte" y "nacimiento" de empresas

Un primer tema importante relacionado con el impacto que las reformas estructurales parecen haber tenido en casi toda actividad productiva es el de la muerte y desaparición de empresas, por un lado, y el ingreso de nuevas firmas al mercado, por otro. En efecto, al abrir la economía a la competencia externa algunas firmas se ven forzadas a abandonar el mercado ante su incapacidad para adaptarse a las nuevas reglas del juego. Eventualmente, también se produce el ingreso de nuevas firmas al mercado. Las muertes y nacimientos bien pueden ocurrir en momentos muy diferentes del tiempo, esto es, en fases muy distintas del ciclo de adaptación de cada sector al nuevo conjunto de reglas del juego. Aquí desempeñan un papel importante tanto las relaciones entre la microeconomía y la macroeconomía

CUADRO 8

Argentina: Cambio estructural, "muertes" y "nacimientos" de empresas en la industria siderúrgica, 1975 a 1992

	1975	1980	1985	1990	1992
Integradas	Alt. Horn. Zapla Somisa	Alt. Horn. Zapla Somisa Acindar Siderca	Alt. Horn. Zapla Somisa Acindar Siderca	Alt. Horn. Zapla Somisa Acindar Siderca	Aceros Zapla Aceros Paraná Acindar Siderca
<i>Total</i>	2	4	4	4	4
Semi-integradas	Aceros Bragado Aceros Ohler Acindar Cura Brothers Gurmendi La Cantábrica Mairimi&Sinai Santa Rosa Siderca Tamet	Aceros Bragado Gurmendi La Cantábrica Santa Rosa Tamet	Aceros Bragado Tamet	Aceros Bragado Tamet	Aceros Bragado
<i>Total</i>	10	5	2	2	1
<i>Total laminadores</i>	47	38	36	33	21
<i>Total industria</i>	59	47	42	39	26

Fuente: Azpiazu y Basualdo (1997).

como los cambios que, en forma paralela pero independiente, va sufriendo el cuadro institucional del sector. Una macroeconomía con alto grado de incertidumbre no estimula la instalación de plantas fabriles nuevas. Por el contrario, un escenario institucional procíclico —que favorece, por ejemplo, la inversión de largo plazo mediante un adecuado reordenamiento del mercado de capitales— puede ayudar a que la instalación de nueva capacidad ocurra más fácilmente.

En el cuadro 8 vemos que la desaparición de empresas siderúrgicas argentinas tiende a concentrarse en el conjunto de pequeñas y medianas acerías no integradas, y que ocurre en la fase temprana del ajuste macroeconómico del país.¹¹ Los nacimientos, en cambio, parecen ocurrir en etapas posteriores del ciclo econó-

mico, cuando ya la macroeconomía entra en una etapa de estabilización y las expectativas empresariales vuelven a privilegiar los procesos de inversión y los programas de modernización tecnológica de más largo plazo.

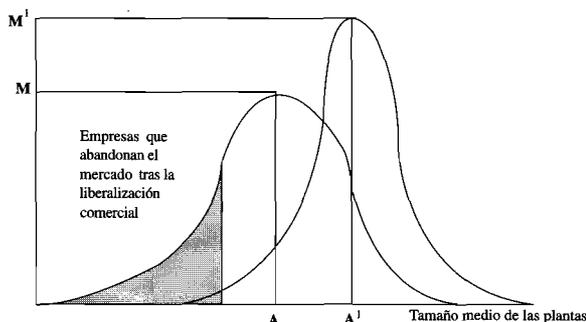
Mas allá del momento en que se producen las muertes y nacimientos de empresas, podemos ver que el proceso tiene un claro impacto sobre el tamaño medio de las plantas en la industria, sobre la productividad laboral y sobre el índice de concentración económica en la actividad. De manera estilizada, podemos visualizar el tema en el gráfico 4. En el eje vertical medimos la productividad media de la rama y en el eje horizontal el tamaño medio de sus plantas. La primera distribución de productividades y tamaños describe la situación de la industria antes de la apertura de la economía, en tanto que la segunda caracteriza al sector tras la apertura externa.

Observamos que las mejoras de productividad media derivan tanto de las muertes —que, suponemos, tienden a predominar entre las firmas más chicas e ineficientes del sector— como de los nacimientos, que imaginamos asociados al ingreso en el mercado de nuevas firmas, de mayor tamaño medio y que traen

¹¹ La debilidad de la legislación antimonopolios prevaleciente en el medio local debe verse como parte del escenario institucional en que se produce la reestructuración de esta industria. Techint S.A. compró y cerró varios de los establecimientos fabriles pequeños y medianos que desaparecieron del mercado en los años ochenta. Un cuadro institucional más firme en lo que a protección de la competencia se refiere seguramente hubiera llevado a un sendero de reestructuración sectorial distinto al que finalmente hubo de seguir esta rama productiva.

GRAFICO 4

Muerte y nacimiento de empresas y productividad media de una rama productiva



M: Promedio de productividad sectorial antes de los esfuerzos de liberalización comercial.
 M': Promedio de productividad sectorial después de la liberalización.

Fuente: Elaboración propia del autor.

consigo tecnologías productivas y de organización mucho más cercanas al “estado del arte” internacional.

El proceso de reestructuración sectorial que describimos está asociado a aumentos del grado de concentración económica, aunque probablemente también a una reducción del índice de heterogeneidad relativa entre establecimientos fabriles dentro del sector. El aumento de la concentración económica sectorial no debe verse necesariamente como un indicador de que se está acrecentando el grado de monopolización en el mercado. Recordemos que, junto con la reestructuración del sector, la apertura de la economía está acrecentando el efecto disciplinador de la competencia externa sobre las firmas locales, haciéndoles más difícil captar por medio de los precios una mayor participación en el mercado interno. Este efecto, sin embargo, seguramente difiere mucho entre ramas de actividad, dependiendo de la mayor o menor utilidad, en cada caso, de las marcas de fábrica, los derechos de patentes y otros instrumentos como medio de reforzar la capacidad de los productores locales para diferenciar sus productos de los importados. Resalta, como ejemplo extremo, el caso de la industria farmacéutica, donde el consumidor mantiene diversas formas de ‘lealtad’ con una cierta marca de fábrica, y donde la imperfecta información del consumidor constituye un rasgo proverbial del modelo de organización industrial del sector. Esto ha permitido a los empresarios farmacéuticos capturar rentas monopólicas aun en el marco de la apertura comercial externa (Katz, 1998). Obviamente esto no se aplica a productos menos diferenciados, más cercanos a los *commodities*.

b) Rejuvenecimiento del parque de maquinaria y equipos y desplazamiento de la ingeniería nacional

El abaratamiento de los bienes de capital importados, merced a la apertura comercial externa, ha favorecido su utilización en reemplazo de máquinas y equipos de fabricación local, y también de servicios locales de ingeniería que normalmente se realizaban en la planta para extender la vida útil de los equipos disponibles. En otras palabras, como resultado de las reformas estructurales procompetitivas se produce, por una parte, cierto grado de rejuvenecimiento de la maquinaria y equipos disponibles en la industria y, por otro, una gradual externalización de las fuentes de progreso tecnológico que subyacen los aumentos de productividad alcanzados.

En la misma dirección, esto es, reduciendo la edad media del acervo de bienes de capital con que opera el sector y facilitando la expulsión de mano de obra calificada, han apuntado en años recientes las privatizaciones de empresas estatales (por ejemplo, en las telecomunicaciones o la energía). En varios países de la región, dentro de esos sectores, se han reducido o incluso cerrado oficinas de ingeniería y departamentos de proyectos que las firmas estatales habían creado durante los años de sustitución de importaciones. Un proceso similar parece observarse en muchas filiales locales de grandes grupos transnacionales que, al incorporarse a sistemas integrados de producción internacional operados por sus respectivas casas matrices y pasar a funcionar “en línea” con ellas, han cambiado radicalmente su patrón histórico de organización de la producción y su comportamiento tecnológico. En efecto, los esfuerzos de adaptación tecnológica parecen ser hoy menos necesarios que en el pasado; ha aumentado el componente de insumos importados que se emplean en la producción y se ha ido transitando hacia una estrategia de casi total homologación de la combinación de productos que se fabrica localmente con aquella de la casa matriz.¹²

En todos estos casos enfrentamos la paradoja de estar avanzando hacia diseños de producto y tecnologías de fabricación más cercanas a la frontera técnica mundial pero, al mismo tiempo, de inclinarse más hacia el ensamble de componentes importados que a la fabricación local.

En un estudio reciente, Cimoli y Katz (2001) muestran este fenómeno a través de un modelo que se

¹² El caso de la industria automotriz resulta paradigmático en este sentido (véase Katz, 1998).

sintetiza en el gráfico 5. En el primer cuadrante tenemos una función de transformación con dos factores productivos: capital nacional (K_D) y capital extranjero (K_F). Las curvas en este cuadrante muestran diversas combinaciones de maquinaria y equipo, de origen local o importado, que las firmas pueden elegir a diferentes precios relativos. La relación entre la utilización de capital extranjero y la expulsión de recursos humanos observada en las plantas productivas está representada en el cuadrante dos. En el cuadrante cuatro se describe la relación que existe entre la utilización de capital extranjero y su importación. La curva FF representa una actitud neutral de la política económica e industrial a los precios en los mercados internacionales. Un movimiento hacia el eje de las abscisas restringirá las importaciones de bienes de capital. Si la curva se desplaza en sentido opuesto, habrá mayores incentivos para la importación de dichos bienes.

Una caída del precio relativo de los bienes de capital importados con respecto a los precios de aquellos de fabricación local (por ejemplo, a raíz de una reducción de los aranceles aduaneros de importación) induce un movimiento de A hacia B . Al usar más máquinas en general se requiere menos mano de obra, pero como los equipos importados “incorporan” algunas de las habilidades de la mano de obra calificada local, su importación hará asimismo que se necesiten menos recursos humanos calificados en la planta. Por otro lado, se han hecho innecesarios algunos esfuerzos de mantenimiento que antes se llevaban a cabo para

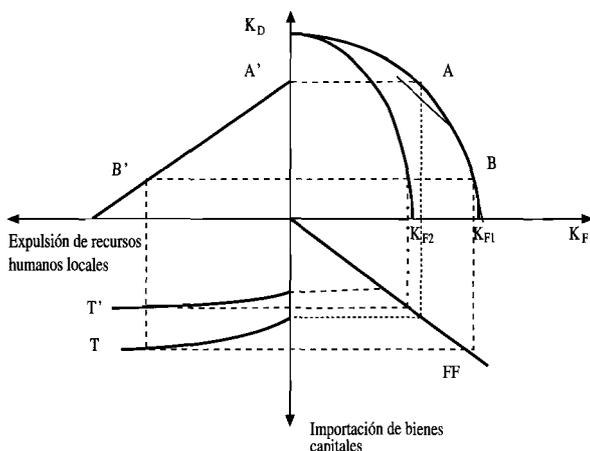
extender la vida útil de las máquinas, dada la mayor accesibilidad (y menor precio) de los equipos importados. Tiene menos sentido entonces mantener departamentos de ingeniería apropiados a la escala y nivel de actividad que antes se tenía, muchos de los cuales pueden ser simplemente eliminados. La curva T en el cuadrante tres representa la solución del modelo: una mayor importación de bienes de capital, debida a una disminución de los precios relativos, provoca una expulsión de capital humano.

El gráfico muestra también una situación en que el capital extranjero incorpora mayor contenido tecnológico, dando por resultado un desplazamiento de la curva en el primer cuadrante hacia el origen. Esto implica que el mismo nivel de producción se puede alcanzar usando menos máquinas (importadas) que antes. Si se produce más que antes —esto es, si se incorpora maquinaria importada más allá de la necesaria para fabricar el nivel inicial de producto— el desplazamiento de mano de obra calificada desde la planta será aun mayor. La curva T se desplazará hasta T' , indicando que la misma magnitud de expulsión de recursos humanos se puede obtener con una menor importación de máquinas. Si el producto aumenta respecto a la producción inicial, la “destrucción” de capital humano local será aun mayor.

En una economía abierta el ciclo de vida útil de las máquinas tiende a ser menor, la tasa de obsolescencia mayor y el reemplazo de los equipos más rápido que en una economía más cerrada al exterior, en la que importar maquinaria es más caro (por las tarifas de importación) y más difícil (por las restricciones para arancelarias). Aparece aquí un fenómeno nuevo e importante: al no ser la producción de conocimientos tecnológicos parte de las ventajas comparativas locales, las firmas recurrirán crecientemente a la importación de conocimientos tecnológicos ‘incorporados’ en los nuevos equipos que se importan, en lugar de usar máquinas y servicios de ingeniería de origen local. La acumulación de capacidades tecnológicas locales se dificultará en tales circunstancias. El caso se agrava aun más cuando, mediante las privatizaciones de empresas estatales y por la gradual transición hacia sistemas integrados de producción internacional en el conjunto de empresas extranjeras, las tareas de ingeniería y las oficinas de proyectos tienden a ser transferidas a la casa matriz. En el nuevo patrón de especialización productiva que deriva de una fusión o una privatización, la empresa local tiende a concentrarse en tareas de menor valor agregado local, más cercanas a las etapas de en-

GRAFICO 5

Abaratamiento de los bienes de capital importados y obsolescencia del capital humano local



Fuente: Cimoli y Katz (2001).

samble y de procesamiento primario de los recursos naturales, que a los subprocesos con mayor contenido de valor agregado local (Cimoli y Katz, 2001).

Este fenómeno tiene también consecuencias para el balance comercial y los coeficientes de importación, como veremos más adelante (apartado d).

Por otra parte, así como existe evidencia fragmentaria de fuerzas destructivas de la capacidad tecnológica interna asociadas al proceso de reestructuración sectorial hasta aquí descrito, también hay evidencia de que el mencionado proceso conlleva la aparición de procesos creativos de capacidad tecnológica interna (por ejemplo, servicios a la producción, como los de envases y embalaje, desarrollo de programas de computación, transporte y distribución en tiempo real, comercialización internacional y otros) que suponen un tránsito gradual hacia un régimen tecnológico y competitivo más sofisticado y cercano al “estado del arte” internacional.

En resumen, la reestructuración sectorial está indisolublemente asociada a un proceso de destrucción creativa tanto del capital físico como del capital humano que se vincula a un dado régimen sectorial.

c) *Reestructuración institucional*

El proceso hasta aquí descrito tiene un claro correlato en el ámbito de lo institucional, donde también es dable hallar distintas formas de acercamiento parcial al modelo de organización productiva de países desarrollados. La ampliación de los derechos de propiedad en el campo de los recursos naturales (algunos países han consagrado esos derechos en su texto constitucional), la desregulación de múltiples mercados (los de capital y de trabajo, entre otros), la ampliación de los derechos de propiedad intelectual, el otorgamiento por ley de trato nacional al capital extranjero son todos fragmentos de un amplio mosaico de nuevas instituciones que describen la gradual armonización del cuadro institucional en los países de la región con el de los países desarrollados.

Los cambios en la agenda internacional en esta materia comenzaron a tomar forma a mediados del decenio de 1980 y estuvieron vinculados, por una parte, a la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros estadounidense de 1984 y, por otra, al inicio de las negociaciones multilaterales sobre derechos de propiedad intelectual en 1986, que se plasmaron finalmente en el acuerdo TRIPS (*Trade-related aspects of Intellectual Property Rights*) de la Ronda Uruguay del GATT, que se firmó en Marrakesh en 1994.¹³ Es justamente a partir

de estos años cuando se aceleró el proceso de convergencia institucional hacia el nuevo conjunto de disciplinas que hoy rigen el comercio internacional y que toman forma en los acuerdos TRIPS, TRIMS (*Trade-related Investment Measures*) y GATS (*General Agreement on Trade in Services*). En un estudio reciente, Sercovich afirma que la adhesión a la convergencia institucional es innegable. De los 109 países en desarrollo y economías en transición que han puesto en práctica reformas pro-competitivas desde los años ochenta, 75 lo hicieron a partir de 1989. Al mismo tiempo, 107 de los 134 miembros de la OMC son economías en desarrollo o en transición, en tanto que 28 —incluyendo China, la Federación Rusa y la provincia china de Taiwán— están negociando activamente su ingreso bajo cláusulas especiales. El acuerdo TRIMS establece que hasta el 2002 los países en desarrollo deberán abolir todo tipo de restricción a la inversión extranjera que afecte, entre otras cosas, a las importaciones, las exportaciones y los requisitos de contenido local (Sercovich, 1999).

En resumen, el proceso de reestructuración de los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales que estamos caracterizando involucra no sólo un complejo episodio de transformación de la morfología y comportamiento de cada sector productivo —por muertes y nacimientos de empresas, aumentos en el grado de concentración económica y otras vías— sino también cambios profundos en el marco institucional y regulatorio en que cada actividad funciona.

d) *Articulación con el exterior*

Las modificaciones al régimen global de incentivos prevalecientes en la sociedad generan cambios en los regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales

¹³ El “Statement of Views of the European, Japanese and United States Business Communities” emitido en junio de 1988 como base preparatoria del GATT sobre derechos de propiedad intelectual afirma que: ‘La inadecuada e inefectiva protección de los derechos de propiedad intelectual ha introducido fuertes distorsiones en el comercio internacional... (Dichos) derechos constituyen la base de la competitividad internacional...’. La cita fue tomada de Roffe y Tesfachew (2001), y traducida por los autores del presente artículo. Gran parte de la explicación del cambio que experimentó la agenda internacional en esos años debe buscarse en el cabildeo político llevado a cabo en Washington por la industria farmacéutica estadounidense, que veía fuertemente deteriorada su competitividad internacional a raíz de la debilidad de la legislación sobre patentes en países como Argentina, Brasil o India. Véase al respecto Olson (1991), y sobre el tema farmacéutico en general y la erosión de las ventajas comparativas de los Estados Unidos por el menor ritmo de innovación de la industria en los años setenta, véase Katz (1974).

y también hacen que tales regímenes varíen radicalmente sus formas de articulación con el exterior.

Dados los cambios en los precios relativos que experimenta la economía con la apertura externa, el mayor grado de desintegración vertical que hoy tienen los procesos productivos y el papel cada vez mayor desempeñado por las grandes firmas transnacionales que operan en el marco de sistemas integrados de producción internacional (SIP) coordinados por sus respectivas casas matrices, cabría esperar que infinidad de insumos que antes se fabricaban localmente —o se subcontrataban a terceros— hoy se importen, y que para poder importarlos haya que exportar más. En otros términos, parecería razonable esperar que los nuevos regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales den pie a un mayor vuelco hacia el exterior tanto en lo que hace a importaciones como a exportaciones. También resulta razonable suponer que habrá grandes diferencias en la forma en que cada industria reestructure su patrón de articulación con el exterior. Sabemos, por ejemplo, que los sectores de industria que hacen uso intensivo de conocimiento tecnológico e investigación —como el sector farmacéutico, el electrónico o la producción de bienes de capital— han encontrado más eficiente, al reducirse la protección arancelaria, volver a comprar insumos intermedios y principios activos a sus respectivas casas matrices, en lugar de seguir fabricándolos localmente. Sabemos también que para poder importar dichos insumos intermedios muchas firmas se han visto obligadas a exportar (o conminadas a hacerlo por la autoridad económica, como en el caso de la industria automotriz).

En otros términos, el cambio en el modelo de organización de la producción —desintegración vertical—, la inserción en SIP coordinados desde el exterior, la reducción arancelaria, la presión gubernamental o la contracción de la demanda interna han llevado a que los nuevos regímenes tecnológicos y competitivos sectoriales aparezcan como “naturalmente” más articulados que antes con el exterior. Esto trae consigo la posibilidad de que tales regímenes sean (o no) deficitarios en divisas, es decir, en su balance externo. Emerge aquí un importante nuevo tema de coordinación micro-macro: un balance global sumamente deficitario para el sector manufacturero en su conjunto corre el peligro de transformarse en un factor de potencial insustentabilidad para las reformas estructurales recientes, en la medida en que un déficit comercial elevado y crónico puede aparecer como una señal de que el tipo de cambio corriente no será sostenible en

el largo plazo. Es aquí donde emergen expectativas de insustentabilidad de la macroeconomía.

Los cuadros siguientes revelan que mucho de esto efectivamente está ocurriendo, pero también indican que las diferencias entre países no son menores.

La información muestra que la transición hacia regímenes sectoriales más abiertos al comercio, tanto por el lado de las importaciones como por el de las exportaciones, ha sido mucho más marcada en México que en el de los restantes países aquí examinados (cuadro 9). El papel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la presión que supone operar de manera cada vez más integrada con la mayor economía del mundo —la que además sostuvo por casi toda la década un rápido ritmo expansivo—, seguramente explican el fuerte aumento de los coeficientes tanto de importación como de exportación en el caso de México, particularmente después de la devaluación de fines de 1994. Vemos también que, más allá del fuerte aumento de ambos índices, los nuevos regímenes sectoriales mexicanos se vuelcan más hacia la exportación que hacia la importación, lo que marca una diferencia importante con los casos de Argentina, Brasil o Colombia.

A esto se debió (cuadro 10) que México lograra un saldo comercial positivo en el sector manufacturero a partir de 1999. Por el contrario, y pese a que el Mercosur ha generado aumentos importantes de comercio intrarregional, el impacto sobre el grado de apertura externa de los nuevos regímenes competitivos sectoriales de Argentina, Brasil o Colombia ha sido significativamente menor que el observado en el caso mexicano, y más fuertemente volcado hacia la importación, lo que se ha traducido en balances deficitarios de comercio manufacturero. Como lo indica nuestro razonamiento anterior, dicho balance deficitario ha estado particularmente asociado a ramas industriales con uso intensivo de conocimientos tecnológicos, servicios de ingeniería y gastos en investigación y desarrollo, que son las que fabrican bienes de capital, productos electrónicos e insumos farmoquímicos. Como argumentamos antes, en todos esos casos los nuevos regímenes competitivos sectoriales han tendido a elevar mucho más que proporcionalmente su demanda de importaciones. Su competitividad revelada claramente ha caído tras la apertura de la economía.

Los datos muestran un claro empeoramiento del balance comercial a lo largo de los años noventa, salvo para México. En Brasil y Argentina se pasó de superávit a déficit, que se incrementó hasta 1997-1998.

CUADRO 9

América Latina (cinco países): Coeficientes de exportación e importación del sector manufacturero

	1970	1980	1990	1998	1999
Argentina					
Coeficiente de exportación	7.6	6.0	16.0	17.1	16.8
Coeficiente de importación	10.3	11.3	6.8	30.7	27.6
Brasil					
Coeficiente de exportación	7.3	9.1	7.7	10.2	13.6
Coeficiente de importación	8.4	7.1	4.8	13.0	15.3
México					
Coeficiente de exportación	3.4	2.9	9.5	42.0	51.7
Coeficiente de importación	9.7	15.1	17.8	45.2	49.4
Chile					
Coeficiente de exportación	3.2	10.2	13.2	15.8	17.5
Coeficiente de importación	21.0	30.1	34.3	44.0	35.8
Colombia					
Coeficiente de exportación	2.9	6.6	10.1	13.8	
Coeficiente de importación	22.9	22.4	24.0	42.4	

Fuente: Programa computacional PADI.

CUADRO 10

América Latina (cinco países): Balance comercial del sector manufacturero y de los sectores que hacen uso intensivo de tecnología

Países	Balance comercial				
	1970	1980	1990	1998	1999
Argentina					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-519.89	-4 214.3	-649.82	-13 050.1	-10 357.00
<i>Total industria</i>	-382.4	-4 237.21	4 592.41	-13 107.8	-94 31.69
Brasil					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-1 051.16	-2 136.85	-947.89	-15 855.5	-12 194.50
<i>Total industria</i>	-291.13	3 478.45	9 252.51	-10 918.3	-4 607.14
México					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-1 201.92	-8 237.65	-6 800.07	5 894.14	22 143.48
<i>Total industria</i>	-1 404.33	-13 193.1	-11 912.3	-7 929.67	6 327.72
Chile					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-437.74	-1 804.3	-3 272.27	-7 664.89	-5 188.14
<i>Total industria</i>	-643.29	-2 357.18	-3 439.62	-9 470.48	-5 790.67
Colombia					
Sectores con uso intensivo de tecnología	-419.61	-1 793.25	-2 205.66	-6 105.21	-3 876.11
<i>Total industria</i>	-677.89	-2 626.78	-2 810.82	-8 912.3	-5 403.23

Fuente: Programa computacional PADI.

A partir de allí volvemos a observar cierta mejora en las cuentas externas, pero más por caídas en la demanda de importaciones (Argentina, Chile y Colombia) y por cambios de precios relativos (devaluación) en Brasil, que por una rápida expansión de la corriente exportadora. En estos cuatro países, en 1999 las importaciones bajaron con respecto al año anterior (en valores nominales la caída fue de 19% en Argentina,

17% en Brasil, 25% en Chile y 28% en Colombia), en tanto que las exportaciones de Argentina, Brasil y Colombia también descendieron en valores nominales, mientras se incrementaban levemente las de Chile.

En México, la situación del balance comercial es diferente. Por primera vez en el período que estamos considerando (1970-1999), el balance de comercio mexicano fue positivo, lo que se debió esencialmente

CUADRO 11

América Latina (cinco países): Coeficientes de importación

Sectores ^a	Argentina					Brasil				México			
	1970	1980	1990	1998	1999	1970	1980	1990	1999	1970	1980	1990	1999
01	28.3	33.3	21.4	126.0	112.8	22.9	13.6	10.1	36.6	26.1	32.3	42.9	105.5
02	5.3	11.7	6.1	43.7	33.3	11.8	9.3	3.6	22.2	25.2	25.6	23.3	32.7
03	17.8	23.5	14.8	77.0	65.5	19.0	12.3	8.0	31.6	25.8	29.8	34.2	72.7
04	0.8	1.6	0.4	3.2	3.0	1.5	1.8	2.2	3.0	1.4	5.5	7.4	7.3
05	23.9	14.9	10.6	28.8	27.0	12.3	9.6	5.5	14.3	10.7	19.0	17.5	52.9
06	10.0	6.9	5.0	13.7	12.9	6.7	6.7	4.1	8.9	5.1	11.7	12.1	26.4
07	3.8	7.5	4.0	26.4	27.4	2.2	1.7	2.1	9.2	4.0	4.5	9.4	43.0
08	10.3	11.3	6.8	30.7	27.6	8.4	7.1	4.8	15.3	9.7	15.1	17.8	49.4

Sectores ^a	Chile					Colombia			
	1970	1980	1990	1998	1999	1970	1980	1990	1998
01	65.9	102.3	151.3	187.0	157.3	79.0	82.2	97.9	158.3
02	47.5	133.4	151.7	211.0	142.6	112.4	64.1	44.2	98.7
03	59.6	111.8	151.4	192.3	154.3	88.8	75.6	76.9	136.2
04	6.7	10.4	3.8	7.2	6.7	2.5	4.7	2.5	8.8
05	20.9	24.3	32.4	33.6	28.1	40.4	36.8	42.1	56.9
06	12.9	15.7	15.4	18.1	15.4	15.5	16.4	18.6	27.5
07	6.8	17.4	16.3	34.2	33.0	6.3	5.8	6.5	20.6
08	21.0	30.1	34.3	44.0	35.8	22.9	22.4	24.0	42.4

Fuente: Programa computacional PADI.

^a Los sectores correspondientes son:

01 Sectores con uso intensivo de ingeniería, excluidos los automóviles (CIU 381, 382, 383, 385).

02 Automóviles (CIU 384).

03 Total sectores con uso intensivo de ingeniería (01 + 02).

04 Alimentos, bebidas y tabaco (CIU 311, 313, 314).

05 Otros sectores con uso intensivo de recursos naturales (CIU 331, 341, 351, 354, 355, 362, 369, 371, 372).

06 Total sectores con uso intensivo de recursos naturales (04 + 05).

07 Sectores con uso intensivo de mano de obra (CIU 321, 322, 323, 324, 332, 342, 352, 356, 361, 390).

08 Total industria manufacturera.

a que el fuerte aumento de las exportaciones superó el también fuerte incremento de las importaciones.

Un análisis más desagregado de los coeficientes de importación (cuadro 11) nos permite observar el impresionante incremento de los mismos en los años noventa, concentrado sobre todo en los sectores productores de bienes de capital y de bienes de consumo duradero (electrónica, bienes informáticos, electrodomésticos). La caída de la demanda interna a finales de la década redujo dichos coeficientes en 1999, y disminuyó por lo tanto el déficit del balance comercial en Argentina, Chile, Colombia y Brasil; por el contrario, en México el mejoramiento del saldo comercial respondió más bien a un incremento de la capacidad exportadora.

Este parece ser otro rasgo importante del nuevo modelo económico (con la excepción de México, que, como se dijo, pasó por un proceso diferente de cambio de su estructura productiva y de integración a otros circuitos comerciales): las fases de crecimiento de la demanda interna llevan a déficit cada vez mayores de la cuenta comercial (a veces de dudosa sostenibilidad) que llegan a reducirse (sin ser eliminados) sólo en períodos de recesión, por la incapacidad de la estructura productiva (que ha pasado por los procesos de reestructuración y "destrucción" de los años ochenta y noventa) para competir con las importaciones y generar flujos de exportaciones, salvo en unas pocas ramas vinculadas con el procesamiento de recursos naturales.

IV

Conclusiones

La transición desde un paradigma de desarrollo endo-dirigido, liderado por el Estado, hacia otro más abierto y desregulado —en el que la “mano invisible” desempeña un papel protagónico como guía de la asignación de recursos— ha hecho surgir en los diversos países de la región nuevos patrones de especialización productiva y de inserción en los mercados mundiales de bienes y servicios. Esto en el marco de un episodio de largo plazo de “destrucción creativa” de naturaleza schumpeteriana, en el cual un determinado modelo de organización de la producción y de comportamiento institucional y tecnológico fue desplazado gradualmente por otro, mediante la acción conjunta e interdependiente de fuerzas económicas, tecnológicas e institucionales.

En las páginas anteriores se ha mostrado cómo efectivamente se han ido consolidando grandes cambios en el patrón de especialización productiva y de inserción en las corrientes mundiales de comercio, conformándose dos grandes modelos dominantes en el conjunto de la región. Por un lado, el modelo de maquila, centrado en México y varios países más pequeños de América Central, y, por otro, el modelo basado en el procesamiento de recursos naturales que caracteriza a varias de las economías del Cono Sur de la región, en especial Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, y varios países andinos, como Colombia y Perú.

Está claro que, para entender este proceso de transformación, tenemos que dejar el ámbito estrictamente macroeconómico y descender al ámbito de lo mesoeconómico y lo microeconómico, ya que es allí donde se han materializado los cambios de años recientes en los modelos dominantes de organización productiva de los distintos países de la región. Ha cambiado la participación relativa de los diversos tipos de empresas —filiales locales de grandes grupos transnacionales, conglomerados de capital nacional, pequeñas y medianas empresas de propiedad y gestión familiar— así como también las fuentes de crecimiento económico que subyacen cada actividad productiva. Asimismo, se han ido consolidando nuevos patrones de comportamiento microeconómico en los cuales los bienes de capital e insumos intermedios importados han ido desplazando tanto a la producción interna de ellos como a los esfuerzos tecnológicos locales asociados a su fa-

bricación. Así, se ha ido conformando un nuevo modelo de organización de la producción más articulado con el exterior que en el pasado.

Sin embargo, el crecimiento liderado por las exportaciones no parece ser tan automático como a veces suponemos en los debates contemporáneos. El análisis realizado ha puesto claramente en evidencia que el proceso de crecimiento y reestructuración del aparato productivo de los años noventa está planteando una serie de problemas bastante complejos que, de no ser resueltos, pueden comprometer seriamente las posibilidades de crecimiento de los países de la región.

En este sentido, cabe subrayar que de estos países no sólo son pocos los que lograron mejorar su competitividad internacional en el decenio de 1990, sino que también fueron pocas las actividades productivas en que lo hicieron. Predominaron entre éstas, por un lado, las industrias maquiladoras con uso intensivo de mano de obra no calificada y dirigidas básicamente al mercado estadounidense y, por otro, las industrias procesadoras de recursos naturales.

Esto se refleja también en el débil desempeño de la productividad laboral relativa en los países de la región, en comparación con la evolución de esa productividad en los Estados Unidos: aunque casi todos los primeros exhibieron un incremento importante de la productividad laboral absoluta del sector manufacturero en el decenio de 1990, sólo en muy pocos casos (esencialmente Argentina y Brasil) ese incremento superó el de la productividad estadounidense y, lo que es peor, en ningún caso se llegó a los niveles de productividad relativa de comienzos de los años setenta.

Estos aspectos de debilidad del nuevo modelo económico se reflejan claramente en los déficit del balance comercial (que se deben principalmente a los rubros relacionados con las ramas de mayor complejidad tecnológica). Tales déficit son crecientes, como hemos visto, a menos que la economía entre en una fase de recesión.

La complejidad de los problemas observados nos llevan a concluir que es mucho más lo que debe hacerse hoy en materia de política económica. Esto ya comienza a ser percibido por varios países de la región que en los últimos años han ido abandonando

gradualmente los cánones estrictos de la ortodoxia y están explorando una nueva agenda de acciones de política pública con el fin de mejorar su desempeño de largo plazo.

Creemos que, sobre la base del diagnóstico contenido en las páginas anteriores, es necesario plantear algunas preguntas de política económica sobre cuatro aspectos específicos: i) marcos regulatorios y protección al consumidor; ii) políticas de competencia; iii) medidas de fomento productivo y desarrollo tecnológico, y iv) sinergias y externalidades en ámbitos

locales. En cada uno de estos aspectos podemos identificar fallas de mercado, asimetrías de información, explotación de posiciones dominantes de mercado y otras deficiencias, lo que nos lleva a pensar en la conveniencia de adoptar medidas de reingeniería institucional y políticas de construcción de mercados y de ventajas comparativas dinámicas basadas en el conocimiento, que favorecerían una más eficiente (y equitativa) transición hacia economías más abiertas y competitivas. Cada uno de estos temas demandaría un extenso análisis que no es del caso efectuar en esta oportunidad.

Bibliografía

- Armstrong, M., S. Cowan y J. Vickers (1994): *Regulatory Reform, Economic Analysis and the British Experience*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Azpiazu, D. y J. Basualdo (1997): La internacionalización reconsiderada: el caso de Siderar, Buenos Aires, julio, mimeo.
- Brown, F. (2000): La industria automotriz mexicana: reestructuración reciente y perspectivas, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo, marzo.
- Buitelaar, R., R. Padilla y R. Urrutia (1999), *Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva*, Cuadernos de la CEPAL, N° 85, Santiago de Chile, CEPAL.
- Caballero, R. y H. Hammour (1996): On the timing and efficiency of creative destruction, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Campos, R. y J.A. Nicolau (2000): Arranjo produtivo textil-vestuario do vale do Itajais, Nota técnica, Arranjos Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento, Rio de Janeiro, mimeo.
- Cassiolato, J. y H. Lastres (2000a): Local systems of innovation in Mercosur countries, *Industry and Innovation*, Vol. 7, N° 1. Reproducido en Arranjos Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento, Rio de Janeiro, mimeo.
- _____ (2000b): Novas políticas industriais descentralizadas em países selecionados, en Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA), *Relatório de Pesquisa*, Rio de Janeiro, (IE)/ Universidad Federal de Rio de Janeiro.
- CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071, Santiago de Chile.
- Cimoli, M. y J. Katz (2001): Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch. Este documento fue presentado en el seminario internacional "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI", evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Raúl Prebisch (CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto de 2001).
- Confederación Nacional de la Industria (1997): *Políticas estaduais de apoio a industria*, Rio Grande do Sul, Secretaria da Coordenação e Planejamento.
- David, P. (1994), Why are institutions the "carriers of history". Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions, *Structural Change and Economic Dynamic*, vol. 5, N° 2.
- Dussel, P. E. (2000a): *Polarizing Mexico: the impact of liberalization strategy*, Londres, Lynne Rienner.
- _____ (2000b): El programa de promoción sectorial (Prosec). Implicaciones para las importaciones temporales y el resto del aparato productivo mexicano, octubre, mimeo.
- Fernández Arias, E., R. Hausmann y E. Stein (2001), Courting FDI: is competition bad?, Santiago de Chile, enero, mimeo.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Garrido, C. (2000): *Fusiones y adquisiciones transfronterizas en México durante los noventa*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Gerber, J. (2000): Uncertainty and growth in the maquiladora industry, San Diego, San Diego State University, Departamento de Economía, mimeo.
- Goldstein, A. (2000): From national champion to global player: explaining the success of Embraer, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), mimeo.
- Gordon, R. (1999): *Has the new economy rendered the productivity slowdown obsolete?*, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), junio.
- Held, G. (1999): *Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 84, Santiago de Chile, CEPAL.
- Katz, J. (1974): *Oligopolio, firmas nacionales y empresas multinacionales. La industria farmacéutica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- _____ (1996): *Apertura y desregulación en el mercado de medicamentos*, Buenos Aires, CEPAL/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo/Alianza Editorial.
- _____ (1997): *Aprendizaje y desarrollo de capacidades tecnológicas domésticas en la etapa de la sustitución de importaciones*, Buenos Aires, Pulso/Socma.
- _____ (1998): *Pulso*, Buenos Aires.
- _____ (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Kulfas, M. (2000): El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de las grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de grandes empresas de capital local, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Miranda, J.C. (2000): *Apertura comercial, reestructuración industrial e exportaciones brasileñas. Avaliação de potencial exportador das 500 maiores empresas industriais brasileiras*, Proyecto CLA/99-1671, Rio de Janeiro, Universidad General de Rio de Janeiro, septiembre.
- Moguillansky, G., y R. Bielschowsky (2000): *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Mortimore, M., y W. Peres (2001): La competitividad internacional de América Latina y el Caribe. Las dinámicas microeconómicas y sectoriales, Santiago de Chile, CEPAL.

- Naim, M. y J.S. Tulchin (1999): *Competition policy, deregulation and modernization in Latin America*, Londres, Lynne Rienner.
- Nelson, Richard (1997): *How new is new growth theory?*, Nueva York, Challenge.
- Nelson, Roy (s/f): Intel site selection decision in Latin America, Glendale, Arizona, Thunderbird University, Department of International Studies.
- Ocampo, J.A., (2001): *Retomar la agenda del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Olson, M. (1991): *Political influence and the development of US regulatory policy: the 1984 drug legislation*. CERP Discussion Paper 249, Stanford, California, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas.
- Patel, S.J., P. Roffe y A. Yusuf (2001): *International Technology Transfer*, Londres, Kluwer Law International.
- Peres, W. y G. Stumpo (2000): Small and medium size industrial enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Roffe, P., y T. Tesfachew (2001): The unfinished agenda, en S.J. Patel, P. Roffe y A. Yusuf. *International Technology Transfer*, Londres, Kluwer Law International.
- Projeto de Pesquisa Arranjos Produtivos Locais (2000): N°18, Rio de Janeiro, septiembre, mimeo.
- Rubens, J., N. Cano y A.L. Goncalves da Silva (2000): Arranjo Produtivo de Telecomunicacoes de Campinas, Nota técnica, N° 16, Rio de Janeiro, Projeto de Pesquisa Arranjos e Sistemas Produtivos Locais, septiembre, mimeo.
- Schmitz, H. (1995): Small shoemakers and Fordist giants: tale of a supercluster, *World Development*, vol. 23, N° 1, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Sercovich, F. (1999): *Competition and the World Economy*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar/ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Stallings, B. y W. Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Tavares de Araujo, J. (2000), Competition policy and EU-Mercosur trade negotiations, mimeo.
- Vargas, M.A. y R.M. Alievi (2000): Arranjo produtivo coureiro-calcadista do vale dos Sinos, Nota técnica N°19, Rio de Janeiro, Projeto de Pesquisa Arranjos e Sistema Produtivos Locais, septiembre, mimeo.
- Weller, J. (2000): *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- World Development* (2000): vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.



Participación de *los pobres en los* frutos del crecimiento

Mario La Fuente

Consultor,

CEPAL

Mlafuente@eclac.cl

Pedro Sáinz

Ex Director,

*División de Estadística
y Proyecciones Económicas,*

CEPAL

Psainz@eclac.cl

La influencia del crecimiento económico sobre numerosos aspectos de la economía y de la sociedad constituye un tema muy frecuente en el trabajo de los economistas. Especialmente en la actualidad, cuando en la mayoría de los países de la región están en marcha profundas transformaciones económicas y sociales y al mismo tiempo se reconoce la existencia de grandes deficiencias distributivas y de vastos porcentajes de la población en situación de pobreza, se desea conocer la capacidad del crecimiento económico para afrontar tales problemas. En este artículo se trata el tema situándolo primero en un contexto conceptual y latinoamericano, y examinándolo luego a la luz de una abundante evidencia estadística. En particular, se somete a análisis y prueba latinoamericana la afirmación de un trabajo reciente de que “el crecimiento es bueno para los pobres”.

I

Introducción

En este artículo se busca examinar la evolución del ingreso de los grupos pobres en América Latina en los decenios de 1980 y 1990. El análisis de la evolución del ingreso de los hogares pobres admite una doble perspectiva. La primera es examinar la medida en que los hogares de más bajos ingresos superan niveles absolutos que constituyen límites para la indigencia y la pobreza. La segunda es examinar la participación de los hogares de menores ingresos en el ingreso total de los hogares. En lo fundamental, nos concentra-

remos aquí en la segunda perspectiva, pues la primera ha sido extensamente tratada en diversos números del *Panorama Social de América Latina*, que publica la CEPAL.

Esta segunda perspectiva se ha aplicado recientemente al examen de un vasto conjunto de países en el trabajo de Dollar y Kraay (2000). Aquí pasaremos revista a la situación de América Latina, para ver en qué medida las conclusiones de ese trabajo son aplicables a la región.

II

Crecimiento y pobreza: breve reflexión conceptual

Parece imprescindible efectuar una breve reflexión conceptual para situar el tema en el contexto más amplio que le es propio.

El estudio econométrico incluido en el trabajo de Dollar y Kraay establece relaciones directas entre crecimiento y participación en el ingreso total de los estratos pobres, privilegiando así el crecimiento como el factor determinante. Más aún, al establecer la relación para un período extenso de tiempo (más de 20 años) puede quedar la impresión de que el efecto examinado presenta una cierta homogeneidad en el tiempo.

La CEPAL siempre reconoció y destacó la importancia del crecimiento económico en el abordaje de los problemas sociales. En sus trabajos acuñó el término "insuficiencia dinámica" para representar la dificultad o imposibilidad de absorber productivamente la fuerza de trabajo con tasas bajas de crecimiento. No obstante, al mismo tiempo destacó también algunos aspectos complementarios e imprescindibles para el análisis. Así, por ejemplo, utilizó el término "estilos de desarrollo" para expresar las posibilidades de lograr tasas similares de crecimiento con transformaciones productivas de distinto cuño. Esto con el propósito de lograr mayor sustentabilidad en el tiempo, mayor dinamismo económico y, sobre todo, estructuras de con-

sumo diferenciadas y una mayor difusión social de los frutos del crecimiento económico.

También se ha destacado en otros documentos la existencia de grados de libertad en el contexto de una determinada modalidad de desarrollo para llevar adelante distintos tipos de política económica.¹ Otro ejemplo importante de la posibilidad de afectar la distribución del ingreso con una misma tasa de crecimiento está dado por la magnitud y el destino del gasto social.

Cabe destacar asimismo que en los años ochenta y noventa se llevaron a cabo en la región latinoamericana intensos procesos de reforma destinados a cambiar las modalidades de desarrollo vigente. Por lo tanto, analizar los cambios que en la difusión social del crecimiento puedan tener las nuevas modalidades de desarrollo es un tema de la mayor importancia, que por lo demás ha sido extensamente explorado en diversos números del *Panorama Social de América Latina*. Tal análisis supone examinar la relación entre crecimiento e ingreso de los pobres, separando períodos cuando sea pertinente. De hecho, el trabajo de Dollar y Kraay se inicia con citas de detractores y defensores de la

¹ Por ejemplo, véase Calcagno y Sáinz (1992).

nueva modalidad de desarrollo que se está implantando hoy en un número mayoritario de países latinoamericanos. Sus detractores atribuyen a la nueva modalidad efectos perjudiciales sobre los pobres, y es precisamente un objetivo central del trabajo mencionado demostrar que esto no es así. La variable fundamental elegida para demostrarlo es la proporción del crecimiento del ingreso que captan los deciles pobres.

Parece importante, por lo tanto, que antes de examinar el tema de la captación de ingreso por los deciles pobres, pasemos revista a aspectos que representan grados de libertad respecto al crecimiento en una modalidad de desarrollo. Así, por ejemplo, los hogares de bajos ingresos, enfrentados a situaciones difíciles en términos de ingreso, logran en ocasiones aumentar el número de ocupados y generar ingresos adicionales a través de la prestación de servicios que no son habituales en situaciones menos críticas. A la vez, el gobierno puede tener éxito en cambiar la estructura del gasto público para aumentar la proporción del gasto social y focalizarlo en los sectores más necesitados. Hay que tener en cuenta que si bien parte de ese gasto suele destinarse a educación y salud, con efectos en el mediano y largo plazo, una porción significativa de él tiene efectos más inmediatos. Es la que se dedica a aumentos de pensiones y jubilaciones para grupos pobres, a transferencias monetarias de subsistencia y a incrementar el empleo y los salarios de los servidores públicos menos calificados.

A la vez, la transformación económica en marcha puede gestar cambios en los precios relativos que inciden en la pobreza absoluta. Estos cambios no son independientes de distintos tipos de política que se

consideran aceptables dentro de la modalidad de desarrollo. Así, por ejemplo, las políticas de tipo de cambio han variado de un país a otro y de un período a otro, afectando en forma desigual la evolución de los precios relativos y particularmente los que afectan el consumo de los grupos de menores ingresos, como los alimentos. Además, suelen influir en forma desigual sobre la evolución productiva de los sectores y, por ende, sobre el nivel y estructura del empleo y sobre los salarios.

Ninguno de estos factores evoluciona linealmente con el ingreso. No obstante, dada una modalidad de desarrollo, no cabe duda de que un crecimiento económico más elevado tiene efectos positivos sobre el empleo, los ingresos y las posibilidades de expandir el gasto público.

El examen de la evolución del crecimiento económico y de algunos de los factores mencionados durante el decenio de 1990 muestra que en los distintos países se establecen relaciones diferentes entre crecimiento económico y reducción de la pobreza. Para ilustrar las diferencias entre países de esas relaciones, en lo que sigue se examinan las cifras para los tres países de América Latina que exhiben caídas superiores a 10 puntos porcentuales en el número de hogares en situación de pobreza: Brasil, Chile y Panamá (cuadro 1). Ante todo, llama la atención que los ritmos de crecimiento por habitante de estos tres países difieren considerablemente (entre 1% y 5%). Si bien es cierto que la caída de la pobreza en Chile fue más marcada que en Brasil y Panamá, los montos distan de ser proporcionales a las tasas de crecimiento. Por otra parte, se observan diferencias apreciables entre las políticas de

CUADRO 1

Brasil, Chile y Panamá: Indicadores de crecimiento y pobreza, 1991-1997

	Brasil		Chile		Panamá	
Reducción de pobreza total	De 41.4 a 29.9 11%		De 33.3 a 17.8 15%		De 36.2 a 24.2 12%	
Reducción de pobreza urbana	10%		16%		13%	
Reducción de pobreza rural	19%		11%		10%	
Crecimiento anual por habitante	90-99	0.95%	90-98	5.36%	91-99	2.40%
Participación de transferencias en ingreso de hogares pobres urbanos	1990	11.1%	1990	12.4%	1991	12.7%
	1996	15.1%	1996	12.6%	1997	17.5%
Participación de transferencias en ingreso de hogares pobres rurales	1990	8.6%	1990	12.8%	1991	19.7%
	1996	24.8%	1996	15.8%	1997	23.0%
Densidad ocupacional en torno a la línea de pobreza	1990	0.45	1990	0.31	1991	0.30
	1996	0.49	1996	0.34	1997	0.34

transferencias de los tres países, diferencias que se extienden tanto al medio rural como al urbano. En efecto, las transferencias aumentaron significativamente en Brasil, especialmente en el medio rural; se incrementaron también en Panamá, y cambiaron poco en Chile.

Otro factor que tiene un grado relativamente importante de independencia con relación a la tasa de crecimiento económico es el de los cambios demográficos y las migraciones. Es probable que dentro de un país una misma tasa de crecimiento, con un distinto origen geográfico, pueda generar distintos tipos de migraciones que afectan en forma dispar el ingreso de

distintos grupos sociales. En la medida en que la incidencia de la pobreza en el medio rural y en el urbano difieran significativamente, y si el medio urbano muestra capacidad de absorción productiva, las migraciones tienden a reducir el coeficiente nacional de incidencia de la pobreza, a igualdad de otras condiciones de los coeficientes urbano y rural. Es también cierto que situaciones extremas de recesión o de crisis política pueden dar origen a migraciones internacionales. En este último caso la relación entre crecimiento y pobreza adquiere características particulares que se acentuarían si en el mediano plazo los que emigran comienzan a enviar remesas.

III

Crecimiento económico e ingreso de los pobres en América Latina en los decenios de 1980 y 1990

Se ha destacado ya que sobre la pobreza influyen factores que dependen en distintos grados del crecimiento económico y que originan diferencias entre los efectos de una misma tasa de crecimiento económico sobre la pobreza, y se ha dicho también que el efecto de estos factores varía de un país a otro. Examinaremos ahora la evidencia empírica disponible en América Latina sobre la evolución del crecimiento económico y la del ingreso de los hogares pobres y, en particular, la información sobre el porcentaje del ingreso total de los hogares que captan los hogares pobres.

En este artículo se ha considerado lo sucedido en los decenios de 1980 y 1990 en un grupo de 17 países. Teniendo presente que los porcentajes de pobreza absoluta en la mayoría de estos países, sobre todo los de mayor tamaño económico y demográfico, fluctúan entre el 10% y el 40%, y que en los estudios de distribución del ingreso se examina generalmente el ingreso del 40% más pobre de la población; se presenta aquí el porcentaje del ingreso total de los hogares que capta el 10, 20, 30 y 40% de hogares de menores ingresos. Al mismo tiempo, y dado que en su naturaleza y evolución la pobreza urbana difiere mucho de la pobreza rural, ambas se examinan separadamente.

En América Latina, la evolución económica de los decenios de 1980 y de 1990 tuvo signos opuestos: rece-

sión en los años ochenta, y, para muchos países, recuperación y crecimiento en los noventa. En la mayoría de los países, estas variaciones del ingreso en uno y otro decenio se dieron en contextos macroeconómicos, institucionales y en definitiva estructurales que fueron sustancialmente diferentes. De allí la importancia de estudiar ambos períodos por separado. Por lo demás, hay una diferencia cualitativa entre preguntarse cuánto perjudicó a los pobres el decrecimiento económico, y estudiar la evolución del ingreso de los pobres cuando hay crecimiento positivo.

En el decenio de 1990 la mayoría de los países considerados exhibieron un crecimiento por habitante muy reducido. No obstante, se gestaron cambios a veces apreciables en las situaciones de pobreza, por lo que parece necesario tener en cuenta otros factores, además del crecimiento económico, para explicar mejor la distinta evolución de la pobreza en diferentes países latinoamericanos.

Los antecedentes sobre la participación en el ingreso total de los hogares del 10, 20, 30 y 40% de los hogares de menores ingresos se presentan en el cuadro 2. Para alrededor de la mitad de los 15 países estudiados se cuenta con antecedentes sobre los años ochenta y noventa, y para buena parte de ellos existen datos sobre la evolución del ingreso rural y urbano. En

CUADRO 2

América Latina (15 países): Distribución del ingreso per cápita de los hogares, 1980-1999^a
(Porcentajes)

País	Año	Participación en el ingreso del 10% más pobre		Participación en el ingreso del 20% más pobre		Participación en el ingreso del 30% más pobre		Participación en el ingreso del 40% más pobre	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
(Porcentajes)									
Argentina	1980	2.71	-	6.60	-	11.39	-	17.23	-
(Gran Buenos Aires)	1990	2.29	-	6.15	-	10.31	-	14.88	-
	1999	2.31	-	6.02	-	10.45	-	15.85	-
(Zonas urbanas)	1994	2.19	-	5.17	-	-	-	-	-
	1999	2.42	-	6.09	-	10.26	-	15.35	-
Bolivia ^b	1989	0.72	-	3.43	-	7.37	-	12.05	-
(17 centros urbanos)	1992	1.52	-	4.51	-	8.53	-	13.29	-
(Urbano)	1997	1.55	0.85	4.64	2.87	8.60	6.02	13.64	9.77
	1999	1.64	0.50	5.09	1.69	9.53	3.82	15.22	6.86
Brasil	1979	1.30	1.86	3.91	5.79	7.52	10.76	11.79	16.59
	1990	1.14	1.88	3.29	5.16	6.33	9.04	10.27	14.51
	1999	1.13	1.52	3.45	4.54	6.58	8.50	10.57	13.74
Chile ^c	1987	1.57	2.69	4.35	6.86	8.05	11.95	12.60	17.67
	1990	1.72	1.75	4.69	4.93	8.64	8.95	13.41	13.80
	1998	1.68	2.44	4.63	6.38	8.52	11.17	13.31	16.88
Colombia	1991	2.01	0.98	5.57	3.73	10.33	7.64	15.99	12.25
	1999	1.20	0.91	4.00	3.89	7.66	8.20	12.35	13.98
Costa Rica	1981	2.25	2.17	6.71	5.95	12.11	10.71	18.82	17.18
	1990	1.60	1.18	5.71	5.17	11.02	10.77	17.82	17.59
	1999	1.71	1.32	5.55	4.70	10.32	9.57	16.15	15.78
Ecuador	1990	2.05	-	5.87	-	10.88	-	17.14	-
	1999	1.45	-	4.73	-	9.04	-	14.12	-
El Salvador	1995	2.13	1.27	6.20	4.89	11.37	10.32	17.34	16.97
	1997	2.13	2.87	6.12	7.06	11.21	12.69	17.81	19.38
Guatemala	1989	1.02	1.20	3.66	4.39	7.39	8.77	12.10	14.41
	1998	2.05	2.21	5.45	5.50	9.45	9.85	14.69	15.22
Honduras	1990	1.46	1.42	3.93	4.25	7.38	8.35	12.81	13.13
	1999	1.49	1.25	4.50	4.42	8.93	9.03	14.63	14.31
México ^d	1984	3.15	2.94	7.80	7.80	13.67	13.78	20.11	20.25
	1989	2.47	2.71	6.20	7.04	10.96	12.35	16.25	18.68
	1998	2.77	3.00	6.74	7.46	11.65	12.46	17.22	17.95
Panamá	1979	1.17	2.82	4.68	6.64	9.52	11.73	15.48	17.85
	1991	1.06	1.89	3.86	5.38	8.01	9.67	13.30	14.96
	1999	1.57	2.33	4.75	6.02	8.96	10.86	14.19	16.24
Paraguay (Asunción)	1986	2.39	-	6.35	-	11.25	-	17.39	-
	1990	2.59	-	7.05	-	12.48	-	18.94	-
	1999	2.92	-	7.03	-	11.93	-	18.64	-
Uruguay	1981	2.72	-	6.78	-	11.87	-	17.68	-
	1990	3.49	-	8.18	-	13.82	-	20.11	-
	1999	3.60	-	8.73	-	14.81	-	21.59	-
Venezuela ^e	1981	2.54	3.05	6.97	7.69	13.09	13.67	20.20	20.75
	1990	2.00	2.74	5.67	7.10	10.87	13.17	16.77	19.83
	1999	1.19	-	4.42	-	8.97	-	14.55	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Calculado a partir de la distribución por deciles del ingreso per cápita de los hogares.

^b La encuesta de 1989 comprende las ocho capitales departamentales y El Alto. Esta encuesta incluye, además, ocho ciudades que representan en conjunto un 8.2% del total.

^c Cálculos basados en las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) de 1987, 1990, 1994, 1996 y 1998. Estimaciones consistentes con nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

^d Datos provenientes de las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares (ENIG).

^e A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglosamiento urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

lo que sigue se examinarán estos resultados, analizando primero el contenido del cuadro y utilizando luego instrumentos econométricos.

Del cuadro se desprende que existe un contraste agudo entre el decenio de 1980 y el de 1990 y que hay diferencias significativas entre el medio rural y el urbano. En efecto, en todos los países para los que hay antecedentes sobre la evolución de la distribución del ingreso urbano en los años ochenta (entre 1980 y 1990), con la sola excepción de Uruguay y de Asunción en el Paraguay, los hogares de las agrupaciones de deciles aquí estudiados, y que —como se indicó— contienen el grueso de la población pobre, perdieron participación en el ingreso total de los hogares, en muchos casos de manera significativa. En efecto, en muchos casos lo perdido hasta el segundo o tercer decil alcanza o supera el 1% del ingreso total y en algunos casos particulares la pérdida hasta el tercer o cuarto decil bordea o supera los tres puntos porcentuales. Más aun, en estos países la tendencia se cumple no sólo para el grupo de hogares bajo la línea de pobreza, sino que sin excepción para todos los hogares agrupados en el 10, 20, 30 y 40% de los hogares con menores ingresos.

Cabe recordar que América Latina se caracteriza por su mala distribución del ingreso, de manera que lo percibido por estos conjuntos de hogares de bajo ingreso es sumamente poco. Así, en el sector urbano el decil de menores ingresos capta entre un 1% y 2.5% del total de ingresos en la gran mayoría de los países. El 40% de hogares más pobres capta a la vez entre un 10 y un 20%. Esto pone en un adecuado contexto lo que significa perder, por ejemplo, tres puntos porcentuales en un período recesivo, como le ocurrió en algunos países al 30 y 40% de hogares de menores ingresos. También sirve para calibrar si se puede considerar un éxito para los pobres que se mantenga su participación en el total del ingreso de los hogares.

En el medio urbano, los años noventa trajeron una recuperación parcial de lo perdido en los ochenta en Brasil, Guatemala, México y Panamá, en tanto que en Ecuador y Venezuela la situación continuó deteriorándose. En Argentina hubo estancamiento o pequeñas pérdidas para los hogares bajo el 20% más pobre, pero una recuperación parcial en el 30 y 40% de menores ingresos. En Costa Rica empeoró la situación de la mayoría de los hogares bajo el 40%. De este modo, se verifica que en estos países hubo una marcada asimetría entre las pérdidas de los años ochenta y la recuperación, cuando la hubo, en los noventa. Esto estaría mostrando que, en muchos casos, a fines de los años

noventa los pobres captaban porcentajes del ingreso total menores que los de comienzos de los ochenta.

Para Chile sólo se dispone de antecedentes sobre el decenio de 1990, en el que hubo un estancamiento de la participación, en un contexto de acelerado crecimiento del PIB por habitante, con lo que la elasticidad fue muy cercana a 1.

Al analizar el medio rural es preciso recordar que su ingreso evoluciona en forma menos asociada al crecimiento global de la economía que el del medio urbano, y también que en el ámbito rural las migraciones internas e internacionales pueden haber tenido efectos diferentes. Para evitar posibles distorsiones, los porcentajes de participación que se utilizan se han calculado con relación al ingreso total de los hogares del área rural.

De los pocos países que disponen de antecedentes sobre el medio rural en los años ochenta, perdieron participación Brasil, México, Panamá y Venezuela y mostró estancamiento Costa Rica. Esto pese a que el ingreso por habitante del total de los hogares rurales no se redujo en Panamá y se estancó en Brasil. Si se extiende al análisis más allá de los hogares con ingreso por habitante cercano a la línea de pobreza se comprueba que la caída afectó en los cuatro primeros países a todos los deciles, con excepción del primero en Brasil, cuya participación se estancó. En Costa Rica, donde los hogares bajo el tercer decil mantuvieron su participación, se produjo una caída en la participación de aquellos bajo el segundo decil y un incremento en la participación del cuarto.

Las cifras de la distribución del ingreso rural en los años noventa muestran que la participación continuó cayendo en todos los deciles en Brasil, en la mayoría de los deciles en Costa Rica, se recuperó en los tres primeros deciles en México y en todos los deciles en Panamá, todo ello con crecimiento del ingreso medio de los hogares rurales. Entre los países para los cuales sólo se dispone de cifras para los años noventa, la participación mejoró significativamente en todos los deciles en el caso de Chile, Guatemala y Honduras y del segundo al cuarto decil en el caso de Colombia.

A partir de estas mismas cifras se llevó a cabo un amplio examen de carácter econométrico que cubrió los decenios de 1980 y 1990 y los medios rural y urbano. En lo fundamental se prepararon dos tipos de regresiones. La primera, estudiando la relación entre el monto de los ingresos per cápita del 10, 20, 30 y 40% de los hogares de menores ingresos, tanto urbanos como rurales, y el valor del respectivo ingreso per cápita del total de los hogares, valorados ambos en

todos los países en términos de las respectivas líneas de pobreza.² La segunda, examinando la tasa de variación anual del ingreso medio per cápita de los hogares ubicados en el 10, 20, 30 y 40% de menores ingresos, en función de la tasa de crecimiento anual del ingreso medio por habitante del total de los hogares. Ambas tasas se dedujeron de las observaciones consecutivas de cada país. En los dos casos las regresiones se estimaron para los medios rural y urbano.

Los casos contemplados son los que se incluyen en el cuadro 2, agregando los años intermedios disponibles. Como es evidente, el número de observaciones es bastante mayor para el primer tipo de relaciones que para el segundo.

La especificación utilizada para el primer tipo de relación fue del tipo

$$\text{LOG } \text{ING}_i = a + b \text{ LOG } \text{ING} + \varepsilon \quad [1]$$

$$\text{TING}_i = c + d \text{ TING} + \varepsilon \quad [2]$$

en que:

ING_i = ingreso per cápita de los hogares i en que $i = 10, 20, 30$ y 40% .

ING = ingreso per cápita del total de los hogares.

TING_i = tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita de los hogares i en que $i = 10, 20, 30$ y 40% .

TING = tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita del total de los hogares.

Las ecuaciones [1] y [2] se estiman por separado para los sectores urbano y rural.

Estas relaciones permiten analizar el tema central planteado en el trabajo de Dollar y Kraay, a saber, los cambios en la participación del ingreso de los pobres en el ingreso total de los hogares ante variaciones de éste. Como es fácil apreciar, el primer tipo de relaciones, al poner juntos países y años distintos, debiera recoger tanto el efecto de las diferencias de ingreso entre países como el de la evolución en el tiempo dentro de un país. Este hecho hace más difícil la interpretación de los resultados.

En numerosos estudios, y en los de la CEPAL en particular, se ha demostrado reiteradamente que no existe ninguna relación sencilla, ni menos lineal, entre

el nivel de ingreso y una mejor o peor distribución del ingreso. El segundo tipo de relaciones (que utiliza tasas) es más sólido en términos conceptuales, pues todas las observaciones se refieren a ritmos de crecimiento en un país y se miden en una dimensión homogénea que no incorpora la diferencia de ingresos entre países.

Cabe destacar que, a diferencia de lo que hicieron Dollar y Kraay (2000), aquí no fue necesario estimar datos a partir de supuestos, por disponerse de ellos en los bancos de datos de la CEPAL. Entre las encuestas de hogares disponibles fue posible seleccionar para 17 países aquellas que midieron el ingreso en los años ochenta y noventa. El ingreso fue editado en todos los casos, utilizando información adicional, especialmente de cuentas nacionales. Asimismo, fue posible presentar separadamente los medios rural y urbano y referir las participaciones de grupos de hogares a los ingresos totales de los hogares urbanos y rurales correspondientes, sin necesidad de referirlos al ingreso total de la economía.

Las ecuaciones del tipo 1 se estimaron para el decenio de 1980 y el de 1990, y para ambos en conjunto. Por la naturaleza de cada observación, no se sabe si el punto correspondiente a esa observación se refiere a un período de crecimiento o de decrecimiento. Al separar los años ochenta y noventa se sabe que en los primeros abundan los períodos de recesión y que pasa lo contrario en los segundos. Dada la menor cantidad de observaciones y el hecho de que al trabajar con tasas está explícito el crecimiento y decrecimiento en cada observación, las regresiones para las ecuaciones del tipo 2 se hicieron sólo para el conjunto de los dos decenios.

Los resultados de las regresiones para las ecuaciones de tipo 1 fueron en general buenos o aceptables; para las ecuaciones de tipo 2 fueron de menor calidad respecto del medio urbano, y de mala calidad respecto del medio rural.

En el cuadro 3 se presentan los valores del coeficiente b , que representa una estimación de la elasticidad del ingreso de los distintos grupos de hogares considerados con respecto al ingreso total, tanto para el decenio de 1980 como para el de 1990. Asimismo, para poder comparar estos resultados con los de otros estudios en que se incluyen simultáneamente los datos de todos los años disponibles, se incluyeron estimaciones para el conjunto de los dos decenios.

Todas las estimaciones de los coeficientes b resultaron estadísticamente significativas a nivel de 1%. Cuando se examinan los resultados acerca del medio

² Los datos de cada año están expresados a precios corrientes, de modo que la participación no está afectada por las líneas de pobreza. No obstante, al poner juntos los datos de distintos años las líneas de pobreza actúan como deflatores.

CUADRO 3

**América Latina (17 países):
Elasticidades-ingreso total
del ingreso de los hogares pobres^a**
(Coeficiente *b*)

	1980-1989		1990-1999		1980-1999	
	<i>b</i>	<i>t</i>	<i>b</i>	<i>t</i>	<i>b</i>	<i>t</i>
Medio urbano						
INGU 10/INGU	1.42	5.03	1.03	10.00	1.10	10.02
INGU 20/INGU	1.27	6.06	0.98	11.31	1.03	12.75
INGU 30/INGU	1.26	7.20	0.96	13.93	1.01	15.37
INGU 40/INGU	1.21	7.64	0.95	15.31	1.00	16.86
Medio rural						
INGR 10/INGR	1.36	5.65	1.31	7.49	1.34	8.45
INGR 20/INGR	1.21	8.59	1.28	9.38	1.28	10.61
INGR 30/INGR	1.07	6.70	1.18	9.74	1.19	11.30
INGR 40/INGR	1.15	9.67	1.17	11.46	1.17	13.16

^a INGU: ingreso urbano. INGR: ingreso rural.

urbano para el conjunto de los años ochenta y noventa las elasticidades (que combinan efectos intertemporales y entre países) para el 10, 20, 30 y 40% de los hogares de menores ingresos oscilan entre 1.00 y 1.10. Es de destacar que el valor estimado para el 20% de menores ingresos (1.03) se aproxima a la elasticidad obtenida por Dollar y Kraay (2000).

No obstante, cuando en el caso latinoamericano se examinan separadamente los decenios de 1980 y 1990, se verifica que las elasticidades del período de decrecimiento del ingreso (años ochenta) oscilan entre 1.20 y 1.42, con lo que se puede concluir que el decrecimiento económico, en la medida en que la regresión incluye tanto las variaciones entre países como aquellas ocurridas dentro de cada país, resultó extremadamente desfavorable para los pobres. Al examinar lo sucedido en los años noventa, las respectivas elasticidades oscilan entre 0.95 y 1.03, con lo que el crecimiento económico mantuvo, en términos generales, las participaciones registradas después de la pérdida del decenio de 1980.

Este tratamiento separado de los años ochenta y noventa permite llegar a una conclusión contraria a la que se deduce al considerarlos juntos. En efecto, del examen de los dos decenios en su conjunto se podría deducir que el crecimiento es neutral para la participación en el ingreso de los grupos pobres. El examen por separado, en cambio, confirma lo señalado en los estudios de la CEPAL, es decir, que existe una marcada asimetría entre los períodos recesivos y de crecimiento. En los primeros la distribución empeora para los pobres y en los segundos muestra rigidez.

En todo caso, hay que ser cuidadoso al sacar conclusiones con estas elasticidades, pues como ya se dijo el combinar cortes temporales y entre países, pueden llevar a conclusiones que no sean aplicables a país alguno en particular. Por lo demás, este resultado no se condice con el examen por países efectuado previamente.

Parece más interesante estudiar el segundo tipo de relaciones, en las cuales —como ya se dijo— no está presente el problema de los distintos niveles de ingreso de los países. No obstante, el examen de los resultados de estas estimaciones presenta problemas econométricos, pues sólo el coeficiente *d* (angular) es estadísticamente significativo. Dicho coeficiente angular pone en evidencia que la relación entre las tasas de crecimiento para el medio urbano es siempre significativamente menor que 1. Como puede apreciarse en el cuadro 4, los valores para *d* de las distintas agrupaciones de hogares oscilan entre 0.76 y 0.86. Vale decir, que la tasa de crecimiento del ingreso de los hogares de menores ingresos es en todos los casos, para los decenios de 1980 y 1990 en su conjunto, entre un 15 y un 25% menor que la del ingreso total de los hogares urbanos.

Este resultado es contrario a lo sostenido por Dollar y Kraay (2000), y pone en evidencia que en el medio urbano el crecimiento del ingreso per cápita de los deciles de menores ingresos fue significativamente menor al logrado por el ingreso per cápita del total de los hogares. Este resultado no debiera sorprender a los analistas de la distribución del ingreso latinoamericano en los años ochenta y noventa.

Para los países que disponen de cifras sobre los años ochenta y noventa (Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela) se han calculado las tasas anuales de crecimiento del ingreso per cápita del total de los hogares urbanos y aquellas del 10, 20, 30 y 40% de hogares de menores ingresos (cuadro 5).

Los resultados muestran que en Argentina el ingreso total sufrió un virtual estancamiento y los ingresos de los distintos grupos oscilaron entre -1.5% y -2%. En

CUADRO 4

América Latina (17 países): Tasa de crecimiento del ingreso de los hogares pobres urbanos en relación con la tasa de crecimiento del ingreso total, 1980-1999
(Coeficiente *d*)

TINGU10/TINGU	0.805
TINGU20/TINGU	0.763
TINGU30/TINGU	0.855
TINGU40/TINGU	0.830

CUADRO 5

América Latina (siete países): Ingreso per cápita de los hogares, 1980-1999
(Tasas de crecimiento en porcentajes)

		Total	10% más pobre	20% más pobre	30% más pobre	40% más pobre
Argentina	1980-1999	0.02	-2.04	-1.83	-1.65	-1.50
Brasil	1979-1999	1.27	0.34	0.34	0.45	0.48
Costa Rica	1981-1999	0.88	-0.20	0.10	0.03	0.05
México	1984-1998	1.04	0.06	-0.17	-0.26	-0.35
Panamá	1979-1999	1.87	2.97	2.15	1.84	1.69
Uruguay	1981-1999	0.78	1.29	1.64	1.22	1.19
Venezuela	1981-1999	-2.54	-6.21	-4.88	-4.41	-4.13

Venezuela, donde se produjeron caídas del ingreso total de -2.5% anual, los grupos tuvieron caídas de -4 a -6%. En el caso de Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, con crecimientos del ingreso total que van desde 0.8% anual en Uruguay a 1.9% en Panamá, se verifica que prácticamente para todos los gru-

pos de hogares de menores ingresos el crecimiento fue más bajo, salvo en Uruguay y en el 10 y 20% de menores ingresos de Panamá. Por lo tanto, la evidencia de largo plazo (más de 14 años en los casos examinados) se inscribe perfectamente en los resultados de la regresión.

IV

Interpretación de resultados econométricos

El análisis presentado en páginas anteriores permite hacer una reflexión en torno al uso de la econometría en el examen de este tema. En el documento de Dollar y Kraay se somete reiterativamente a prueba la hipótesis de que no es posible descartar el valor 1 para la elasticidad-ingreso de lo que captan los deciles más pobres y para el valor del coeficiente que relaciona las tasas de crecimiento del ingreso de los deciles más pobres con el ingreso total. Esto supone afirmar que a partir de los antecedentes contenidos en la muestra con que se trabaja no es posible descartar con suficiente grado de confianza el que el valor 1 sea uno de los posibles en la población a la que está referida la muestra.

Cabe preguntarse qué necesidad tiene un analista latinoamericano que trabaja con los antecedentes con que se ha preparado esta regresión (y donde el sentido de la población total frente a la muestra no está para nada claro) de someter a prueba la hipótesis 1. En efecto, con los antecedentes disponibles no cabe duda de que en la gran mayoría de los países latinoamericanos, tanto en el decenio de 1980 como en el conjunto de los decenios de 1980 y 1990, a los deciles pobres les fue peor en términos de ingreso que al total de los hogares. Se podría argumentar que en algunos casos la recuperación de los años noventa se inscribió en una

evolución con rigidez en la distribución del ingreso que le podía dar sentido a la hipótesis del coeficiente 1. No obstante, para varios países que pasaron por crisis en el decenio de 1990 esta hipótesis tampoco parece tener mucho sentido. Además, nada indica que ella tenga alguna interpretación sustantiva aplicable al conjunto de los años ochenta y noventa.

Si se somete a prueba la hipótesis de un determinado valor del coeficiente d , los resultados obtenidos con base en los datos disponibles llevarían a admitir —con un coeficiente de confianza de un 95%— como valores aceptables (no rechazables), esto es como probable valor “cierto” del parámetro poblacional, a los comprendidos en los siguientes intervalos para las cuatro ecuaciones urbanas que hemos estudiado:

Ecuación 10% más pobre	0.40	a	1.22
Ecuación 20% más pobre	0.51	a	1.01
Ecuación 30% más pobre	0.64	a	1.08
Ecuación 40% más pobre	0.63	a	1.03

Por lo tanto, un analista que, utilizando así la econometría, quisiera probar que 0.75 es un valor factible del parámetro poblacional respectivo, podría aceptar la hipótesis en el mismo plano que el valor 1.

V

Conclusiones

América Latina decreció en términos de PIB por habitante en los años ochenta y creció lentamente en los noventa. De allí que la pregunta pertinente acerca de los ochenta es si el decrecimiento perjudicó el ingreso de los pobres más, igual, o menos que el ingreso del resto de los estratos. En la gran mayoría de los países lo perjudicó más. En los años noventa la leve recuperación del crecimiento les permitió a los estratos pobres recuperar sólo una parte de lo perdido, y el país con mayor crecimiento mostró rigidez en la distribución, con lo que los estratos pobres mantuvieron su participación. Se verifica así la asimetría latinoamericana entre crisis y auge: concentración del ingreso en la primera y rigidez en el segundo. A la vez, llama la atención el escaso porcentaje del ingreso que captan

los grupos pobres, con lo que es dudoso que mantener su participación en el ingreso sea "bueno" para ellos, salvo que se resignen a esa situación. Por último, se demuestra que en los decenios de 1980 y 1990, para la mayoría de los países sobre los cuales se dispone de información, y que cubren el grueso de la población, los ingresos del 10, 20, 30 y 40% de los hogares de menores ingresos del medio urbano crecieron significativamente menos que el ingreso total de los hogares. Respecto al conjunto de países para los que hay información, ya sea del decenio de 1980 o del de 1990, un estudio econométrico muestra que la relación entre las tasas de crecimiento del ingreso de los hogares de los deciles urbanos mencionados y el ingreso total de los hogares oscila entre 0.76 y 0.85.

Bibliografía

Calcagno, A., y P. Sáinz (1992): En busca de otra modalidad de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 48, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.

Dollar, D., y A. Kraay (2000): *Growth is good for the poor*, Banco Mundial, Washington, D.C., marzo.

Seducidos y abandonados: *el aislamiento social* de los pobres urbanos

Rubén Kaztman

*Director del Programa
de Investigación
sobre Integración, Pobreza
y Exclusión Social,
Universidad Católica
de Uruguay
kztman@adinet.com.uy*

Este artículo examina los efectos que han tenido algunas transformaciones recientes en la estructura social de aquellos países latinoamericanos de temprano desarrollo, sobre el aislamiento social de los pobres urbanos. Esas transformaciones se refieren principalmente a los mercados de trabajo y a ciertas estructuras de oportunidades que son fuente de formación de recursos humanos y de capital social. Se argumenta aquí que, como resultado de esas transformaciones, se debilitan los vínculos de los pobres urbanos con el mercado de trabajo y se estrechan los ámbitos de sociabilidad informal con personas de otras clases sociales, lo que conduciría a su progresivo aislamiento. Se analiza asimismo la reducción de oportunidades para acumular capital social individual, capital social colectivo y capital cívico, y se examinan las características particulares que asumen los procesos de segregación residencial en las grandes ciudades de los países considerados.

I

Introducción

La mayoría de las políticas públicas que se llevan a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres urbanos han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad. Sólo en los últimos años, y a medida que se comprobaba la agudización de los problemas de segmentación social que acompañan el despliegue de los nuevos modelos de crecimiento, el discurso de académicos y de encargados de políticas sociales comenzó a reflejar una preocupación por los problemas de aislamiento social de los pobres urbanos y por los mecanismos que nutren y sostienen esas situaciones, más allá de la consideración de sus apremios económicos y de sus carencias específicas. En efecto, la incorporación en el léxico especializado de las nociones de exclusión, desafiliación, desvalidación, fragmentación y otras semejantes revela la inquietud por la creciente proporción de población que, además de estar precaria e inestablemente ligada al mercado de trabajo, se ve progresivamente aislada de las corrientes predominantes (*mainstream*)¹ en la sociedad. Este fenómeno, cualquiera sea el término que se le aplique, implica vínculos frágiles —y en último extremo inexistentes— entre los pobres urbanos y las personas e instituciones que orientan su desempeño por las normas y valores dominantes en la sociedad en un determinado momento histórico.

Una virtud de estos enfoques es la incorporación de la estructura social como elemento explícito del

marco conceptual con que se interpretan los fenómenos de pobreza. La localización de los pobres dentro de esa estructura varía no sólo según la profundidad de las brechas que los separan de otras categorías sociales en el mercado de trabajo, sino también según el grado de segmentación en cuanto a la calidad de los servicios de todo tipo y el grado de segregación residencial. Estas consideraciones permiten ampliar el campo de comprensión de los fenómenos de pobreza más allá de los esquemas que la conciben como producto de las vicisitudes de la economía, o como resultado del portafolio de recursos de los hogares y de su capacidad de movilizarlos de manera eficiente; al mismo tiempo, abren expectativas acerca de la posibilidad de formular políticas que atiendan dichos fenómenos en forma más integral que en el pasado.

En las notas que siguen presentaré algunas hipótesis sobre la naturaleza y los factores determinantes del aislamiento social de los pobres urbanos, con la esperanza de que los resultados de su puesta a prueba contribuyan a mejorar la eficacia de los programas contra la pobreza. De más está decir que, dado que todavía son muy escasas las investigaciones sobre estas materias en los países de la región, la mayoría de dichas hipótesis se encuentran en estado embrionario.²

Entre los factores que más poderosamente inciden en los cambios que experimenta la pobreza urbana en los países de la región se encuentran las transformaciones que ocurren en los mercados de trabajo. Bajo el impulso de procesos de desindustrialización, achicamiento del Estado y acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas en algunas áreas de actividad, se reduce la proporción de ocupaciones protegidas y estables, aumentan las disparidades de ingreso entre trabajadores de alta y de baja calificación, y se intensifican los problemas de desempleo y subempleo, que afectan en particular a estos últimos.³ A menos que

□ Este artículo es una versión revisada de un documento presentado en el IV Foro Internacional organizado por el Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP) en Asunción, el 23 y 24 de noviembre de 2000. La sección ha sido extractada de Kaztman (2001); estudio financiado por SIEMPRO/UNESCO en el marco del Observatorio Social. El autor agradece a Raúl Bissio y Eduardo de León por sus excelentes comentarios y sugerencias a versiones previas de este artículo.

¹ La expresión "corrientes predominantes" (*mainstream*) se refiere al sector de la sociedad cuyas aspiraciones de integración y movilidad social se canalizan a través de vías institucionales, y cuyos comportamientos y expectativas se ajustan a las normas y valores predominantes. La palabra "predominante" suele denotar no sólo el poder y el prestigio de este sector y, por ende, su capacidad de difundir normas, valores y modelos de comportamiento, sino también su peso numérico dentro de la sociedad.

² Algunos resultados de estudios realizados en Argentina y Uruguay se encuentran en Kaztman (1997), Kaztman (coord., 1999) y Kaztman y otros (1998).

³ Por supuesto, estas relaciones no deben interpretarse de manera mecánica, habida cuenta de que los Estados muestran distintas disposiciones y capacidades —que en general suelen traducir valores colectivos enraizados en las matrices institucionales de cada país— para amortiguar los impactos de las transformaciones económicas sobre la pobreza y la desigualdad. Pese a ello, no se puede desco-

existan políticas específicamente diseñadas para prevenir que ello suceda, la ampliación de las diferencias de ingreso entre segmentos de la población urbana alargará las distancias sociales entre los pobres y los no pobres.

La conversión de las disparidades de ingreso en disparidades sociales tiene ciertamente muchas explicaciones. Quizás la más simple es aquella que sostiene que, conforme los hogares favorecidos se alejan de la mediana de ingresos de la población, aumenta su propensión a adquirir en el mercado servicios de mejor calidad que los colectivos. Cuando esta conducta se extiende a prestaciones básicas como el transporte, la educación, la seguridad pública, la salud y los servicios de esparcimiento, se producen al menos tres cambios importantes en la estructura social, los cuales alimentan a su vez los mecanismos de aislamiento social de los pobres urbanos. En primer lugar, se reducen los ámbitos de sociabilidad informal entre las clases a que da lugar el uso de los mismos servicios. Segundo, también se encoge el dominio de problemas comunes que los hogares enfrentan en su realidad cotidiana. Tercero, los servicios públicos pierden el importante sostén que se derivaba del interés de los estratos medios (donde se concentran los que tienen "voz") por mantener la calidad de las prestaciones que utilizaban, activando de ese modo un círculo vicioso de diferencias crecientes de calidad entre los servicios públicos y los privados, lo cual tiende a deteriorar aun más la posición de los pobres con respecto al resto de la sociedad.

Las disparidades de ingresos y las diferencias en cuanto a protecciones y estabilidad laboral también se manifiestan en la localización de las clases en el territorio urbano. De hecho, y como discutiré más adelante, una de las expresiones más notorias de la reducción de los ámbitos de interacción informales entre distintos estratos socioeconómicos es la progresiva polarización en la composición social de los vecindarios.

El resultado de estos procesos es un creciente aislamiento social de los pobres urbanos con respecto a las corrientes principales de la sociedad. Dicho aislamiento se convierte en un obstáculo importante para acumular los activos que se necesitan para dejar de ser pobre, lo que hace que la pobreza urbana socialmente aislada se constituya en el caso paradigmático de la exclusión social.

En lo que sigue examinaré algunos de los procesos más importantes que se aúnan en la actualidad para producir los tres cambios en la estructura social antes mencionados. Me refiero al aumento de la proporción de la población económicamente activa que muestra un vínculo precario e inestable con el mundo del trabajo; a la progresiva reducción de los espacios públicos que posibilitan el establecimiento de contactos informales entre las clases en condiciones de igualdad, y a la creciente concentración de los pobres en espacios urbanos segregados. El primer proceso guarda relación con el aumento de la precariedad e inestabilidad como rasgo de los mercados laborales; el segundo, con la segmentación de los servicios —principalmente de la educación—, y el tercero, con la segregación residencial. En el recuadro 1 se resumen las principales hipótesis de trabajo concernientes a cada uno de estos campos.

Para simplificar la presentación, el recuadro 1 no hace referencia a otros servicios básicos, pero ciertamente la salud, el transporte, la seguridad pública y los lugares de recreación y esparcimiento colectivo, entre otros, delimitan espacios de interacción con mecanismos específicos de integración y de segmentación. Con sus matices particulares, el funcionamiento de cada uno de ellos va configurando el escenario de estructuras de oportunidades donde se nutre el portafolio de activos de los pobres urbanos, contribuyendo de ese modo a definir su localización en la estructura social de la ciudad.

En lo que sigue comentaré con más detalle la naturaleza, los factores determinantes y las consecuencias de las segmentaciones en el ámbito laboral, educativo y residencial.⁴

nocer que la evidencia acumulada en los países desarrollados tiende a mostrar que las diferencias de regímenes de bienestar, si bien atenúan los impactos de la globalización sobre los hogares con menos activos sociales, no bastan para modificar la dirección de las tendencias. Como señala Esping-Andersen (1999), la preservación de distribuciones más equitativas del ingreso suele hacerse a costa de altas tasas de desempleo, y allí donde éstas son bajas, aumentan las inequidades. De tales constataciones surge la sospecha de que la tensión entre equidad y pleno empleo puede ser un fenómeno inherente al despliegue del nuevo estilo de crecimiento económico.

⁴ En diferentes partes del texto utilizo los términos "diferenciación", "segmentación" y "segregación", por lo que conviene aclarar el significado que asigno a cada uno de ellos. El primer término simplemente designa diferencias en los atributos de dos o más categorías sociales. El segundo agrega al anterior una referencia a la existencia de barreras para el paso de una categoría a otra. El tercero agrega a los dos anteriores una referencia a la voluntad de los miembros de una u otra categoría de mantener o elevar las barreras que las separan entre sí.

Recuadro 1
POSIBLE INCIDENCIA DE SEGMENTACIONES EN ÁREAS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL SOBRE LA FORMACIÓN DE ACTIVOS QUE PODRÍAN AMORTIGUAR LAS TENDENCIAS AL AISLAMIENTO DE LOS POBRES URBANOS

Segmentaciones	Capital social individual	Capital social colectivo	Capital ciudadano
En el área laboral.	Reduce la probabilidad de contar con redes de información y contactos que facilitan la búsqueda de empleo.	La separación de los lugares de trabajo que reclutan a los que tienen "voz" reduce la fortaleza de las instituciones laborales y de las reivindicaciones que pueden articular los pobres urbanos.	El trabajo deja de operar como el vínculo central de pertenencia a la sociedad. Se afecta la adquisición de derecho ciudadano. Se debilitan los sentimientos de ciudadanía al no compartir problemas y destinos con las corrientes predominantes de trabajadores.
En el área educativa.	Se debilitan i) la formación de reciprocidad y solidaridad; ii) la posibilidad de que los que tienen más conozcan los méritos de los que tienen menos y construyan lealtades con ellos; iii) la posibilidad de incorporar hábitos y actitudes de clase media con respecto a la movilidad, por medio de la educación.	Se reduce la participación de los padres de estudiantes de clase media en la educación pública y se atenúa su influjo sobre el mantenimiento de la calidad de estos servicios.	Los estudiantes pobres ven reducidas sus oportunidades de experimentar la pertenencia a una comunidad con iguales derechos y obligaciones, problemas similares y recompensas por méritos con sus pares de otras clases.
En las áreas residenciales.	Menor información y contactos. Menor eficiencia normativa. Menor exposición a modelos de rol.	Riesgo de declinación de las instituciones vecinales por déficit de liderazgos.	Debilitamiento de los sentimientos de ciudadanía al no compartir problemas vecinales con otras clases, y riesgo de formación de subculturas marginales.

II

La segmentación laboral

Para los efectos del análisis que se desarrolla enseguida, conviene comenzar recordando las observaciones sintetizadas en el recuadro 1 sobre ciertos aspectos del portafolio de activos de los pobres urbanos que podrían verse afectados por las transformaciones en el mercado laboral y que tienen incidencia en su grado de aislamiento o de integración en la sociedad:

i) Dimensión de capital social individual: el establecimiento donde se trabaja es un lugar privilegiado para la construcción de redes de amistad, a través de las cuales fluyen recursos en forma de contactos, información y facilidades de acceso a determinados servicios.

ii) Dimensión de ciudadanía en sus aspectos subjetivo y objetivo: es también un ámbito privilegiado

para la generación de elementos subjetivos de ciudadanía, en el cual se comparten problemas, se consolidan identidades, se afianzan autoestimas y se construye un destino común. Pero también lo es para la adquisición de derechos objetivos de ciudadanía, por medio de conquistas laborales tales como la ampliación y el mejoramiento de las prestaciones sociales usualmente asociadas al rol de trabajador asalariado.

iii) Dimensión de capital social colectivo: la participación estable en un mismo establecimiento de trabajadores con distinto grado de calificación aumenta las oportunidades que tienen las categorías de trabajadores menos calificados de acceder a instituciones eficientes en la defensa de sus intereses laborales y en la preservación de derechos ya adquiridos.

Una de las características nodales de la presente reestructuración económica radica en que los umbrales de calificación para participar en el mercado formal se elevan al ritmo cada vez más acelerado de las innovaciones tecnológicas y de los requerimientos de productividad y competitividad a nivel mundial. Esta situación suele implicar una drástica devaluación de los créditos asociados a las habilidades y competencias que los trabajadores lograron adquirir en los lugares de trabajo y, por ende, una reducción igualmente drástica de sus posibilidades de participar en el mercado formal y en los ámbitos laborales donde se acumula el tipo de activos antes mencionados. Paralelamente se producen intensos procesos de desindustrialización y de achicamiento del Estado, con la consecuente reducción de la proporción de puestos de trabajo estables y protegidos, y el consiguiente aumento de los servicios, particularmente de los personales y los de consumo. Ahora bien, como en los servicios prevalece una distribución del ingreso y de las calificaciones más polarizada que en la industria, la transferencia masiva de mano de obra de un sector a otro se vincula a un incremento de la desigualdad en los ingresos y en las condiciones de trabajo.⁵ Por otra parte, muchas de las actividades de servicios personales y de consumo pueden verse como extensiones de las tareas domésticas,

por lo cual ofrecen márgenes muy estrechos para aumentar la productividad. Como argumenta Esping-Andersen (1999), citando a Baumol (1967), estas dos características exponen a estas actividades a una "enfermedad de costos" (*cost disease*) que las hace intrínsecamente precarias e inestables.

Para apreciar cuán importantes son estos procesos para los trabajadores latinoamericanos basta tener presente dos hechos. El primero es que la actual tendencia a la mayor precariedad del empleo se da en sociedades en las que ya se ha pasado del predominio de interacciones reguladas por una "solidaridad mecánica" al predominio de una "solidaridad orgánica" (Durkheim, 1964). Esto quiere decir que con la mayor división del trabajo, y bajo el impulso de la necesidad de interdependencia que generan los procesos de diferenciación y especialización, el eje de la integración en la sociedad se fue trasladando desde las instituciones primordiales (familia y comunidad, principalmente) al mundo laboral, lo que permitió abrigar la esperanza de que, al igual que en las naciones de industrialización temprana, el trabajo se constituiría en la vía privilegiada para la integración en la sociedad y la formación de identidades y sentimientos de autoestima.

Sin embargo, esa promesa parece ir perdiendo actualidad para la masa creciente de población que, en el nuevo contexto económico global, no logra establecer con el mercado de trabajo vínculos suficientemente estables y protegidos como para servir de plataforma a procesos de integración social. Para estos grupos, el trabajo deja de constituir la principal actividad sobre la que se apoya la estructuración racional de la vida cotidiana. Se debilita el rol del trabajo como articulador de identidades, como generador de solidaridades en la comunidad laboral y en las instituciones que de allí derivan y, en la medida en que la reducción de las formas estables de participación en el mercado y el debilitamiento de sus organizaciones cierran fuentes importantes de construcción de derechos, pierde también relevancia como promotor de ciudadanía.

El segundo hecho vinculado a las consecuencias de la mayor precariedad e inestabilidad laborales sobre las condiciones de vida de los pobres urbanos tiene que ver con el tipo de régimen de bienestar predominante en la región.⁶ Aun cuando en ninguno de los países de América Latina las prestaciones sociales han

⁵ Existe un amplísimo debate sobre los efectos de la desindustrialización en la desigualdad (véase, entre otros, Sassen, 1999; Mollenkopf y Castells, 1991; Hamnett, 1998; Musterd y Ostendorf, eds., 1998). Uno de los ejes de ese debate es la falta de consideración de procesos que pueden estar incidiendo en el aumento de la desigualdad de ingresos y que tienen que ver, entre otras cosas, con cambios en los sistemas impositivos, en los beneficios sociales, en el desempleo, en la composición de los hogares o en la estructura de edad de la población. En el centro de estos cuestionamientos se encuentra el análisis de la acción del Estado.

⁶ Por régimen de bienestar entiendo el conjunto más o menos articulado de protecciones ante riesgos sociales que brindan las instituciones del Estado, del mercado, de las familias y de la comunidad (Esping-Andersen, 1999).

alcanzado un nivel de cobertura, calidad y articulación que amerite incorporarlas a la categoría de "regímenes de bienestar" en el sentido que les da Esping-Andersen (1990 y 1999), los embrionarios regímenes que se establecieron en la región siguieron moldes que se acercan más al modelo "conservador" de Europa continental, con énfasis en la asignación de derechos por medio del trabajo, que al modelo "socialdemocrático" de los países nórdicos, que apunta a derechos universales de ciudadanía, o al modelo liberal de los países anglosajones, con su foco en la provisión de redes de seguridad para los pobres y marginales. En este sentido, la institucionalidad regional que tiene que ver con la socialización de los riesgos está escasamente preparada para proteger a la población que tiene vínculos precarios e inestables con el mercado de trabajo.

Ciertamente, el Estado desempeña un papel medular en la determinación de los efectos de la reestructuración económica sobre la segmentación laboral. Un salario social garantizado reduce la compulsión de los individuos a aceptar trabajos poco atractivos, como son los de baja calificación en los servicios. Los programas públicos de empleo permiten absorber temporal-

mente a los trabajadores desplazados por la tecnología en labores relacionadas con el funcionamiento de distintos servicios. Los cambios en el sistema impositivo pueden activar fuentes potenciales de trabajo. En general, el Estado puede dosificar e ir equilibrando la cobertura y el volumen de los recursos que transfiere a las categorías sociales más afectadas por las reformas económicas, dándole un tono más o menos progresivo a su acción y reflejando una mayor o menor voluntad de amortiguar los efectos concentradores de aquéllas. La consideración de estos factores ayuda a comprender las diferencias que se dan entre países desarrollados con distintos regímenes de bienestar, en lo referente a los cambios en la distribución del ingreso y en el peso de las actividades informales. Hay que tener presente, sin embargo, que aun los estudios que subrayan las diferencias entre los regímenes reconocen que, bajo las presiones derivadas tanto de la ampliación de las fronteras de competitividad como de los cambios en las estructuras demográficas, se observan indicios de repliegue de la cobertura de seguridad social incluso en aquellos países que se habían distinguido por sus avances en este campo.⁷

III

La segmentación educativa

La creciente centralidad del conocimiento como instrumento para el progreso de las naciones reafirma el papel que se asignó tradicionalmente a la educación como vía principal de movilidad social y ámbito privilegiado para la integración social de las nuevas generaciones. Ese papel ha sido reiteradamente destacado en los pronunciamientos de las cumbres presidenciales de los últimos años, donde los máximos responsables de las políticas públicas han reconocido que la equidad en los primeros años de vida debe formar parte del núcleo valorativo de los modelos que orientan el desarrollo en América Latina, y que la concentración de los recursos de los sistemas educativos en los niños de hogares con bajos niveles socioculturales es uno de los medios más eficientes para quebrar los mecanismos de reproducción de la pobreza y de la segmentación social.

Resulta paradójico, sin embargo, que junto con enunciar estos principios, muchas sociedades de la región estén experimentando un proceso históricamente

inédito de estratificación de los circuitos educativos.⁸ Parece evidente que el sistema educativo mal puede estar habilitado para contribuir a levantar la hipoteca social de pobreza y desigualdad, y para contrapesar la creciente segmentación laboral, si la misma institución está segmentada. Ciertamente, éste es uno de los principales nudos del dilema social contemporáneo en muchos países latinoamericanos.

⁷ Para el caso de Francia, véase White, 1998; para el de Alemania, Friedrichs, 1998; para el de Bélgica, Kestellot, 1998, y para el de Suecia, Borgegard, Anderson y Hjort, 1998.

⁸ Tanto es así, que en algunos países de la región la conciencia de que existen tales circuitos hace que muchos padres vivan una etapa de gran ansiedad cuando intentan que sus niños de tres o cuatro años entren en determinado jardín infantil (donde hasta se les toma examen de ingreso), porque esa incorporación los habilitará posteriormente para continuar en un circuito educativo de escuelas y colegios con cuerpos docentes y equipamiento pedagógico de alta calidad, que a su vez les abrirán las puertas de las mejores universidades.

Para entender mejor la importancia de la composición social de los lugares de enseñanza para la integración de las nuevas generaciones basta considerar el hecho de que aparte de los períodos de conscripción obligatoria en las fuerzas armadas (en los escasos países donde esta obligación está vigente y su aplicación es efectivamente universal), son muy pocas las instituciones de paso obligado para los ciudadanos que brindan a personas de distinto origen social la oportunidad de interactuar por tiempo prolongado sobre bases distintas al contrato de trabajo o al intercambio comercial de bienes y servicios. Sin duda, el sistema educativo es el principal —y muchas veces el único— ámbito institucional que tiene la potencialidad de actuar como un crisol integrador, según sea su capacidad para generar contextos en que niños y adolescentes pobres tengan la posibilidad de mantener una relación cotidiana con sus pares de otros estratos y desarrollar con ellos códigos comunes y vínculos de solidaridad y afecto bajo condiciones de igualdad.

Si los ricos van a colegios de ricos, si la clase media va a colegios de clase media y los pobres a colegios de pobres, parece claro que el sistema educativo poco puede hacer para promover la integración social y evitar la marginalidad, pese a sus esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas de los que tienen menos recursos.⁹ Por ello es importante destacar no sólo la contribución que el sistema educativo hace a la equidad por medio de una mayor igualdad en las oportunidades de acceso, sino también su contribución a la integración de la sociedad, al crear las condiciones que facilitan la interacción entre desiguales en condiciones de igualdad.

Avanzando ahora sobre la síntesis presentada en el recuadro 1, cabe afirmar que el sistema educativo puede hacer una importante contribución a la equidad en la distribución de activos de capital social, al facilitar la construcción de redes de estudiantes de composición social heterogénea. Para los estudiantes pobres, esas redes son depósitos de reciprocidades, confianzas y lealtades que pueden ser activadas en el momento de su incorporación al mercado de trabajo, gracias a la movilización de los “créditos” acumulados con sus pares más influyentes a lo largo de una historia común, y gracias al conocimiento directo que éstos tienen de sus méritos (Flap y Graaf, 1986). Creer que únicamente los méritos van a ayudar a la movilidad social es una ficción que sólo se cumple en situaciones extraordinarias. Son los contactos sociales lo que potencia el aprovechamiento del capital humano y, dado que generan una razonable certidumbre respecto al logro de empleos adecuados, lo que alimenta también la motivación para seguir invirtiendo en el desarrollo de ese capital.

De manera similar, y habida cuenta del impacto que suele tener la deserción del sistema de educación pública de sectores de clases medias que tienen “voz”, toda iniciativa que impida el avance de la segmentación educativa hace, por una parte, una contribución indirecta al capital social colectivo de los estudiantes pobres, al frenar o contrarrestar el deterioro de la calidad de dicho sistema con respecto al privado. Y, por otra, ayuda al desarrollo temprano de sentimientos de ciudadanía entre los estudiantes pobres, que se nutren así de su participación, en condiciones de igualdad, en una comunidad educativa de la que forman parte sus pares de hogares más aventajados, de la que emergen identidades compartidas y metas comunes, actitudes positivas de reconocimiento del otro como sujeto de derechos, así como sentimientos de obligación moral que se extienden a compañeros de distinto origen social, religioso, étnico o nacional. En otras palabras, la contribución de la experiencia estudiantil a la formación ciudadana será más rica allí donde haya mayor semejanza entre la composición social de la comunidad escolar de cada establecimiento y la de la comunidad nacional. En cambio, conforme aumenta la segmentación entre los establecimientos educativos, aumenta también la probabilidad de que los miembros de un estrato social sólo se encuentren en una relación cara a cara con miembros de otros estratos sociales en el mercado de trabajo, donde las relaciones ya estarán enmarcadas en los patrones jerárquicos propios de la organización del mundo laboral.

⁹ Cuando se examinan estos problemas, debe tenerse en cuenta que la distinción entre establecimientos pagados y no pagados, privados y públicos, no agota las formas que toma la segmentación educativa. Tanto la calidad de estos servicios como la homogeneidad en la composición social del público que atienden pueden y suelen acompañar a los procesos de segregación residencial, lo que hace que la asistencia a la escuela pública de los que más tienen no sea garantía de que el sistema educativo esté cumpliendo su función de integración social. Algunos arreglos político-administrativos tienen el mismo efecto, como en el caso de los condados de los Estados Unidos, en los que la autonomía de financiamiento de las municipalidades parece neutralizar totalmente el propósito integrador (Massey, 1996), pues en la medida en que los que no pertenecen a una comunidad próspera no pueden utilizar sus servicios públicos, los resultados en términos de segregación de la sociedad pueden ser similares a los de la privatización de esos servicios.

IV

La segregación residencial

La segregación residencial refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea. Entre los factores más importantes que se invocan como antecedentes de estos procesos están el grado de urbanización y la urbanización de la pobreza, el grado de concentración de la distribución del ingreso, las características de la estructura de distancias sociales propias de cada sociedad y la homogeneidad o heterogeneidad de la composición étnica, religiosa o por origen nacional de la población de las ciudades.

Numerosos analistas de la situación imperante en los Estados Unidos, pero también en grandes centros urbanos europeos, han llamado la atención sobre la concentración de los pobres en determinados barrios de las ciudades. En esos barrios se concentra una densidad de privación material sin precedentes, que contrasta fuertemente con la concentración espacial igualmente inédita de hogares ricos en otros barrios. A juicio de estos analistas, debido al peso relativo de la población afectada, así como a la gravedad de las consecuencias que ello tiene sobre sus oportunidades de integrarse en la sociedad y sobre la salud del tejido social, las formas de segregación residencial que afectan a los pobres urbanos demandan una atención preferencial de los encargados de las políticas sociales (Massey, 1996; Wilson, 1987, y Wilson, ed., 1993).

Aun cuando aluden a una gama claramente insuficiente de factores determinantes, los intentos de dar cuenta de la segregación residencial, básicamente en términos de la urbanización de la pobreza y del aumento de la densidad urbana (Massey, 1996), resultan útiles para subrayar la importancia y la singularidad histórica de la concentración de los pobres en las ciudades como condición necesaria para la activación de los mecanismos que eventualmente pueden conducir a su aislamiento social. Una contribución adicional es la de proveer una explicación sencilla para la formación de subculturas que se apartan de las corrientes predominantes en la sociedad. De acuerdo con la teoría de Fischer (1975), la subcultura emerge en forma natural de la concentración espacial de categorías de población que comparten características similares, y el simple hecho de la mayor accesibilidad intragrupal favorece-

ría la formación de patrones normativos que reflejan esos rasgos comunes.¹⁰

1. Una tipología de barrios populares urbanos

Ahora bien, se puede argumentar que los estratos populares de las grandes ciudades siempre se han aglutinado en vecindarios que se diferenciaban del resto por el nivel socioeconómico medio de sus habitantes, así como por una constelación de rasgos singulares propios de los patrones de interacción que se dan dentro del barrio y entre éste y el resto de la ciudad, constelación que, abusando ciertamente del término en muchos casos, podría estar indicando la presencia de una subcultura. Si esto es así, cabe preguntarse qué es lo que hace que el aislamiento social, a diferencia de otras experiencias de concentración espacial de estratos populares urbanos, se plantee actualmente como una característica central de las nuevas experiencias de segregación residencial de los pobres urbanos.

Para el solo efecto de facilitar la búsqueda de respuestas a este interrogante, en el recuadro 2 se presenta una tipología de barrios populares urbanos gruesamente caracterizados. Los casilleros fueron ordenados según un hipotético grado de apertura a la movilidad individual o colectiva prevaleciente en el período histórico en que se consolidan esos barrios. Como se infiere fácilmente de su lectura, en el recuadro se parte del supuesto de que el conocimiento de las transformaciones que experimentan las estructuras de oportunidades más importantes para los trabajadores no calificados y semicalificados es un antecedente esencial para comprender las distintas variedades de barrios pobres urbanos.

Sin embargo, antes de pasar al examen de cada una de las celdillas del recuadro 2, debo advertir al lector sobre sus limitaciones en al menos dos aspectos importantes. En primer lugar, el esquema nace de re-

¹⁰ En el caso de los guetos urbanos, tal como sostiene Crane (1989) en su estudio sobre la deserción escolar y la maternidad adolescente en Chicago, es probable que se sobrepasen los umbrales de densidad de la pobreza a partir de los cuales las pautas que se van consolidando alrededor de los correlatos conductuales de experiencias prolongadas de carencias críticas comienzan a operar como el marco dominante que orienta la acción.

Recuadro 2
TIPOLOGÍA DE BARRIOS POPULARES URBANOS SEGÚN OPORTUNIDADES DE MOVILIDAD PREDOMINANTES
DURANTE EL PROCESO DE SU FORMACIÓN

COLECTIVA	Individual	
	Favorable	Desfavorable
Favorable	Barrios populares heterogéneos (3)	Barrios obreros tradicionales (2)
Desfavorable	Barrios de migrantes recientes (1)	Guetos urbanos (4)

flexiones acerca de la historia de las transformaciones urbanas en los países del Cono Sur. Como tal, es probable que sea útil también para interpretar la realidad de la morfología social urbana de las grandes ciudades de otros países de la región con características similares a las que sirvieron de base para su construcción. En cambio, su aplicabilidad es dudosa en aquellas sociedades latinoamericanas marcadas por heterogeneidades culturales que se basan en fuertes diferencias étnicas. En estos casos, la legitimidad de las pretensiones de superioridad social de las clases medias y altas no parece abiertamente cuestionada, y las distancias sociales muestran una solidez tal que no se ven afectadas por la proximidad o por la interacción cotidiana entre personas de distintas clases (el ejemplo arquetípico sería el de las castas de la India). En estos países, el problema de la segmentación en los espacios de interacción que controlan los distintos órdenes institucionales resulta secundario ante el desafío central que enfrentan los pobres urbanos, a saber, el de alcanzar los umbrales de acceso a la ciudadanía plena y legitimar sus pretensiones de integrarse en la sociedad en condiciones de igualdad.

Una segunda limitación del esquema es que tampoco considera los barrios formados mayoritaria o totalmente por minorías étnicas, religiosas, o por hogares que tienen un mismo origen territorial. Lo que distingue a tales barrios es el carácter voluntario de la decisión de instalarse en ellos. Los motivos pueden ser diversos: para restablecer redes, mantener costumbres, normas, valores e identidades culturales comunes; para defenderse de ataques de otros grupos sociales; para sentar las bases de proyectos empresariales en los cuales el capital social comunitario es un recurso muy

valioso; para organizar, en condiciones más favorables, acciones colectivas tendientes a mejorar la infraestructura común o tendientes, incluso, a perseguir objetivos políticos de más largo plazo. Es interesante notar que en estos casos la segregación residencial puede ser un recurso instrumental deliberadamente buscado (Boal, 1998, p. 97), o una precondition para la formación de una comunidad, o un resultado de ello (Castles, 1998).

a) *Barrios de migrantes recientes (celdilla 1)*

Después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de este tipo de vecindarios en muchas ciudades de la región estuvo estrechamente ligado al ritmo de las transferencias masivas de población de origen rural, que en su mayoría se estableció en la periferia de los grandes centros urbanos.

Hay varios aspectos de la situación imperante en estos barrios que los diferencian de la situación de los pobres en los actuales guetos urbanos de la región. En primer lugar, muchos de los migrantes eligieron voluntariamente residir en la periferia de las ciudades, procurando la cercanía de familiares o de conocidos de igual o similar origen migratorio. Segundo, la mayoría de estas personas fueron atraídas por las posibilidades de movilidad social que ofrecía la ciudad. La conquista de una ciudadanía urbana representaba, entre otras cosas, acceso a servicios y a prestaciones sociales inexistentes en el lugar de origen. Tercero, el momento histórico en que se produjeron las migraciones permitió que germinaran expectativas de progreso sostenido. En efecto, la ampliación del aparato del Estado —paralela a la expansión de los servicios públicos— y la activación económica que acompañó el proceso de sustitución de exportaciones en las dos

décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial generaron una capacidad de absorción de empleo que alcanzó a los trabajadores no calificados. Además, al comparar su situación presente con la de sus orígenes, muchos de los migrantes encontraban que sus esfuerzos estaban bien recompensados, lo que fue decantando un clima de optimismo y confianza en el progreso. Los propios actores, así como la mayoría de los analistas de estos procesos, percibían básicamente el paso por los cordones urbanos como una etapa intermedia en el proceso de asimilación a las ciudades.¹¹

b) *Barrios obreros tradicionales (celdilla 2)*

Esta categoría se refiere a barrios en los cuales una importante porción de los residentes comparten experiencias de trabajo en los mismos establecimientos, como industrias, minas o empresas vinculadas al transporte. En muchas ciudades de América Latina se formaron barrios con esa configuración alrededor de astilleros, frigoríficos, talleres de ferrocarriles o establecimientos fabriles correspondientes a distintos sectores industriales. La característica distintiva de estas instancias era una conciencia de clase relativamente robusta, donde la sociabilidad del vecindario tendía a reforzar el microcosmos social que surgía alrededor del trabajo.¹²

¹¹ Sin duda esta rápida caracterización no hace justicia a la variedad de situaciones asociadas a los asentamientos urbanos de migrantes rurales en los distintos países de la región. A fines de la década de 1960 hubo un extenso y rico debate al respecto, en que participaron, entre otros, Roger Vekemans, José Nun, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Quijano y Gino Germani. Un buen resumen de la polémica suscitada desde distintas perspectivas en torno a la naturaleza de esos fenómenos se encuentra en un número totalmente dedicado a la marginalidad urbana de la *Revista latinoamericana de sociología* (1969). Es interesante observar que esta situación no es muy diferente de la que surge de los análisis de los procesos de traslado masivo de población rural a las ciudades de los Estados Unidos en los años veinte; también se mencionan tendencias similares en los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial (véase Esping-Andersen, 1999). Algunos estudios ya argumentaban que los problemas sociales que afectaban a quienes se instalaban en los barrios más pobres de la ciudad obedecían a circunstancias temporarias que se irían desvaneciendo en el camino al progreso (Park y Burgess, 1925). Sin embargo, incluso la situación de los guetos urbanos altamente segregados en los años cincuenta en los Estados Unidos difiere radicalmente de las situaciones actuales, en el sentido de que la gran mayoría de aquellos trabajadores no calificados tenían empleo, y ello constituía una experiencia central en su vida. La segregación residencial actual, en cambio, se presenta en medio de una fuerte declinación de las oportunidades ocupacionales y de las remuneraciones relativas de los trabajadores no calificados (véase Wilson, 1996a, p. 54).

¹² Un estudio realizado en Chile alrededor de 1960 permite examinar algunas de las formas en que las características del mundo laboral y de la comunidad de residencia se refuerzan mutuamente. La población estudiada en este caso fueron los mineros de la industria carbonífera de Lota, una zona aislada y económicamente deprimida, y los obreros de la industria del acero de Huachipato (Dí Tella y otros, 1966).

A esa robustez contribuían varios factores. En primer lugar, la estabilidad de la inserción en un mismo ámbito de trabajo y el tamaño de los establecimientos.¹³ Segundo, la vigencia de utopías portadoras de imágenes que resaltaban la importancia del papel del trabajador en la construcción de una nueva sociedad, más rica, más equitativa y más integrada. Tercero, la acumulación de conquistas laborales gracias al esfuerzo colectivo y los avances paralelos en la adquisición de derechos ciudadanos. Cuarto, la importancia y fortaleza de las instituciones de los trabajadores, y, quinto, la esperanza de un progreso impulsado por la dinámica industrial. Bajo estas circunstancias, las actitudes y valores que emergían de la comunidad laboral tuvieron gran incidencia en la formación de los patrones que regulaban las relaciones entre los vecinos de barrios obreros. Y a su vez, la sociabilidad entre los vecinos y la participación en las instituciones vecinales realimentaban esas actitudes y valores.

c) *Barrios populares heterogéneos (celdilla 3)*

En esta celdilla entran aquellos vecindarios que se constituyeron en contextos urbanos que favorecían la movilidad individual y colectiva. Este fenómeno tuvo vigencia sólo en algunas de las grandes ciudades de América Latina, y su peso relativo estuvo en relación directa con la antigüedad y profundidad de los procesos de industrialización y urbanización. En ellos convivían, entre otros, obreros industriales estables, otros que habían alcanzado la independencia mediante el establecimiento de talleres o pequeños comercios, trabajadores de servicios personales diversos, empleados de oficina o maestros, todos los cuales mantenían contactos informales cotidianos, donde unos y otros eran reconocidos fundamentalmente como buenos o malos vecinos, como personas decentes o no decentes, y donde importaban poco otras distinciones vinculadas a la condición socioeconómica de cada hogar. Aunque muchos de estos hogares bordeaban las fronteras de la pobreza, en conjunto reunían suficiente capacidad de consumo como para estimular el establecimiento de múltiples microempresas —y la residencia en el barrio de sus dueños— que brindaban una amplia gama de servicios, tales como comercios de todo tipo, peluquerías, cines, bares o talleres de reparación.

¹³ Lipset, Trow y Coleman (1962), en su investigación sobre la International Typographical Union, encontraron que había una relación entre el tamaño del establecimiento y el vigor de los lazos de amistad que se establecen, lazos que comprometen a su vez un rango amplio de valores, actitudes y actividades fuera del contexto donde se originó la interacción.

d) *Guetos urbanos (celdilla 4)*

La celdilla 4 es principalmente el resultado de procesos de segregación residencial, que en América Latina han operado fundamentalmente a partir de los años ochenta, en un contexto que muestra importantes diferencias con los procesos que caracterizaron la constitución de barrios formados por los nuevos obreros (migrantes internos) y los viejos obreros de las ciudades. Lo que prima en ese contexto son experiencias de desindustrialización y de achicamiento del Estado —es decir, el debilitamiento de dos de las fuentes más importantes de empleo urbano no precario—, de acelerado estrechamiento de las oportunidades laborales para trabajadores no calificados o semicalificados, y de rápida elevación de los umbrales de calificación requeridos para incorporarse en el mercado laboral. En vez de la atracción de la ciudad, opera la expulsión hacia la periferia. En lugar de estímulos nacidos de nuevas oportunidades de trabajo, crece la proporción de la población activa con pocas esperanzas de inserción estable en la estructura productiva. A diferencia de los migrantes rurales que comparaban favorablemente su situación presente con la que habían dejado, muchos de los actuales pobres urbanos ya han incorporado expectativas de ciudadanía plena en lo que concierne a derechos sociales, civiles y políticos, entre ellas aspiraciones legítimas de participar en los estilos de vida predominantes en la ciudad. En vez de expectativas de movilidad ascendente, prima entonces el reconocimiento de una movilidad descendente inevitable o de la imposibilidad de progresar. Los efectos negativos de todos estos procesos sobre el bienestar de los pobres urbanos y sus posibilidades de integración social se ven agravados por la combinación perversa de dos fenómenos: el eje de la formación de identidades se desplaza desde el mundo del trabajo al mundo del consumo, al tiempo que se amplía la brecha entre la participación material y la participación simbólica de estos estratos.

La concentración espacial históricamente inédita de personas con aspiraciones propias de la vida urbana, con graves privaciones materiales y escasas esperanzas de alcanzar logros significativos merced al empleo, suscita fuertes sentimientos de privación relativa. Bajo estas circunstancias, los nuevos guetos urbanos favorecen la germinación de los elementos más disruptivos de la pobreza. Los hogares que cuentan con recursos para alejarse de esos vecindarios lo hacen, lo que va dejando en el lugar una población residual, que vive en condiciones cada vez más precarias y se halla crecientemente distanciada de las per-

sonas que reúnen los rasgos mínimos para tener éxito en la sociedad contemporánea.

La concentración espacial de personas que comparten estas características refuerza la precariedad del grupo por varias vías. En primer lugar, la interacción con los vecinos está limitada a personas cuyas habilidades, hábitos y estilos de vida no promueven resultados exitosos de acuerdo con los criterios predominantes en la sociedad. Segundo, las redes vecinales son ineficaces para la obtención de empleo o de información sobre empleo y oportunidades de capacitación. Tercero, la misma inestabilidad laboral genera dificultades para el mantenimiento de instituciones vecinales básicas y de niveles adecuados de organización y control social informal. Cuarto, los niños y jóvenes carecen de contactos con modelos de rol exitosos dentro de las corrientes principales de la sociedad, así como de oportunidades de exposición a esos modelos. Por último, las situaciones de desempleo persistente aumentan la predisposición a explorar fuentes ilegítimas de ingreso. Aun cuando en abstracto la comunidad local rechaza esos comportamientos, en los hechos, la experiencia compartida de las penurias que impone la supervivencia cotidiana en esas condiciones da origen, por efecto de una mayor comprensión de sus causas, a una mayor tolerancia hacia esas desviaciones. La sedimentación progresiva de estas respuestas adaptativas va alejando la normatividad y los códigos imperantes en estos barrios de aquellos que predominan en el resto de la ciudad, acentuando de ese modo su aislamiento social.

2. Auges, decadencias y transformaciones

Es muy probable que una mirada atenta a la composición social de los vecindarios pueda descubrir en todo momento la coexistencia de barrios cuya composición los acerca a uno u otro de los tipos señalados, configurando un escenario en que se proyecta espacialmente la heterogeneidad de la pobreza. Lo que cambia es el peso relativo de cada una de estas categorías, por cuanto su crecimiento corresponde a distintas combinaciones de modalidades de desarrollo, grados de urbanización y tipos de regímenes de bienestar. De hecho, cada vecindario cambia su composición con mayor o menor velocidad, pero de manera continua, como resultado de hogares que se van y de otros que llegan, de unidades económicas que desaparecen y de nuevos emprendimientos que se establecen en la zona, de modo que, en cada período, la fotografía de cualquier barrio con cierta antigüedad revelaría residuos de distintas

etapas de su formación, huellas de distintos modos de ordenar y ocupar el territorio, de los tipos de familia que prevalecieron, de actividades económicas que ya no operan o agonizan, así como de sucesivas configuraciones de estructuras sociales que dominaron la sociabilidad de su tiempo y le dieron su tono.

En suma, de la discusión anterior se desprenden al menos tres hipótesis de trabajo, cuya puesta a prueba podría permitir avances interesantes en la comprensión de los procesos de segregación residencial y su vinculación con el aislamiento social. La primera hipótesis plantea que la heterogeneidad de la pobreza se proyecta en el espacio urbano, lo que supondría una tendencia entre los hogares pobres a agruparse según calidades similares de sus portafolios de activos. La

segunda, que subyace como supuesto a todo lo largo del análisis anterior, afirma que el nuevo escenario económico y social crea condiciones que favorecen el crecimiento de vecindarios que se acercan mucho, por sus características, a los rasgos típicos del gueto urbano, esto es, vecindarios donde permanecen los que no tienen recursos para instalarse en otra parte, se van los que pueden, y se suman los que son expulsados de otras áreas de la ciudad. La tercera sostiene que los hogares de este último tipo de vecindario muestran los niveles más altos de aislamiento social, esto es, los vínculos más débiles con el mercado, con los distintos servicios del Estado y con los segmentos de población urbana que orientan su comportamiento por los patrones normativos y valorativos dominantes.

V

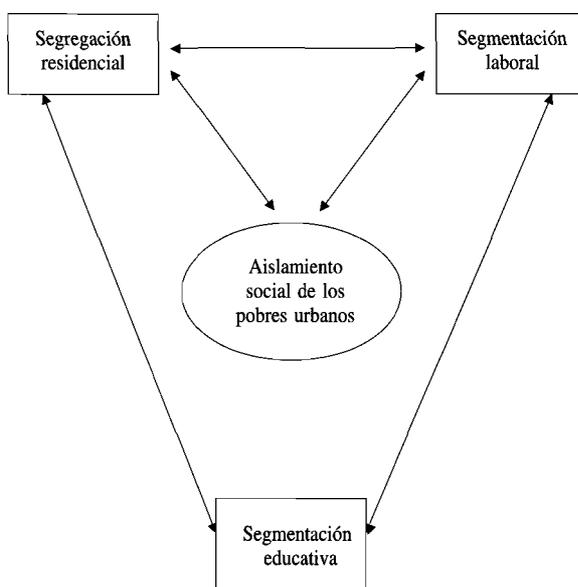
Las segmentaciones y el aislamiento social

Aun cuando la afirmación deba ponerse a prueba en cada caso específico, es muy probable que, tal como se presenta en el gráfico 1, los tres tipos de segmentación recién examinados se potencien mutuamente en sus efectos en cuanto al aislamiento progresivo de los pobres urbanos. Así, el aumento de las disparidades en los ingresos y en las condiciones de trabajo que resulta del funcionamiento actual de la economía tendería a manifestarse en segmentaciones de los servicios y polarizaciones en la distribución de las clases en el espacio urbano, mientras que las formaciones subculturales que suelen acompañar la consolidación de la segregación residencial de los pobres reforzarían a su vez los procesos de diferenciación de ingresos y de segmentación de los servicios. A medida que se profundizaran las disparidades entre barrios socialmente homogéneos, éstas se irían manifestando en diferencias de calidad en la infraestructura de servicios, educación, salud, transporte, seguridad pública y espacios de esparcimiento y recreación, todo lo cual aumentaría el aislamiento social de los pobres urbanos y reduciría sus posibilidades de insertarse en forma estable y no precaria en el mercado de trabajo.

Pese a esta hipotética interdependencia entre los grados de segmentación en uno y otro de los ámbitos potenciales de interacción antes discutidos, el examen separado de cada uno de ellos tiene al menos dos virtudes. La primera es justamente plantear estas supues-

GRAFICO 1

El aislamiento social de los pobres urbanos y las segmentaciones sociales



Activos afectados
 - Capital social individual
 - Capital social colectivo
 - Capital ciudadano

tas interdependencias como hipótesis, incentivando de ese modo la identificación de los mecanismos que in-

tervienen en la propagación de los efectos segmentadores de un ámbito a otro. La segunda es la de desplegar la batería de instrumentos de que dispondría el Estado para enfrentar los problemas de integración de los pobres urbanos, lo que le permitiría contar con una gama de alternativas para bloquear esos mecanismos de transmisión, de modo de reducir, frenar o contrarrestar las segmentaciones en los restantes ámbitos.

En efecto, dependiendo del carácter de las matrices socioculturales nacionales y de las concepciones de ciudadanía que guían las acciones de los Estados, el aumento de la segmentación y de la precariedad del mercado laboral puede coexistir con políticas que amortigüen su impacto sobre los diferenciales de ingreso o eviten la manifestación territorial de esas disparidades en términos de segregación residencial. El Estado también puede incentivar o desincentivar la universalidad en el uso de servicios básicos como el transporte, la seguridad pública, la salud y la educación, haciendo

mayores o menores esfuerzos por mantener su calidad y dejando más o menos librada al juego de la oferta y la demanda la posibilidad de adquirir esos servicios en el mercado, opciones que tienen obvias implicaciones sobre la probabilidad de deserción de las clases medias y altas del ámbito público. Esta parece ser la postura asumida por algunos regímenes socialdemócratas de bienestar. En el caso de Suecia, por ejemplo, algunos autores afirman que si bien la creciente polarización social y económica entre vecindarios, que empezó a manifestarse desde comienzos de los años noventa, debilitó los espacios de interacción entre las clases, sus efectos sobre el aislamiento social de los pobres parecen haber sido adecuadamente contrarrestados por un Estado de bienestar que, aunque aquejado por problemas financieros, sigue manteniendo una cobertura generalizada de servicios que brindan protección y seguridad y que abarcan a todas las clases sociales (véase Borgegard, Anderson y Hjort, 1998).

VI

Algunos mecanismos que retroalimentan el aislamiento social de los pobres

1. La independencia creciente de los efectos de las subculturas marginales sobre el comportamiento de los pobres urbanos aislados

Cualesquiera que sean sus causas, una vez que se instalan concentraciones de pobres involuntariamente aislados de las corrientes principales de la sociedad, se crean condiciones fértiles para la emergencia y perpetuación de subculturas marginales, toda vez que las reacciones que despiertan en el resto de la sociedad las conductas orientadas y reguladas por esas subculturas alimentan y profundizan el aislamiento social de los pobres urbanos.

Los ejemplos de la operación de estos círculos viciosos de reproducción ampliada del aislamiento social son muchos, y la mayoría de ellos se activa una vez que la opinión pública estigmatiza esos barrios como el espacio donde se congregan las "clases peligrosas". Basta mencionar tres de los ejemplos más conocidos: i) sus habitantes, especialmente los jóvenes, suelen ser víctimas de la llamada "discriminación estadística", en virtud de la cual la sola consideración de su

lugar de residencia es suficiente para que algunos empleadores rechacen sus postulaciones de trabajo; ii) los hogares que pueden hacerlo desertan a otros barrios, lo que priva al vecindario de posibles modelos de rol, de personas que tienen "voz" y que habrían podido officiar de transmisores de los patrones normativos de la sociedad global y de contactos e informaciones útiles para la obtención de empleos, el acceso a servicios o ambas cosas a la vez; y iii) las personas evitan entrar en esos barrios, lo que hace que se reduzca la frecuencia con que algunos nuevos residentes entran en contacto con amistades y familiares que viven en otras zonas de la ciudad (véase al respecto Zaffaroni, 1999).

Las subculturas marginales están constituidas por una amplia gama de patrones conductuales y normativos que van sedimentando alrededor del reconocimiento de las adversidades que comparte una población con graves carencias materiales y condiciones precarias de vida, de las barreras a la movilidad social y de la necesidad de encontrar bases comunes para construir o reconstituir autoestimas seriamente dañadas por la experiencia de exclusión. Como comenté anteriormente, la

falta de empleos formales y estables hace que el mundo del trabajo pierda, paulatina pero inexorablemente, su papel como referente central para la organización de la vida cotidiana, para la provisión de disciplinas y regularidades y para la articulación de expectativas y el escalonamiento de metas, al tiempo que el progresivo aislamiento tiende a hacer cada vez más difusas las señales (cuando las hay) que desde la sociedad global indican caminos accesibles a personas de baja calificación para alcanzar condiciones dignas de vida. Todo ello va aumentando la permeabilidad de los pobres urbanos aislados a otras propuestas normativas que surgen en el entorno inmediato, algunas de las cuales incorporan orientaciones que no rechazan transitar por caminos ilegales para alcanzar las esquivas metas del consumo, mientras que el aislamiento social inhibe la eficacia de eventuales iniciativas que podrían contrarrestar esas predisposiciones mediante la invocación de las normas y valores modales de la sociedad.

Profundizando un poco más en las consecuencias de estos procesos, se puede argumentar que el aislamiento contribuye a agotar el portafolio de activos de los pobres, en la medida en que afecta su capacidad de acumulación de capital social. Hay por lo menos tres razones para ello. En primer lugar, el aislamiento reduce las oportunidades de movilizar en beneficio propio la voluntad de personas que están en condiciones de suministrar trabajo o información y contactos sobre empleos, sobre oportunidades de capacitación y sobre estrategias para un mejor aprovechamiento de los servicios existentes, mientras que los recursos que circulan por las redes internas de los vecindarios segregados tienden a ser superfluos y poco eficaces. En segundo lugar, se reduce la exposición a modelos de rol, esto es, a individuos que por haber alcanzado buenos niveles de vida gracias a su dedicación, talento o disciplina, pueden constituir ejemplos positivos de asociación entre esfuerzos y logros, debilitando de ese modo el atractivo de los canales legítimos de movilidad social como vías para satisfacer las aspiraciones de consumo de los pobres. En tercer lugar, se restringen las ocasiones que permiten compartir con otras clases el tipo de experiencias cotidianas que alimentan y preservan la creencia en un destino colectivo común, experiencias sobre las cuales descansan los sentimientos de ciudadanía. La idea de ser portador de los mismos derechos y de gozar de los beneficios del principio universal de igualdad y libertad para la vida social puede verse como una ficción cuando el distanciamiento con respecto a las corrientes predominantes de la sociedad se vive todos los días.

Las subculturas marginales entre los pobres urbanos deben ser consideradas, entonces, como algo distinto de lo que Lewis ha llamado "la cultura de la pobreza", cuyo contenido se podría sintetizar en términos de un legado de valores y normas cuyo conocimiento ayuda a comprender la permanencia de la pobreza. Más bien, el acento en este caso está puesto en las subculturas marginales como reacción a condicionantes estructurales que provienen del funcionamiento del mercado, del Estado y de la sociedad, esto es, como uno de los resultados de la progresiva sedimentación de respuestas adaptativas frente a un cúmulo de factores negativos que confluyen en un medio precario y segregado.

Desde el punto de vista de quienes están interesados en construir salidas para estas situaciones, la pregunta más importante se plantea en torno a la capacidad de dichas subculturas para seguir influyendo en el comportamiento de los jóvenes una vez desaparecidas las principales causas que las originaron. Esto es, en qué medida un incremento significativo del tiro de la chimenea económica permitirá incorporar al mercado a jóvenes con muy baja calificación y que en la actualidad se encuentran encapsulados dentro de una subcultura que no cree en la asociación entre esfuerzos y logros a través del trabajo.

William J. Wilson es optimista con respecto a esta situación en los Estados Unidos, y sostiene que un cambio en las oportunidades laborales podría anular el efecto del medio social inmediato. Sin embargo, no se debe subestimar la hipoteca que representan las cadenas estructurales que transmiten los efectos de una generación a la siguiente y que parecerían ir reduciendo el portafolio de activos con que los pobres que viven en barrios segregados podrían enfrentar el desafío de aprovechar eventuales nuevas oportunidades ocupacionales.

En una revisión exhaustiva de la literatura estadounidense sobre los efectos de los vecindarios sobre una serie de comportamientos considerados de riesgo, Jencks y Mayer (1990) encontraron abundante evidencia acerca de los efectos de contextos barriales segregados y homogéneamente pobres sobre el rendimiento educativo, sobre las conductas adictivas y delictuosas y sobre la maternidad adolescente. Por otra parte, en un estudio realizado recientemente en Montevideo, el autor del presente documento puso a prueba el efecto de la composición social del vecindario sobre el rendimiento educativo, la maternidad adolescente y también sobre el éxito de los jóvenes en el mercado de trabajo, medido por sus ingresos horarios. Los resul-

tados de ese estudio tienden a corroborar la importancia del grado de homogeneidad en la composición social del vecindario como factor determinante de la emergencia de comportamientos de riesgo y de logros en el mundo del trabajo. El componente de riesgo de los comportamientos analizados radica justamente en su capacidad para operar como barreras para la acumulación de los activos que son requeridos para aprovechar las oportunidades que se presentan en el mercado, en la sociedad y en el Estado (Kaztman, coord., 1999).

2. La deserción de los espacios públicos por las clases medias globalizadas

Las sociedades pueden distinguirse según el tipo de reglas distributivas cristalizadas en sus estructuras básicas (mercado, régimen de propiedad, Estado y otras). Esas reglas, que determinan profundamente las condiciones de vida de la población, se traducen en actitudes individuales de mayor o menor tolerancia a la desigualdad. Esas formas institucionales, así como sus correlatos en contenidos mentales, constituyen elementos nodales de la matriz sociocultural que caracteriza a cada sociedad.

La noción de tolerancia a la desigualdad ayuda a comprender la estabilidad de algunos indicadores de equidad o inequidad.¹⁴ Se trata de estructuras subterráneas que, ante incrementos en los indicadores de desigualdad que sobrepasan lo tolerable, se activan para impulsar acciones solidarias que tienden a restablecer el equilibrio. Estas acciones pueden comprender desde apoyos electorales o iniciativas orientadas a proteger a los más débiles y mantener la calidad de los servicios de cobertura universal hasta la disposición a pagar impuestos para apuntalar medidas redistributivas.¹⁵

La aversión a la desigualdad descansa en la capacidad de empatía de los más aventajados con respecto a los que tienen menos y en sentimientos de obligación moral hacia ellos. Estos contenidos mentales pierden vigencia si no se renuevan periódicamente por medio de contactos informales entre personas de distinta condición socioeconómica. Los sentimientos serán más fuertes cuanto más intensa y más frecuente sea la interacción. El espacio de estos encuentros es el ámbito público (el transporte, las plazas, las escuelas y hospitales, las canchas de fútbol, los bares, las playas, los espectáculos masivos, las calles y otros). Tanto la segregación residencial como la segmentación de los servicios reducen esos espacios, debilitando de esa manera la base estructural que sustenta la capacidad de empatía y los sentimientos de obligación moral, lo cual afecta a su vez los niveles de intolerancia a la desigualdad y resta eficacia a los mecanismos homeostáticos.¹⁶

Los niveles altos de intolerancia a la desigualdad también operan como mecanismos de autocontrol en el consumo de las clases medias y altas, especialmente de aquellos consumos que establecen distancias irritantes y fácilmente visibles con las otras clases. Esos controles entran en conflicto con las expectativas que despierta la exposición —inevitable en los procesos de globalización— a los estilos de vida de sus pares de los países desarrollados. En la medida en que los recursos requeridos para satisfacer las nuevas aspiraciones de consumo compiten con aquellos que exige la satisfacción de las demandas de los pobres, el distanciamiento entre los patrones de consumo de las clases irá acompañado de una pérdida de interés de las clases acomodadas por la situación y el destino de las menos aventajadas.¹⁷

Los mecanismos de solidaridad social suelen resistir el aislamiento de un pequeño sector de la sociedad que, por su riqueza, siempre ha recurrido a

¹⁴ En un estudio que compara datos sobre distribución del ingreso en distintos países y diferentes períodos se sostiene que la desigualdad del ingreso es relativamente estable en los países y en el tiempo, en marcado contraste con el comportamiento de las tasas de crecimiento del producto interno bruto, que sí cambian con rapidez y se caracterizan por ser muy poco persistentes (Li, Squire y Zou, 1998).

¹⁵ Como argumenta Barry, la disposición a pagar impuestos altos, al mismo tiempo que permite elevar la calidad de las prestaciones colectivas, reduce los recursos disponibles de los grupos de mayores ingresos para invertir en la adquisición privada de los servicios, todo lo cual desalienta su deserción de los espacios públicos (Barry, 1998, p. 23). Ciertamente, la contribución de las clases medias y altas al mantenimiento de los espacios públicos que posibilitan la interacción entre las clases no descansa solamente en su grado de aversión a la desigualdad. También interviene el temor a los efectos negativos que suelen acompañar el deterioro de la calidad de

vida de las mayorías y de los servicios públicos a los que acuden. Tales efectos son la inestabilidad política, el descenso de la legitimidad de las instituciones —y la consecuente dificultad de las élites para movilizar la voluntad colectiva en apoyo a proyectos de cambio— y, cada vez más, las consecuencias de la inseguridad pública sobre la calidad de las condiciones de vida.

¹⁶ Se entiende por mecanismos homeostáticos un conjunto de fenómenos de autorregulación conducentes al mantenimiento de una relativa constancia en las propiedades y composición del medio interno de un organismo.

¹⁷ Los países pequeños y de gran homogeneidad cultural crean ámbitos de cercanía que tienden a inhibir el distanciamiento de las élites, toda vez que la comunidad tiene en tal caso una mayor capacidad para sancionar a los que se apartan demasiado de los hábitos y estilos de vida de las mayorías.

alternativas privadas de provisión de servicios. En cambio, las rupturas en el tejido social comenzarán a ha-

cerse visibles allí donde una masa importante de las clases medias deserte de los servicios públicos.

VII

Consideraciones finales

“Seducidos y abandonados”, la metáfora contenida en el título de este documento, pretende destacar una de las peculiaridades de la composición de la actual pobreza urbana en muchos países de la región: la creciente proporción de hogares que habiendo incorporado expectativas en cuanto a la conquista de una ciudadanía plena por medio del trabajo, y habiendo desarrollado aspiraciones de consumo propias de la sociedad de su tiempo, ven progresivamente debilitados sus vínculos con las fuentes de los recursos que hacen posible alcanzar esas metas. Han sido seducidos por una sociedad moderna en que sólo pueden participar simbólicamente, no pudiendo superar por sus propios medios los obstáculos para alcanzar una participación material equivalente.

El enfoque con que se plantea el examen de la naturaleza y los factores determinantes de estos fenómenos, que puede ser llamado “estructural”, se diferencia de otros modos de analizar la pobreza urbana por su énfasis en la localización de estas categorías en la estructura social de las ciudades, esto es, en la existencia y calidad de los vínculos que se establecen con las estructuras de oportunidades que controlan el Estado, el mercado y otros órdenes institucionales de la sociedad. Desde esta perspectiva importa conocer el funcionamiento de los ámbitos de interacción que pueden operar como fuente de los activos que se requieren para la integración social en cada etapa histórica, de las relaciones que se establecen entre esos ámbitos, pero también del comportamiento de otros actores sociales y, en particular, de las lógicas que subyacen las decisiones de las clases medias en cuanto a promover los servicios y espacios públicos o a desertar de ellos (la “voz” y la “salida” de Hirschman).

He hecho particular hincapié en la discusión de los problemas de segregación residencial, en parte por entender que se trata de una dimensión que ha sido descuidada en la agenda social y, en parte también, por considerar que los barrios con alta densidad de hogares con privaciones materiales y aspiraciones frustradas son campo fértil para la aparición de comporta-

mientos de riesgo y subculturas marginales, cuya cristalización agrega obstáculos —muchas veces difíciles de superar o cuya superación supone un enorme costo para toda la sociedad— a la acumulación de activos y refuerza, de ese modo, las tendencias al aislamiento social de los pobres urbanos.

Dado el estado embrionario del enfoque, las principales sugerencias en esta etapa son de orden más bien teórico. Esto es, a partir del reconocimiento de que el estudio de los problemas de segregación residencial y de la segmentación de los servicios constituye una vía promisoría para avanzar en la comprensión de las barreras a la equidad social, se pueden señalar diversas áreas que requieren más reflexión, así como la necesidad de poner a prueba algunas de las hipótesis postuladas a lo largo del documento. Sin embargo, a partir de lo que se ha adelantado hasta ahora, es posible sugerir un conjunto de orientaciones generales para mejorar las políticas públicas encaminadas a atacar las bases de la producción y reproducción de la pobreza urbana.

En primer lugar, se puede afirmar que cualquiera que sea la forma que adquiera la segregación residencial en las ciudades, sus consecuencias sobre el aislamiento de los pobres urbanos parecen ser lo suficientemente importantes como para que los encargados de las políticas de ordenamiento territorial no dejen librado el proceso a fuerzas del mercado orientadas esencialmente por una lógica inmobiliaria, caso en el cual las desigualdades de ingreso en las ciudades tenderán a fragmentar el espacio urbano en vecindarios que concentrarán clases homogéneas y en el cual, a la vez, la polarización espacial de las clases actuará como un cemento de las desigualdades que impedirá un posterior repliegue hacia situaciones más equitativas.

A este respecto, y para identificar las mejores prácticas, conviene examinar en detalle las acciones llevadas a cabo en países que han dado prioridad a estos problemas en su agenda social, especialmente en aquellos regímenes de bienestar socialdemócratas que se han caracterizado por la eficacia de sus políticas de

integración social. En Suecia, por ejemplo, aun cuando se advierte un aumento de los índices de concentración del ingreso, los efectos que ello ha tenido sobre la segregación residencial se han visto morigerados por políticas del gobierno tendientes a mezclar tipos diferentes de hogares en edificios integrados. Consecuencias similares tienen las iniciativas de igualar el alquiler de las casas del mismo nivel pero ubicadas en vecindarios diferentes (Borgegard, Anderson y Hjort, 1998). En general, las políticas de desmercantilización de las viviendas por medio del control de los subsidios a los alquileres, o de facilitación del acceso a la propiedad de los sectores de menores recursos, así como las iniciativas dirigidas a una mayor integración habitacional, pueden considerarse legítimamente como parte integral de las políticas de bienestar (Murie, 1998). Debe tenerse presente que el Estado también puede replegarse en esta área o, como en los casos de Chile o Sudáfrica, aplicar políticas deliberadamente diseñadas para promover la segregación residencial (Christopher, 1998; Portes, 1989).

Las presiones tendientes a reducir el déficit fiscal y equilibrar las finanzas públicas, asociadas a la ampliación de las fronteras de la competitividad, también constriñen las alternativas abiertas al Estado para frenar o contrarrestar los procesos de segregación residencial. La búsqueda de un equilibrio financiero y el consecuente apremio por maximizar el uso de los recursos públicos inclinan al Estado a concentrar sus esfuerzos de construcción de viviendas populares en terrenos urbanos o periféricos de bajo valor, o a legalizar la ocupación de tierras en que los pobres, en busca de soluciones propias para los problemas de vivienda, establecen asentamientos y presionan posteriormente para su regularización.

La lentitud con que se va procesando el decaimiento de los espacios pluriclasistas de sociabilidad informal en las ciudades hace que sus consecuencias sobre la integración social pasen muchas veces inadvertidas para las mayorías ciudadanas. Por ende, sus efectos son usualmente subestimados como factor de integración, como fuentes de renovación de las reservas de altruismo, solidaridad y de actitudes de aversión a la desigualdad. Al respecto, como dice Caldeira (1996), al igual que la noción de ciudadanía, la idea de una ciudad abierta a todos, aun cuando nunca ocurre en toda su extensión, opera como un ideal legitimador de las demandas de incorporación de los grupos excluidos.

Por otra parte, el objetivo de fortalecer la integración social en las ciudades mediante la promoción de

los espacios públicos pluriclasistas puede parecer alejado de las posibilidades de las políticas estatales, en parte porque los recursos para ello suelen competir con los requeridos por otras prioridades de la agenda social de alivio de la pobreza. Ciertamente, esa percepción se ajusta a la realidad de muchas de las grandes ciudades de la región, donde la segregación residencial, la segmentación de los servicios y la deserción de las clases medias de los lugares públicos de sociabilidad informal pluriclasista están tan avanzadas que las posibilidades de frenar o de contrarrestar estos procesos en el corto o mediano plazo pueden parecer irreales. Con todo, estas circunstancias no deberían disuadir la acción sino estimularla, puesto que la alternativa es una agudización progresiva de la exclusión, con consecuencias imprevisibles para el orden social y la convivencia civilizada. De hecho, esas consecuencias irrumpen tarde o temprano, a veces en forma violenta, anómica e inesperada, a través de los correlatos socialmente disruptivos de una pobreza marginada por la concentración de privaciones y por su progresivo aislamiento de las pautas modales de la sociedad. La respuesta de las clases medias es apartarse de los lugares y servicios públicos ocupados por las "clases peligrosas", cuyos comportamientos, cultivados en el aislamiento y la precariedad generalizada, aparecen a las otras clases como exóticos y desviados. La deserción de las clases medias no hace más que acentuar el decaimiento de los espacios públicos, estrechando de ese modo el campo de experiencias que estimulan la capacidad de empatía con los sectores menos favorecidos y los sentimientos de obligación moral hacia ellos, y elevando, por ende, el umbral de tolerancia a la desigualdad. La experiencia acumulada sobre las consecuencias de descuidar estos problemas en las grandes ciudades puede resultar particularmente útil para el diseño de medidas preventivas en las ciudades de tamaño intermedio.

Como se señala en el texto, las políticas de utilización de los lugares públicos, las de prevención de la segmentación de los servicios básicos, así como las acciones que tienen que ver con el ordenamiento urbano, marcan la multiplicidad de caminos por los cuales es posible promover la sociabilidad pluriclasista y contrarrestar las poderosas tendencias a la privacidad y al aislamiento entre las clases. En muchos de esos ámbitos, más que políticas específicas, lo que se requiere es la incorporación de un matiz que debe estar siempre presente en cada uno de los programas sectoriales, en virtud del cual se da preferencia a todas aquellas iniciativas que conduzcan a una mayor frecuencia y calidad en la interacción entre desiguales.

Hay un gran número de experiencias exitosas que pueden constituir una base de información muy valiosa para los países que se dispongan a enfrentar estos problemas. Son muchas las iniciativas de integración social en las ciudades de América del Norte y Europa que, o bien como acciones específicamente diseñadas para ese fin, o bien como matices presentes en la elaboración de políticas sectoriales, afectan

las medidas de ordenamiento urbano, la selección de beneficiarios de conjuntos habitacionales subsidiados, la defensa de la calidad de los servicios públicos y la promoción de espacios que estimulen los contactos informales entre las clases. Su examen minucioso permitirá seleccionar aquellas que mejor se ajusten a los recursos y a las características singulares de cada sociedad.

Bibliografía

- Barry, B. (1998): *Social Exclusion, Social Isolation and Distribution of Income*, Case paper, N° 12, Londres, London School of Economics.
- Baumol, W. (1967): Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban city, *American Economic Review*, vol. 57, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Boal, F.W. (1998): Exclusion and Inclusion: Segregation and deprivation in Belfast, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Borgegard, L.E., E. Anderson y S. Hjort (1998): The divided city? Socioeconomic change in Stockholm metropolitan area, 1970-94, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Caldeira, T. (1996): Fortified enclaves: The new urban segregation, *Public Culture*, vol. 8, N° 2, Estados Unidos.
- Castles, S. (1998): The process of integration of migrant communities, *Population Distribution and Migration. Proceedings of the United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration*, Nueva York.
- Crane, J. (1989): Effects of neighborhoods on dropping out of school and teenage childbearing, C. Jencks y P. Peterson (eds.), *The urban underclass*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Christopher, A. (1998): Desegregation and disintegration in South African metropolis, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Di Tella, T. y otros (1966): *Huachipato et Lota: étude sur la conscience ouvrière dans deux entreprises chiliennes*, París, Centre National de la Recherche Scientifique.
- Durkheim, E. (1964): *The Division of Labor in Society*, Nueva York, The Free Press.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- _____ (1999): *Social Foundations of Post Industrial Economies*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Fischer, C.S. (1975): Toward a subcultural theory of urbanism, *American Journal of Sociology*, vol. 80, N° 6, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Flap, H. D. y N. D. Graaf (1986): Social capital and attained occupational status, *The Netherlands Journal of Sociology*, N° 22, Amsterdam, Países Bajos.
- Friedrichs, J. (1998): Social inequality, segregation and urban conflict: The case of Hamburg, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Granovetter, M. (1985): Economic action and social structure: The problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Hamnett, C. (1998): Social polarization, economic restructuring and welfare state regimes, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Hirschman, A. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Jencks, C. (1993): *Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass*, Nueva York, First Harper Perennial Edition.
- Jencks, C. y S. Mayer (1990): The social consequences of growing up in a poor neighborhood, L. Lynn y M. McGeary (eds.), *Inner City Poverty in the United States*, Washington, D.C., National Academy Press.
- Katzman, R. (1997): Marginalidad e integración social en Uruguay, *Revista de la CEPAL*, N° 62, LC/G.1969-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katzman, R. (coord.) (1999): *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Katzman, R. y otros (1998): Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay, Documento de trabajo, N° 107, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Katzman, R. (2001): El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias, Buenos Aires, SIEMPRO/UNESCO.
- Kestellot, C. (1998): The geography of deprivation in Brussels and local development strategies, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Li, H., L. Squire y H. F. Zou (1998): Explaining international and intertemporal variations in income inequality, *The Economic Journal*, vol. 108, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Lipset, S. M., M. Trow y J. Coleman (1962): *Union Democracy*, Nueva York, Anchor Books, Doubleday and Co., Inc.
- Massey, D. (1996): The age of extremes: Concentrated affluence and poverty in the twenty-first century, *Demography*, vol. 33, N° 4, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin, Center for Demography and Ecology.
- Mollenkopf, J. y M. Castells (1991): *Dual City: Restructuring New York*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Murie, A. (1998): Segregation, exclusion and housing in the divided city, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Musterd, S. y W. Ostendorf (eds.) (1998): *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Park, R. y E. Burgess (1925): *The City*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Portes, A. (1989): Latin American urbanization in the years of the crisis, *Latin American Research Review*, vol. XXIV, N° 3, New Mexico, University of New Mexico.
- Revista latinoamericana de sociología* (1969): vol. 5, N° 2, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Rodríguez, J. (2000): Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, ¿Santia-

- go de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Sabatini, F. (1999): *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*, serie Azul, N° 29, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.
- Sarlo, B. (1994): *Escenas de la vida posmoderna: intelectuales, arte y videocultura en la Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Sassen, S. (1999): *La ciudad global*, Buenos Aires, Eudeba.
- Tilly, C. (2000): *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Torre, J. C. y E. Pastoriza (1997): *Mar del Plata, un sueño de los argentinos*, mimeo.
- White, P. (1998): Ideologies, social exclusion and spatial segregation in Paris, S. Musterd y W. Ostendorf (eds.), *Urban Segregation and the Welfare State*, Londres, Routledge.
- Wilson, W. (1987): *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Urban Policy*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- _____ (1996a): *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Knopf.
- _____ (1996b): The age of extremes: Concentrated affluence and poverty in the twenty-first century, *Demography*, vol. 33, N° 4, Madison, Wisconsin, Universidad de Wisconsin, Center for Demography and Ecology, noviembre.
- Wilson, W. (ed.) (1993): *The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*, Newbury Park, California, Sage Publications.
- Zaffaroni, C. (1999): Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas, R. Kaztman (coord.), *Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El empleo en *América Latina,* base fundamental *de la política social*

Barbara Stallings

Directora

*División de Desarrollo
Económico,*

CEPAL

bstallings@eclac.cl

Jürgen Weller

Oficial de Asuntos

Económicos

*División de Desarrollo
Económico,*

CEPAL

jweller@eclac.cl

Este artículo analiza las tendencias del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe durante el decenio de 1990 y plantea que el empleo debe ser la base de una estrategia de política social para la región. Comienza con un análisis de las expectativas de desempeño del mercado laboral generadas por el proceso de reforma en la región. Luego ofrece una visión general de lo sucedido efectivamente en materia de tasas de participación, generación de empleo, desempleo y salarios. También sugiere algunas razones por las cuales la realidad fue inferior a la esperada. Enseguida examina una nueva hipótesis sobre los diferentes desempeños de los mercados de trabajo en los países del norte y en los del sur. Por último, sobre la base de datos que sostienen la hipótesis, formula recomendaciones de política sobre medidas específicas para unos y otros, y señala políticas aplicables a la región en su conjunto.

I

Introducción

Para ser eficaces, los programas de política social deben partir de una estrategia generadora de empleo, vínculo fundamental entre el desarrollo económico y el desarrollo social. En lo económico, la fuerza de trabajo es uno de los principales factores de producción, y su importancia va en aumento, pues el capital humano es elemento clave para el crecimiento de la economía y de la productividad. Desde el punto de vista social, el empleo es la principal fuente de ingreso de la mayoría de los hogares latinoamericanos. A menos que haya un número suficiente de puestos de trabajo que proporcionen el mínimo necesario para mantener al trabajador y a sus familiares, las políticas sociales se verán agobiadas por la exigencia de satisfacer las necesidades básicas de la población. No podrán así cumplir la función que les corresponde, como complemento del mercado de trabajo, de mejorar el grado de preparación de los trabajadores actuales y potenciales y de suministrar una red de seguridad para quienes no están en condiciones de trabajar. Este es el principio fundamental en que se basa el análisis que ofrecemos en el presente artículo.

Nuestro estudio centra la atención en el decenio de 1990, cuando la mayoría de los países había adoptado el nuevo modelo económico basado en el mercado. Las reformas en que se basó este modelo despertaron grandes expectativas de generación de empleo, con su efecto positivo consiguiente sobre la equidad. En la sección II se pasa revista a estas expectativas y se analizan las razones por las cuales han sido desalentadores los resultados obtenidos hasta ahora. La sección III traza la evolución de los mercados de trabajo de la región a la luz de una serie de indicadores, a saber, las tasas de participación, la generación de

empleo total y por sectores, la creación de puestos de trabajo según el tamaño de la empresa y los resultados de todos estos factores para las tasas de desempleo. Además, ofrece información acerca de los salarios y de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados, que son vínculos importantes entre el comportamiento del mercado de trabajo y la distribución del ingreso. El análisis confirma que en los años noventa se plantearon graves problemas en el frente laboral por el escaso dinamismo de la generación de empleo y el incremento del desempleo. Aunque subieron los salarios medios, creció también la diferencia de las remuneraciones entre los trabajadores calificados y los no calificados.

La sección IV examina una hipótesis, planteada últimamente, de que habría una diferencia sustancial entre la generación de empleo en los países del norte y en los países del sur de la región. Concretamente, postula que la demanda de mano de obra en la industria manufacturera de México y Centroamérica sería mayor que en los países del sur, donde han predominado las industrias de uso intensivo de capital que se dedican a la elaboración de recursos naturales. La información disponible avala esta hipótesis. El empleo, particularmente el empleo industrial, se elevó más rápidamente en los países del norte, en parte por el dinamismo de la producción. A ello hay que agregar, sin embargo, que fueron superiores las elasticidades del empleo en México y Centroamérica.

A partir del análisis anterior, la sección V presenta una serie de recomendaciones de política para mejorar el panorama del empleo al iniciar el nuevo decenio. Se analiza además la relación entre el empleo y otras políticas sociales y las sinergias entre ellos.

II

Las reformas y el empleo: las expectativas y la realidad

En los últimos diez a quince años, la política económica aplicada en América Latina y el Caribe experimentó la mayor transformación que haya registrado

desde la Segunda Guerra Mundial. Aplicando una serie de reformas estructurales, un número creciente de países dejaron de ser economías cerradas, dominadas

por el Estado, y se convirtieron en economías orientadas al mercado y abiertas al resto del mundo. Las reformas comprenden los procesos de liberalización de las importaciones, la liberalización financiera interna e internacional y las privatizaciones, además de la reforma laboral, aunque en esta materia la mayoría de los cambios han sido de hecho y no de derecho.¹

Fueron muy grandes las expectativas cifradas en el resultado de las reformas, basadas más que nada en estudios que datan de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta.² Estos prestaban especial atención al aumento de las tasas de crecimiento mediante la reorientación de la estructura productiva desde el mercado interno (la denominada industrialización basada en la sustitución de importaciones, o modelo ISI) a la producción para el mercado externo. Se suponía que este vuelco se traduciría en una mayor eficiencia a nivel microeconómico, un mejor aprovechamiento de las economías de escala y una moderación de los ciclos de estancamiento y progreso (*stop-go*) derivados de la escasez de divisas.

Estos estudios también sostenían que al eliminar las distorsiones provocadas por el modelo de sustitución de importaciones se generaría más empleo, en especial para los trabajadores no calificados. Entre los mecanismos que supuestamente relacionaban las reformas con el incremento del empleo citaban principalmente la distribución más eficiente de los recursos, que al facilitar un crecimiento más dinámico generaría más puestos de trabajo. Y esto sucedería aunque la elasticidad del empleo se mantuviera invariable. Además se suponía que la elasticidad del empleo sería más favorable por efecto de los cambios en el patrón de la inversión y en la estructura productiva. Como las ventajas comparativas de América Latina descansaban en la mano de obra no calificada, se pronosticaba que al eliminar el supuesto sesgo en favor del capital la inversión en general y, específicamente, las tecnologías seleccionadas, se volverían más intensivas en su uso

de la mano de obra. El mayor énfasis en las exportaciones también generaría más puestos de trabajo pues se pensaba que la intensidad del uso de mano de obra en la producción para la exportación era superior a la que correspondía a los productos que competían con las importaciones. Esta conclusión coincidía con el análisis sectorial, según el cual la nueva estrategia comercial favorecería de manera especial la actividad agropecuaria y la industria liviana. Por último, se insistía en que reduciendo el elevado costo de la contratación de trabajadores, se crearían más puestos de trabajo.

Además de los beneficios para el empleo, se esperaba que su expansión ayudaría a mejorar la distribución manifiestamente inequitativa del ingreso, característica de América Latina.³ El vínculo más obvio sería la generación de nuevos puestos de trabajo de baja calificación. En la medida en que muchos de estos nuevos empleos se crearían en zonas rurales, ayudarían a mitigar la pobreza en sus focos principales. Asimismo, se preveía que la mayor demanda de mano de obra no calificada influiría positivamente en los salarios relativos de las personas que ya tenían trabajo. En otras palabras, se reducirían las diferencias de salario entre los trabajadores calificados y los no calificados, con lo cual mejoraría la distribución del ingreso. Además, lo más probable es que disminuyera la diferencia entre las utilidades y los salarios; algunas indicaciones señalaban que la protección había elevado las primeras a expensas de los segundos. Por último, al perder importancia el papel del Estado en la producción, se liberarían recursos que podrían destinarse a gastos sociales para favorecer a los grupos más pobres.

Ha aparecido en los últimos tiempos una segunda serie de estudios que examina si se han cumplido las expectativas cifradas en las reformas. En ellas se advierte un grado sorprendente de consenso; en general, concluyen que el crecimiento de los años noventa

¹ La situación en que se encuentran las reformas laborales ha sido objeto de alguna controversia. El BID (1997) sostiene que las reformas han sido escasas. En cambio, para Weller (2000a, cap. 7), ha habido cambios importantes, aunque a menudo no se han incorporado en la legislación.

² Entre los primeros estudios en favor de las reformas estructurales figuran los llevados a cabo por Anne Krueger (Krueger, 1978; Krueger y otros (eds.), 1981, y Krueger (ed.), 1982 y 1983) para la National Bureau of Economic Research. El hecho de que esta autora se desempeñara como Economista Jefe del Banco Mundial a comienzos de los años ochenta hacía pesar sus opiniones más allá de los círculos académicos.

³ Aunque no hay duda de que los proponentes de las reformas creían que éstas favorecerían el empleo, no hay tanto acuerdo en cuanto a que se propusieran explícitamente lograr el mejoramiento de la distribución del ingreso. Balassa y otros (1986, pp. 93 a 94) lo hicieron claramente, así como Krueger (ed. 1983, pp. 186-187). Williamson excluyó expresamente el mejoramiento de la distribución del ingreso de las medidas del Consenso de Washington señalando que el Washington de los años de Reagan y Bush no tenía interés en el tema (Williamson, 1990, pp. 413-414, y 1993, p. 1329). Posiblemente la mejor manera de resumirlo sea la conclusión de Bulmer-Thomas de que el nuevo modelo económico "no fue adoptado principalmente" para reducir la pobreza y mejorar la distribución (Bulmer-Thomas, ed. 1997, p. 310).

fue bastante modesto, aunque, evidentemente, superó al de la "década perdida" de los ochenta. Además, la mayoría de los estudios empíricos llega a la conclusión de que las reformas tuvieron un impacto negativo en la generación de empleo y quizá en la equidad. Los datos indican que, en el decenio de 1990, la tasa de crecimiento del empleo fue inferior a la de la segunda mitad de los años ochenta; el desempleo creció; proliferó el empleo en el sector informal; y el alza de los salarios reales favoreció más que nada a los trabajadores calificados. Hay menor acuerdo sobre el impacto de las reformas en la equidad, sosteniendo algunos que influyeron negativamente en la distribución del ingreso y otros que no hay relación entre ellos. Ninguno de los estudios encuentra que se hayan logrado los efectos positivos previstos.⁴

Varias razones explican esta discrepancia entre las expectativas y la realidad, particularmente en materia de empleo. Ante todo, el hecho de que las tasas de crecimiento de los años noventa fueran inferiores a lo previsto significa que las tasas de crecimiento del empleo también se redujeron. Por su parte, las modalidades de la inversión y el crecimiento por sectores muestran que los sectores y empresas menos dinámicos fueron los de uso intensivo de mano de obra, lo que redujo aun más las posibilidades de crecimiento del empleo. En muchos casos las tasas de participación se elevaron, lo que hizo aun más difícil combatir el desempleo. Por último, la hipótesis de que las ventajas comparativas de América Latina radicaban en la mano de obra no calificada resultó equivocada en el conjunto, aunque podría haber sido válida para parte de la región.

III

La evolución del mercado del trabajo en la región

En los años noventa, la evolución del mercado del trabajo de América Latina se vio afectada por las reformas y por las tendencias de largo plazo de las economías. Para ampliar el diagnóstico de la sección anterior se examinarán primero las variables de la oferta laboral, según se reflejan en las tasas de participación, y luego la variación de la demanda de mano de obra manifestada en la generación de empleo total y sectorial y en la creación de puestos de trabajo según el tamaño de la empresa. La evolución del desempleo sería el resultado de las presiones de la oferta y la demanda. Los datos relativos a los salarios centran la atención en las tendencias globales y en la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados.

Los especialistas concuerdan en que las tendencias de largo plazo del empleo están determinadas por la evolución de la oferta de mano de obra. Las variaciones que experimenta la población económicamente activa (PEA) se explican por los cambios en el tamaño de la población en edad de trabajar (PET) y la medida en que esa población resuelve participar en el mercado de trabajo (la tasa global de participación, o TGP). En América Latina, las últimas dos variables evolucionaron de manera diferente en el período de la posguerra. Por una parte, a medida que avanzó la transición demográfica, disminuyó la tasa anual de crecimiento de la población en edad de trabajar, lo que aflojó la presión sobre el mercado de trabajo. Por la otra, sigue aumentando el grado de participación de la fuerza de trabajo, lo que obedece a la vez a procesos de largo plazo y a fluctuaciones transitorias, sobre todo la mayor participación de las mujeres. Al mismo tiempo, la urbanización, el desarrollo del sistema educativo y el aumento de la cobertura de los sistemas previsionales tendieron a reducir las tasas de participación, ya que las personas se incorporaron más tardíamente a la fuerza de trabajo y se retiraron antes. Desde los años setenta, la tendencia a la disminución de la población en edad de trabajar tuvo un impacto más fuerte que la

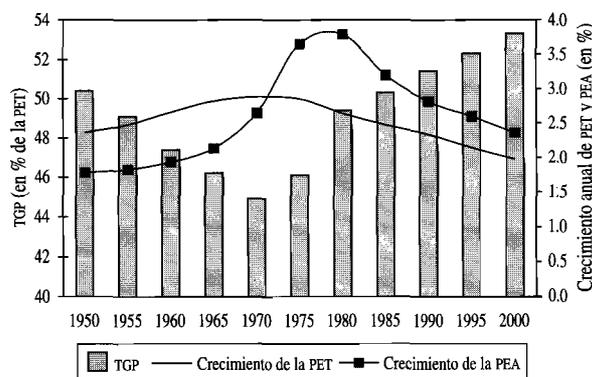
⁴ Hemos participado en un gran proyecto multianual para evaluar los efectos de las reformas. Al respecto, véase Stallings y Peres (2000), Weller (2000a) y Morley (2000). Otras fuentes importantes son Edwards (1995), Bulmer-Thomas (ed. 1997), BID (1996), Lora y Barrera (1997), Fernández Arias y Montiel (1997), Londoño y Székely (1997), Burki y Perry (1997) y Berry (ed. 1998). Algunas fuentes que tratan especialmente el tema del empleo son Tardanico y Menjivar (eds. 1997), Funkhouser y Pérez Sáinz (1998), Lora y Olivera (1998), Weeks (1999), y varios números de la publicación anual de la OIT *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*. Una reseña de esta bibliografía se encuentra en Tuman (2000).

segunda reducción de las tasas de participación, que en los años noventa, en la región en su conjunto, se elevó en 0.2 puntos porcentuales al año, siguiendo la tendencia que había registrado el decenio anterior. El gráfico 1 combina los efectos de los cambios demográficos y de la participación con el fin de mostrar su impacto en el crecimiento de la población económicamente activa, que se redujo de 2.9% por año en los años ochenta a 2.5% en los años noventa.⁵

La fuerte correlación entre la oferta laboral y la generación de empleo total entorpece el análisis de la demanda de mano de obra y su posible vinculación con los cambios provocados por las reformas. Para minimizar ese problema, centramos la atención en la evolución entre los asalariados, categoría que guarda una relación más estrecha con la demanda laboral. El cuadro 1 muestra las diferencias entre el empleo total y los asalariados, así como las variaciones en el tiempo; indica el crecimiento económico por decenio en el período de posguerra, la generación de empleo total y asalariado y las elasticidades pertinentes. Dejando de lado los años ochenta, que fueron claramente atípicos,⁶ en los años noventa las elasticidades no fueron muy diferentes de las registradas entre 1950 y 1980. En la medida en que se sintieron en los años noventa los efectos de las reformas, cabe deducir que, a este nivel de agregación, no afectaron –ni positiva ni negativamente– la relación cuantitativa entre el crecimiento del

GRAFICO 1

Variaciones de la oferta de trabajo, 1950-2000^a



Fuente: Weller (2000, p. 45).

^a Basadas en el promedio ponderado de 20 países de América Latina.

PIB y la generación de empleo. Lo que el cuadro destaca respecto del decenio pasado es más bien que las tasas de crecimiento fueron más bajas e incidieron en el menor dinamismo de la generación de empleo, especialmente en el caso de los asalariados.

Como se aprecia en el cuadro 2, las tendencias del empleo a nivel sectorial registraba grandes diferencias en el decenio pasado. Algunas corresponden a procesos

CUADRO 1

Empleo: Crecimiento y elasticidades, 1950-1999^a (Promedio anual ponderado)

Período	Crecimiento del PIB	Crecimiento del empleo	Elasticidad empleo-producto	Crecimiento del empleo asalariado	Elasticidad empleo asalariado-producto
1950-59	5.1	1.9	0.4	2.5	0.5
1960-69	5.7	2.3	0.4	2.7	0.5
1970-79	5.6	3.8	0.7	4.7	0.8
1980-89	1.2	2.9	2.6	2.4	2.0
1990-99	3.2	2.2	0.7	2.0	0.6
1950-99	4.2	2.6	0.6	2.9	0.7

Fuente: Weller (2000b).

^a De los años cincuenta a los setenta, el crecimiento del empleo corresponde al incremento de la fuerza de trabajo. De los cincuenta a los ochenta, las cifras incluyen 20 países; en los noventa, incluyen 17.

⁵ La compleja interacción de factores relacionados con la oferta y la demanda se traduce en fluctuaciones de corto plazo en torno a la tendencia de largo plazo. Por ejemplo, el aumento del desempleo tiende a elevar la tasa de incremento de la tasa global de participación, ya que los hogares tratan de compensar la pérdida de ingreso con el trabajo de un mayor número de sus miembros. Sin embargo, con el tiempo, la persistencia de un desempleo elevado puede hacer

que las personas que pierden la esperanza de encontrar empleo se retiren del mercado de trabajo y, de esta manera, se reduce la tasa de participación.

⁶ Las elasticidades especialmente elevadas del decenio de 1980 se debieron al incremento de la oferta de mano de obra en condiciones de crecimiento muy poco dinámicas, pese a lo cual la población económicamente activa aumentó más lentamente que en los años setenta.

CUADRO 2

Crecimiento del empleo por sectores, 1990-1999^a
(Porcentajes)

Sector	Crecimiento del empleo	Contribución al total
Agricultura	-0.4	-4.3
Industria manufacturera	1.2	8.3
Construcción	2.8	8.0
Comercio, restaurantes y hoteles	4.0	32.7
Electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.4	10.9
Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas	6.0	12.3
Servicios sociales, comunales y personales	2.7	34.8
Otros	-2.3	-2.7
<i>Total</i>	2.2	100.0

Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

^a Promedio ponderado de 17 países.

de larga data. Así, en los años noventa se aceleró la tendencia de largo plazo a la caída del empleo en la agricultura y su incremento en los servicios. Asimismo, parece haber llegado a su fin la fuerte expansión del empleo en el sector manufacturero, que se detuvo a comienzos de los años ochenta para reanudarse a fines de la década. Al mismo tiempo, las reformas fortalecieron muchas de estas tendencias.

Entre 1990 y 1999, el empleo en la agricultura decreció en promedio en 0.4% anual, pues la demanda laboral de las actividades más dinámicas, por lo general la agricultura de exportación, no fue suficiente para compensar la pérdida de empleo en los sectores menos dinámicos, sobre todo la agricultura campesina. Las reformas contribuyeron de varias maneras a este proceso. La baja de los aranceles estimuló la competencia, al mismo tiempo que se eliminaban los créditos subvencionados. En la medida en que bajaban los precios de la maquinaria agrícola, los empleadores sustituían la mano de obra por equipo.

En los años noventa, el empleo en el sector manufacturero aumentó en América Latina en su conjunto a una tasa anual de sólo 1.2%. Los datos correspondientes al empleo en las empresas medianas y grandes revelan que operaron simultáneamente dos procesos a nivel subsectorial. Por una parte, los subsectores de uso intensivo de mano de obra perdieron participación en comparación con los de uso más intensivo de capital. En los años noventa, las actividades manufactureras de

uso intensivo de mano de obra, como los textiles, el vestuario, los productos de cuero y calzado, siguieron perdiendo terreno, mientras que la producción de productos basados en la elaboración de recursos naturales, que requiere un elevado insumo de capital por unidad de producto, mantuvo la participación que había logrado en los años setenta y ochenta. Por otra parte, en los diversos subsectores la incorporación de tecnologías nuevas se tradujo en despidos o en la generación de menor número de puestos de trabajo, incluso en los sectores en que la producción aumentó fuertemente, como el automotriz.

El mayor dinamismo se dio en los servicios, que representaron alrededor del 90% de la generación neta de puestos de trabajo (cuadro 2, segunda columna). Este sector es muy heterogéneo, pero *grosso modo* se distinguen en él dos grupos de actividades. El primero —comercio, restaurantes y hoteles, junto con los servicios sociales, comunales y personales— representaba 67% del total de los puestos de trabajo generados en la región. El segundo —servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas— creció aun más rápidamente, igual que los servicios básicos (electricidad, gas y agua, así como transporte, almacenamiento y comunicaciones). Sin embargo, por su baja participación en el empleo total este sector sólo aportó 23% de los empleos nuevos.

Las reformas económicas cumplieron una función importante en el crecimiento del empleo en el sector de servicios, así como en la polarización que en él se produjo. Pese a que en la mayoría de los países la privatización de los servicios de electricidad y telecomunicaciones se tradujo en gran número de despidos, hubo también un proceso de modernización y expansión, lo que explica que hayan generado empleo. La apertura comercial causó la expansión de los servicios relacionados con los procesos de exportación e importación, mientras que la liberalización financiera creó nuevos servicios financieros y generó empleo. Finalmente, las presiones que se ejercieron para reducir los costos fomentaron el sistema de contratación externa de servicios que hasta entonces eran realizados por las propias empresas manufactureras, lo que explica una parte del vigoroso desarrollo de los servicios a las empresas. Sin embargo, también aumentó el número de empleos de baja calificación en el sector de servicios, que fue la principal fuente de trabajo de las personas que no pudieron encontrar colocación en otros sectores.

Las diferencias no sólo se dieron entre sectores, sino, también, y muy especialmente, en la generación

CUADRO 3

Crecimiento del empleo urbano, según tamaño de la empresa, 1990-1998^a
(Porcentajes)

Sector	Tasa anual de crecimiento del empleo	Contribución al crecimiento	
		Total	Formal/informal
<i>Total</i>	2.9	100.0	
Sector informal	3.9	61.0	100.0
Trabajadores por cuenta propia	3.6	29.0	48.0
Servicio doméstico	5.2	11.0	18.0
Microempresas ^b	3.8	21.0	34.0
Sector formal	2.1	3.9	100.0
Sector público	0.7		
Empresas privadas	2.6	39.0	100.0
Empresas pequeñas ^c	3.6	9.5	25.0
Empresas medianas ^d	2.2	12.7	32.0
Empresas grandes ^e	2.4	16.8	43.0

Fuente: OIT (1999a, p. 47).

^a Promedio ponderado de 12 países.

^b Menos de 6 trabajadores.

^c 6 a 20 trabajadores.

^d 21 a 100 trabajadores.

^e Más de 100 trabajadores.

de empleo según el tamaño de las empresas. De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el aumento del número de asalariados del sector privado en los años noventa se dio principalmente en las microempresas (unidades con menos de seis trabajadores) y las empresas pequeñas (seis a veinte trabajadores). Entre 1990 y 1998, el empleo en estos dos grupos aumentó en 3.7%, frente al 2.3% de las empresas medianas y grandes y sólo 0.7% del sector público (cuadro 3).

El concepto de sector informal de la OIT —ampliamente difundido en los estudios relativos al empleo— agrupa en él a las microempresas y a las categorías de trabajo no asalariado (con la excepción de los patrones).⁷ Aunque la definición se basa en el nivel de productividad de las empresas, en la práctica se mide por una variable vicaria que agrupa a las microempresas, los trabajadores por cuenta propia, el servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados. Como lo indica el cuadro 3, usando esta definición, alrededor de un 60% de los puestos de trabajo generados en la región corresponden al sector informal. Este concepto de sector informal supone que este tipo de empleo es de baja calidad, por sus condiciones de trabajo deficientes, sus remuneraciones y productividad

bajas y su falta de equidad legal y social. Desde luego, esto no es totalmente cierto, ya que entre los trabajadores independientes y en algunas microempresas hay buenos puestos de trabajo. Sin embargo, el concepto se sigue utilizando por falta de información sobre las características de estas ocupaciones y en el supuesto de que, en la práctica, la mayoría de ellas son efectivamente precarias.

Más precaria aun es la situación de los desempleados, cuyo número aumentó en América Latina, pese a que el crecimiento del PIB fue superior en los años noventa que en los ochenta. En el período 1980-1990, el desempleo alcanzó un promedio de 6.6% y entre 1991 y 2000 subió a 7.2%.⁸ El cuadro 4 indica que la caída generalizada de la tasa de crecimiento del PIB registrada en América del Sur a fines de los años noventa elevó el desempleo a cifras históricas para la subregión y superó los niveles alcanzados durante la crisis de la deuda, a comienzos de los años ochenta. El aumento del desempleo fue muy marcado en Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela, que durante 1999 llegaron a registrar tasas de dos dígitos.

El otro término de la ecuación del mercado laboral son las remuneraciones. Durante el decenio de 1990, los salarios reales medios del sector formal de

⁷ Véase en Mezzera (1990) un análisis del sector informal, visto por la OIT.

⁸ Las cifras representan el promedio ponderado de 17 países. Si se considera el promedio simple, el incremento fue de 8.3 a 8.6%.

CUADRO 4

Tasas de desempleo, 1980-2000
(Porcentajes)

	1980-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
América Latina	6.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.2	7.7	7.3	7.9	8.7	8.4
Argentina ^b	5.5	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	12.9	14.3	15.1
Bolivia ^b	7.8	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	3.8	4.4	6.1	8.0	7.6
Brasil ^b	5.3	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.6	7.6	7.1
Chile ^c	11.9	8.2	6.7	6.5	7.8	7.4	6.4	6.1	6.4	9.8	9.2
Colombia ^{b d}	11.2	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.4	15.3	19.4	20.2
Costa Rica ^b	6.8	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4	6.2	5.3
El Salvador ^b	9.3	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5	7.5	7.6	6.9	6.7
Guatemala ^c	8.0	4.2	1.6	2.6	3.5	3.9	5.2	5.1	3.8	...	...
Honduras ^b	9.7	7.4	6.0	7.0	4.0	5.6	6.5	5.8	5.2	5.3	...
México ^b	4.3	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2
Nicaragua ^c	5.3	11.5	14.4	17.8	17.1	16.9	16.0	14.3	13.2	10.7	9.8
Panamá ^{b d}	14.5	19.3	17.5	15.6	16.0	16.6	16.9	15.5	15.2	14.0	15.2
Paraguay ^b	5.6	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	8.2	7.1	6.6	9.4	8.6
Perú ^b	7.4	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	8.0	9.2	8.5	9.2	8.5
República Dominicana ^{c d}	...	19.6	20.3	19.9	16.0	15.8	16.5	15.9	14.3	13.8	13.9
Uruguay ^b	8.9	8.9	9.0	8.3	9.2	10.3	11.9	11.5	10.1	11.3	13.6
Venezuela ^c	9.3	9.5	7.8	6.6	8.7	10.3	11.8	11.4	11.3	14.9	13.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de fuentes oficiales de los países.

^a Cifras preliminares.

^b Zonas urbanas.

^c Total nacional.

^d Incluye el desempleo encubierto.

América Latina en su conjunto mejoraron, o al menos lograron mantenerse. En Argentina, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, en cambio, los salarios fueron más bajos en 2000 que en 1980 (cuadro 5). En muchos países, los salarios reales estuvieron bastante inestables y en algunos casos —Bolivia, Colombia y Costa Rica— disminuyeron a comienzos de los años noventa para luego volver a subir. En México y Perú se produjo la tendencia opuesta, con un incremento inicial seguido de bajas que en México fueron claramente el resultado de la crisis financiera de 1994 y 1995. Chile fue el único país que registró aumentos sostenidos durante todo el decenio.

De ser cierta la teoría, debería haber una relación de compensación entre los salarios y el volumen de empleo generado, lo que en los años noventa no parece haberse dado. Es decir, el alza de los salarios fue bastante general, pero el comportamiento del empleo y del desempleo varió apreciablemente de un país a otro.⁹ Ello podría explicarse por el hecho de que los mercados laborales de la región no están en equilibrio, pero para poder analizar adecuadamente el fenómeno

habría que tener mejor información que la disponible actualmente. Los datos sectoriales son particularmente importantes, ya que los mercados laborales de América Latina suelen estar muy segmentados tanto por sectores como por otras características.

Además del salario medio, es importante examinar lo que ocurrió con las distintas categorías de trabajadores. Los estudios indican que la brecha salarial es un vínculo clave entre el mercado de trabajo y la distribución del ingreso.¹⁰ Se trata de estudiar la divergencia, si la hubiere, en las tendencias de los salarios de los trabajadores calificados y los de baja calificación. Esto puede hacerse de diversas maneras, siendo la más común el grado de instrucción. En el cuadro 6 se comparan dos versiones de una brecha salarial basada en el nivel educativo en ocho países durante el decenio de 1990: la primera es la diferencia entre las remuneraciones de los profesionales universitarios y las del nivel medio de la muestra, y la segunda la diferencia entre las remuneraciones de los graduados universitarios y las de los que tienen siete a nueve años de estudios (equivalentes a la enseñanza básica completa o quizá un poco más, según la estructura educativa de cada país). En la

⁹ El análisis econométrico que figura en Weller (2000a, caps. 4 y 5) da una correlación negativa entre la generación de empleo y los salarios reales, pero el coeficiente no es significativo.

¹⁰ Bulmer-Thomas (ed., 1997). CEPAL (1997), BID (1998) y Morley (2000).

CUADRO 5

Salario real promedio del sector formal, 1980-2000
(1990 = 100)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
Argentina ^b	128.8	99.1	100.4	101.7	100.4	101.1	100.0	99.9	99.3	99.0	100.1	101.6
Bolivia ^c	57.6	87.6	82.1	85.5	91.2	98.5	100.0	100.5	106.6	110.1	117.0	118.0
Brasil ^d	94.6	104.4	88.9	87.0	95.5	96.3	100.0	107.9	110.7	110.8	105.9	104.8
Chile ^e	77.2	80.9	84.9	88.7	91.8	96.1	100.0	104.1	106.6	109.5	112.1	113.7
Colombia ^f	80.7	94.9	92.4	93.5	97.9	98.8	100.0	101.5	104.2	102.8	105.9	110.0
Costa Rica ^g	104.0	89.8	85.6	89.2	98.3	102.0	100.0	97.9	98.7	104.3	109.2	110.1
Ecuador ^h	88.3	65.4	68.4	74.2	83.5	90.9	100.0	105.4	103.0	98.9	90.7	86.4
Guatemala ^g	88.7	77.1	72.1	82.9	88.8	89.3	100.0	109.7	112.7	116.8	123.5	128.2
México ^b	113.1	88.1	93.8	100.7	109.7	114.9	100.0	90.1	89.1	91.5	92.4	98.0
Nicaragua ⁱ	390.8	81.8	84.5	100.5	93.3	98.2	100.0	97.9	97.7	104.9	109.6	111.3
Paraguay ^j	89.5	87.7	91.8	90.9	91.7	93.0	100.0	103.1	102.6	100.7	98.6	99.9
Perú ^k	265.0	85.7	98.7	95.2	94.4	109.2	100.0	95.2	94.5	92.7	90.7	91.8
Uruguay	99.5	91.7	95.2	97.3	102.0	102.9	100.0	100.6	100.8	102.7	104.3	102.9
Venezuela ^l	302.4	138.1	130.1	136.5	124.4	104.8	100.0	76.7	96.3	101.5	96.8	90.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales para los países.

^a Cifras preliminares.

^b Industria manufacturera.

^c Sector privado de La Paz. La cifra que figura en la columna correspondiente a 1980 se refiere a 1985.

^d Trabajadores abarcados por la legislación social y laboral en seis zonas metropolitanas; promedio de 1980 para Rio de Janeiro y São Paulo.

^e Hasta abril de 1993, trabajadores asalariados no agrícolas. A partir de mayo de 1993 se utiliza el índice general de los salarios por hora.

^f Trabajadores del sector manufacturero.

^g Promedio del salario declarado de los trabajadores abarcados por el sistema de previsión social.

^h Empresas no agrícolas que ocupan 10 ó más empleados. La cifra que figura en la columna correspondiente a 1980 se refiere a 1985.

ⁱ Salario promedio. No incluye remuneraciones en especie u otras prestaciones.

^j Asunción.

^k Trabajadores del sector privado en Lima.

^l Trabajadores no manuales y manuales; segundo semestre de cada año. La cifra que figura en la columna correspondiente a 1980 se refiere a 1982.

CUADRO 6

Diferencias de salario según grado de instrucción, decenio de 1990^a
(Porcentajes)

País (período)	Graduados universitarios comp. con remuneración media		Graduados universitarios comp. con 7-9 años instrucción	
	Año inicial ^b	Año final ^b	Año inicial ^b	Año final ^b
Argentina (1991-97)	164.3	169.6	218.3	227.9
Bolivia (1989-96)	235.0	292.9	251.8	506.4
Brasil (1992-97)	380.2	383.5	553.2	553.3
Chile (1990-96)	231.6	247.9	366.1	448.6
Colombia (1988-95)	222.2	261.6	276.7	327.2
Costa Rica (1990-96)	285.0	273.2	323.1	316.7
México (1991-97)	182.1	232.1	160.1	302.2
Perú (1991-97)	220.7	275.0	321.0	403.1
Mediana	226.9	267.4	298.9	365.2

Fuente: Weller (2000a, p. 167).

^a Coeficiente del salario promedio de los grupos especificados.

^b Año inicial y final del período indicado para cada país.

mayoría de los casos, el segundo método dio por resultado una diferencia mayor. La ampliación de la brecha fue pronunciada en la mayoría de los casos, aunque pequeña en Argentina e insignificante en Brasil; sólo en Costa Rica la brecha se achicó.

Otra manera de estudiar las diferencias salariales es comparar los resultados relativos a obreros y empleados. Se dispone de datos sobre varios países, incluso Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Casi todos los casos muestran una pauta igual a la obtenida en las comparaciones según el grado de instrucción: los empleados recibieron mayores reajustes de remuneración que los obreros, nuevamente con excepción de Costa Rica.¹¹ Por último, hay una diferencia entre las remuneraciones de los trabajadores de las empresas grandes y de las pequeñas: estas últimas se han elevado más lentamente que las primeras (Weller, 2000a, p. 181) No obstante que es más difícil interpretarla, esta tercera diferencia podría incluir también algunos elementos propios de una diferencia en el grado de calificación.

La ampliación de la brecha salarial entre los distintos grados de calificación contradice lo previsto por los que propusieron las reformas. Un análisis teórico apuntaría a que el fenómeno obedecería principalmente a que los precios relativos tienden a favorecer el capital, de menor costo, antes que a la mano de obra, más cara. Esta variación de los precios relativos haría sustituir la mano de obra por capital y, en consecuencia, se registraría una relación capital-trabajo más alta. Sin embargo, de acuerdo con los datos recopilados por Morley respecto de nueve países, las tendencias de

los precios relativos no siguieron una trayectoria de acuerdo con esta relación. En los años noventa, la relación se elevó en Brasil, Costa Rica, Chile, y México, bajó en Argentina, Bolivia y Perú y se mantuvo casi invariable en Colombia y Jamaica (Morley, 2000, pp. 99-102).

Si los precios relativos no explican la ampliación de la brecha salarial, la causa quizá radicaría en la reestructuración de las empresas. Por ejemplo, si ocurriera una mayor externalización de los servicios, se podría estimular el empleo de más trabajadores calificados dentro de la propia empresa, mientras que las ocupaciones menos especializadas, como los servicios de cafetería y conexos, los de limpieza y los de seguridad, se contratarían externamente. Esto podría explicar el aumento de la brecha salarial entre las empresas pequeñas y grandes que se produjo en los años noventa.¹² Otro factor explicativo es la expansión de las actividades terciarias, que en promedio hacen uso más intensivo de mano de obra calificada, y la reducción del peso de los sectores primario y secundario, que usan mano de obra menos calificada. Más importantes aun fueron los procesos internos de mejoramiento del sector de servicios, especialmente de los servicios sociales y comunales, así como de los servicios financieros y a las empresas. Por último, es posible que hayan influido también en algunos países el poder decreciente de los sindicatos, ya que los trabajadores menos calificados fueron quedando excluidos de ellos, así como las políticas relativas al salario mínimo, que a menudo han hecho que éste vaya a la zaga del salario promedio.

IV

Divergencias entre los países del norte y los del sur

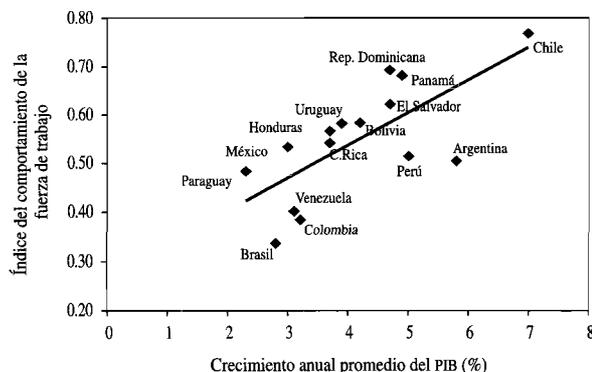
Aunque en general las tendencias del empleo en América Latina y el Caribe en el decenio de 1990 plantean graves problemas, en los cuadros de la sección anterior se aprecian claras diferencias entre los países. En cierta medida esas diferencias corresponden a los resultados económicos obtenidos por cada país, ya que

los que registraron tasas de crecimiento más elevadas por lo general fueron los mismos que tuvieron un mejor desempeño en el mercado laboral. El gráfico 2 muestra la relación entre las tasas de crecimiento del PIB y un índice del desempeño del mercado de trabajo para 15 países de América Latina en el período

¹¹ García-Huidobro (1999), Ramírez y Núñez (1999), Montiel (1999), López (1999), y Saavedra y Díaz (1999).

¹² Naturalmente, también se contratan externamente trabajos especializados.

GRAFICO 2

Crecimiento económico y comportamiento del mercado de trabajo, 1990-1998

Fuente: Elaboración de los autores.

1990-1998.¹³ Por lo general, los países que crecieron más vigorosamente tuvieron mejores resultados en materia de empleo, desempleo y salarios.

Chile fue el país que registró la más alta tasa de crecimiento económico, lo que influyó positivamente en las cuatro variables laborales: fue así el país que tuvo una mejor evolución en el mercado del trabajo. En cambio, el peor resultado correspondió a Brasil, cuya tasa anual de crecimiento fue la penúltima del grupo. En ese país, el empleo se contrajo fuertemente, lo que se tradujo en un desempleo creciente, pese a que disminuyó la oferta de mano de obra. Argentina fue una excepción, ya que su elevada tasa de crecimiento económico no significó un mejoramiento de la situación laboral. No obstante que el empleo asalariado aumentó, la tasa global de empleo se redujo —particularmente tras la crisis financiera mexicana— y, potenciadas por el incremento de la oferta de mano de obra, a fines de los años noventa las tasas de desempleo se elevaron muy por encima de las registradas al comienzo del decenio.

Además, se ha sugerido la influencia de otro fenómeno. Para la CEPAL, en la región estaría apareciendo una diferencia estructural: la situación de los países del norte (México, Centroamérica y quizá el Caribe) está vinculada con la economía de los Estados

Unidos gracias a la fabricación de productos industriales tradicionales (especialmente textiles) y artículos de mayor contenido tecnológico (artículos electrónicos y automóviles). En los países más pequeños del norte, estos vínculos se han fortalecido por efecto de las industrias maquiladoras, mientras que en México las relaciones de producción son más variadas. En América del Sur, en cambio, la principal fuente de estímulo económico proviene de la elaboración de productos basados en recursos naturales que se exportan a Europa y otros mercados. Entre ellos cabe mencionar el acero, los productos petroquímicos, la celulosa y papel y los alimentos elaborados. Otros productos industriales se destinan al mercado subregional, especialmente el Mercosur.¹⁴

Al clasificar los tipos de productos que se obtienen en los países del norte y en los del sur según el empuje con que participan en el mercado mundial, se advierte otra diferencia: los productos del grupo de países del norte tienen un comportamiento más dinámico que los del sur. La diferencia se comprueba utilizando un programa informático desarrollado por la CEPAL, que clasifica a los países en cuatro grupos según sus resultados en materia de exportaciones: países cuyas exportaciones principales logran acceder crecientemente al mercado en sectores dinámicos (“estrellas nacientes”); países que aumentan su participación en sectores rezagados (“estrellas menguantes”); países que pierden participación en los sectores dinámicos (de “oportunidades perdidas”) y países que pierden participación en los sectores rezagados (de “deterioro competitivo”). El cuadro 7 clasifica a los países de América Latina y el Caribe de acuerdo con estas características, de tal modo que el grupo formado por México y países de Centroamérica aparece principalmente en el cuadrante de las “estrellas nacientes”, mientras que los países sudamericanos pertenecen más que nada a la categoría de “estrellas menguantes”.

A los efectos del presente trabajo, otro aspecto importante de esta supuesta dicotomía es el hecho de que la producción de la industria maquiladora presentaría una alta intensidad en el uso de mano de obra, mientras que la de productos básicos basada en la elaboración de recursos naturales requiere un uso más intensivo del capital. Esta diferencia en cuanto a la proporción de los factores de producción tiene claras repercusiones para la generación de puestos de trabajo. Los datos disponibles son cuantitativa y cualitativamente limitados, de tal forma que el análisis que

¹³ El índice es un promedio de cuatro subíndices que resumen la evolución de los países en función del desempleo, los salarios reales, la generación de empleo y el aumento del empleo asalariado comparado con el crecimiento general del empleo (como indicador de la demanda). Al mejor y al peor resultado de cada variable se asignó el valor de 1 y 0 puntos, respectivamente.

¹⁴ CEPAL (2000b, vol. 1, cap. 3); véase además Katz (2000).

CUADRO 7

Características de las exportaciones a los países de la OCDE, 1980-1996^{ab}

	Participación creciente en el mercado (%)	Participación decreciente en el mercado (%)
Productos dinámicos	“Estrellas nacientes” República Dominicana (76.0) México (71.8) Honduras (62.3) El Salvador (54.5) Costa Rica (46.1) Guatemala (42.5)	“Oportunidades perdidas” Haití (68.2)
Productos no dinámicos	“Estrellas menguantes” Paraguay (71.6) Venezuela (62.0) Ecuador (58.6) Chile (54.9) Uruguay (52.9) Argentina (48.2) Colombia (44.4) Bolivia (43.0) Brasil (37.7)	“Deterioro competitivo” Suriname (64.5) Nicaragua (48.8) Guyana (47.3) Perú (46.0) Panamá (44.7)

Fuente: CEPAL (2001b, p. 135).

^a Los países fueron ubicados en los cuadrantes que corresponden a más de 40% del valor total de sus exportaciones de mercancías a países de la OCDE.

^b Las cifras entre paréntesis corresponden al porcentaje de las ventas de los productos indicados en el cuadrante respecto del total de exportaciones a países de la OCDE.

figura a continuación sólo constituye una primera aproximación.

El cuadro 8 ofrece alguna información básica sobre el comportamiento relativo de países del norte y del sur. Si bien unos y otros presentan rasgos comunes, en especial el predominio de los servicios como fuente de empleo, saltan a la vista dos diferencias. En los países del norte, el crecimiento global del empleo fue casi dos veces mayor que en los del sur (3.6% y 1.6%, respectivamente). Además, a nivel sectorial, el incremento del empleo en los primeros fue más vigoroso o la caída menos pronunciada. Estas diferencias tienen que ver con la correlación positiva entre el aumento de los puestos de trabajo y el crecimiento de la oferta laboral, esto es, el hecho de que la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar haya sido superior en el primer grupo de países. La segunda diferencia surgida del cuadro se relaciona con la demanda de mano de obra: el empleo en el sector manufacturero en los países del norte aumentó a una tasa anual media de 4.3%, esto es, más rápidamente que el empleo total, y representó un 13% de todos los puestos de trabajo generados. En cambio, en los países del sur, el empleo en el sector manufacturero se contrajo en promedio al 0.1% por año.

No todos los países siguieron esta misma evolución. En el hemisferio sur, por ejemplo, la generación

de puestos de trabajo aumentó rápidamente en Bolivia y Paraguay, tanto en cifras globales, como en el sector manufacturero. Sin embargo, estos empleos correspondieron más bien a la categoría de trabajo por cuenta propia y no a la de trabajo asalariado. Entre los países del norte, Costa Rica no estuvo a la altura de sus vecinos en materia de generación de empleo. Con todo, las diferencias entre ambos grupos de países son significativas y plantean problemas importantes en los países del sur. En cinco de nueve casos (Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Uruguay) se produjo una pérdida neta de empleos industriales, mientras que en la mayoría las tendencias globales del empleo fueron abiertamente insatisfactorias, incluso en términos cuantitativos.

Otra diferencia en cuanto a la generación de empleo en los países del norte y los del sur se relaciona con el tipo de empleo. El cuadro 9 clasifica la generación de empleo total en cinco categorías, a saber, asalariados, trabajadores por cuenta propia, servicio doméstico, trabajadores familiares no remunerados, y otros.¹⁵ En los países del norte, la categoría que creció

¹⁵ Obsérvese que los cuadros 8 y 9 muestran totales distintos para algunos países, lo que se debe a que la fuente de información es diferente y, en consecuencia, también son diferentes los períodos de tiempo.

CUADRO 8

Crecimiento y contribución del crecimiento del empleo, por sectores,^a 1990-1999
(Porcentajes)

País y período	Agricultura	Industria manufacturera	Construcción	Comercio ^b	Servicios básicos ^c	Servicios financieros ^d	Servicios sociales ^e	Otros	Total
Argentina	...	-3.1	1.0	0.3	4.0	4.9	3.0	...	1.4
1991-99	...	-46.6	5.5	4.7	36.5	37.1	62.9	...	100.0
Bolivia	...	8.8	10.2	9.9	7.2	12.8	-0.3	-7.0	5.4
1990-97	...	29.4	14.7	47.5	11.8	9.1	-1.5	-7.4	100.0
Brasil	-0.9	-0.2	2.4	2.8	3.0	5.6	2.6	-1.4	1.3
1992-99	-18.0	-1.6	11.5	26.8	8.4	14.0	62.4	-3.6	100.0
Chile	-1.5	0.4	3.1	3.0	3.0	7.7	2.5	-3.4	1.9
1990-99	-12.9	3.2	11.4	29.1	12.8	24.1	35.7	-3.5	100.0
Colombia	-0.5	-1.4	0.7	2.1	2.3	5.0	2.8	-6.6	1.1
1991-99	-11.8	-17.4	3.0	40.7	12.1	18.7	61.0	-6.2	100.0
Costa Rica	-0.3	1.2	2.5	6.0	5.9	7.6	3.0	0.0	2.8
1990-99	-2.6	7.4	5.9	38.6	12.5	11.1	27.0	0.0	100.0
El Salvador	-2.3	5.0	7.2	9.1	6.0	21.0	3.4	7.1	3.9
1992-99	-8.1	10.7	4.4	23.0	3.2	5.4	8.0	0.1	100.0
Honduras	2.5	7.3	4.9	7.8	3.6	10.9	5.2	-2.7	4.9
1990-99	19.9	22.3	4.9	29.5	2.0	3.7	17.9	-0.2	100.0
México	0.0	5.1	1.8	4.3	5.1	5.6	3.8	-0.6	3.1
1991-99	0.2	28.8	3.4	26.4	7.5	6.0	28.1	-0.4	100.0
Panamá	-1.6	3.7	15.4	5.6	4.0	9.7	3.1	12.2	3.7
1991-99	-9.6	9.6	20.8	32.4	9.0	13.6	23.4	0.8	100.0
Paraguay	2.8	4.9	0.5	10.4	7.8	...	8.4	-32.7	5.2
1992-99	17.6	11.7	0.6	35.3	6.5	...	37.2	-8.9	100.0
Perú	...	-0.1	7.4	5.7	10.8	12.3	0.2	...	3.8
1990-97	...	-0.6	9.9	44.1	16.5	16.5	1.7	...	100.0
Rep. Dominicana	1.6	3.1	14.4	6.3	6.0	-5.4	1.1	-17.0	3.5
1991-99	8.9	15.6	19.5	42.7	12.1	-2.9	7.6	-3.6	100.0
Uruguay	...	-4.0	1.8	0.4	1.0	2.9	-0.7	1.1	-0.5
1990-99	...	-138.3	23.7	12.2	12.0	29.6	-29.6	11.5	100.0
Venezuela	1.0	2.0	3.9	6.0	4.2	2.3	3.4	-0.8	3.5
1990-99	3.2	8.4	8.5	39.8	8.8	3.8	27.7	-0.2	100.0
América Latina (promedio ponderado)	-0.3	1.2	2.8	4.0	4.4	6.0	2.8	-2.1	2.2
	-4.1	8.3	7.8	32.7	10.8	12.3	34.8	-2.4	100.0
América Latina (mediana)	-0.1	1.6	2.8	5.8	4.1	6.6	3.0	-1.1	3.5
	-1.2	9.6	5.9	32.4	8.8	8.6	33.4	-0.3	100.0
Países del norte (mediana)	-0.1	4.3	6.0	6.1	5.5	8.6	3.3	-0.3	3.6
	-1.2	13.2	5.4	30.9	8.2	5.7	27.6	-0.1	100.0
Países del sur (mediana)	-0.5	-0.1	3.1	5.7	4.2	6.7	3.3	-3.4	1.9
	-11.8	-0.6	9.9	35.3	12.1	17.6	48.3	-3.5	100.0

Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

^a El primer renglón correspondiente a cada país se refiere al crecimiento anual del empleo en el período indicado; el segundo señala la contribución de cada sector al empleo total generado en el período. Los datos corresponden al total nacional, salvo Argentina (zonas urbanas), Bolivia (capitales de departamento y El Alto), Perú (Lima Metropolitana). Obsérvese que los renglones de América Latina y los países del norte y del sur no suman el total porque representan las medianas de las columnas.

^b Incluye hoteles y restaurantes.

^c Electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones.

^d Incluye seguros, servicios comerciales y bienes inmuebles.

^e Incluye servicios comunales y personales.

CUADRO 9

**Crecimiento y contribución del empleo al crecimiento,
según categoría de trabajo, años noventa^a**
(Porcentajes)

País período	Asalariados	Trabajadores por cuenta propia	Servicio doméstico	Trabajadores familiares no remunerados	Otros	Total
Argentina	1.8	-1.0	2.3	...	0.9	1.1
1991-97	100.7	-20.0	14.7		4.5	100.0
Bolivia	4.7	5.5	-2.9	11.6	16.1	5.5
1990-97	41.4	34.7	-2.8	12.3	14.4	100.0
Brasil	1.1	1.5	3.8	-1.9	3.1	1.2
1992-97	49.0	34.2	22.5	-15.7	10.0	100.0
Chile	3.3	2.4	-0.6	-1.9	0.2	2.5
1990-1997	84.1	22.4	-1.4	-15.7	0.3	100.0
Colombia	1.1	4.0	0.1	-7.5	-1.4	1.4
1991-97	43.8	92.3	0.2	-31.3	-5.0	100.0
Costa Rica	2.7	2.8	2.8	-4.4	7.8	2.7
1990-97	64.6	20.0	4.4	-6.7	17.7	100.0
El Salvador	5.8	3.1	3.5	-1.9	-4.4	3.4
1992-97	83.6	26.3	4.4	-5.1	-9.2	100.0
Honduras	4.4	4.9	4.2	3.8	15.8	4.8
1990-97	40.6	38.1	3.5	9.9	7.9	100.0
México	4.0	4.0	8.4	3.0	-5.9	3.4
1991-97	62.7	28.2	9.1	11.3	-11.2	100.0
Panamá	5.0	5.0	4.0	-2.3	-13.1	4.0
1991-97	70.8	36.6	5.8	-2.4	-10.7	100.0
Paraguay	2.9	6.3	8.5	20.4	11.5	6.3
1992-97/98	19.6	37.2	8.9	25.5	8.8	100.0
Perú	1.7	5.3	1.7	...	...	3.8
1991-97	18.4	81.0	0.6			100.0
Rep. Dominicana	3.6	0.8	...	8.0	-2.0	1.9
1991-96	79.3	14.5		12.7	-6.4	100.0
Uruguay	0.8	1.6	...	-0.3	-2.0	0.8
1991-97	77.0	37.8		-0.5	-14.3	100.0
Venezuela	2.7	8.2	...	-10.0	0.2	3.8
1990-97	46.8	57.5		-4.6	0.3	100.0
América Latina (promedio ponderado)	2.2	2.2	3.0	3.8	0.2	2.2
	52.7	38.2	9.1	-0.4	0.4	100.0
América Latina (mediana)	2.7	4.0	3.2	-1.9	0.2	3.4
	62.1	34.7	3.5	-1.5	0.3	100.0
Países del norte (mediana)	4.2	3.6	4.0	0.6	-3.2	3.4
	67.7	27.5	4.4	3.7	-7.8	100.0
Países del sur (mediana)	1.8	4.0	1.7	-1.9	0.6	2.5
	46.8	37.2	0.2	-2.6	2.4	100.0

Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

^a La primera fila correspondiente a cada país se refiere al crecimiento anual del empleo en el período indicado; la segunda señala la contribución de cada sector al empleo total generado en el período. Los datos corresponden al total nacional, salvo Argentina (zonas urbanas), Bolivia (capitales de departamento y El Alto), Perú (Lima Metropolitana). Obsérvese que para América Latina y los países del norte y del sur las filas no suman el total porque representan las medianas de las columnas.

más rápidamente fue la de los asalariados, con una tasa anual media de 4.2%, que representaba dos tercios de los nuevos puestos de trabajo generados. En cambio, en los países del sur, el trabajo asalariado sólo aumentó 1.8% al año, lo que representa menos de la mitad de los empleos nuevos. La alternativa fue el trabajo independiente, que creció más dinámicamente en el sur que en el norte (4.0% y 3.6%, respectivamente), pese a que en términos globales el empleo aumentó con mayor rapidez en el norte. Como proporción del total de puestos de trabajo generados, en los países del norte el trabajo por cuenta propia representó un 27%, comparado con 37% en los del sur. Las diferencias en cuanto a la importancia del empleo asalariado se vinculan con las disparidades de la demanda laboral, que aumentaba más rápidamente en el norte.

Las diferencias respecto de la demanda laboral aconsejan volver a examinar la relación entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del empleo. En el gráfico 2 veíamos que el comportamiento del mercado de trabajo estaba correlacionado positivamente con las tasas de crecimiento del PIB. Sin embargo, los resultados obtenidos por los países del sur en su conjunto fueron menos satisfactorios que lo que cabía prever por la expansión del PIB, de tal modo que en el gráfico 2 la mayoría, aunque no todos, se sitúan por debajo de la línea de regresión, mientras que la totalidad de los del norte quedan por encima.

Otra manera de analizar la relación entre el crecimiento y la generación de empleo en los distintos países y subregiones es calcular las elasticidades del empleo. El cuadro 10 muestra la situación en que se encontraba la región en los años noventa, que apoya la hipótesis de una diferencia estructural entre el norte y el sur. Mientras que la elasticidad mediana correspondiente de los 15 países al conjunto es de 0.79 (lo que significa que por cada punto porcentual de incremento del producto, el empleo se eleva 0.79%), para los países del sur la cifra es de 0.52 comparada con 0.83 en los del norte. Ello indica que en éstos el crecimiento parece haber sido más intensivo en el uso de mano de obra, lo que contribuyó a generar puestos de trabajo más allá de lo que cabía prever por el crecimiento más dinámico en los años noventa.

Sin embargo, hay que interpretar con cuidado el significado de estas elasticidades. Como puede verse en el cuadro, tanto en los países del norte como en los del sur, algunas son muy elevadas. En Bolivia, Honduras, Paraguay y Venezuela las elasticidades superan a 1.00. Exceptuando parcialmente a Bolivia, se trata de situaciones en que las presiones de la oferta supe-

CUADRO 10

Tasas de crecimiento del PIB y elasticidad empleo, años noventa

País	Tasa de crecimiento del PIB	Elasticidad empleo-producto ^a
Argentina	4.7	0.30
Bolivia	4.0	1.35
Brasil	2.5	0.52
Chile	6.2	0.31
Colombia	2.6	0.42
Costa Rica	5.2	0.54
El Salvador	4.5	0.87
Honduras	3.0	1.63
México	3.2	0.97
Panamá	4.7	0.79
Paraguay	2.1	2.48
Perú	4.6	0.83
República Dominicana	5.0	0.70
Uruguay	5.0	-0.17
Venezuela	2.0	1.75
América Latina (mediana)	4.5	0.79
Países del norte (mediana)	4.6	0.83
Países del sur (mediana)	2.9	0.52

Fuente: CEPAL (2000a, p. 66).

^a La elasticidad se calculó dividiendo la tasa de crecimiento del empleo por la tasa de crecimiento del PIB.

raron la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo en circunstancias de bajas tasas de crecimiento del PIB. Como consecuencia, el empleo "se creó" mediante el trabajo por cuenta propia y otras actividades del sector informal, y no porque los modelos económicos previeran el uso intensivo de mano de obra.

Como señalamos, el comportamiento del sector manufacturero es el factor principal que explica la diferencia en materia de creación de empleo en los países del norte y los del sur, y la industria maquiladora cumple una función importante, que explica las disparidades dentro de la industria. El cuadro 11 muestra la importancia que han tenido las maquiladoras. En realidad, en el decenio de 1990, fue el único tipo de manufactura que tuvo un crecimiento del empleo digno de mención.¹⁶ En algunos países, en especial México y la República Dominicana, a comienzos de los noventa estas empresas ya registraban un número importante de puestos de trabajo, pero la expansión principal se produjo en el transcurso de la década. En 1999, los empleos en la industria maquiladora representaban

¹⁶ Véase CEPAL (1997, p. 93, y 2001a, cap. 3).

CUADRO 11

Empleo en la industria maquiladora, 1990-1999

País	Empleo en industrias maquiladoras (miles)			Empleo en industrias maquiladoras como porcentaje del empleo en la manufactura (1999)	
	1990	1996	1999	Total	Formal
Costa Rica	33	48	...	25 ^a	36 ^a
El Salvador	2	38	45	11	...
Guatemala	45	62	...	...	48 ^a
Haití	...	20	...	...	...
Honduras	18	76	120	32	...
México	446	779	1197	16	28
Nicaragua	0	8	20	16	36
República Dominicana	130	164	191	37	...

Fuente: Cálculos de los autores, sobre la base de estadísticas oficiales de los países.

^a 1996.

de 10% a 40% del total de empleos en el sector manufacturero en la muestra de países del norte que figura en el cuadro. Asimismo, representaban hasta un 48% de los empleos en el sector formal. Como ellos dependen de las exportaciones a los Estados Unidos, el dinamismo reciente del mercado estadounidense fue decisivo para el desarrollo de esa industria; queda por ver cómo se comportará cuando las circunstancias sean menos favorables.

El gran crecimiento del empleo en las maquiladoras no significa que las industrias tradicionales de los países del norte no hayan sufrido el fuerte impacto de la apertura comercial y la modernización en el empleo como ocurrió en el sector manufacturero de los países del sur. En México, igual que en Argentina y Brasil, el aumento de las importaciones afectó a

las industrias de uso intensivo de mano de obra como las textiles y de productos de cuero, y en el período 1990-2000 el número de puestos de trabajo en las industrias no maquiladoras se contrajo más de 10%, con algún repunte a partir de 1997.¹⁷ Dadas estas tendencias comunes, el aumento del empleo en el sector manufacturero en los países del norte y su contracción en los del sur puede atribuirse principalmente a las maquiladoras.

A menudo se ha acusado a las maquiladoras de no cumplir con las normas laborales básicas, como el derecho de asociación, y de que ofrecen condiciones de trabajo deficientes, sin contribuir significativamente al desarrollo económico y social.¹⁸ Sin embargo, el sector incluye empresas muy diferentes y no es fácil generalizar.

V

Recomendaciones de política

En América Latina subsisten aún problemas importantes en materia de desarrollo económico, inversiones y productividad, pero en los años noventa se progresó en estos aspectos en comparación con los años ochenta. En cambio, se agudizaron los problemas relacionados con el empleo y la equidad: la generación de empleo fue poco dinámica, la calidad de los puestos de trabajo empeoró, y es probable que haya aumentado la desigualdad. Por lo tanto, los gobiernos deben concebir políticas orientadas expresamente a resolver estos pro-

blemas. Los datos que hemos presentado acerca de las diferencias en cuanto a generación de empleo en el norte y en el sur de la región indican que, en cierta

¹⁷ Weller (2000a, cap. 5) y CEPAL (2001a, cap. 3).

¹⁸ Véase, por ejemplo, OIT (1996, pp. 34-35). Para un análisis más detenido de la industria maquiladora, incluidos sus ventajas e inconvenientes, véase Buitelaar, Padilla y Urrutia (1999), y Buitelaar y Padilla (2000).

medida, las políticas tienen que adaptarse a las características de cada país.¹⁹

Para la región en su conjunto, sin embargo, la política debe tener presente en general la necesidad de que la aceleración del crecimiento forme parte integral de toda estrategia encaminada a promover la generación de empleo. Para disminuir el desempleo y la desigualdad es indispensable que las tasas de crecimiento sean elevadas y estables. También son importantes las características del crecimiento. El nuevo modelo de desarrollo que se aplica en América Latina impone al sector privado la tarea de liderar la inversión, pero los gobiernos pueden ofrecer incentivos para que el crecimiento se base en un uso más intensivo de la mano de obra. De ahí la importancia de la creación de infraestructura, porque ofrece la doble ventaja de aumentar la capacidad de competencia del país y de generar un número importante de puestos de trabajo. Las concesiones, como ampliación del proceso de privatización, son un mecanismo útil para lograrlo.

En cuanto a los países del norte, la industria maquiladora ofrece un gran potencial para mejorar cuantitativa y cualitativamente la situación del mercado de trabajo. Ya es posible observar diferencias importantes entre las maquiladoras en materia de tecnología, necesidades de capital humano, cumplimiento de la legislación laboral y otros aspectos, que indican que pueden desarrollarse, con consecuencias positivas para el empleo.

Reconocer este potencial ayudaría a superar la fútil confrontación entre quienes critican las deficientes condiciones de trabajo que predominan en las maquiladoras y sus partidarios que insisten en que la mayoría de las personas que trabajan en ellas carecen de alternativas satisfactorias de ocupación. Como los empleos que ofrecen las plantas maquiladoras corresponden al sector formal, lo más probable es que ofrezcan algunas ventajas comparadas con las actividades del sector informal. Sin embargo, a menudo se caracterizan por sus deficientes condiciones de trabajo y porque niegan el derecho a sindicalizarse. Combinando presiones externas para imponer el cumplimiento de normas básicas de parte de las empresas, como la obligación de aplicar códigos de conducta y la adopción de sellos de calidad social, con medidas internas para garantizar el derecho a sindicalizarse y el cum-

plimiento de la legislación laboral, sería posible mejorar las condiciones de trabajo sin poner en peligro la competitividad de las empresas.

También podría mejorarse el sector de la maquila mediante una reforma que modifique gradualmente la base de su ventaja competitiva, de tal modo que ésta no sea más el bajo costo de los factores sino el conocimiento, tendencia que ya puede observarse en algunas redes de producción, particularmente en la zona fronteriza de los Estados Unidos y México y en Costa Rica. Otra mejora sería integrar la maquila más fuertemente en la estructura productiva del país mediante la creación de vínculos con las empresas medianas y pequeñas. Además de las reformas legales, esto indudablemente exige aumentar la competitividad de los proveedores nacionales.

En los países de América del Sur la industria maquiladora no es tan importante como el apoyo a las empresas pequeñas para que complementen la estructura productiva de uso intensivo de capital que predomina actualmente. Al concebir políticas de empleo para estas unidades, hay que distinguir las empresas medianas y pequeñas de las microempresas. Las primeras generalmente tienen potencial económico, de tal modo que el problema consiste en aumentar su competitividad. Aunque lo mismo podría decirse de algunas microempresas, muchas obedecen más bien a las necesidades de sobrevivencia que a un potencial empresarial relevante para mejorar las condiciones laborales. Por lo tanto, a la larga, los trabajadores de la gran mayoría de estas unidades deberían recibir mayor instrucción y capacitación, a fin de que puedan encontrar mejores oportunidades de empleo en otros sectores de la economía.

En otras partes del mundo se han aplicado dos métodos para mejorar la situación de las empresas pequeñas que podrían orientar provechosamente a los gobiernos de América Latina. El primero es la formación de agrupaciones de empresas que se dedican a la misma actividad con el fin de reducir el costo de los servicios a las empresas pequeñas. Entre los más exitosos cabe mencionar los creados en el norte de Italia. Las operaciones de crédito son particularmente costosas cuando es preciso negociar con numerosas empresas pequeñas y ha resultado viable la aplicación de un sistema de créditos colectivos, incluso en el caso de las microempresas (por ejemplo, el Banco del Sol en Bolivia o el Grameen Bank en Bangladesh). El mismo método ha dado buenos resultados en el caso de los pequeños productores agrícolas. La formación de agrupaciones puede prestar utilidad no sólo para el

¹⁹ Esta sección se basa en Stallings y Peres (2000, cap. 7), y Altenburg, Qualmann y Weller (2001). Véanse otras propuestas de política para mejorar la situación del empleo en BID (1996), Edwards y Lustig (eds., 1997) y Tokman y Martínez (1999).

crédito, sino también para disminuir el costo de otros insumos y para la comercialización.

El segundo método para abordar la creación de puestos de trabajo productivos es que las empresas medianas y pequeñas se relacionen con empresas más grandes como proveedores. A las empresas más grandes les conviene ayudar así a aumentar la competitividad de sus proveedores en pequeña escala, sobre todo en materia de información, tecnología, capacitación y financiamiento. En varios países asiáticos, incluso Japón, las relaciones con los proveedores han mejorado notablemente la viabilidad de las empresas pequeñas, pese a que en épocas de crisis tienden a llevarse la peor parte. Una variante de este enfoque es el modelo de producción por contrato, en virtud del cual una empresa comercializadora internacional adquiere los productos a empresas que los fabrican de acuerdo con sus especificaciones. En América Latina hay convenios de esta naturaleza, algunos con mayor éxito que otros.

Algunos expertos laborales han propuesto flexibilizar aun más el mercado de trabajo.²⁰ A nuestro juicio, los mercados laborales ya son mucho más flexibles de lo que generalmente se piensa. Además, nos preocupa la posibilidad de introducir reformas radicales de dudosas consecuencias, tanto con respecto de los empleos nuevos como de la calidad de los existentes. Resulta muy inconveniente aplicar una solución general por las marcadas diferencias entre los mercados de trabajo de la región.

En vez de centrarse exclusivamente en la flexibilización, convendría que las autoridades buscaran sistemas para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. En todo caso, si un gobierno resolviera seguir adelante con la flexibilización, tendría que garantizar al mismo tiempo el acceso a un seguro de desempleo y, para facilitar la transición de un empleo a otro, no condicionar las prestaciones a la permanencia en una empresa determinada. Otra manera de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo es proporcionar más información a los trabajadores y a las empresas a fin de reducir el período de búsqueda de trabajo y el desempleo friccional. Como estas medidas no eliminarán el desempleo estructural, habrá que combinarlas con las políticas de generación de empleo antes mencionadas.

Las iniciativas para estimular el empleo no reemplazan a las demás políticas sociales, sino que más bien

las complementan. Hay dos tipos de complementariedad, que se superponen. Uno es aumentar la capacidad de la fuerza de trabajo de adaptarse a las nuevas exigencias del mercado laboral, en especial en las circunstancias actuales cuando la región participa más de lleno en la economía mundial; en este caso, son fundamentales la educación y la capacitación, aunque la salud y la vivienda también son importantes. El otro se basa en la creación de redes de seguridad para prestar asistencia a los grupos vulnerables, es decir, a aquellos que no tienen acceso al mercado laboral o cuyos ingresos no les permiten mantener a sus familias. Ambos requieren un aumento del gasto social.

Tras la contracción del gasto social que se produjo durante la crisis del decenio de 1980, la totalidad de los países lo aumentaron en el decenio siguiente, algunos en proporción notable.²¹ Los recursos para elevar este gasto provienen de una o más de las tres fuentes siguientes: crecimiento más acelerado del PIB, aumento del gasto público como porcentaje del PIB, o incremento de la participación del gasto social en el gasto público total. Convendría que los países en que el gasto público representa una baja proporción del PIB acrecentaran esa proporción a fin de incrementar los servicios sociales; los demás probablemente tendrán que recurrir a uno de los otros dos mecanismos. Sin embargo, por lo que toca a la participación del gasto social en el gasto público total, varios países se aproximan al máximo políticamente viable. Quedan entonces tres posibilidades: utilizar más eficientemente los recursos existentes, aumentar el gasto público total, para lo cual habría que elevar los ingresos, o ampliar la participación del sector privado. Las tres opciones plantean problemas y cuál será la más conveniente variará según el país, de acuerdo con sus circunstancias y las preferencias de la sociedad en su conjunto.

No servirá de mucho aumentar y mejorar el gasto social si luego se restringe cuando sobreviene una crisis. Esto fue lo que sucedió en el decenio de 1980, y como el gasto social tiene una marcada tendencia procíclica, subsiste el peligro de futuras reducciones. Los gobiernos deben preocuparse de asegurar la protección del gasto social en épocas de crisis. Las pérdidas sociales de largo plazo, consecuencia de las crisis, a menudo nunca se recuperan. Puede ser que los niños que abandonan la escuela nunca regresen a ella, que los trabajadores que pierden su empleo pierdan experiencia de incalculable valor si tienen dificultades

²⁰ Véanse, por ejemplo, Guasch (1996), Burki y Perry (1997), Márquez y Pagés (1998) y Heckman y Pagés (2000).

²¹ Véase CEPAL (1999, cap. 4).

para reincorporarse al trabajo, que las familias que pierdan sus viviendas tengan problemas por muchos años. Lo más probable es que los que se beneficien de la reactivación económica posterior no sean los mismos que resultaron perjudicados por la crisis.

Los servicios sociales deben asignar prioridad a mejorar y ampliar el acceso a la educación. Los gastos en la enseñanza tienen la doble ventaja de que contribuyen tanto a la competitividad como a una mayor igualdad, aunque a plazo relativamente largo. Gran parte de los problemas de distribución y de productividad a que hace frente América Latina obedecen a su gran disponibilidad de mano de obra no calificada, la que es producto de muchos años de deficiencias de la educación. Tiene suma importancia superar este legado de insuficiencia educativa. El tema ha sido ampliamente analizado, pero subsisten numerosas controversias y problemas relacionados con la forma de lograrlo. En el caso de la enseñanza básica, lo fundamental es mejorar la calidad; en la enseñanza secundaria, se trata de ampliar su cobertura y acceso. En

cuanto a la educación superior, importa el acceso y la selección apropiada de los campos de especialización. Si se aumentara de manera notable el número de personas que se incorporan al mercado de trabajo habiendo cursado la enseñanza secundaria, se contribuiría a resolver simultáneamente los problemas económicos y sociales de la región.

En suma, es apremiante que los países de América Latina traten de resolver los problemas de empleo, que son el vínculo principal entre el desarrollo económico y el social. Los problemas que aquejan al empleo son también un peligro para las democracias de la región como se ha comprobado en varios casos. Las soluciones tienen que ser multifacéticas. En materia de economía, supondrán un incremento de las tasas de crecimiento y, por lo tanto, de la inversión; en el ámbito social, exigirán esfuerzos especiales en educación. Pero esto no basta, ya que también habrá que tratar de aplicar políticas destinadas a promover el empleo y prestar especial atención a los problemas de las empresas pequeñas e, incluso, de las microempresas.

Bibliografía

- Altenburg, T., R. Qualmann y J. Weller (2001): *Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente*, Macroeconomía del desarrollo, N° 2, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Balassa, B. y otros (1986): *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Berry, A., ed. (1998): *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington, D.C.
- _____ (1997): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- _____ (1998): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C.
- Bulmer-Thomas, V. (ed.) (1997): *El nuevo modelo económico en América Latina: Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Burki, S. y G. E. Perry (1997): *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Buitelaar, R., R. Padilla y R. Urrutia (1999): *Industria maquiladora y cambio técnico*, *Revista de la CEPAL*, N° 67, LC/G.2055-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Buitelaar, R. y R. Padilla (2000): *Maquila, economic reform and corporate strategies*, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- CEPAL (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, LC/G.1954/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.G.11.
- _____ (1998): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1997-1998*, LC/G.2032-P, Santiago de Chile.
- _____ (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- _____ (2000a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000*, LC/G.2102-P, Santiago de Chile.
- _____ (2000b): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071 (SES.28/3), Santiago de Chile.
- _____ (2001a): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, Santiago de Chile.
- _____ (2001b): *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Nueva York, Oxford University Press.
- Edwards, S. y N. Lustig (eds.) (1997): *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Fernández Arias, E. y P. Montiel (1997): *Reform and Growth in Latin America. All Pain, No Gain?*, Working papers, N° 351, Washington, D.C., BID.
- Funkhouser, E. y J. P. Pérez Sáinz (1998): *Mercado laboral y pobreza en Centroamérica, ganadores y perdedores del ajuste estructural*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales.
- García-Huidobro, G. (1999): *La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena*, Serie reformas económicas, N° 31, Santiago de Chile, CEPAL.
- Guasch, J. L. (1996): *La reforma laboral y la creación de empleo, el programa inconcluso en los países de América Latina y el Caribe*, Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santa Fe de Bogotá, Banco Mundial.

- Heckman, J. y C. Pagés (2000): *The Cost of Job Security Regulation, Evidence from Latin American Labor Markets*, NBER working paper, N° 7773, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Katz, J. (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- Krueger, A. O. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development, Liberalization Attempts and Consequences*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- Krueger, A. O. y otros (eds.) (1981): *Trade and Employment in Developing Countries. Individual Studies*, vol. 1, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Krueger, A. O. (ed.) (1982): *Trade and Employment in Developing Countries. Factor Supply and Substitution*, vol. 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- _____ (1983): *Trade and Employment in Developing Countries. Synthesis and Conclusions*, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Londoño, J. L. y M. Székely (1997): *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*, Working papers, N° 357, Washington, D.C., BID.
- López, J. (1999): *Evolución reciente del empleo en México*, Serie reformas económicas, N° 29, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lora, E. y F. Barrera (1997): *A Decade of Structural Reforms in Latin America, Growth, Productivity and Investment are not What They Used to Be*, Working papers, N° 350, Washington, D.C., BID.
- Lora, E. y M. Olivera (1998): *Macro Policy and Employment Problems in Latin America*, Working papers, N° 372, Washington, D.C., BID.
- Márquez, G. (ed.) (1995): *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press.
- Márquez, G. y C. Pagés (1998): Ties that bind, employment protection and labor market outcomes in Latin America, trabajo presentado en el seminario Employment in Latin America, What Is the Problem and How to Address It?, Cartagena de Indias, BID.
- Mezger, J. (1990): *Informal Sector, as in PREALC*, Working papers, N° 349, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Montiel, N. (1999): *Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos*, Serie reformas económicas, N° 26, Santiago de Chile, CEPAL.
- Morley, S. (2000): *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- OIT (1996): *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana*, San José.
- _____ (1999a): *Panorama laboral '99*, Lima.
- _____ (1999b): Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas, Memoria del Director General, XIV Reunión Regional Americana, Lima.
- _____ (varios números): *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, Ginebra.
- Ramírez, J. M. y L. Núñez (1999): *Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa*, Serie reformas económicas, N° 45, Santiago de Chile, CEPAL.
- Saavedra, J. y J. J. Díaz (1999): *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales*, Serie reformas económicas, N° 34, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stallings, B. y W. Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- Tardanico, R. y R. Menjívar (eds.) (1997): *Global Restructuring, Employment, and Social Inequality in Urban Latin America*, Coral Gables, Florida, University of Miami.
- Tokman, V. E. (1998): Empleo y solidaridad: los desafíos que enfrenta América Latina después del ajuste, L. Emmerij y J. Núñez del Arco (eds.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C., BID.
- Tokman, V. E. y D. Martínez (1999): *La agenda laboral en la globalización. Eficiencia económica con progreso social*, Documento de trabajo, N° 94, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Tuman, J. P. (2000): Labor markets and economic reform in Latin America: A review of recent research, *Latin American Research Review*, vol. 35, N° 3, Washington, D.C.
- Turnham, D., C. Foy y G. Larraín (eds.) (1995): *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Weeks, J. (1999): Salarios, empleo y derechos de los trabajadores en América Latina entre 1970 y 1998, *Revista internacional del trabajo*, vol. 118, N° 2, Ginebra, OIT.
- Weller, J. (2000a): *Reformas económicas, crecimiento y empleo, los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL/FCE.
- Weller, J. (2000b): Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 72, LC/G.2120, Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.
- Williamson, J. (1990): *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, D.C., IIE.
- _____ (1993): Democracy and the 'Washington Consensus', *World Development*, vol. 21, N° 8, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.

El comercio de los *productos transgénicos:* el estado del *debate internacional*

María Angélica Larach

*División de Comercio
Internacional
e Integración,
CEPAL
mlarach@eclac.cl*

Los productos transgénicos mezclan aspectos contradictorios. La manipulación genética de cultivos permite desarrollar tanto productos con toxinas insecticidas, disminuyendo el uso de defensivos agrícolas que pueden dañar el medio ambiente, como alimentos con propiedades vitamínicas y proteicas, que pueden mejorar los indicadores sociales en los países en desarrollo. Por otra parte, se han abierto interrogantes acerca de los posibles efectos de los productos transgénicos sobre la bioseguridad y la biodiversidad y de los riesgos de su consumo. Los diversos actores que intervienen en el debate acerca de esos productos mantienen posiciones dispares en lo que se refiere a su comercialización. El proceso de negociación y posterior aprobación del Protocolo de Bioseguridad, así como las contiendas acerca de la aceptación del principio precautorio o de las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para restringir la producción y comercialización de los transgénicos, mostraron grandes divergencias entre gobiernos.

I

Introducción

1. Antecedentes

Desde hace unas décadas se están llevando a cabo nuevas investigaciones biotecnológicas con aplicaciones económicas. El rápido progreso de la biotecnología ("la revolución genética") tiende a ser comparado con el de la "revolución verde" de los decenios de 1960 y 1970. La nueva biotecnología¹ tiene a su vez relación directa con la bioseguridad y la biodiversidad, ambas herramientas importantes para que un país pueda lograr un desarrollo agrícola económico y eficiente.

Las técnicas de la ingeniería genética desempeñan un papel fundamental en el avance de la biotecnología agrícola e inciden particularmente en los insumos que se utilizan en la agricultura y en la producción de alimentos. La manipulación de los genes existentes permite a las empresas agroindustriales desarrollar nuevas variedades de cultivos y de alimentos procesados, con menor uso de insumos energéticos o químicos.

El uso de la biotecnología agrícola genera grandes expectativas, y también incertidumbres ante potenciales riesgos. Preocupan sus posibles repercusiones en la salud humana y en el medio ambiente. Aun cuando hasta la fecha no existen evidencias de que la biotecnología afecte la inocuidad de los alimentos, persiste en la sociedad la desconfianza ante el consumo de sus derivados.

El Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) define la biotecnología como "toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos". Esta definición abarca una gama de técnicas usadas en la agricultura y en la industria de alimentos, como las técnicas ADN² y reproductivas, y la manipulación y transferencia de genes. Con su aplicación es posible modificar los alimentos en forma más rápida y mejor dirigida.

Las técnicas de la ingeniería genética permiten alterar las características heredadas de los organismos

vivos: de un individuo, animal o planta. Los genes individuales son sacados del genoma de un organismo e introducidos en el genoma de otro, de tal modo que al mover los genes se mueven también sus rasgos y características y se producen nuevas sustancias o nuevas funciones. El organismo resultante tiene una nueva combinación de genes que no se encuentra en la naturaleza y que no puede lograrse por mecanismos naturales. Su empleo permite aumentar o bloquear la cantidad de proteínas producidas por un organismo en aquellos que no las producen, o que si lo hacen, se desea anular (OCDE, 1999a).

Una segunda aplicación biotecnológica es el empleo de las técnicas recombinantes ADN. Los científicos pueden aislar los genes de distintos organismos, de distintas especies o de una misma especie, fraccionarlos, unirlos, y agregar o trasladar, en forma voluntaria y consciente, el material genético entre las distintas variedades. Esta técnica tiene una capacidad precisa de intervención. Como el ADN es parte del núcleo de las células, la información genética se desplaza entre organismos no relacionados para producir uno nuevo. Así, con la tecnología existente la información hereditaria puede traspasar las barreras de la especie (OCDE, 1999a y 1999b; Grace, 1997).

Con la ruptura de las barreras biológicas y el cruce entre especies se obtienen alimentos u organismos transgénicos. El nuevo organismo con el atributo de aquellas características genéticas deseadas es una variedad de cultivo idéntica a la tradicional, pero que incorpora nueva información genética.

2. Los temas y los actores del debate internacional

a) *Los temas*

Las aplicaciones biotecnológicas proyectan contribuir a satisfacer las crecientes necesidades alimentarias de la población mundial. Al mismo tiempo, los científicos y empresarios advierten que el avance de la ciencia, además de ofrecer beneficios a la sociedad, plantea riesgos y desafíos de orden ético, ambiental y sanitario.

Éticos, pues es en los territorios de las comunidades indígenas de algunos países en desarrollo don-

¹ En adelante, se entenderá por biotecnología la biotecnología moderna o nueva biotecnología.

² Cadena de ácidos nucleicos, donde se guarda el material genético que rige el desarrollo de células y organismos.

de se encuentran la propiedad y los conocimientos de los recursos genéticos. Estos países y comunidades no son considerados en el reparto de los beneficios por las empresas que detentan la tecnología. El empleo de la biotecnología no puede mirarse solamente desde el punto de vista científico, ya que al intervenir se producen combinaciones genéticas que podrían transgredir las leyes de la naturaleza.

Ambientales, pues las aplicaciones biotecnológicas agrícolas plantean posibles riesgos de reducir la biodiversidad y de afectar el equilibrio biológico. Los cultivos pueden llevarse a una homogeneidad desde el punto de vista genético de plantas y organismos. Al extender el área dedicada a una sola siembra se reduce la variedad de cultivos y se contribuye a la pérdida de la diversidad genética, especialmente en las zonas rurales. Asimismo, se puede presentar el riesgo de desarrollar hierbas silvestres resistentes a insecticidas o a enfermedades que puedan desequilibrar el ecosistema.

Por último, el temor de que el consumo de alimentos transgénicos provoque riesgos para la salud surge por no contar con respaldo científico razonable que demuestre que estos alimentos son inocuos. Se trata de riesgos como el de transferencia de toxinas o de compuestos alergénicos de una especie a otra, creación de nuevas toxinas o aparición de reacciones alérgicas insospechadas. Este es uno de los problemas latentes en el debate actual. El escaso tiempo que ha transcurrido desde el lanzamiento de este tipo de productos lo hace de difícil manejo, por la insuficiente evidencia con que se cuenta para determinar si los alimentos transgénicos son, o no son, un peligro para la salud humana.

Al utilizar organismos transgénicos en la producción agrícola se comprueban mejoras de algunas características originales. Hay mayor resistencia a ciertos pesticidas o herbicidas y a enfermedades o plagas (virus, hongos, insectos y parásitos). La producción se adapta mejor a condiciones medioambientales —como heladas, sequías y suelos— que con las técnicas tradicionales no se destacaban como favorables; es mayor el contenido de nutrientes y se incorpora mayor contenido vitamínico, en minerales o proteínas; se reduce el contenido de grasa; mejora el sabor, color o textura de los alimentos, y se facilita su elaboración y almacenamiento.

Un aporte de las modificaciones genéticas es el de introducir elementos destinados a disminuir el riesgo de infección y reducir el uso de sustancias químicas para el control de plagas. Sin embargo, algunos señalan que esta resistencia actúa también como ame-

naza a la diversidad biológica, porque los agricultores tienden a cultivar variedades de plantas genéticamente uniformes, o porque se afecta la conservación y/o se reduce la utilización de cultivos tradicionales.

Otro resultado desfavorable es el desprendimiento de microorganismos en la tierra que pueden generar cambios bioquímicos y afectar el equilibrio del ecosistema. A ello se suma el impacto negativo de las cosechas transgénicas en la conservación de cultivos laterales tradicionales, al polinizarlos con elementos modificados genéticamente y traspasarlos a nuevas generaciones de cultivos. Por otra parte, la biotecnología ha desarrollado nuevos pesticidas y plaguicidas más potentes que destruyen las malezas o plagas y evitan que merme la productividad de los cultivos, pero pueden poner en peligro otras plantas deseables para conservar la diversidad biológica (Brañes y Rey, 1999).

Igualmente, el cultivo de transgénicos puede provocar cambios socioeconómicos en países menos desarrollados, desplazando mano de obra de una de sus principales actividades económicas. En esos países, una labor importante es el cultivo de alimentos básicos como el maíz; un desplazamiento de la mano de obra ocupada en él puede arriesgar la fuente de subsistencia de una parte importante de la población.

b) *Los actores*

En el debate internacional participan gobiernos, empresas biotecnológicas, científicos, organizaciones no gubernamentales, agricultores, consumidores y ambientalistas; algunos tienen una posición más crítica que otros ante la aplicación de las nuevas técnicas. Estos grupos no son homogéneos, y presentan diferencias entre ellos y dentro de un mismo grupo.

Dos principales corrientes, opuestas en sus argumentos, aparecen en los debates respecto al uso de la biotecnología. Una está constituida por partidarios de la nueva biotecnología y la integran especialmente productores y distribuidores; la otra es de rechazo y la sostienen principalmente consumidores y ambientalistas.

Los partidarios del avance de la industria biotecnológica destacan que la mayor oferta productiva permitiría a los consumidores obtener los alimentos a precios más bajos debido a los menores costos de producción, el menor uso de insumos productivos y de elementos químicos, los mayores rendimientos y la oferta de técnicas de producción más amigables con el medio ambiente. La aplicación de estas técnicas en sus cultivos ha favorecido a éstos con una mayor resistencia a plagas, enfermedades o condiciones ambientales adversas.

La industria biotecnológica es manejada principalmente por un grupo reducido de empresas transnacionales, localizadas de preferencia en países industrializados. Estas empresas desarrollan y comercializan productos y procedimientos y se preocupan de generar eficiencia en la producción y de lograr utilidades. Los elevados gastos que requiere la innovación biotecnológica hacen que el mercado mundial de semillas, fertilizantes y plaguicidas se concentre en unas pocas empresas. Estas destacan en su campaña a favor de los productos transgénicos las pequeñas cantidades de estos insumos requeridas en la producción. Sin embargo, las transnacionales no publican que son ellas mismas las mayores productoras de tales insumos químicos agrícolas: controlan el 60% del mercado de pesticidas y el 100% del mercado de semillas transgénicas.

Los distribuidores también ganan con el avance de la biotecnología, pues los alimentos transgénicos perecibles pueden almacenarse por mayor tiempo sin que se altere su condición.

Los científicos no tienen una posición única. Están divididos entre los que defienden la inocuidad de los alimentos transgénicos, pues hasta el momento éstos no han causado grandes accidentes en la salud ni en el medio ambiente, y los que consideran que ellos presentan riesgos potenciales. Dado lo sensible que es la opinión pública al tema biotecnológico, es preciso que los científicos acrecienten sus esfuerzos de investigación para lograr una evaluación objetiva e imparcial de sus efectos.

La comunidad científica que apoya la biotecnología considera un avance el uso de las nuevas técnicas genéticas que, bien utilizadas, podrían beneficiar a los países al mejorar los rendimientos de los cultivos, ahorrar gastos en insumos o perfeccionar la producción mediante adiciones de elementos nutritivos en los alimentos. Por otra parte, estiman que facilitando el acceso a los mercados se ayudaría a los países productores en desarrollo a disminuir su dependencia de la importación de alimentos básicos, lo que les permitiría enfrentar hambrunas en zonas deprimidas.

Los consumidores tampoco están muy organizados, pero, a diferencia de los científicos, disponen de información confusa sobre los riesgos y beneficios para la salud que aportan los alimentos transgénicos. La información que reciben es incompleta, pues las empresas productoras no siempre publican el origen

transgénico de los productos, lo que aumenta el grado de incertidumbre. Consideran que tienen el derecho a acceder a alimentos inocuos y de calidad y de conocer qué insumos se incorporaron en su producción. Reclaman transparencia, educación e información veraz, adecuada y oportuna de los beneficios o riesgos para la salud. No siempre creen que los resultados de los estudios científicos son veraces. Son muy reacios a aceptar productos agrícolas que dañan el medio ambiente. Argumentan que hay nula regulación o reglas inapropiadas. Y reclaman mayor participación de los gobiernos, responsables de organizar la producción y comercialización de los nuevos productos.

Los avances biotecnológicos contribuyen a crear nuevos alimentos de origen agrícola y agroindustrial. Puesto que ellos están dirigidos a la sociedad, se debería prestar mayor atención a los reclamos de los consumidores. La sociedad exige que los gobiernos detecten y evalúen los posibles riesgos para la salud antes de comercializar el alimento transgénico.

Los ambientalistas generalmente se oponen a la producción de estos alimentos porque consideran que imponen riesgos al medio ambiente y a la biodiversidad y que falta evaluar eventuales peligros. A este grupo se suman las organizaciones no gubernamentales, participantes activos en estos debates.

Los debates apuntan a la necesidad de realizar estudios más acuciosos sobre los efectos que la aplicación de las técnicas de la ingeniería genética pueda tener en la salud humana, en el medio ambiente y en la agricultura, y ponen de relieve que la tarea es cómo producir más, otorgando reales beneficios a la sociedad.

El examen de los efectos de incorporar las aplicaciones biotecnológicas al medio agrícola se ha centrado principalmente en los países desarrollados, particularmente en los Estados Unidos y en países de Europa occidental. No obstante, las diferentes interpretaciones sobre la inocuidad de los productos transgénicos que surgen en el mundo desarrollado hacen aflorar inquietudes que repercuten anticipadamente en los países en desarrollo. Al aparecer los primeros productos transgénicos, algunos gobiernos se han preocupado más que otros de la bioseguridad, regulando los cultivos transgénicos en los campos experimentales y aportando antecedentes que aseguren la carencia de riesgo antes de que el producto modificado se lance al mercado.

II

La producción y el comercio de alimentos transgénicos

1. Producción mundial

La sorprendente tasa de crecimiento de la superficie plantada con cultivos transgénicos coloca a los productores agrícolas frente a un enorme desafío. Según James (2000), la superficie mundial plantada con tales cultivos aumentó de 1.7 millón a cerca de 40 millones de hectáreas entre 1996 y 1999. Al aumento de 44% entre 1998 y 1999 contribuyeron cuatro países industrializados y cuatro en desarrollo.³ La superficie con cultivos transgénicos en los Estados Unidos alcanzó a 29 millones de hectáreas en 1999, cerca de 80% de la superficie dedicada a estos productos en el mundo (cuadro 1).

En 2000, esa última superficie aumentó, pero más lentamente. El crecimiento de 11% sobre el año anterior equivale a un aumento de 4.3 millones de hectáreas, de las cuales 3.6 millones corresponden a países en desarrollo (84% del área total). El 0.7 millón de hectárea restante corresponde a países industrializados (16%). En el período 1996-2000, el área plantada au-

mentó 25 veces y el número de países con cultivos transgénicos subió de 6 a 13. Hoy, estos cultivos se han extendido a Australia, China, India, Malasia y Tailandia.

A Estados Unidos, Canadá y Argentina correspondía en 2000 un 98% de la superficie total plantada con semillas transgénicas. En ese año el 100% del área total con cultivos transgénicos correspondió a soja, maíz, algodón y canola. De los 273 millones de hectáreas dedicadas a estos cuatro productos en el mundo, un 16% correspondió a cultivos modificados (cuadro 2).

En 2000, la soja modificada cubrió 26 millones de hectáreas mundiales tras un aumento de 19% sobre el año anterior, llegando así al 58% de la superficie cultivada con semillas transgénicas. De los 72 millones de hectáreas de soja en el mundo, 34% correspondía a la modificada.

Entre 1999 y 2000 la superficie mundial cultivada con maíz modificado disminuyó 11.1 millones de hectáreas a 10.3 millones. De los 140 millones de hectáreas dedicadas a maíz, 7% corresponde a cultivo transgénico. Las disminuciones en Estados Unidos y Canadá se compensaron con aumentos en Argentina y Sudáfrica. En 2000, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos advirtió a sus agricultores de maíz modificado que debían reservar entre un 20% y 50% de su área de cultivo para productos tradicionales, para ayudar así a detener el aumento de cultivos transgénicos.

CUADRO 1

Algunos países: Superficie de cultivos transgénicos, por países,^a 1997-2000
(Millones de hectáreas)

	1997	1999	2000	2000/1999 (%)
Estados Unidos	8.1	28.7	30.3	6
Argentina	1.4	6.7	10.0	49
Canadá	1.3	4.0	3.0	-25
Australia	0.1	0.1	0.2	100
México	0.1	0.1	<0.1	0.0
Europa	...	...	...	...
Total	11.0	39.9	44.2	11.0

Fuentes: Agrodigital, 11-05-99, el Centro Bioinfo, <http://www.biotechknowledge.com>; referencia 2781.

^a Se excluye China. Su inclusión aumenta el área total en 1997 a 12.8 millones de hectáreas.

³ Sudáfrica, Argentina, Australia, Canadá, España, Estados Unidos, Francia y México.

CUADRO 2

Mundo: Superficie con cultivos transgénicos, 1996 a 2000
(Millones de hectáreas)

Cultivos	1996	%	1999	%	2000	%
Tomate	0.1	4	...	...	...	...
Papa	...	...	0.1	...	...	...
Soja	0.5	18	21.6	54	25.8	58
Maíz	0.3	10	11.1	28	10.3	23
Tabaco	1	35	...	...	...	...
Algodón	0.8	28	3.7	9	5.3	12
Canola	0.1	5	...	...	2.8	6
Total	2.8	100	39.9	100	44.2	100

Fuente: James, 2000.

El algodón es un cultivo de importancia entre los transgénicos: entre 1999 y 2000 aumentó en 1.6 millones de hectáreas (43%). De los 34 millones de hectáreas cultivadas con algodón en el mundo, 16% corresponden al transgénico. Los aumentos observados se deben principalmente a mayores plantaciones en Estados Unidos (55% y 72% en 1999 y 2000, respectivamente). China también aumentó sus plantaciones, pero modestamente (10%); le siguieron México, Australia, Argentina y Sudáfrica.

China fue uno de los primeros países en producir cultivos transgénicos. Comenzó en 1992 y esta actividad ha llegado a ser importante en el país. En 1999 se sembraron unas 750 mil hectáreas de tales cultivos, principalmente algodón, y se estima que en 2000 se habría llegado a 1.2 millones de hectáreas.

En Europa la situación es diferente. Las plantaciones transgénicas son de pequeña escala. España es importador de transgénicos, principalmente de maíz modificado; posee las mayores plantaciones experimentales de productos genéticos dentro de Europa, cuenta con más de 20 plantaciones experimentales y en 1999 fue el primer productor de maíz modificado, dedicando a él 10 mil hectáreas (un 0.02% de la superficie mundial). En 2000 las superficies plantadas disminuyeron en Europa, pero se sumaron dos productores, Rumania con soja y papas, y Bulgaria con maíz.

En los últimos años, la Unión Europea ha aprobado pocas plantaciones experimentales, y sólo para un número limitado de cultivos transgénicos. Lo reducido del número de autorizaciones otorgadas en la UE, frente a las concedidas en Estados Unidos, Canadá y algunos países de América Latina, está tensando a las autoridades europeas. En 1999, Estados Unidos aprobó 35 cultivos modificados, los países comunitarios sólo nueve y Japón siete.

Al comenzar 2001, el Parlamento Europeo aprobó la unificación de las diferentes normativas y autorizó la concesión de plazos y etiquetado, lo que lleva a suponer que terminará la moratoria de la comercialización de productos agrícolas modificados. Esta nueva actitud puede comenzar a acercar las posiciones de los países europeos con la de Estados Unidos.

2. Producción en América Latina

La superficie con cultivos transgénicos en los países en desarrollo aumentó 14% en 1997, 18% en 1999 y 24% en 2000. En este último año una cuarta parte de la superficie mundial plantada con estos cultivos correspondió a países en desarrollo (10.7 millones de hectáreas).

Entre 1999 y 2000, los cultivos transgénicos en los países en desarrollo aumentaron de 7.1 a 10.7 millones de hectáreas (51%) y los países que más colaboraron a este incremento fueron China y Argentina, el primero con 0.5 millones de hectáreas y el segundo con 10 millones.

En 1998 se destacaron dos productores de cultivos transgénicos: Argentina con 15% del área total y México con cerca del 1%. Argentina cuenta con la mayor superficie de cultivos transgénicos en América Latina y es el segundo productor de ellos a nivel mundial. En 1998, dedicaba 4.3 millones de hectáreas de un total de 28 millones a nivel mundial.

La soja ocupa la mayor cantidad de hectáreas entre los cultivos transgénicos y Argentina es el tercer productor mundial de ella. En los últimos cinco años se elevó en 29% la superficie dedicada a este cultivo transgénico y en los últimos diez años se duplicó, alcanzando en 2000 a 7.4 millones de hectáreas. De los 4.2 millones de hectáreas sumadas ese año al cultivo mundial de soja transgénica, 2.7 millones correspondieron a Argentina y 1.5 millones a Estados Unidos; en 2000, el área total cubierta con soja fue de 9.6 millones de hectáreas en Argentina y de 30.2 millones en Estados Unidos.

Por su parte, el cultivo de maíz modificado mostró en Argentina un aumento de 5% a 20% entre 1999 y 2000, que junto al exhibido por Sudáfrica compensó parcialmente una caída en Estados Unidos y Canadá.

México posee uno de los niveles más altos del mundo en biodiversidad y su protección es prioritaria. Ha autorizado unas 150 solicitudes de liberación de organismos genéticos en campos, invernaderos y laboratorios, unas 33 en maíz, 28 en algodón, 15 en tomate, 13 en soja y 3 en trigo, entre otras.

En Brasil, la biotecnología se aplica especialmente en la agricultura. Este país es el segundo productor mundial de soja, con un rendimiento de 30.5 millones de toneladas en el período 1998-1999. Cuenta con una gran diversidad biológica y el gobierno la protege limitando y prohibiendo los cultivos modificados hasta que se efectúen estudios de impacto ambiental. A fines de 2000 la posición pareció revertirse ante el anuncio del Ministro de Agricultura de permitir la producción de aquellos cultivos de los cuales existe demanda.

En Chile hay cerca de 5 000 hectáreas de cultivos de semillas transgénicas manejadas principalmente por empresas extranjeras. Existe oferta de tierras para su reproducción y la posibilidad de aumentar las exportaciones de semillas en otra temporada. El país importa semillas de maíz, soja, remolacha, canola y

tomate desde 1992, permitiéndose sólo reproducir y exportar las semillas, pues el comercio aún no es permitido (Manzur, 1999). No autoriza la producción de alimentos transgénicos para consumo local, pero los importa, desconociendo el origen de los insumos incorporados. Un alto porcentaje de las importaciones de alimentos con componentes de soja y maíz proviene de Argentina y Estados Unidos, sin que se advierta la incorporación de genes manipulados.

En Uruguay y Paraguay prevalece una posición cautelosa. En 2001, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay autorizó siembras experimentales, pero no la venta. En Paraguay está pendiente una solicitud para autorizar a Argentina y a Estados Unidos a que introduzcan semillas transgénicas de soja y maíz, pero hasta el momento el país está considerado libre de transgénicos (The Biotechnology Knowledge Center, 1999a, 1999b).

Costa Rica, con una rica diversidad biológica, utiliza herramientas biotecnológicas para conservarla. Se estima que tiene el 5% de la biodiversidad existente en el mundo (Brañes y Rey, 1999). El uso de pesticidas agrícolas se triplicó entre 1993 y 1996 en cultivos de plátanos, café y arroz, provocando problemas de salud laboral y de contaminación de tierras, agua y animales.

3. El comercio

Entre 1995 y 1998, las ventas mundiales de cosechas transgénicas se elevaron notablemente de 84 millones de dólares a cerca de 2 300 millones. En 1999 fueron de 3 000 millones de dólares (Krattiger, 1999), estimándose que llegarán a unos 20 000 millones en 2010 (James, 1999). El mercado más importante es el de las semillas, seguido por los insumos agrícolas microbiológicos y el creciente comercio de nuevos vegetales y frutas comercializados directamente por las empresas que los desarrollan (Jaffé e Infante, 1996).

Algunas autorizaciones para comercializar productos transgénicos se refieren a la soja, la canola, el algodón y la papa. Los países que más comercializan alimentos modificados son Estados Unidos, Canadá y Australia y países latinoamericanos como Argentina y México. En Europa, la comercialización comenzó lentamente, permitiéndose sólo la de 18 productos transgénicos entre 1992 y 1998.

Estados Unidos lidera el uso de la ingeniería genética en la producción modificada exportable de soja, maíz, trigo y algodón. Bordea el 90% del comercio mundial de soja y maíz transgénicos. Sólo en soja transgénica exporta un 40% a Europa. En soja modificada y no modificada exportó unos 9 millones de toneladas en 1998 (*The Economist*, 1999).

Las exportaciones estadounidenses de maíz modificado a la Unión Europea disminuyeron de 2.7 millones de toneladas a 100 mil entre 1995/96 y 1997/98, resultado de la desconfianza de los consumidores de la UE ante sus posibles efectos en la salud.

Japón es importador de alimentos transgénicos, principalmente procedentes de Estados Unidos. Actualmente importa 29 variedades de siete cultivos: maíz, soja, colza, papa, algodón, tomate y remolacha (Programa Chile Sustentable, 1999).

El libre intercambio se ve amenazado por regulaciones nacionales como el control de la producción y de la importación, limitaciones de acceso o venta, o prohibiciones directas a la entrada a los mercados. Está latente el peligro de que surjan regulaciones de seguridad alimentaria ante la presión de los consumidores y defensores del medio ambiente.

El aumento de los opositores al consumo de alimentos transgénicos ha afectado los destinos de las exportaciones de soja de Argentina. En 1999, el 40% de estas semillas y alrededor del 60% de las píldoras de soja fueron a Europa; luego, se dirigieron a países donde los consumidores no se oponen a este consumo, como India, China y algunos países latinoamericanos.

Otros países de América Latina han manifestado el deseo de contar con líneas definidas que guíen el comercio de los alimentos obtenidos por aplicaciones biogenéticas, pues están conscientes de que cuentan con un activo, la biodiversidad, que desean conservar. Y, por lo demás, son productores de variados productos orgánicos (verduras y hortalizas) con mayores perspectivas de aceptación que los transgénicos.

No se prevé detener la producción y comercialización de alimentos transgénicos. Al contrario, a corto plazo ingresarán al mercado algunos nuevos, ahora con vacunas incorporadas. Esto puede poner en peligro los ingresos de divisas por exportaciones de alimentos tradicionales si los países en desarrollo, y entre ellos algunos latinoamericanos, sustituyen productos por otros con características similares pero obtenidos con tecnología *in vitro* mediante organismos transgénicos.

III

Protocolo de bioseguridad y normas de la omc

1. El Protocolo de Bioseguridad

a) *Antecedentes*

La aplicación de la biotecnología en cultivos y alimentos agrícolas generó desde un comienzo un debate sobre su impacto en la agricultura, el medio ambiente y la salud humana. Así, no es extraño que los temas científicos, socioeconómicos y medioambientales relacionados con los recursos biológicos y biotecnológicos aparezcan frecuentemente en los principales foros de negociación.

Las preocupaciones ambientales se manifestaron en la Cumbre de la Tierra (Rio de Janeiro, 1992) y se concretaron en la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la Agenda 21 y en el Convenio de Diversidad Biológica (CDB). Las negociaciones del Protocolo de Biodiversidad comenzaron en 1996 y se han realizado seis reuniones, la primera en Aarhus, Dinamarca, y la última en febrero del 2000 en Montreal, Canadá.

El CDB establece que los países deben considerar las modalidades y la necesidad de un Protocolo que regule los procedimientos en materia de transferencia, manejo y uso de los organismos transgénicos con efectos adversos en la biodiversidad y en sus componentes. Se buscó crear así un marco jurídico internacional para aplicar medidas de seguridad o de mínimo riesgo para que este avance tecnológico no afecte la biodiversidad, hoy amenazada por una sobreexplotación de los recursos y degradación de los ecosistemas, con el riesgo de homogeneizar los cultivos.

Los países de la Unión Europea definieron las normativas, las leyes internas y las de la UE relacionadas con la salud humana y el medio ambiente. Incluyeron regulaciones sobre la producción agrícola, y dentro de ella sobre los alimentos transgénicos, dirigida a fines experimentales o de comercialización, para evitar repercusiones negativas en ellos mismos y en otros Estados.

Por otra parte, la dificultad de armonizar los distintos intereses nacionales, aparte la adhesión al CDB, hizo que la biodiversidad dejara de ser un patrimonio común de la humanidad y pasara a ser un patrimonio de los Estados, asignándose a éstos la responsabilidad de preservarlo. Como resultado, se determinó que los

Estados tenían también responsabilidades territoriales en la reglamentación de sus normas internas.

En 1999, los ministros de medio ambiente de la UE intentaron frenar la expansión de los organismos transgénicos y aprobaron una "declaración política" reconocida como una moratoria *de facto* para suspender nuevos cultivos y autorizaciones de comercialización, la que regirá hasta que las investigaciones sean más concluyentes. La decisión plantea conflictos con los Estados Unidos y con empresas productoras de alimentos transgénicos y podría generar quejas ante la OMC.

Al incluir el principio de precaución en el Protocolo, la Unión Europea puede bloquear la siembra de semillas con genes incorporados o prohibir su importación, aduciendo dudas o insuficiente información. Los ministros de Francia, Grecia, Italia, Dinamarca y Luxemburgo defienden la moratoria a la introducción de nuevos cultivos. Países con una posición más favorable a la comercialización son Alemania, España, los Países Bajos y el Reino Unido. De ellos, Alemania y España, que cuentan con un incipiente mercado, no se opusieron a la moratoria. Por otra parte, algunos países no quieren distanciarse de negocios asociados a las principales comercializadoras biotecnológicas, ni tampoco enfrentar posibles sanciones de la OMC.

En los Estados Unidos, para introducir un alimento agrícola transgénico al mercado debe cumplirse con procedimientos establecidos por tres agencias federales: el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, la Administración de Alimentación y Drogas y la Agencia de Protección Ambiental. La responsabilidad en materia de salud es del Instituto Nacional de la Salud y de una división del Departamento de Agricultura que fiscaliza la seguridad alimentaria.

Algunos de los países en desarrollo están en favor de reglamentar el comercio de alimentos transgénicos, aduciendo que se desconocen sus efectos sobre la salud y el medio ambiente. Les preocupa que en el futuro se sume la dependencia de la biotecnología importada al alto grado de subordinación a los conocimientos científicos externos y manejo de nueva tecnología. La aceptación de una ley internacional que regule el comercio transfronterizo puede impedir que sus tierras sirvan de campo de experimentación con estos cultivos, evitando así posibles riesgos ambientales.

b) *Posiciones y negociaciones en el debate*

El proceso negociador en Cartagena y en Montreal fue difícil y los países que sustentaron posiciones más contrapuestas tuvieron que ceder en sus exigencias, para poder aprobar el Protocolo de Bioseguridad. Las discusiones fueron llevadas a otros foros internacionales, donde participaron diferentes actores, incluidos representantes de consumidores y ambientalistas.

La biotecnología ha elevado el valor de los recursos genéticos e hizo aconsejable promulgar marcos reguladores internacionales. El Convenio de la Diversidad Biológica llamó a los Estados analizar las modalidades de un instrumento internacional regulador del uso de las nuevas técnicas. El Protocolo de Bioseguridad, instrumento internacional, suscribe sólo el movimiento transfronterizo de los productos y pide a sus Estados miembros complementarlo con legislaciones nacionales.

Las dificultades para lograr un consenso llevaron a los países a agruparse según sus intereses y opiniones. Se formaron cinco grupos negociadores: i) el Grupo Miami, integrado por los Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina, Uruguay y Chile; ii) los países de la Unión Europea; iii) el Grupo de Avenencia; iv) países de alto nivel de biodiversidad, como Suiza, Noruega, Nueva Zelandia, México, Japón y la República de Corea, y v) países con ideas afines, integrado por países en desarrollo como China y países de África, Asia, América Latina y el Caribe, excepto los ya mencionados.

Las negociaciones comenzaron con temas relativos a la biodiversidad y condiciones de seguridad en la salud humana y medio ambiente. Continuaron con la evaluación de riesgos en el manejo, uso y transporte de los productos transgénicos, las implicaciones socioeconómicas, las responsabilidades por daños o accidentes, la capacidad institucional y el intercambio de información. Con el tiempo, se trataron aspectos relacionados con el comercio, como el movimiento transfronterizo, el principio de precaución, el etiquetado, y la relación con otros acuerdos internacionales, en particular con la OMC en los Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y de Barreras Técnicas al Comercio (BTC).

La postura de los países de la Unión Europea y un número de países en desarrollo relacionaba el Protocolo de Bioseguridad a los acuerdos medioambientales. Se temía dejar sin validez los controles a los alimentos transgénicos y que se impusieran medidas comerciales por sobre las ambientales y sanitarias. Los miembros buscaron equilibrar los temas medioambien-

tales con los comerciales y complementar los primeros con los de la OMC.

Los países de la Unión Europea consideraban que era necesario evaluar el riesgo en el principio precautorio fundamentado científicamente. Dicho principio, no regulado en el derecho internacional, no permite que circulen alimentos sin saber con certeza que no tienen efectos adversos en la salud o el medio ambiente. Los países que se inclinan por reglas internacionales rechazan la importación de alimentos transgénicos si éstos no han aprobado el examen de evaluación de riesgos que efectúen las autoridades nacionales y de la UE. La Comisión Europea no permite prohibir unilateralmente un cultivo, a no ser que se demuestre con nueva evidencia científica que tal cultivo es dañino.

Los miembros de la Unión Europea se esforzaron por lograr una normativa y una posición común frente a los organismos modificados, viéndose obligados a reglamentar la liberación de ellos (para ventas, ensayos, comercio) en sus territorios. La mayor rigurosidad de las directrices europeas frente a la ausencia de legislaciones adecuadas en otros mercados ha llevado a sus empresas con intereses biotecnológicos a experimentar en mercados no regulados, o en los propios, bajo previa autorización. Las divergentes opiniones gubernamentales sobre los efectos que causan los distintos estándares de seguridad alimentaria nacionales dificultan el avance negociador.

En 2000, la Comisión Europea dio un giro en su posición ante el bloqueo existente desde 1998 a la autorización de nuevos productos transgénicos: hoy admite que el bloqueo es una norma ilegal e injustificada que debe levantarse y espera adoptar nuevas propuestas, pero al otorgar nuevas licencias, a mediano o largo plazo, las empresas biotecnológicas deberán aceptar normas más rigurosas que incorporen evaluaciones de riesgo, etiquetado y un control comercial más estricto.

Los países del Grupo Miami impidieron aprobar un marco regulador que obstaculizara el libre intercambio de los alimentos transgénicos y sus derivados.⁴ Al Grupo le preocupaba que el principio precautorio pudiera utilizarse como barrera legítima al comercio cuando no se contara con una base científica sólida. El Grupo fue renuente a incluir en el Protocolo el etiquetado, elemento esencial del principio precautorio en la comercialización.

⁴ Estados Unidos, por no haber ratificado la CDB, no tiene derecho a voto en las negociaciones del Protocolo.

La posición de los Estados Unidos es que sólo aquellos alimentos transgénicos sustancialmente diferentes a los tradicionales justifican una regulación. De lo contrario, plantea ese país, la Unión Europea podría aprovechar de exigir a todos los alimentos modificados una etiqueta que incluyese el origen genético del producto; el régimen comercial de la OMC debe prevalecer sobre el Protocolo de Bioseguridad (Kerr, 1999).

Las negociaciones para definir las reglas del comercio de los alimentos transgénicos fracasaron en la reunión de Cartagena, en 1999. Algunos países temían que las reglas de la OMC entrasen en conflicto con las del Protocolo, pues percibían que el grupo ambientalista no conocía cabalmente las reglas del comercio internacional. Así, de aceptarse el Protocolo, se podría limitar el movimiento internacional de alimentos transgénicos por razones de salud humana, vegetal o animal o por daño medioambiental. Esto no debería crear barreras al comercio agrícola ni debilitar el Acuerdo MSF.

A principios de 2000, el Grupo Miami evitó que otros gobiernos exigiesen una autorización para la importación previa a la exportación. Las negociaciones se estancaron y un año después en Montreal, el Grupo Miami y la Unión Europea cedieron en sus posturas iniciales, acercándose a una posición conciliadora. 135 Estados aprobaron el Protocolo, que al ratificarse se sumará a otros tratados ambientales para regular el comercio.

c) *El Protocolo y su significado*

Es útil diferenciar dos casos de introducción al medio de organismos transgénicos: uno es su incorporación al cultivo (por ejemplo, semillas) y otro es la incorporación al procesamiento y al consumo humano y animal (por ejemplo, granos). Esta distinción ayudará a entender ciertos aspectos de algunos de los principios incluidos en el Protocolo.

Este establece que cada país puede adoptar sus propias regulaciones respecto de los alimentos transgénicos y que tales normas pueden ser más exigentes que las del mismo Protocolo, pero exige notificarlas a las demás naciones. Para compartir tal información se estableció un organismo: el Acuerdo Informado Previo (AIP), principal aporte y pilar del Protocolo.

El AIP es sólo un control previo a la autorización para el consumo humano en los países importadores, es decir, es una notificación entre países. Dicho acuerdo exige que el país importador conceda la autorización para realizar el primer movimiento transfronterizo del organismo transgénico. Esto permite obtener infor-

mación acerca de los países que rechazan los alimentos transgénicos. Además, la aplicación del AIP permite una evaluación de los riesgos y de sus posibles efectos adversos, y si los hay, la negación del acceso, fundamentado científicamente para evitar barreras comerciales injustificadas.

El AIP permite imponer restricciones al comercio pero no al cultivo de transgénicos. A partir de 2002, las exportaciones realizadas principalmente por los Estados Unidos, Canadá y Argentina deberán obtener un permiso del país importador y notificarlo a un organismo regulador de las Naciones Unidas.

Aquí surge la primera responsabilidad del país exportador, que debe notificar su intención de exportar, y del importador, que debe desarrollar y anunciar sus regulaciones. El exportador puede optar por un sistema de regulación nacional consistente con el Protocolo o por un sistema regulado por el mismo Protocolo. El AIP permite el veto del país importador ante pruebas científicas aportadas por el país exportador (Cosbey y Burgiel, 2000).

En aquellos organismos transgénicos destinados al procesamiento y consumo no se exige el AIP. Con la evaluación de riesgo el importador puede solicitar información adicional, aceptar el acceso con o sin condiciones, prohibir la entrada o prorrogar el plazo de ingreso del organismo modificado. Aun cuando el AIP no cubre los productos agroindustriales con procesos productivos que hayan incluido algún organismo transgénico, es un antecedente de protección al consumidor y al medio ambiente por no contar con información científica sólida.

El Protocolo incluye el principio precautorio, para proteger al medio ambiente de la reducción de la biodiversidad y a resguardar la salud de los consumidores. La regulación de los movimientos transfronterizos de los alimentos agrícolas transgénicos evita riesgos ambientales y sanitarios. Otros aspectos de la bioseguridad deben cubrirse con las leyes nacionales.

El principio precautorio es una opción gubernamental para rechazar el acceso sin ser penalizado internacionalmente. Posibilita que el país reciba la información sobre uso y seguridad exigida cuando se introduce el organismo transgénico en el medio, y requiere notificación entre los países al aplicar el AIP. Permite imponer restricciones y garantías al comercio de transgénicos por insuficiente información científica y estima la presencia de riesgo para la biodiversidad o la salud humana.

El principio precautorio se alcanzó por el apoyo mutuo entre los instrumentos ambientales y de comercio, sin subordinación de los primeros a los acuerdos

comerciales multilaterales. La diversidad biológica y la seguridad alimentaria no prevalecen sobre las normas de la OMC y viceversa. El Protocolo de Cartagena se basa en el principio precautorio y la OMC en la evidencia científica.

El Protocolo no debe afectar los derechos y obligaciones de los gobiernos bajo otros acuerdos internacionales (de la OMC o cualquier otro). En lo comercial, no implica un cambio en los derechos y obligaciones pactados bajo un acuerdo internacional, incluidos los Acuerdos MSF y BTC. Los controles permitidos al comercio de productos transgénicos bajo el principio precautorio invierten la carga de la prueba, es decir, el introducir mayores controles si no hay evidencia científica cierta de ausencia de riesgo

Al comenzar una actividad debe demostrarse que su resultado es inocuo para el medio ambiente; de lo contrario, sus efectos son controlados y pueden inducir al país a imponer estándares más altos que los establecidos en otros acuerdos internacionales, como derecho del Estado. La Comisión Europea considera que cada miembro de la OMC tiene derecho a establecer el nivel de protección que estime apropiado, particularmente en lo que se refiere al medio ambiente y la salud humana. Pero Estados Unidos rechaza el principio precautorio de la Unión Europea sea aceptado como una barrera legítima al comercio. Argumenta que debe resolverse apelando a la ciencia, que hoy no puede responder con certeza que los productos transgénicos serán seguros a futuro.

2. Las normas de la OMC

Es función de la OMC resolver las controversias comerciales entre sus miembros. Respecto a la seguridad de los alimentos modificados, ofrece principios a los que se puede recurrir cuando los países se enfrentan a divergentes interpretaciones de cómo proteger a los consumidores.

Aun cuando los miembros de la OMC no le han otorgado un mandato para desarrollar estándares de seguridad alimentaria, sí cuenta con normas para evitar que los miembros utilicen barreras comerciales innecesarias y sin justificación. Esas normativas se enmarcan en los Acuerdos sobre MSF, BTC y Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, y en las excepciones del GATT, artículo XX b) y g).⁵

⁵ Permite a los gobiernos adoptar medidas comerciales necesarias para proteger la salud humana y animal, y preservar los vegetales y la seguridad de los recursos naturales agotables.

El país tiene derecho a establecer sus propias normas ambientales y de seguridad alimentaria de acuerdo con el artículo XX del GATT. Pero este derecho debe ser consistente con los principios de la OMC: ausencia de discriminación entre las naciones y trato nacional una vez que la importación entra al mercado nacional. Sin embargo, ante la presencia de un producto biotecnológico algunos actores argumentan que el proceso productivo es un elemento relevante. Si las reglas del comercio incluyeran a los procesos productivos usando las excepciones del artículo XX del GATT, su justificación debería probarse científicamente, de lo contrario se necesitaría una modificación al artículo (CEPAL, 1998).

No existe en la OMC un compromiso que regule el comercio de los productos transgénicos, ni tampoco normas internacionales que rijan su intercambio según el método de producción. Las reglas del comercio internacional dirigen su atención al comercio de productos y no al proceso productivo, salvo que éste afecte la seguridad y ponga en peligro el recurso natural, la salud humana y la animal.

Existen argumentos a favor y en contra de la conveniencia de modificar el artículo XX del GATT para permitir la aplicación de medidas comerciales a los procesos productivos. Es un punto que habrá que discutir y resolver en futuras negociaciones, como también habrá que definir si el Protocolo debe incluir sólo a los microorganismos transgénicos o también a los procesos productivos que en alguna parte de la cadena productiva utilizaron técnicas biotecnológicas.

Las regulaciones nacionales pueden conducir a las partes a discrepar. Aquellos países que consideran que un producto obtenido por métodos productivos tradicionales y uno obtenido a través de la biotecnología son similares, insisten en que los acuerdos de la OMC son los adecuados para resolver las diferencias. Por el contrario, aquellos que consideran que son productos diferentes porque su proceso productivo es distinto, aducen una falta de regulación en el comercio de productos biotecnológicos.

La idea de anexar el Protocolo a los acuerdos de la OMC fue defendida por el Grupo Miami, que respeta los acuerdos de esta organización. Propone que las divergencias sobre el comercio de los productos transgénicos sean regladas al interior de la OMC y no por acuerdos particulares. Este tema está inscrito para discusión en la próxima ronda de negociaciones de la organización (OMC, 1999).

Otros países recurren al principio precautorio como manera de justificar medidas proteccionistas. La

Unión Europea ha pedido a la OMC que clarifique el uso de dicho principio y que extienda su aplicación al marco de la organización. Argumentan que los productos transgénicos constituyen una tecnología nueva que justifica el uso del principio, pues la prevención de potenciales riesgos y la preservación del medio ambiente deben estar por sobre la liberalización del comercio. Los cultivos con genes incorporados son vistos por los miembros de la UE como fuente de riesgos potenciales.

Hasta ahora, la OMC ha condenado la prohibición de la Unión Europea de importar carne tratada con hormonas, el embargo australiano del salmón del Pacífico y los requisitos de Japón de someter a pruebas una variedad de frutas, por no existir evidencia científica que garantice la inocuidad de su consumo. Ambos —la evidencia científica sólida y en su ausencia el principio precautorio— provocan tensión en las negociaciones comerciales.

Nuevas restricciones al intercambio pueden causar fricciones con el sistema multilateral de comercio. Según la OMC, los Acuerdos MSF y BTC proveen los lineamientos para negociar las regulaciones comerciales y el etiquetado; sin embargo, al firmarse estos acuerdos en 1994 el tema de los productos transgénicos no estaba en negociación. Ambos acuerdos aspiran a regular las restricciones comerciales al uso indiscriminado de medidas técnicas como salvaguardias de la salud humana, el medio ambiente y los intereses nacionales, así como a armonizar las normas alimentarias nacionales.

a) *Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*

Este Acuerdo MSF suscrito en la Ronda Uruguay regula la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Se aplica a todas las medidas que puedan afectar directa e indirectamente al comercio internacional y que sean consideradas necesarias para proteger la salud humana. Se refiere a las reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos, y permite a los gobiernos imponer medidas internas e internacionales temporales, si no están asegurados la inocuidad del alimento y el control sanitario de animales y vegetales.

El Acuerdo MSF permite a los gobiernos regular el comercio aplicando medidas nacionales más estrictas que la norma internacional. Para hacerlo se debe demostrar científicamente que la norma internacional ofrece menor protección sanitaria y proceder a una

evaluación del riesgo; de lo contrario, puede generarse una proliferación de medidas sanitarias y fitosanitarias que impidan el flujo comercial (OMC, 1996).

Hay diferencias importantes entre el Acuerdo MSF y el Protocolo de Bioseguridad. Una se refiere al riesgo. El Acuerdo señala que existe un nivel de riesgo, pero no estipula qué constituye riesgo; promueve evaluaciones de riesgo sistemáticas pero no menciona cómo administrarlas; para aplicar el nivel adecuado de riesgo los gobiernos revisan casos similares en otros países. En cambio, el Protocolo indica qué es un riesgo, cómo evaluarlo, cómo administrarlo y, de no contar con una base científica, permite utilizar el principio precautorio para prohibir o restringir una importación.

El Acuerdo MSF permite adoptar medidas provisionales cuando la evidencia científica es insuficiente, en tanto que el principio precautorio es relativamente más restrictivo para los consumidores. El Protocolo permite al importador requerir al exportador que realice una evaluación de riesgo para tomar decisiones; en cambio, el Acuerdo determina previamente qué constituye riesgo y cómo calcularlo (Cosbey y Burgiel, 2000).

Con nueva información científica, el Protocolo permite al importador revisar y modificar una decisión sobre el movimiento transfronterizo de los productos transgénicos, en tanto que las medidas del Acuerdo MSF son más ambiguas. En el marco de la OMC, la normativa no juzga si existe una evidencia científica apropiada o cuál es la mejor evidencia frente a un alimento transgénico. Sin embargo, a pedido de la misma OMC esta función ha sido traspasada a la Comisión del Codex Alimentarius, que busca elaborar una norma general sobre la inocuidad de los alimentos, controlar los alimentos biotecnológicos y desarrollar estándares alimentarios internacionales voluntarios que han de ser sometidos a los gobiernos para su aceptación e utilización al aplicar los Acuerdos MSF y BTC.

Las normas que elabora la Comisión del Codex Alimentarius deben permitir juzgar si las normas nacionales entorpecen el flujo del comercio internacional. Si las regulaciones nacionales no están debidamente justificadas frente a la norma internacional del Codex, el conflicto debe juzgarse en la OMC.

b) *Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio*

El Acuerdo BTC incorpora las normas técnicas de los estándares y regulaciones nacionales, regula los requisitos de calidad alimenticia y las obligaciones no cubiertas por el Acuerdo MSF e incluye prescripciones

técnicas resultantes de medidas en materia de inocuidad de los alimentos, de inspección y de etiquetado.

Por los derechos y obligaciones estipulados en el Acuerdo BTC, los países pueden imponer normas técnicas con una intención legítima, siempre que los requisitos exigidos no constituyan barreras más restrictivas al intercambio transfronterizo que las necesarias para cumplir con los objetivos. Un aporte del Acuerdo es proporcionar los principios internacionales para eliminar barreras comerciales infundadas, evitar que se creen nuevos obstáculos, contar con elementos para desarrollar estándares internacionales y posibilitar que los estándares nacionales se lleven a niveles internacionales.

El Acuerdo no proporciona una definición clara y precisa del significado de los estándares internacionales de los alimentos transgénicos y tampoco se cuenta con una distribución equitativa de las necesidades nacionales. La escasa información disponible hace que los estándares reflejen las disposiciones de algunos países. El Protocolo de Bioseguridad debe precisar una definición de los estándares en el ámbito nacional y en el internacional.

La Comisión del Codex Alimentarius está considerando si adopta un estándar internacional de etiquetado de los alimentos transgénicos basado en una equivalencia sustancial. Se necesita definir si el organismo transgénico es sustancialmente equivalente a un alimento original. El etiquetado buscaría asegurar que los estándares elegidos apoyen al consumidor en su derecho a informarse y elegir, a reconocer el contenido del alimento y a distinguir los insumos utilizados en el proceso productivo. No obstante, esto exigiría no perder de vista el ciclo de vida del alimento, tarea nada de fácil. Y aun pudiendo seguir cada etapa del proceso, no todos los países estarían en condiciones de cumplir con tal exigencia.

La FDA de los Estados Unidos no prevé un etiquetado especial y argumenta que, no teniendo certeza científica que demuestre que el consumo de un producto transgénico altera la composición del alimento y daña la salud, la etiqueta deja de ser obligatoria. No rechaza la etiqueta voluntaria, pero no pretende establecer una distinción obligatoria entre un alimento transgénico y uno original, si no existe una diferencia sustancial. En algunos países han surgido problemas comerciales por presiones internas para usar las etiquetas como condición de acceso al mercado.

El Protocolo no contempla separar físicamente los productos modificados genéticamente de los demás.

Las divergencias sobre el etiquetado se han solucionado parcialmente, al ceder los Estados Unidos a la presión de la Unión Europea para que el etiquetado sea obligatorio. Este es sólo un punto de partida para conciliar intereses y comenzar una nueva etapa negociadora. La obligación de etiquetar es también una preocupación que comparten Brasil y Argentina. El gobierno de Canadá está evaluando si debe introducir nuevas regulaciones al respecto, pues su posición es similar a la de los Estados Unidos. En Japón, el etiquetado es obligatorio desde abril de 2000.

La Comisión Europea no considera necesario un etiquetado especial, pero el Parlamento Europeo sí exige información completa para diferenciar los productos y cree necesario tomar medidas más drásticas en la regulación de los cultivos transgénicos. En algunos países de la Unión Europea la prioridad se centra en la biotecnología, en la introducción de nuevos alimentos transgénicos al mercado, en el almacenamiento y caducidad de los productos, o en la responsabilidad frente a la seguridad alimentaria.

Las principales exportaciones de alimentos transgénicos desde los Estados Unidos a países de la UE son trigo, algodón y soja, justamente los que originan divergencias. Para los Estados Unidos, estos alimentos no presentan riesgos para la salud. Sin embargo, algunas empresas europeas han dejado de utilizarlos como insumos en sus procesos productivos, por temor a incorporar organismos modificados.

Los ambientalistas europeos continúan temiendo que a largo plazo surjan efectos medioambientales negativos. Argumentan que se priva al consumidor de acceder a la información sobre potenciales peligros y opinan que los gobiernos debieran exigir el etiquetado de todos los alimentos transgénicos. Manifiestan que el rechazo de algunas industrias biotecnológicas a aceptar la etiqueta obligatoria demuestra desconfianza en su propia producción.

En general, la legislación nacional e internacional sobre el control de los organismos transgénicos es aún escasa. En muchos países desarrollados las exigencias al gobierno por parte de grupos consumidores y organizaciones no gubernamentales de que haya un control efectivo y seguro de la oferta alimentaria son mayores que en los países en desarrollo. Al respecto hay propuestas de establecer un organismo gubernamental con capacidad técnica y económica de revisar la importación de alimentos y verificar la veracidad de la información contenida en el envase.

V

Consideraciones finales

La moderna biotecnología debe verse como un complemento y no como un sustituto de las técnicas agrícolas tradicionales. Su empleo necesita de la intervención del hombre para mover los genes entre distintas especies. La incertidumbre frente al consumo de un alimento transgénico o de uno híbrido —que también resulta de modificaciones genéticas pero dentro de una misma especie— cuestiona al primero y no al segundo.

La biotecnología es sólo una herramienta para solucionar algunos problemas vinculados con la agricultura. Inquietan a la sociedad sus posibles riesgos ambientales, sanitarios y socioeconómicos. Los riesgos para la salud humana son más comunes y similares entre los países, pero los ambientales deben estudiarse caso a caso pues varían los efectos, positivos y negativos, de aplicar las nuevas herramientas.

Estas técnicas ofrecen posibles soluciones a problemas actuales, como los de desarrollar la agricultura y la industria alimentaria y satisfacer las necesidades nutricionales de una creciente población. En parte esto puede lograrse si prospera una nueva generación de alimentos que incorpore nuevas características y genere ventajas frente a alimentos tradicionales similares.

Para que se pueda determinar si es beneficioso o no comercializar un alimento transgénico es preciso entregar mayor información al público sobre las ventajas y seguridad biológica de su consumo. Una participación activa del consumidor en los debates y su asesoramiento con información a su alcance disminuirían la incertidumbre. Pero la falta de financiamiento para poner en marcha las necesarias redes informáticas dificulta el proceso de comunicación, especialmente en los países en desarrollo.

La ausencia de reglas sobre los alimentos biotecnológicos en el comercio internacional desencadenó una serie de rondas negociadoras que finalizaron cuando cedieron los países con posiciones opuestas. La aprobación del Protocolo demostró que, al ceder las partes, se equilibraron los intereses del comercio con las preocupaciones del medio ambiente.

El Protocolo exige legislar internamente, desarrollar un marco jurídico de aplicación biotecnológica, evaluar los riesgos de adaptación, determinar el nivel de protección deseado y contar con instituciones na-

cionales preparadas para llevar a cabo las tareas pertinentes. Pero el desarrollo dinámico de la ciencia, las normativas y regulaciones nacionales establecidas y el nivel de riesgo incorporado impulsa a las instituciones a gestar nuevas regulaciones y a efectuar continuas revisiones, complementando y ampliando reglas que den seguridad al consumidor.

Los países en desarrollo deben contar, además, con la capacidad de adaptar, implementar, difundir e innovar en un sector que es accesible, pero de alta tecnología. Por lo tanto, necesitan instituciones de investigación que, además de cumplir con su propio objetivo, tengan la función de unir a los inversionistas y creadores de tecnologías con los consumidores.

El desarrollo biotecnológico beneficia a los productores, otorga gratificación directa a los consumidores y reconoce los beneficios y riesgos que puede aportar al sector agrícola. Pero para lograr la seguridad alimentaria es recomendable que los países en desarrollo, y en éstos particularmente los agricultores de escasos recursos, se beneficien más de los avances de la biotecnología, tengan más acceso a las fuentes de recursos genéticos y a la financiación pública y puedan recoger los frutos de un diálogo aventajado entre los sectores públicos y privados (FAO, 2000).

La confianza de los consumidores en las instituciones que recomiendan las normas es cada vez más importante en las decisiones que ellos tomen. La falta de transparencia y claridad de las normativas y la demora en tomar medidas apropiadas en respuesta al problema emergente son elementos en contra.

Preocupan las diferentes visiones frente a los productos transgénicos. Para los Estados Unidos, sólo puede ser tema de regulación el producto final y no el proceso productivo; en cambio, para la Unión Europea tanto el producto final como el proceso productivo están sujetos a regulación. La tendencia a regular el proceso productivo genera polémica, pues esta norma no es aceptada por la OMC.

Los Acuerdos MSF y BTC proveen los lineamientos para que los países orienten sus regulaciones por la ciencia y solucionen sus diferencias bilateralmente, evitando llegar a la OMC. También permiten armonizar los distintos sistemas reguladores nacionales y las exigencias de etiquetado. Pero no proponen una solu-

ción si el conflicto se presenta por consideraciones éticas, sin una evidencia científica que justifique exigir la etiqueta. Esto puede hacer que ambos acuerdos sean objeto de revisión y de futuras negociaciones en la OMC.

La aprobación del Protocolo no elimina la posibilidad de futuros problemas, pero indica que los argumentos a favor y en contra del uso de las nuevas técnicas comienzan tímidamente a conciliarse. Hay pasos hacia una convergencia entre las distintas posiciones que, por un lado, proponen ofrecer una alimentación más abundante y, por otro, reclaman el desconocimiento de los efectos del consumo transgénico en la salud y el medio ambiente. Pero esto no significa que finalice el debate. Más bien, algunos países consideran que el Protocolo es insuficiente y desean continuar investigando para llegar a un comercio biotecnológico más seguro.

El tema de los nuevos productos agrícolas es debatido en foros internacionales y aparece recurrentemente en las negociaciones. Las controversias comerciales sobre el etiquetado y las diferentes regulaciones nacionales no disminuyen la incertidumbre. La etiqueta no informa qué genes se incluyen en la producción; la incertidumbre acerca de riesgos en el consumo posiblemente continuará y deberá negociarse qué información es pertinente incluir para lograr más transparen-

cia. La inseguridad en el consumo podría paliarse si el mensaje es preciso, libre de manipulación, simple y equilibrado.

Contribuye a alimentar el debate el hecho de que los países de América Latina son poseedores de una gran biodiversidad, que es fuente de ganancias que son recogidas principalmente por las empresas transnacionales, sin que los países de la región reciban la proporción que les corresponde por el acceso a los insumos genéticos. La cuestión del reparto de las ganancias no está resuelta y no parece fácil que se resuelva a corto plazo. En los argumentos suelen destacarse más las preocupaciones de los países que hacen mayor uso de las biotecnologías y olvidarse de las inquietudes e intereses de los países en desarrollo.

Por último, no puede concluirse *a priori* que un alimento, por ser transgénico, deba clasificarse como perjudicial o ventajoso, bueno o malo, dañino o inocuo. Cada nuevo alimento deberá ser analizado con rigor antes de que se le lance al mercado. Es fundamental que los beneficios y riesgos de cada uno de los organismos transgénicos incorporados y sus repercusiones en los ecosistemas nacionales sean evaluados fríamente y las conclusiones transmitidas a la sociedad. Esto pavimentará el camino para avanzar en la creación de alimentos transgénicos sanos y amigables con el medio ambiente.

Bibliografía

- Brañas, R. y O. Rey (1999): *Política, derecho y administración de la bioseguridad en América Latina y el Caribe, México*, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Asociación Latinoamericana de Derecho Ambiental, diciembre.
- CEPAL (1998): *Comercio y medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio*, Santiago de Chile, 31 de enero.
- Cosbey, A. y S. Burgiel (2000): *The Cartagena Protocol on Biosafety: An Analysis of Results*, IISD briefing note, Winnipeg, Canada, International Institute for Sustainable Development (IISD). <http://iisd.ca>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2000): *Declaración de la FAO sobre biotecnología*, Roma.
- Grace, E. (1997): *La biotecnología al desnudo. Promesas y realidades*, Barcelona, España, Editorial Anagrama.
- Harvard University, Center for International Development (1999): *International Conference on Biotechnology in the Global Economy*, Cambridge, Massachusetts, septiembre.
- Jaffé Carbonell, W. y D. Infante (1996): *Oportunidades y desafíos de la biotecnología para la agricultura y agroindustria de América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), septiembre.
- James, C. (1998): *Global Status and Distribution of Commercial Transgenic Crops in 1997*, Briefs, N° 35, International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA), www.isaaa.org
- _____ (1999): *Global Review of Commercialized Transgenic Crops: 1998*, Briefs, N° 8, ISAAA. www.isaaa.org
- _____ (2000): *Global Status of Commercialized Transgenic Crops: 2000*, Briefs, N° 21, ISAAA. www.isaaa.org
- Kerr, W. (1999): *International trade in transgenic food products: A new focus for agricultural trade disputes*, *The World Economy*, vol. 22, N° 2, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers, marzo.
- Krattiger, A. (1999): *Building public/private agri-biotech networks for resource poor farmers in Southeast Asia and Africa*, *ISAAA Biennial Report 1997-1999. New Partnerships for Prosperity*, Nueva York, ISAAA.
- Manzur, M. I. (1999): *Biotecnología y bioseguridad: la situación de los transgénicos en Chile*, Programa Chile Sustentable, julio. www.chilesustentable.net
- Programa Chile Sustentable (1999): *Boletín de actualidad sobre transgénicos*, N° 1-2, www.chilesustentable.net
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1999a): *Frequently Asked Questions. Biotechnology and Food Safety*. www.oecd.org/subject/biotech/fac.htm
- _____ (1999b): *Modern biotechnology and the OCDE*. Policy brief, *OCDE Observer*, París, junio.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996): *Explicación del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre la*

- aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias*, 15 de julio.
www.wto.org
- _____ (1999): *Preparations for the 1999 Ministerial Conference*, Documento, N° 220, Ginebra, 28 de junio.
- Stilwell, M. y B. Van Dyke (1999): *An Activist's Handbook On Genetically Modified Organisms and the WTO*, Washington, D.C. The Consumer's Choice Council. Center for International Environmental Law, julio.
- The Biotechnology Knowledge Centre (1999a): *Food Safety and Genetically Modified Foods, Full Report*, N° 1472, Food Safety Authority of Ireland, 13 de mayo. www.biotechknowledge.com
- _____ (1999b): *Food Safety and Genetically Modified Foods, Full Report*, N° 1919, Food Safety Authority of Ireland, 1 de agosto. www.biotechknowledge.com
- The Economist* (1999): *Sticky labels*, Londres, The Economist Newspaper Limited, 1 al 7 de mayo.

Impactos estáticos y *dinámicos del MERCOSUR.*

El caso del sector *farmacéutico*

Marta Bekerman

Directora

bekerman@econ.uba.ar

Pablo Sirlin

Investigador

psirlin@sepyme.gov.ar

*Centro de Estudios de la
Estructura Económica (CENES),
Facultad de Ciencias
Económicas,
Universidad de
Buenos Aires*

En este artículo se analiza el impacto del Mercosur sobre el sector farmacéutico. Entre las conclusiones surge que, como consecuencia del proceso de integración, el sector sufrió fuertes impactos de carácter tanto estático como dinámico. Desde el punto de vista estático, puede apreciarse que la integración ha dado lugar a un notable aumento del comercio intrazonal, lo que revela la existencia de un importante proceso de creación de comercio en el Mercosur. Desde el punto de vista dinámico, el aspecto saliente es el interés cada vez mayor mostrado por las empresas transnacionales, a partir del proceso de integración, por reposicionarse en los mercados de Argentina y Brasil. Este proceso, junto con los cambios regulatorios en materia de patentes medicinales, ha generado un fuerte cambio de estrategia y posicionamiento de los laboratorios de origen nacional.

I

Introducción

La evaluación de los beneficios de los procesos de integración, así como de sus costos, no sólo es una tarea difícil, sino que no existe consenso sobre la manera de llevarla adelante.

La mayor parte de los estudios económicos consideran que los efectos estáticos de creación o desvío de comercio son la variable fundamental para tal objetivo. Sin embargo, esos efectos dejan afuera los beneficios potenciales de carácter dinámico que pueden derivarse del proceso de integración, como el desarrollo de cambios tecnológicos, de procesos de aprendizaje, de especialización productiva y otros. Estos efectos dinámicos son los que ofrecen los argumentos más convincentes para defender los procesos de integración por sobre los de la apertura unilateral de la economía. Pero el problema se plantea a partir de las dificultades que existen para realizar su medición, ya que ésta no resulta del análisis de las tasas de crecimiento o del comportamiento de los flujos comerciales regionales.

Dichas dificultades plantean la necesidad de trabajar con dimensiones más desagregadas que permitan identificar procesos que no podrían ser detectados a nivel global. Para hacerlo, se procede a analizar las transformaciones sufridas en el interior de cada sector productivo,¹ para determinar cómo fueron afectados los niveles y las formas de organización de la producción, las estrategias empresariales, los niveles de actualización tecnológica, la dinámica regional del sector, etc. Este tipo de análisis requiere aislar, en la medida de lo posible, los efectos de los procesos de integración de aquellos emanados de las demás transformaciones que están teniendo lugar en las economías de la zona (procesos de apertura, de privatizaciones y otros). Esto nos dará elementos para descubrir qué tipo de políticas nacionales o comunitarias podrían aplicarse en el futuro para hacer del Mercosur un dinamizador del desarrollo productivo.

Siguiendo el criterio metodológico descrito, en este artículo se analizará el impacto del Mercosur so-

bre el sector farmacéutico.² Se trata de un sector de gran interés para el análisis de los efectos de la integración regional, por su importancia estratégica, porque ha mostrado flujos de comercio intrazonales y extrazonales crecientes y por los profundos cambios que está experimentando tanto a nivel mundial como dentro de los países de la zona. En efecto, el costo y la forma de financiar el acceso de la población a los medicamentos es, y ha sido siempre, un fuerte motivo de preocupación de los gobiernos. Por otro lado, el nivel de innovación tecnológica y de eficiencia dinámica que alcance el sector puede ser un factor importante de su inserción en los mercados regionales y mundiales.

A modo de anticipo, cabe señalar que el sector, como consecuencia del proceso de integración, sufrió fuertes impactos de carácter tanto estático como dinámico. En primer término, la integración zonal ha dado lugar a un notable aumento del comercio intrazonal, puesto que las importaciones extrazonales también han aumentado y que los niveles de producción muestran crecimientos mucho menores, puede inferirse que existe un importante proceso de creación de comercio en el Mercosur. Los impactos dinámicos responden a diferentes causas, entre las cuales merece destacarse el creciente interés mostrado por las empresas transnacionales, a partir del proceso de integración, por reposicionarse en los mercados de Argentina y Brasil (dadas las mayores posibilidades de expandir el comercio intrafirma).

El sector farmacéutico presenta un creciente grado de internacionalización, y está dominado a nivel mundial por un conjunto reducido de empresas, cuyo esfuerzo competitivo se basa en la permanente introducción de nuevos productos sobre la base de investigación científica y tecnológica, así como en fuertes gastos de comercialización y publicidad para los productos existentes. Dentro de la región son precisamente las

¹ Es que cada sector se ve afectado en forma muy distinta, ya sea por la situación competitiva previa, por las posibilidades que existen de aprovechar demandas latentes de los restantes mercados, o por la forma particular en que inciden las asimetrías regulatorias entre países socios.

² El sector farmacéutico forma parte de una cadena productiva que se inicia con el descubrimiento de una molécula o principio activo y continúa con la producción industrial de fármacos. Estas dos etapas constituyen la industria "farmoquímica" y son parte de lo que generalmente se denomina "industria química fina". La industria farmacéutica propiamente dicha, que será analizada en este trabajo, engloba la producción de especialidades farmacéuticas o medicamentos y su comercialización.

grandes firmas trasnacionales las que claramente dominan en el segmento de los medicamentos éticos patentados.³ Estas firmas actúan en forma muy dinámica en lo que se refiere tanto a la ubicación de sus plantas como a sus patrones de especialización nacional.

En el caso de los productos genéricos, la capacidad innovativa y los gastos de comercialización tienen un rol secundario; la competencia en precios es lo fundamental, y esto obliga a prestar una mayor atención a la tecnología de procesos y al aprovechamiento de economías de escala.

En la mayor parte de los países se encuentran, además de las trasnacionales, empresas de capital nacional que se dedican a la elaboración de especialidades farmacéuticas. Estas empresas utilizan como insumos fármacos genéricos a precios menores que los similares patentados, y prácticamente no realizan actividades de investigación, aunque sí tienen cierto nivel de gastos en desarrollo de productos. Compiten entre sí y con las filiales de las grandes empresas trasnacionales sobre la base de precios y de gastos en comercia-

lización, siendo la marca y la imagen de la empresa un instrumento fundamental de competencia. En el caso de los productos éticos el esfuerzo de comercialización se dirige a la profesión médica, que es la que indica al paciente uno u otro medicamento. En los productos de venta libre la competencia se basa en la marca, consolidada a través de intensa publicidad a nivel masivo.

La propia naturaleza de los productos de esta industria, destinados a la atención de la salud pública, así como la importancia de las actividades de investigación científica y tecnológica hacen que se trate de un sector fuertemente regulado.⁴

Observaremos en primer lugar las asimetrías regulatorias que existen entre Argentina y Brasil (sección II) y el desempeño del sector en los distintos países del Mercosur (sección III), para finalmente evaluar los efectos estáticos y dinámicos del proceso de integración que es posible identificar a partir del análisis estadístico y de los estudios de campo realizados en Brasil, Uruguay y Argentina⁵ (sección IV).

II

Asimetrías de política en el Mercosur

Las asimetrías de política en el Mercosur se manifiestan en dos campos: por un lado, en las políticas globales de promoción a la inversión, la producción, la innovación y las exportaciones, y por otro, en las diferencias en el marco regulatorio que afecta específicamente al sector farmacéutico.

Durante la fase de industrialización sustitutiva de las importaciones los países del Mercosur, especialmente Argentina y Brasil, desarrollaron un vasto conjunto de instrumentos de promoción que combinaron altas tasas de protección comercial con regímenes especiales de incentivo a la inversión y, posteriormente, con instru-

mentos de estímulo a las exportaciones. Hacia fines del decenio de 1980 iniciaron un proceso de reformas orientadas a la liberalización económica y a desmontar el aparato de promoción y regulación del Estado, a las que no resultó ajeno el sector farmacéutico.

Sin embargo, en el caso brasileño todavía permanecen vigentes (y, en muchos casos, superpuestos) distintos incentivos a la inversión del gobierno federal y los gobiernos estaduais. Estos últimos disfrutaban de potestades fiscales más amplias que las correspondientes a

³ Dentro de los medicamentos de uso humano se distinguen los *éticos* y *no éticos*. El primer grupo comprende a todos aquellos que se venden exclusivamente a través de receta médica, y pueden ser clasificados en genéricos y patentados. Los genéricos son aquellos cuya patente ya expiró y pueden ser elaborados libremente. Los patentados, en cambio, en el caso de países que aceptan las reglas en la materia, sólo pueden ser fabricados por quienes poseen la patente o bajo licencia otorgada por los dueños de la patente original, por lo que sus precios son generalmente más elevados. Los medicamentos no éticos son aquellos que pueden ser adquiridos sin necesidad de receta médica.

⁴ Las disposiciones sobre patentes establecidas en 1994 en los acuerdos sobre aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual (TRIPS) del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) obligan a los países, desde su entrada en vigencia, a brindar protección mediante patentes a los productos farmacéuticos y los procesos respectivos. Si bien a los países en desarrollo se les concedió un plazo de cinco años, estos acuerdos están teniendo un profundo impacto sobre aquellos países que no reconocían patentes y que habían logrado desarrollar una industria basada en esfuerzos de desarrollo imitativos por parte de empresas locales (como en India y Argentina).

⁵ Los estudios de campo consistieron en la realización de una entrevista normalizada a alrededor de quince firmas de cada uno de los países y a las principales cámaras empresarias del sector.

las provincias argentinas, por lo que tienen un importante margen para otorgar incentivos fiscales bajo la forma de reducción o financiamiento del impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) para atraer nuevas inversiones. También son usuales los incentivos estatales a la capacitación de mano de obra y al desarrollo de infraestructura.

En el caso de Uruguay, las reformas estructurales han sido más graduales (prácticamente no existen procesos de privatización de empresas públicas), aunque durante la década de 1990 se profundizó el proceso de apertura unilateral del comercio (Laens, Lorenzo y Osimani, 1993; Torrello y Noya, 1992).

Por otro lado, desde inicios del decenio se nota la aparición de nuevos instrumentos de política dirigidos a fomentar el desarrollo tecnológico y la reestructuración empresarial. Ejemplos de ello son la creación del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), orientado a fomentar la innovación tecnológica, y también una serie de incentivos a las exportaciones, como la admisión temporaria y los reintegros a la exportación, que han sido utilizados por la mayoría de los laboratorios argentinos entrevistados.

Dentro de las tendencias generales a racionalizar y reducir la intervención pública en materia de política industrial hubo en cada uno de los países del Mercosur sustanciales modificaciones en las políticas regulatorias del sector farmacéutico, el cual estuvo sujeto hasta fines del decenio de 1980 a fuertes restricciones vinculadas con los mecanismos de formación de precios y con el abastecimiento externo. En el decenio de 1990 tanto en Argentina como en Brasil se adoptó un conjunto de medidas desregulatorias que se iniciaron con la eliminación de los controles sobre los precios máximos, aunque subsisten importantes diferencias regulatorias entre ambos países que se manifiestan en dos esferas: la referente al registro de medicamentos y la vinculada a la ley de patentes.

Con respecto al registro de medicamentos, Argentina procedió a su agilización para facilitar la importación de fármacos como forma de incentivar la competencia con la producción local. Con ese propósito creó en 1992 el registro especial de medicamentos autorizados.⁶ En Brasil, en cambio, el mecanismo de registro de los medicamentos es mucho más restrictivo,

⁶ Se estableció entonces el registro automático para todas las especialidades medicinales que ya circulaban en el país, y para aquellas autorizadas en los mercados internos de un conjunto de países considerados de "alta vigilancia sanitaria", cuya lista figura en el anexo I del decreto pertinente. Por otro lado, se determinó un plazo máximo de 120 días para decidir la autorización y registro de productos similares a otros ya inscritos en el país, ya sea para su elaboración interna o para su importación desde países incluidos en la lista del anexo II.

vo, ya que requiere la presentación de muestras para análisis y una serie de experiencias que sean juzgadas necesarias por el órgano sanitario. Estos requisitos ponen un serio límite a las importaciones brasileñas de medicamentos desde los países del Mercosur u obliga a las empresas de estos países a establecer acuerdos con firmas brasileñas que tengan productos ya registrados ante la autoridad sanitaria (De Queiroz, 1993).

En cuanto a la nueva legislación sobre patentes, en Argentina ella no tiene carácter retroactivo, es decir, no otorga derechos sobre productos que con anterioridad a 1995 (fecha de su entrada en vigencia) circulasen en el país y/o tuviesen patentes ya otorgadas en otros países. Por otra parte, las nuevas invenciones de productos farmacéuticos no serían patentables en la Argentina antes de transcurridos cinco años de publicada la ley (Challú y Lewis, 1996). A partir de entonces los titulares de las patentes tendrán durante 20 años el monopolio de los derechos de explotación, siempre que dicha explotación se haga efectiva, ya que cuando una patente no es utilizada las autoridades quedan facultadas para otorgar derechos de explotación a terceros. Se considera como "explotación" la adecuada distribución y comercialización del producto resultante de la patente en cuestión, lo que significa que dicha explotación se puede realizar tanto a través de la producción interna como de la importación.⁷

En Brasil, la ley de patentes tiene vigencia desde el momento de su puesta en vigor (mayo de 1996) y también plantea que la explotación debe hacerse efectiva, pero a diferencia de la ley argentina considera como "explotación" exclusivamente al abastecimiento interno por medio de la producción interna de los productos terminados. Esto significa que si una firma quiere tener el derecho a la explotación monopólica de su invención, se verá obligada a fabricar dicho producto en Brasil. Esta obligación de producción nacional ha generado ya un pedido de panel de los Estados Unidos, es decir, una solicitud para que se juzgue el caso en la Organización Mundial de Comercio (OMC).⁸

⁷ Hacia principios de 2000, año en que debía entrar en vigencia en Argentina el pago de las patentes, se produjo en ese país un fuerte debate acerca de si el requisito de explotación de la patente debía implicar la producción interna del medicamento, como en Brasil.

⁸ Pero Brasil, a su vez, acaba de denunciar que Estados Unidos establece una obligación similar para una serie de drogas y recientemente ganó una votación (por 53 a 1) en la Comisión de Derechos Humanos, condenando el uso excesivo de sus derechos de patentes por parte de ciertas empresas farmacéuticas. Por otro lado, ante la presión internacional un grupo de estas últimas ha abandonado recientemente un juicio contra Sudáfrica por el uso de drogas fundamentales para combatir la enfermedad causada por el VIH. Todo esto hace que la discusión sobre el derecho de patentes pueda asumir nuevas características en el futuro (Watal y Mathai, 1995).

Estas diferencias entre Argentina y Brasil respecto a la ley de patentes pueden resultar decisivas en las estrategias de las firmas, incentivando su radicación en Brasil. En efecto, pueden permitir que el abastecimiento desde este país asegure al titular de una patente el monopolio en ambos países (dado que Argentina considera la importación como explotación), mientras que si se radica en Argentina puede encontrarse obligada a ceder una licencia para la fabricación en Brasil. Por otra parte, la diferencia entre las fechas de entrada en vigencia de ambas leyes (en lo referente a productos farmacéuticos) podría actuar en la misma dirección durante el período de transición en Argentina, para aquellos casos de radicaciones destinadas a explotar invenciones propias. En estos casos, la producción en Brasil al menos asegura el monopolio en dicho país, mientras que la fabricación en Argentina no lo hace en ninguno.

Otro aspecto que conviene destacar es que en ambos países ha habido intentos de promover las ventas a través de medicamentos genéricos, pero queda aún un largo camino por recorrer en este sentido. En Argentina se dispuso la confección de listados de mar-

cas comerciales de medicamentos agrupadas según sus nombres genéricos, y la obligación de los médicos de prescribir utilizando dichos nombres. No obstante, esta última medida resultó difícil de aplicar y por un decreto posterior se dejó a criterio del médico la forma de prescripción. En Brasil se estableció en febrero de 1999 la exigencia de que todos los medicamentos comercializados a través de sus marcas muestren claramente en sus envases la denominación del fármaco o principio activo con que fue elaborado.⁹

Por otro lado, dentro del proceso de armonización de normativas que está teniendo lugar en el Mercosur se ha avanzado en aquellas vinculadas con la inspección de la calidad de los medicamentos, con las prácticas adecuadas para la fabricación de los mismos (GMP), con la inspección de plantas y la confección de guías a tal efecto, y con la capacitación de los inspectores. Estas armonizaciones permiten avanzar hacia el reconocimiento mutuo entre agencias gubernamentales de ambos países encargadas de autorizar las ventas de especialidades medicinales en sus respectivos mercados internos y han contribuido al intercambio y nivelación de conocimientos.

III

Evolución reciente del sector farmacéutico en el Mercosur

1. Estructura y desempeño reciente

El sector farmacéutico en los distintos países del Mercosur presenta algunos rasgos estructurales comunes.

En primer lugar, existe una clara división entre laboratorios trasnacionales y laboratorios nacionales. En Argentina y Uruguay, la facturación del sector se divide en partes más o menos iguales entre ambos tipos, mientras que en Brasil la relación es de 75% a 25% en favor de las trasnacionales.¹⁰ Las diferencias de propiedad se traducen en comportamientos micro-

económicos diferentes: los laboratorios nacionales generalmente no hacen investigación científica y tecnológica, y sobreviven mediante la copia de medicamentos desarrollados en el exterior; los laboratorios trasnacionales, en cambio, aplican al mercado local las innovaciones realizadas en los centros mundiales de investigación. En ambos casos el origen de los principios activos (drogas) es fundamentalmente importado.

En segundo lugar, si bien el mercado farmacéutico en su conjunto se halla relativamente poco concentrado (las diez principales firmas no superan el 40% de las ventas totales en Argentina y Brasil), dentro de cada especialidad terapéutica el nivel de concentración es sensiblemente mayor.¹¹ La promoción (en gran

⁹ Con el propósito de avanzar en este proceso se le otorgó un plazo de 90 días a la Agencia de Vigilancia Sanitaria brasileña para establecer los criterios que determinen la equivalencia terapéutica de los medicamentos genéricos y las excepciones en su aplicación por decisión expresa del profesional prescriptor.

¹⁰ En el caso uruguayo se incluyen en el conjunto de laboratorios nacionales aquellos de carácter binacional o multilaterales.

¹¹ A modo de ejemplo para el caso brasileño, se puede apreciar que la participación del laboratorio líder en el mercado del genérico paracetamol llega al 91%, en amoxicilina al 58% y en dipirona al 93%.

CUADRO 1

Producción y consumo aparente de productos farmacéuticos en Argentina, Brasil y Uruguay
(Millones de dólares corrientes)

Años	Argentina			Brasil			Uruguay		
	Producción	Balance comercial (expo.-impo)	Consumo aparente	Producción	Balance comercial (expo.-impo)	Consumo aparente	Producción	Balance comercial (expo.-impo)	Consumo aparente
1988	1 197	-29	1 226	...	...	...	...	...	...
1989	927	-24	951	7 565	-62	7 606	...	...	...
1990	1 441	-21	1 462	10 973	-157	11 276	...	...	...
1991	2 087	-45	2 132	8 769	-159	9 090	146	-14	160
1992	2 468	-107	2 575	9 767	-117	10 009	147	-26	173
1993	3 005	-135	3 140	12 058	-176	12 476	185	-41	236
1994	3 427	-235	3 662	14 338	-339	14 993	183	-50	233
1995	3 396	-204	3 600	17 040	-406	17 964	193	-57	250
1996	3 423	-221	3 644	17 540	-701	18 575	201	-75	276
1997	3 606	-234	3 840	19 700	-1 170	20 905	...	...	...
1998	...	...	...	20 313	...	21 643	...	...	...

Fuentes: Para Argentina: sobre ventas, la Cámara Argentina de Especialidades Medicinales (CAEME); sobre comercio exterior, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Para Brasil: sobre producción y consumo aparente, la Fundación Comercio Exterior (FUNCEX); los datos de producción incluyen al sector de perfumería e higiene; sobre balance comercial: elaboración propia con datos de la Base INTAL. Para Uruguay: informe de Uruguay con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

medida a través de los visitadores médicos) y la marca constituyen las principales formas de competencia, mientras que la competencia por precios sólo adquiere mayor importancia en las ventas directas a los sistemas públicos de salud (hospitales y otros).

En la estructura por tamaño de las firmas existen importantes diferencias entre los distintos países del Mercosur. En el caso brasileño, más del 50% de la facturación proviene de laboratorios grandes con más de 500 empleados. En el caso uruguayo, en cambio, la mayoría de las firmas son pequeñas y, hacia 1997, sólo un laboratorio tenía más de 100 empleados.

La estructura de la demanda en los tres países estudiados también parece diferir significativamente. En Brasil, la demanda está constituida por casi mil empresas distribuidoras y 46 mil farmacias. Las empresas distribuidoras tienen actuación regionalizada y sólo en los últimos años han empezado a nacionalizar sus servicios. En cambio, en Argentina la colocación de medicamentos está concentrada en tres grandes distribuidoras y en ellas participan activamente los laboratorios más importantes. Dichas distribuidoras han avanzado hacia el segmento de las droguerías, incrementando el grado de concentración en la distribución.

La producción y el consumo aparente de productos farmacéuticos, medidos en dólares corrientes, muestran una tendencia de largo plazo al crecimiento, fundamentalmente en Argentina y Brasil, como puede

verse en el cuadro 1. En 1966 la producción alcanzó en los tres países estudiados los 21 mil millones de dólares corrientes, de los cuales Brasil aportó un 82%, Argentina un 17% y Uruguay el restante 1%.¹²

Ahora bien, los incrementos en los niveles de producción medidos en dólares corrientes reflejan no sólo cambios en la producción física sino también en el tipo de cambio real y en los niveles de precios de los productos farmacéuticos. Si se miden esos incrementos en precios constantes, el escenario cambia radicalmente: sólo la industria farmacéutica brasileña muestra crecimiento en el volumen físico de producción a lo largo de la década de 1990. Dicho crecimiento tiene lugar luego de la implementación del Plan Real y alcanza entre 1994 y 1998 al 23.6% (igualmente muy lejos del 42% de crecimiento de la producción en dólares corrientes registrado en igual período). En el caso argentino, las ventas en unidades experimentaron una retracción del orden del 10% entre 1991 y 1997, por lo que todo el incremento de producción medido en dólares corrientes se originó en el fuerte aumento de los precios medios de la industria (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1997).

¹² Cabe señalar que las cifras de producción de Brasil incluyen al sector de perfumería e higiene, por lo que la participación de la industria farmacéutica brasileña en el MERCOSUR se halla sobrestimada.

Este comportamiento indica que, a pesar del proceso de reducción arancelaria que tuvo lugar en los años noventa, la industria farmacéutica del Mercosur experimentó en dicha década una fuerte recuperación de sus precios relativos.

2. Evolución del comercio de productos farmacéuticos en la década de 1990

a) Exportaciones e importaciones globales

El comercio exterior de productos farmacéuticos del Mercosur exhibió un notable dinamismo en los años noventa, siendo mayor el crecimiento de las importaciones que el de las exportaciones (cuadros 2 y 3).¹³ Como resultado de esta dinámica el sector farmacéutico profundizó su déficit comercial, pasando de 204.3 millones de dólares en 1990 a 1 022.1 millones en 1996 (cuadro 4).

Dentro de esta realidad global la participación que presentan los distintos países del Mercosur difiere de sus tamaños relativos tanto en lo referente a las exportaciones como a los valores brutos de producción, ya que Argentina y Uruguay tienen una participación relativamente elevada en las exportaciones totales, mientras que, en relación con su tamaño, la de Brasil es

menor. En ese contexto, Argentina se perfila como el principal país exportador de la región (53% de las exportaciones regionales en 1996) y Brasil como el principal mercado importador de ella (61% de las importaciones del bloque para el mismo año).

En cuanto al grado de apertura comercial del sector, cabe señalar que la industria farmacéutica de los países del Mercosur es y sigue estando dirigida básicamente al mercado interno, como lo atestiguan los bajos coeficientes de exportación (cuadro 5). No obstante, en la década de 1990 las exportaciones tuvieron un comportamiento más dinámico que la producción, fundamentalmente en Argentina.

Los coeficientes de apertura a las importaciones son levemente mayores que los coeficientes de exportación. Aun así, y salvo en el caso uruguayo, la penetración importadora de productos farmacéuticos sigue siendo relativamente baja. Pero si se tomara en cuenta la provisión de materias primas (farmoquímica), estos coeficientes serían sustancialmente mayores.

En el patrón geográfico del comercio exterior de productos farmacéuticos del Mercosur existe una diferencia marcada entre las exportaciones y las importaciones. Las exportaciones dirigidas a la zona tienen una participación creciente en el total, ya que las correspondientes

CUADRO 2

Exportaciones de productos farmacéuticos del Mercosur

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Miles de dólares</i>							
Argentina	21 569	44 556	48 258	73 656	91 357	131 303	179 058
Brasil	43 884	50 652	66 129	62 332	83 174	111 164	131 178
Uruguay	6 091	14 142	14 119	12 116	13 460	23 636	21 597
Paraguay	156	452	1 328	2 004	3 689	2 987	4 293
Mercosur	71 700	109 802	129 834	150 108	191 680	269 090	336 126
<i>Porcentajes</i>							
Argentina	30	41	37	49	48	49	53
Brasil	61	46	51	42	43	41	39
Uruguay	8.5	13	11	8	7	9	6
Paraguay	0.5	0	1	1	2	1	1
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

¹³ Cabe señalar que los datos primarios surgen de las declaraciones de los distintos organismos oficiales de estadística de los países. Esto da lugar a problemas de confiabilidad y consistencia de las cifras de comercio exterior. Como ejemplo de ello se pueden citar los siguientes casos: las exportaciones fob de Argentina a Brasil del año 1989 (declaradas por Argentina) ascienden a 186 mil dólares, mientras que las importaciones cif de Brasil desde Argentina

para el mismo año (declaradas por Brasil) alcanzan 1.8 millón de dólares; las exportaciones fob de Uruguay a Brasil en 1996 (declaradas por Uruguay) llegan a 10.1 millones de dólares, mientras que el valor cif declarado por Brasil asciende a 20 millones. En general, se aprecian fuertes variaciones entre los valores fob y cif declarados por los distintos países socios en el comercio intrazonal y estas diferencias no siempre se dan con el signo esperado.

CUADRO 3

Importaciones de productos farmacéuticos del Mercosur

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Miles de dólares</i>							
Argentina	42 322	89 601	155 955	207 999	362 362	335 596	400 896
Brasil	200 903	209 423	183 126	238 692	422 086	517 319	832 378
Uruguay	21 310	27 397	36 676	43 460	54 740	66 659	79 763
Paraguay	11 499	18 962	23 545	29 038	50 954	38 913	45 184
Mercosur	276 034	345 383	399 302	519 189	854 142	958 487	1 358 221
<i>Porcentajes</i>							
Argentina	15	26	39	40	38	35	30
Brasil	73	61	46	46	49	54	61
Uruguay	8	8	9	8	6	7	6
Paraguay	4	5	6	6	6	4	3
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 4

Balance comercial de productos farmacéuticos del Mercosur
(Miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	-20 753	-45 045	-107 697	-134 343	-235 005	-204 293	-221 838
Brasil	-157 019	-158 771	-116 997	-176 360	-338 912	-406 155	-701 200
Uruguay	-15 219	-13 255	-22 557	-31 344	-41 280	-43 023	-58 166
Paraguay	-11 343	-18 510	-22 217	-27 034	-47 265	-35 926	-40 891
Mercosur	-204 334	-235 581	-269 468	-369 081	-662 462	-689 397	-1 022 095

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 5

Coeficientes de exportación
(Porcentajes)

	Brasil	Argentina	Uruguay
1991	1	2	10
1992	1	2	10
1993	1	2	7
1994	1	3	7
1995	1	4	12
1996	1	5	11
1997	3	7	...

Fuente: Informes nacionales de Argentina, Brasil y Uruguay para los datos sobre producción. Los datos sobre comercio son de elaboración propia con información de la Base INTAL, salvo para Brasil en 1997, que se obtuvo del correspondiente informe nacional.

al resto del mundo crecen a una tasa sensiblemente menor y se concentran en los países en desarrollo, especialmente los de América Latina (cuadro 6).

Las importaciones, en cambio, muestran (cuadro 7) que, aunque la participación de la zona ha crecido en

los últimos años, en 1996 la de Brasil y Argentina apenas llegó al 10 ó 12% del total. Esto quiere decir que el grueso de las importaciones sigue proviniendo de los países desarrollados (Estados Unidos y Europa).

b) *Índice de ventajas comparativas reveladas*

En el decenio de 1990 los países del Mercosur se vieron afectados, en mayor o menor medida, por marcadas fluctuaciones macroeconómicas que tuvieron un fuerte impacto tanto sobre el resultado de su balance comercial global como sobre los correspondientes a sus distintos sectores productivos. Es por ello que aquí emplearemos el indicador de ventaja comparativa revelada¹⁴ (también llamado índice de contribución al

¹⁴ El índice de ventajas comparativas reveladas se construye restando al balance comercial sectorial un valor teórico que representa la parte que le corresponde al sector del balance comercial general. Está expresado en milésimos del comercio total y su valor puede oscilar entre -500 y +500 (en los casos de una especialización completa). La fórmula del indicador es: $VCR = ((X_i - M_i) - (X + M) / (X + M)) * (X - M) * 1000 / (X + M)$.

CUADRO 6

Destino de las exportaciones de Argentina, Brasil y Uruguay
(Porcentajes)

	Destino/años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	Mercosur	44	41	48	49	56	53	61
	Resto del mundo	56	59	52	51	44	47	39
Brasil	Mercosur	8	14	20	22	27	37	41
	Resto del mundo	92	86	80	78	73	63	59
Uruguay	Mercosur	28	70	55	58	56	70	58
	Resto del mundo	72	30	45	42	44	30	42

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 7

Origen de las importaciones de Argentina, Brasil y Uruguay
(Porcentajes)

	Destino/años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	Mercosur	1	4	6	6	5	12	12
	Resto Mundo	99	96	94	94	95	88	88
Brasil	Mercosur	1	5	6	5	6	8	10
	Resto Mundo	99	95	94	95	94	92	90
Uruguay	Mercosur	28	40	36	38	42	41	42
	Resto Mundo	72	60	64	62	58	59	58

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 8

Índice de ventajas comparativas reveladas en el sector farmacéutico del Mercosur
(Milésimos del comercio total)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	-3.22	-3.44	-3.20	-3.36	-4.56	-5.23	-4.68
Brasil	-3.99	-4.01	-3.28	-3.46	-4.93	-4.02	-6.42
Uruguay	-5.71	-4.35	-5.35	-5.47	-6.88	-5.91	-7.31
Paraguay	-4.68	-6.62	-7.65	-7.47	-7.72	-3.60	-4.61
Mercosur	-3.99	-4.05	-3.83	-4.03	-5.36	-4.45	-5.90

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

saldo) como forma de separar dentro de los saldos sectoriales los efectos de los cambios en los balances comerciales globales.

El cuadro 8 indica que el Mercosur presenta, en el sector farmacéutico, una desventaja comparativa revelada con el resto del mundo cuyo nivel se profundizó a lo largo de los años noventa. Esto significa que el déficit comercial normalizado del sector (descontado el efecto de los déficit o superávit globales del comercio) se ha incrementado con relación al volumen

total de comercio de la región. De ello puede deducirse que en el patrón de comercio han ocurrido cambios estructurales que no dependen exclusivamente de la modificación en las coyunturas macroeconómicas que tuvo lugar en la década de 1990.

Ahora bien, este comportamiento agregado del sector farmacéutico se corresponde en forma más o menos similar con los casos individuales de los países del Mercosur. En todos ellos las exportaciones e importaciones se expanden a tasas altas y el déficit comercial

sectorial y la desventaja comparativa revelada tienden a profundizarse.

3. Comercio intrazonal en el Mercosur

Fruto del proceso de integración regional, el comercio intrazonal ha tenido un dinamismo aun mayor que el extrazonal. En efecto, durante el período considerado, las exportaciones intrazonales se han incrementado en un 110%, de 14.6 miles de dólares en 1990 a 176.7 miles de dólares en 1996 (cuadros 9 y 10).

En las exportaciones intrazonales se puede apreciar que el liderazgo exportador de Argentina es aun más pronunciado que en las exportaciones a todo el

mundo (lo que evidencia una mayor dependencia de Argentina del mercado zonal). Asimismo, por el lado de las importaciones puede apreciarse un peso relativamente mucho mayor de Uruguay y Paraguay (es decir, ambos se abastecen en una proporción relativamente mayor en los países del Mercosur).

Este comportamiento de los flujos comerciales determina un patrón de comercio intrazonal donde Argentina aparece crecientemente como el único país superavitario, mientras que Uruguay, Paraguay y, a partir de 1994, Brasil tienen un balance deficitario (cuadro 11).

El mayor dinamismo de las exportaciones intrazonales respecto de las dirigidas al resto del mundo tra-

CUADRO 9

Exportaciones intrazonales de productos farmacéuticos en el Mercosur

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Miles de dólares</i>							
Argentina	9 553	18 138	23 025	36 170	50 836	69 056	108 584
Brasil	3 385	7 038	13 343	13 390	22 197	41 280	53 735
Uruguay	1 692	9 927	7 814	7 040	7 502	16 642	12 614
Paraguay	16	281	684	1 187	2 515	828	1 772
Mercosur	14 646	35 384	44 866	57 787	83 050	127 806	176 705
<i>Porcentajes</i>							
Argentina	65	51	51	63	61	54	61
Brasil	23	20	30	23	27	32	30
Uruguay	12	28	17	12	9	13	7
Paraguay	0	1	2	2	3	1	1
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 10

Importaciones intrazonales de productos farmacéuticos en el Mercosur

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Miles de dólares</i>							
Argentina	626	3 315	9 809	12 484	17 426	39 648	48 915
Brasil	2 310	9 582	10 244	12 313	24 227	42 765	79 435
Uruguay	6 056	10 882	13 207	16 586	22 793	27 176	33 659
Paraguay	6 460	10 099	12 370	16 870	19 434	22 554	29 169
Mercosur	15 452	33 878	45 630	58 253	83 880	132 143	191 178
<i>Porcentajes</i>							
Argentina	4	10	21	21	21	30	26
Brasil	15	28	22	21	29	32	42
Uruguay	39	32	29	28	27	21	18
Paraguay	42	30	27	29	23	17	15
Mercosur	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

CUADRO 11

Balance del comercio intrazonal de productos farmacéuticos en el Mercosur
(Miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	8 927	14 823	13 216	23 686	33 410	29 408	59 669
Brasil	1 075	-2 544	3 099	1 077	-2 030	-1 485	-25 700
Uruguay	-4 364	955	-5 393	-9 546	-15 291	-10 534	-21 045
Paraguay	-6 444	-9 818	-11 686	-15 683	-16 919	-21 726	-27 397

Fuente: Elaboración propia con datos de la Base INTAL.

CUADRO 12

Índice de orientación zonal en el sector farmacéutico

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	4.56	3.47	3.88	2.47	2.88	2.33	3.09
Brasil	1.90	2.05	1.96	1.78	2.31	3.87	3.84
Uruguay	0.72	4.29	2.49	2.00	1.43	2.68	1.52
Paraguay	0.17	3.03	1.77	2.21	3.00	0.29	0.41

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Base INTAL.

duce una tendencia general del comercio de los países socios del Mercosur. El índice de orientación zonal¹⁵ (cuadro 12) nos señala que, en los casos de Argentina y Brasil, las exportaciones farmacéuticas muestran una orientación zonal sustancialmente mayor que la unidad. Es decir, las exportaciones farmacéuticas de Argenti-

na¹⁶ y de Brasil dependen de los mercados zonales relativamente más que las exportaciones totales de cada uno de dichos países. Sin embargo, en Brasil esa orientación zonal muestra una tendencia creciente a lo largo de la década, mientras que en Argentina la tendencia es decreciente.

IV

Efectos estáticos y dinámicos de la apertura comercial, la integración y los cambios regulatorios sobre el sector farmacéutico

La industria farmacéutica, tanto a nivel internacional como en el zonal, está sufriendo un proceso de profundas transformaciones. Las empresas del sector han debido adaptarse a nuevas formas de llevar adelante sus procesos de investigación científica y tecnológica, nue-

vos regímenes regulatorios (basados fundamentalmente en la liberación comercial y la eliminación del control de precios), nuevas señales de mercado y nuevos

¹⁵ El índice de orientación zonal compara la importancia relativa que tiene el mercado regional para las exportaciones sectoriales con su importancia para las exportaciones totales del país. El indicador oscila entre cero e infinito. El valor unitario sugiere la ausencia de orientación regional. La fórmula correspondiente es: $IOR_i = X_{ij}/X_i/X_j/X$.

¹⁶ La existencia de una orientación zonal positiva en el caso argentino se debe al hecho de que gran parte de las exportaciones primarias de este país se dirigen al resto del mundo. Si en vez de tomar como referencia las exportaciones totales se utilizaran las exportaciones de manufacturas de origen industrial, el resultado sería inverso. Es decir, las exportaciones farmacéuticas dependen más del mercado regional que las exportaciones primarias, pero menos que el promedio de las manufacturas de origen industrial.

patrones de relación con los entes públicos y privados. Es decir, la profundización del proceso de integración regional a través del Mercosur ha coincidido con otros cambios estructurales que han tenido lugar en la región. Esto nos plantea la dificultad metodológica de identificar cuáles aspectos del proceso de transformación sectorial comentados anteriormente pueden ser atribuidos a los efectos de la integración regional y cuáles obedecen al impacto de los demás fenómenos comentados. En las subsecciones siguientes intentaremos responder a este interrogante en lo referente a los efectos de carácter tanto estático como dinámico.

1. Análisis de los efectos estáticos

Los análisis de tipo estático de los procesos de integración y apertura generalmente apuntan a dilucidar en qué medida dichos procesos reducen las distorsiones estáticas inducidas por la protección comercial. Estos análisis tienden a centrarse en el comportamiento de las importaciones y en la forma en que ellas desplazan la producción nacional ineficiente, pero también involucran la evaluación de la tendencia de los precios internos y su efecto en el bienestar del consumidor.

Desde dicha perspectiva sobre el comportamiento del comercio, es indudable que tanto los procesos de apertura comercial como los de integración regional han generado beneficios estáticos en la zona. Las importaciones totales de los tres países considerados han aumentado, proporcionalmente, mucho más que sus respectivos niveles de consumo aparente. Esto incrementó marcadamente el desequilibrio sectorial de la zona con el resto del mundo y elevó los coeficientes de importación (si bien éstos siguen siendo aún relativamente bajos). Se produjo, en consecuencia, una caída gradual del índice de ventajas comparativas reveladas de la zona frente al resto del mundo, que se corresponde en forma más o menos similar para los cuatro países de la región.

Por otro lado, el proceso de integración hizo posible un notable crecimiento del comercio intrazonal. Tanto las importaciones como las exportaciones superan en más de 10 veces los niveles de fines de los años ochenta. El hecho de que las importaciones extrazonales también hayan aumentado y que los niveles de producción muestren crecimientos mucho menores nos permite suponer la existencia de un importante proceso de creación de comercio en la zona.

El patrón de comercio de la zona nos muestra hoy que el grueso de sus importaciones sigue proviniendo de los países desarrollados, mientras que el aumento

que tuvo lugar en las exportaciones al Mercosur convierte a éste en el principal destinatario de ellas.

El incremento de las exportaciones zonales es protagonizado por Argentina, que consolida su liderazgo exportador en el Mercosur y que se mantiene como único país con balance sectorial positivo. Pero a pesar del fuerte avance que muestra Brasil como mercado para las exportaciones argentinas, este hecho beneficia fundamentalmente a las empresas trasnacionales del sector, ya que las de capital nacional se orientan más hacia los mercados de Uruguay y Paraguay.¹⁷ Esto es atribuido por las empresas argentinas a las asimetrías de regulación existentes entre Argentina y Brasil y al hecho de que para exportar a Brasil se requiere realizar una gran inversión destinada a imponer comercialmente las marcas propias.

En Brasil las empresas trasnacionales también tienen un papel protagónico en las exportaciones. Allí, de las 10 principales empresas exportadoras al Mercosur (que representan alrededor del 70% de las exportaciones) ocho son trasnacionales y dos son establecimientos "no clasificados", mientras que los principales laboratorios nacionales no están entre los mayores exportadores a la zona. Las empresas trasnacionales figuran también entre las principales empresas importadoras de productos del Mercosur. Un conjunto de empresas trasnacionales actúan a la vez como importadoras y exportadoras de productos farmacéuticos, reflejando una estrategia de especialización intraindustrial.

En la composición del comercio intrazonal parece delinearse un patrón de especialización caracterizado por exportaciones de medicamentos a granel e importaciones de medicamentos al por menor por parte de Uruguay y una especialización intraindustrial entre Argentina y Brasil en medicamentos al por menor (con una participación importante de antibióticos, hormonas y enzimas, antiinflamatorios y otros).

En conclusión, a partir del incremento de las preferencias arancelarias en el Mercosur se ha desarrollado claramente un mayor dinamismo de las exportaciones intrazonales que de las dirigidas al resto del mundo, dinamismo que es claramente liderado por las empresas trasnacionales. Pero esto va acompañado por una tendencia ascendente de las importaciones desde el resto del mundo, lo que no nos permite inferir la existencia de desvío de comercio y la que, además,

¹⁷ También hacia otros países latinoamericanos, especialmente en aquellos en que los laboratorios nacionales poseen plantas propias.

produce una leve caída en el índice de comercio intraindustrial y una tendencia errática en el índice de orientación regional, a lo largo de la década.

Las empresas nacionales de todos los países considerados plantean la existencia de asimetrías regulatorias que dificultan el aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes o plantean riesgos de excesiva penetración importadora. Las empresas argentinas señalan que las restricciones de acceso al registro de medicamentos en Brasil hacen que sólo las trasnacionales puedan beneficiarse con la expansión de las exportaciones dirigidas a ese país. Es que las firmas locales deben pasar por un fuerte control de calidad en plantas y productos, hecho que limita el ingreso de sus bienes al país vecino. Las empresas brasileñas, en cambio, alegan que las reglas de control sanitario son más blandas en Argentina, ya que las exigencias del licenciamiento y control de calidad de los medicamentos son menores, y que esto afecta la competitividad del producto brasileño. Otro efecto estático de la apertura comercial en Argentina y Brasil ha sido el fuerte aumento de las importaciones de productos farmoquímicos, lo que ha contribuido a reducir considerablemente los costos de producción de la industria farmacéutica.

Resulta interesante destacar que los aparentes efectos estáticos positivos que surgen del comportamiento de los flujos comerciales plantean una fuerte contradicción con el comportamiento de los precios internos. En efecto, los precios internos de los medicamentos de los tres países considerados se fueron elevando a lo largo de todo el decenio de 1990.

En el caso argentino, en particular, las ventas en unidades permanecieron estancadas (y hasta cayeron levemente según los años de comparación), mientras que los precios medios en dólares exhibieron un incremento constante que alcanzó el 100% entre 1991 y 1997 y un 240% si se toma como punto de comparación el año 1988 (datos del CAEME). Esto revela que los consumidores se han visto muy perjudicados por la dinámica que han generado las distintas transformaciones ocurridas en el sector. La tendencia indicada al incremento de los precios se retroalimenta negativamente con características específicas del mercado de la salud, como la diferenciación entre quién decide el gasto —el médico— y quién debe afrontarlo, o la existencia de seguros de salud más o menos generalizados. Tales características tienden a provocar una utilización desmedida de medicamentos y falta de capacidad de negociar los precios en quienes financian los gastos (fundamentalmente los consumidores).

2. Efectos dinámicos del proceso de integración

Como se vio en la sección III, el sector farmacéutico de la zona está atravesando un profundo proceso de transformación. Esto está originando fuertes cambios en las formas de desarrollar, fabricar y comercializar medicamentos, a partir de modificaciones en las conductas y estrategias de las empresas e instituciones del sector. Como veremos a continuación, la estrategia varía considerablemente según se trate de empresas de capital nacional o de subsidiarias de empresas extranjeras.

¿En qué medida ha influido el proceso de integración de la zona en esta transformación? Tanto en el caso de Argentina como en el de Brasil, la importancia asignada por las empresas a la integración como detonante de las transformaciones ocurridas ha sido menor que la asignada al cambio en las regulaciones (precios máximos, apertura, ley de patentes) y a la estabilización macroeconómica. A continuación se describen algunas de las áreas donde cabría haber esperado efectos dinámicos positivos del proceso de integración.

a) *Presión competitiva y reconversión sectorial*

Como ya fue señalado, ni el proceso de integración ni el de apertura han generado, hasta el momento, una mayor presión competitiva sobre los precios internos de los países del Mercosur. Esto puede ser atribuido a la estructura de mercado del sector en donde las especialidades medicinales presentan, en general, mercados cautivos por la marca —resultantes de fuertes campañas de promoción— en los cuales se está produciendo en algunos casos una fuerte concentración en lo que toca a la distribución. Por otro lado, la importación de medicamentos está controlada en muchos casos por los mismos laboratorios productores, por lo que su capacidad de disciplinar los precios se ve fuertemente limitada.

Pero si bien no se ha dado en la zona una presión competitiva por el lado de los precios internos, puede observarse claramente un nuevo escenario de competencia determinado por las importantes modificaciones efectuadas en las regulaciones, particularmente en lo que concierne a la ley de patentes. La profundidad de los cambios que plantea este nuevo escenario es tal que puede llegar a cuestionar la viabilidad de los laboratorios nacionales, particularmente de los más pequeños.

La entrada en vigor de las regulaciones sobre patentes reduce el espacio productivo de las empresas nacionales, pues limita sus posibilidades de participar

en la fabricación de los nuevos productos que se van lanzando al mercado y que suelen ser los más rentables.

Frente a esta realidad las opciones que se abren a las empresas nacionales son las de establecer acuerdos con las firmas trasnacionales, participar crecientemente en el mercado de productos genéricos o vender sus plantas.

La estrategia de las empresas de mayor tamaño parece orientarse cada vez más a concretar nuevas formas de alianza estratégica con las firmas trasnacionales. Esto les permitiría tener acceso temprano a sus licencias mediante acuerdos de comercialización conjunta, o actuar como agentes de distribución local de moléculas y principios activos desarrollados por aquellas en el exterior.

Con miras a mejorar su capacidad de negociación con las empresas extranjeras, una de las estrategias que está siendo crecientemente adoptada por los laboratorios nacionales de los distintos países es el refuerzo en sus estructuras de comercialización y la consolidación del prestigio de sus marcas y de la confianza en ellas.

La participación en el mercado de productos genéricos no es una solución obvia para las empresas en Argentina. Cuando se intentó imponer allí una legislación que promovía el uso de estos productos, ella fue fuertemente cuestionada por distintos sectores de la industria. Puesto que los productos genéricos requieren una industria moderna y alta escala de producción como forma de abaratar los costos, su desarrollo ha sido mayor en Brasil, por el gran tamaño de su mercado.

Esta realidad sugiere que la tendencia al aumento de la participación de las empresas extranjeras en los mercados de Brasil y Argentina se reforzará en el futuro. El proceso de integración ha reforzado el interés de las empresas trasnacionales por reposicionarse en esos mercados. El Mercosur les ofrece mayores posibilidades de expandir el comercio intrafirma debido a la liberalización arancelaria regional, a la cercanía geográfica y a la perspectiva de que en el futuro se alcance un alto nivel de armonización regulatoria entre los países miembros. La estrategia más común que están adoptando esas empresas en Argentina, y especialmente en Brasil, es la de revitalizar sus plantas fabriles, adquirir plantas existentes y establecer nuevas redes de distribución y comercialización.

En Uruguay, sin embargo, se está produciendo la situación opuesta. En efecto, las empresas trasnacionales en ese país están tendiendo a abandonar la producción local para vender exclusivamente medicamentos importados, particularmente desde Argentina. Algunas de las plantas que estas empresas han cerrado

fueron o están siendo compradas por plantas nacionales o por empresas "multilaterales", es decir, por aquellas que tienen presencia en este país y en algún otro del Mercosur (Laens y Terra, 1998).

El reposicionamiento de las empresas trasnacionales en Argentina y Brasil se está realizando por diferentes caminos: mediante la adquisición de empresas que eran de capital nacional (Bristol Myers compró Argintia en Argentina) o la fusión con ellas (Hanssen y Cilag Farma en Argentina; Merck Sharp y Dohme y Ache, en Brasil). Por otro lado, firmas que habían perdido dinamismo en el transcurso de los años ochenta recuperaron posiciones, reacondicionando y mejorando las plantas fabriles existentes (Rhodia Farma en Brasil). Un último grupo incorporó laboratorios nuevos o inició planes de expansión, construyendo plantas farmacéuticas (Bayer en Argentina, Glaxo Wellcome y Pfizer en Brasil). Esta reestructuración ha incluido el traslado de fábricas de un país a otro, como el cierre de plantas en Uruguay y también en Argentina (Alcon) para su relocalización en Brasil.

En consecuencia, con la salvedad de Uruguay, en los últimos años se ha estado modificando en la zona la participación de mercado según el origen del capital, en favor de los laboratorios trasnacionales. Sin embargo, se observa en éstos una escasa o nula intención de expandir la capacidad de producción de principios activos o materias primas farmacéuticas. Es más, a partir del proceso de apertura comercial, varias empresas trasnacionales abandonaron la producción de principios activos y optaron por una política de importación negociada intrafirma. Por su parte, las firmas nacionales también han ido sustituyendo la producción local de principios activos por su importación.¹⁸ Este proceso, que ha permitido a los laboratorios obtener un abaratamiento en el precio de las materias primas, ha agudizado fuertemente el déficit comercial de la industria farmoquímica de la zona.

b) *Especialización productiva y reducción de la gama de productos*

El proceso de integración del Mercosur está acentuando una tendencia originada en las estrategias de globalización de las empresas trasnacionales: les está posibilitando utilizar las ventajas desarrolladas por las

¹⁸ Este no es el caso de Uruguay, país que no ha desarrollado la producción de principios activos, por lo que las firmas farmacéuticas de ese país, que no visualizan a la zona como fuente de aprovisionamiento de materias primas, reclaman una reducción en el arancel externo común de los mismos.

naciones para localizar entre ellas las diferentes líneas terapéuticas. Esto les permite reducir la gama de productos y aumentar la especialización productiva de sus distintas filiales, favoreciendo así un fuerte crecimiento de las relaciones comerciales intrafirma. Este proceso está llevando, por ejemplo, a que el laboratorio Glaxo especialice sus plantas argentinas en antibióticos y las de Brasil en tabletas y cremas, y a que Roche fabrique vitaminas en sus plantas argentinas e importe los productos inyectables desde Brasil.

En el caso de las firmas nacionales, los laboratorios argentinos encuestados están recurriendo a dos mecanismos para reducir su gama de productos. Por un lado están reduciendo la cantidad de productos que lanzan al mercado, lo que les permite concentrar los esfuerzos de investigación y comercialización. Por otro lado, varias empresas han establecido acuerdos de abastecimiento con otras firmas nacionales, para proveerse recíprocamente de distintos tipos de productos que luego venden con marcas propias, impulsadas por la necesidad de elevar la competitividad (vía economías de escala) y también por razones sanitarias (un laboratorio no puede producir distintas líneas de medicamentos).

Los laboratorios nacionales de Uruguay también están reduciendo su gama de productos, abandonando la producción de algunas líneas que han comenzado a importar desde Argentina y especializándose en otras para aprovechar economías de escala y marcas comunes en uno y otro país. En el caso de Brasil, son los laboratorios transnacionales los que se pueden beneficiar al relocalizarse su producción entre los países del Mercosur.

c) *Estrategias exportadoras y alianzas empresariales regionales*

Como ya se ha señalado, el Mercosur ha favorecido las relaciones comerciales entre las empresas transnacionales de la zona, promoviendo la expansión del comercio intrafirma. Sólo en pocos casos se ha dado un aumento del comercio entre Argentina y Brasil a partir de exportaciones de empresas nacionales. Las empresas argentinas señalan que lograrlo se hace muy difícil por las restricciones a la certificación de productos en el registro brasileño y por la necesidad de hacer fuertes inversiones en comercialización. En este sentido, el impacto de la integración zonal en un desarrollo estratégico destinado a la exportación se ha hecho sentir fundamentalmente, hasta ahora, en las exportaciones hacia los mercados más pequeños de la zona. Esto se observa particularmente en aquellas

empresas nacionales que tienen plantas en Argentina y Brasil, como Elea, Bagó y Raffo. Algunas de las empresas nacionales entrevistadas han señalado que tales exportaciones al Mercosur les han permitido desarrollar un proceso de aprendizaje de la actividad de exportación.

Según las empresas transnacionales de Brasil que fueron entrevistadas, el Mercosur no ha alterado significativamente su actuación en los mercados de la zona porque su estrategia de negocios se basa, en mucho mayor medida, en las relaciones con la casa matriz. En cambio, las empresas brasileñas nacionales muestran una estrategia defensiva frente al Mercosur, que si bien atribuyen a un mercado con poco potencial de crecimiento, puede estar vinculada con su menor competitividad frente a las plantas argentinas.

Las restricciones señaladas por las empresas nacionales de los países del Mercosur hacen que para su expansión comercial en la zona necesiten un socio local en algún otro país dentro de ella. Hasta el momento prácticamente no se han establecido acuerdos comerciales o productivos entre empresas nacionales de Argentina y Brasil. Desde la perspectiva de las empresas argentinas, las posibilidades de asociación se encuentran limitadas por la relativa debilidad de las empresas de Brasil, mientras que estas últimas plantean una posición defensiva que, como ya fue señalado, atribuyen a asimetrías regulatorias que no las favorecen.

Sin embargo, en ambos países se han producido acuerdos comerciales liderados por empresas que han realizado avances tecnológicos propios.¹⁹

d) *Desarrollo de capacidad tecnológica, captación de ciertos nichos de mercado y refuerzo de las estructuras de comercialización*

Las empresas transnacionales concentran la investigación básica fuera de la región. Mientras que la innovación en estas empresas está presente como estrategia mundial, parece orientarse más a nivel nacional hacia cambios organizacionales, especialmente referidos a la gestión empresarial y a la comercialización.

¹⁹ En Brasil la empresa Macrobiológica (que avanzó en la producción de principios activos) suscribió un acuerdo comercial con una empresa argentina para venderle materias primas. En Argentina, la empresa Bio Sidus (con avances propios en el campo de la biotecnología) ha concretado también un acuerdo comercial con una empresa brasileña y se ha convertido en el quinto exportador de productos farmacéuticos a Brasil, en abierta competencia con empresas transnacionales, lo que le ha permitido aumentar su participación de mercado tanto en Brasil como en América Latina.

Algunos laboratorios nacionales argentinos están realizando tareas de investigación aplicada y para ello han establecido acuerdos de colaboración con universidades y centros de investigación, con el incentivo de los créditos que otorga el Fondo Tecnológico Argentino. En unos pocos casos esos acuerdos han permitido, como ya fue señalado, realizar avances tecnológicos propios, particularmente en productos biotecnológicos. Sin embargo, los niveles de inversión en investigación científica y tecnológica son bajos y no se puede avanzar más allá de una determinada fase debido al alto costo que implica obtener registros en los países del norte.

Otras empresas nacionales argentinas están llevando adelante procesos de diferenciación de productos, en lo que se refiere tanto a las características del medicamento como al envase. En otros casos han tendido a insertarse en la producción destinada a ciertos nichos de mercado, como por ejemplo el de los productos fitoterápicos que no son patentables. Pero lo que puede desprenderse de las entrevistas realizadas es que, dado su menor nivel de madurez científico-tecnológica, las empresas nacionales, salvo excepciones, han optado por abandonar esfuerzos internos previos de investigación científica y tecnológica.

Las estrategias de las empresas nacionales argentinas y brasileñas aparecen muy condicionadas por la apertura económica y por la ley de patentes, la que establece limitaciones inmediatas (para las empresas brasileñas) o en un futuro cercano (para las argentinas) vinculadas al lanzamiento de nuevos productos. Esta realidad augura un futuro retroceso de su participación en los respectivos mercados nacionales.

e) *Algunas asignaturas pendientes del proceso de integración*

Lo que puede desprenderse de esta investigación es que la integración del Mercosur en el sector de productos farmacéuticos es aún un proceso muy incipiente, es decir, que la liberalización del comercio entre los países de la zona está lejos de ser una condición suficiente para constituir un mercado integrado. Entre las tareas pendientes para lograr tal objetivo y para potenciar el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas frente a terceros mercados señalaremos las siguientes:

i) *La eliminación de asimetrías de naturaleza regulatoria.* Esto abarca un amplio espectro de políti-

cas y acciones de los órganos nacionales de salud pública como la armonización de las reglas de licenciamiento de los productos y de certificación de productos bioequivalentes, las normas sanitarias requeridas para la importación de medicamentos, las regulaciones relativas a la comercialización de productos genéricos, etc. Incluye también armonizar políticas correspondientes a otros organismos públicos, como las vinculadas con la ley de patentes y con las políticas de competencia en el ámbito de la comercialización de productos.

ii) *La promoción de acuerdos de cooperación tecnológica para impulsar el desarrollo de la región en este campo.* En este sentido existe un antecedente dado por el Acuerdo Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABIO) establecido en 1986. Distintos estudios plantean precisamente la conveniencia de dar prioridad a los esfuerzos tecnológicos de los países periféricos en la biotecnología y la química fina, ya que abarcan un amplio campo y podrían aplicarse en plazos relativamente cortos. Los éxitos del CABIO fueron limitados, pero esto no significa que deban abandonarse las estrategias de promoción de acuerdos tecnológicos a nivel zonal. Este estudio señala el diferente comportamiento en materia de dinamismo comercial y empresarial exhibido por aquellas empresas que realizaron innovaciones tecnológicas propias.

iii) *La reducción de los obstáculos a la competencia que implican los mercados cautivos por las marcas, por medio de una más rápida transición hacia el consumo de productos genéricos (Katz, 1997).* Este proceso está mostrando un mayor avance en Brasil. A nivel de las economías nacionales permitirá adelantar en la desregulación del mercado de medicamentos, minimizando el impacto negativo de ella sobre el bienestar del consumidor. En el plano zonal, acrecentará la capacidad de los laboratorios nacionales para competir en sus mercados. Uno de los problemas más serios que se presentan en este terreno es la falta de información de los médicos y consumidores respecto a la calidad de los medicamentos genéricos. La coordinación entre los países de la zona puede contribuir a aumentar su capacidad tanto en lo relacionado con las experiencias y leyes que faciliten esta transición como en todo aquello vinculado con la certificación de productos bioequivalentes.

Bibliografía

- Challú, P. y P. Lewis (1996): *Adecuación de la ley argentina de patentes al GATT*, Baltimore, Pennsylvania, Abeledo Perrot.
- De Queiroz, S. (1993): *Competitividade da indústria de fármacos, Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP)/Instituto de Economía Industrial, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ)/ Food Drug Administration (FDA)/ Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior.
- Katz, J. (1997): *Apertura económica y desregulación en el mercado de medicamentos*, Baltimore, Pennsylvania, Alianza Editorial.
- Laens, S., F. Lorenzo y R. Osimani (1993): *Macroeconomic Conditions and Trade Liberalization: The Case of Uruguay*, Montevideo, CINVE.
- Laens, S. y M. I. Terra (1998): *Formación de la Unión Aduanera, sectores afectados y análisis de los flujos de comercio*, Montevideo, mimeo.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1997): *La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico, 1991-1996*, Cuaderno de economía de la Provincia de Buenos Aires, N° 28, Buenos Aires.
- Torrello, M y N. Noya (1992): *Las políticas de incentivos a la inversión privada*, Informe de investigación, N° 23, Montevideo, CINVE.
- Watal, J. y A. P. Mathai (1995): *Sectoral Impact of the Uruguay Round Agreements on Developing Countries: Pharmaceutical Industry*, Nueva Delhi, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).



<http://www.eclac.cl>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Viernes 16 de Noviembre, 2001

Titulares

- ◆ **Demuestra nuevo estudio de CEPAL/UNICEF: Más de la mitad de los niños y adolescentes de América Latina son pobres**
- ◆ **Se realizó en Valdivia, Chile, la Reunión Anual 2001 del Club de Roma, con el apoyo de la CEPAL y de la Universidad Austral**
- ◆ **"Es un honor y un desafío", declaró el Secretario General: Premio Nobel de la Paz para las Naciones Unidas y Kofi Annan**
- ◆ **En la sede de la CEPAL: Seminario "La Teoría del Desarrollo en los albores del Siglo XXI" en conmemoración del centenario del nacimiento de Raúl Prebisch**
- ◆ **El martes 25 de septiembre: CEPAL presenta Panorama Social 2000-2001**

Documentos destacados

- ◆ **Panorama social de América Latina**
- ◆ **Estudio económico de América Latina y el Caribe**

Noticias

- ◆ **Historia de la CEPAL: Pto. 19**
- ◆ **Seminario Regional sobre los Usos de las Ciencias Exactas**
- ◆ **Plataforma de Acción científica por**
- **Más noticias...**

Download software Redigm+G4

Catálogo de publicaciones

Publicaciones en Internet 2000

Serios

Revista de la CEPAL N° 74 - Director: Oscar Altimir

Director: Oscar Altimir

Sigla: LC/G.2135-P/E

Fecha: Agosto de 2001

- **Retomar la agenda del desarrollo, José Antonio Ocampo (pdf 369 Kb.)**
- **La gestión pública orientada a la inversión y al crecimiento, Ricardo Martner (pdf 390 Kb.)**
- **La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe (pdf 422 Kb.)**
- **Globalización y competencia tributaria. Implicaciones para los países en desarrollo, Reuven S. Avi-Yonah (pdf 326 Kb.)**
- **Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe, Hubert Escaith (pdf 396 Kb.)**
- **El ingreso de China a la OMC y su impacto sobre los países de la cuenca del Caribe, Eduardo Gil y Randal Arce (pdf 420 Kb.)**
- **Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo, Roberto Frankel (pdf 383 Kb.)**

Solicitar a

Unidad de Distribución de la CEPAL, Casilla 179-D, Vitacura, Santiago, Chile.
E-Mail: publications@eclac.cl

Buscar Documento

→ **Índice en formato pdf (659 Kb.)**

Información de contacto

Suscripción por el año N°

Ejemplares atrasados N°

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA**. / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

Favor cargar tarjeta de crédito Diners MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Los precios de suscripción anual vigentes para 2002 son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 más costo de envío.

Los precios de suscripción por dos años (2002-2003) es de US\$50.



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

Subscription for the year No.

Back issues Nos.

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque(*) No. drawn on the following bank:

in the amount of \$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the cheque must be drawn on a **United States bank**. / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

Please charge my credit Card Diners MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



Annual subscription costs for 2002 are US\$35. The price of single issues is US\$15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (2002-2003) is US\$60.

ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2000-2001 (LC/G.2139-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.II.G.2, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2001, 312 páginas.

La edición que se reseña aquí del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001* corresponde al número 53 de esta serie e incorpora nuevos cambios de presentación, destinados a ampliar la cobertura del análisis regional y facilitar la lectura del documento.

El *Estudio* se publica nuevamente en un solo volumen, en cuya primera parte se examinan los principales aspectos de la economía regional, mientras en la segunda se analiza la coyuntura de los países de América Latina y el Caribe. El anexo estadístico se publica en forma electrónica, para facilitar el procesamiento de los datos.

La primera parte, sobre la economía de la región, tiene una nueva estructura, más compacta, que se inicia con un capítulo dedicado a la situación en el primer semestre de 2001 y a las perspectivas para el conjunto del año. El análisis temático de la economía regional durante el 2000 ha sido reunido en tres capítulos, dedicados respectivamente al análisis de las políticas macroeconómicas y de las reformas, a la evolución de la economía interna y al sector externo.

En la segunda parte se presentan reseñas sobre el desempeño durante 2000, incluida información correspondiente a los primeros meses de 2001, de los veinte países de América Latina y el Caribe de habla inglesa. Las notas por país vienen acompañadas de cuadros y gráficos que muestran la evolución de los principales indicadores económicos.

El anexo estadístico en CD-ROM incluye más de 400 cuadros, que permiten visualizar rápidamente la información de los últimos años y crear cuadros en hojas electrónicas. En este disco se encuentran también las versiones electrónicas del texto y de los gráficos.

Panorama social de América Latina 2000-2001 (LC/G.2138-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.II.G.141, CEPAL, Santiago de Chile, octubre 2001, 330 páginas.

La edición 2000-2001 del *Panorama social de América Latina* provee nuevas estimaciones sobre la magnitud de la pobreza en los países de la región, basadas en las encuestas de hogares realizadas alrededor de 1999, junto con entregar resultados recientes sobre la distribución del ingreso y la estructura del empleo y el desempleo. Asimismo, analiza la cuantía del gasto público destinado a los sectores sociales y examina la situación de las familias latinoamericanas y las principales políticas públicas orientadas a ellas.

En el primer capítulo se presenta un análisis de la evolución de la pobreza y la indigencia durante los últimos años y se evalúan los logros alcanzados en este aspecto por los países de América Latina. Además, se describen algunos rasgos básicos del perfil de los hogares pobres, y se discute acerca de la factibilidad de reducir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema en la región, conforme a la meta trazada para el año 2015 por la Cumbre del Milenio.

Sobre la base de diversos indicadores, el segundo capítulo analiza la situación de los países de la región según su grado de desigualdad en la distribución del ingreso, y su evolución reciente. Se destaca que, si bien muchos de ellos lograron expandir su economía y aumentar considerablemente el gasto social durante los años noventa, América Latina no consiguió modificar sustancialmente la elevada concentración del ingreso que la caracteriza.

En el tercer capítulo se examina la dinámica del empleo y el desempleo, y por primera vez se presentan antecedentes agregados para el conjunto de los países latinoamericanos, con el fin de destacar las principales tendencias en materia de oferta y demanda laboral, segmentación del mercado de trabajo y evolución y características del creciente desempleo abierto que afecta a un considerable número de países.

En el cuarto capítulo se hace un balance de la evolución del gasto público social. Se destacan los factores que contribuyeron al importante aumento del gasto social por habitante durante la década pasada, y se examina su comportamiento en las coyunturas de expansión y contracción del crecimiento económico. Además, se proveen antecedentes sobre la evolución del gasto público social en distintos sectores (educación, salud, seguridad social y vivienda) y su impacto en la distribución del ingreso.

Finalmente, en el capítulo quinto, dedicado a la agenda social, se proporcionan antecedentes cuantitativos acerca de los cambios en la estructura de la familia en los países latinoamericanos, destacándose la relación entre ésta, las transformaciones demográficas y la participación femenina en el mercado laboral. También se examina la institucionalidad social encargada de diseñar y ejecutar las políticas referidas a la familia, y su articulación con otras políticas públicas.

Esta edición del *Panorama social de América Latina* se acompaña también de un anexo estadístico que contiene 48 cuadros con indicadores referidos a una amplia gama de fenómenos sociales.

Otras publicaciones

El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe (LC/G.2116/Rev.1-P), Libros de la CEPAL, N° 60, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.II.G.68, CEPAL/HABITAT, Santiago de Chile, mayo de 2001, 160 páginas.

La finalidad de este documento fue servir de insumo en los trabajos de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe —celebrada en Santiago de Chile, del 25 al 27 de octubre de 2000—, una reunión preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat.

En el documento se revisan distintos aspectos del cuadro territorial, urbano y habitacional de América Latina y el Caribe, con el objeto de determinar los principales desafíos que enfrenta la región en avance hacia la consolidación del espacio regional como ámbito de encuentro y complementación de intereses y esfuerzos nacionales y locales en materia de asentamientos humanos. Se analizan los diversos procesos sociales, económicos, ambientales, políticos e institucionales que se dan en los países y se identifican los retos que en cada caso implica el desarrollo de las potencialidades existentes.

En primer lugar, se considera la evolución reciente de la urbanización en América Latina y el Caribe, proceso que ha sido y

sigue siendo un poderoso modelador del espacio regional. A continuación se examina la forma en que se expresan los procesos sociales en el territorio, así como las tareas pendientes para que éste se convierta en un efectivo espacio de integración social. Se determina luego la importancia que hoy adquieren las fuerzas económicas en la configuración del espacio regional y se identifican los desafíos que plantea el logro de una conducción más equilibrada de estos procesos en el futuro cercano. Por otra parte, una mirada desde la perspectiva ambiental detecta aquellos aspectos que deben encararse con urgencia para mejorar la calidad de vida de la población, sobre todo en las ciudades. A su vez, se subraya que la necesidad de apoyar la creación de ciudadanía en un continente que afianza su vocación democrática impone otras tareas que el espacio regional debe acoger.

Para alcanzar y mantener un efectivo y equilibrado desarrollo de América Latina y el Caribe, las políticas sobre el hábitat deberán conciliar e integrar los múltiples desafíos que emergen al revisar el espacio regional desde cada uno de los puntos de vista aquí considerados, y articular acciones conjuntas que optimicen los esfuerzos por construirlo. Por lo tanto, el documento concluye con una propuesta de medidas que apuntan a consolidar el espacio regional y que los países podrían adoptar en forma conjunta.

Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina (LC/G.2122-P), Libros de la CEPAL, N°61, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.II.G.23, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2001, 396 páginas.

El libro tiene dos propósitos principales: en lo inmediato, se presentan en él reflexiones y análisis empíricos acerca de los complejos productivos que operan en torno a la producción lechera primaria en diversos países; de modo mediano, sin embargo, y haciendo pie precisamente en esos estudios empíricos, se pretende aportar algunos elementos al debate que tiene lugar actualmente acerca del desarrollo económico de la región, el desarrollo local y rural, y los vínculos que se establecen o se deshacen entre distintos agentes en virtud de los procesos de liberalización, apertura y globalización que se han verificado en la región en los últimos 15 años.

Se oponen aquí, en cierto modo, dos perspectivas: una, más ajustada al ideal propuesto como meta para el desarrollo de América Latina, a saber, la constitución de complejos productivos 'maduros' como camino para un crecimiento económico equilibrado y equitativo; y otra, menos optimista, que sostiene que la región parece alejarse de ese ideal.

Lo cierto es que se ha dado un proceso de formación de cadenas productivas, pero a la vez, en contra de lo que se esperaba, se observa la disolución de muchos eslabones, en particular en lo que atañe a los agentes pequeños y medianos, trátase de productores o de empresas. Paralelamente, parecen acentuarse una serie de particularidades negativas de la región, como el desequilibrio en la localización geográfica de las actividades productivas, la concentración de la propiedad y el traspaso de ésta a empresas extranjeras. Esto último parece poner en tela de juicio el rumbo que lleva el desarrollo de la región. Surge entonces una pregunta fundamental, a saber, si estos cambios son inevitables o si, conservando aquellos elementos positivos que parecen indispensables para la competitividad, es posible reorientarlos de tal modo que la región entre en una senda de mayor equidad social y mejor distribución espacial.

Estas visiones contrastadas quedan recogidas, respectivamente, en la primera y la segunda parte del libro. En la primera se esboza una estrategia de desarrollo en torno a la creación y fomento de complejos productivos, a partir de la exploración, explotación, transformación y comercialización de los recursos naturales de la región. En la segunda, más escéptica, se postula que muchos eslabones productivos, varios de ellos esenciales para un desarrollo endógeno, lejos de fortalecerse, están desapareciendo. Por último, en la tercera parte se estudian los complejos productivos lácteos de cinco países de la región (Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay), para terminar, a modo de contraste, con el examen de un complejo productivo maduro y de larga tradición, el de los Países Bajos. En estos trabajos se analizan, entre otras cosas, las diversas instancias que componen el complejo, es decir, las unidades productivas primarias, la industria elaboradora, las empresas de distribución, sus proveedores de insumos y maquinaria y las instituciones financieras o de investigación, haciendo hincapié en los distintos tipos de agentes que intervienen, las relaciones que establecen entre sí, sus fuentes de información, sus modalidades de aprendizaje y sus formas de asociación.

América Latina y el Caribe: Series regionales y oficiales de cuentas nacionales 1950-1998 (LC/G.2090-P), Cuaderno Estadístico de la CEPAL, N° 27, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.II.G.96, CEPAL, Santiago de Chile, junio de 2001, 128 páginas.

El Cuaderno Estadístico N° 27 contiene series de cuentas nacionales, a precios constantes. Está dividido en cuatro partes y un anexo, e incluye además un disquete con la información anual. La introducción contiene una presentación y descripción metodológica del contenido.

La primera parte presenta un breve resumen descriptivo del Sistema de Cuentas Nacionales a precios constantes, en cuatro capítulos: en el primero se presenta una reseña general del sistema; el segundo está dedicado a las clases de números índices; el tercero, a los períodos de referencia de los índices de precios y de cantidades, y el cuarto, a los métodos generales de cálculo de las series de cuentas nacionales.

La segunda parte corresponde a los cuadros resumen de América Latina y el Caribe, con cifras expresadas en millones de dólares constantes, por sectores de actividad económica y por tipos de gasto comprendidos en el producto interno bruto, a precios de mercado. Para los países de América Latina se incluyen, además, indicadores referentes al producto, el ingreso per cápita y variables relacionadas. Para los del Caribe se presentan resúmenes de su contribución al producto interno bruto regional. Los cuadros por ramas de actividad incluyen 32 países en total, y aquellos por tipos de gasto e indicadores, 19 países. Se presentan cuadros estadísticos con datos decenales para el período 1950-1990 y anuales a partir de 1995.

La tercera parte contiene cuadros sobre producto interno bruto por ramas de actividad y por tipos de gasto para 33 países de América Latina y el Caribe, en moneda nacional a precios constantes, con las series de cuentas nacionales difundidas oficialmente por los gobiernos respectivos.

En el anexo se proveen las herramientas para instalar y utilizar el disquete con series históricas adjunto al cuaderno.

El disquete contiene las series completas, compactadas (tipo ".zip"), año por año, en formato Excel, más el procedimiento de instalación que permite al usuario acceder a todos los cuadros de la

publicación. También se incluyen los textos en formato Word, para mayor facilidad de uso.

Dirección del comercio exterior de América Latina, según la clasificación central de productos provisional de las Naciones Unidas (LC/G.2091-P), Cuaderno Estadístico de la CEPAL N° 28, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.II.G.97, CEPAL, Santiago de Chile, agosto 2001, 517 páginas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe presenta en este Cuaderno Estadístico una aplicación de la Clasificación Central Provisional de Productos de las Naciones Unidas (CCP), aprobada en febrero de 1989 y publicada para que los países miembros y organismos especializados la emplearan en 1990. Esta clasificación tiene como propósito proporcionar un marco de comparación internacional de diversos tipos de estadísticas, relacionada con

los bienes, los servicios y los activos. Esto significa que puede ser utilizada para elaborar estadísticas industriales y cuentas nacionales, estadísticas de los precios, de comercio exterior (incluido el comercio de servicios) y de balanza de pagos.

Las estadísticas que se ofrecen corresponden a las del comercio exterior de bienes transportables de cada uno de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), así como la de ambas agrupaciones bajo el encabezamiento de "América Latina". El período cubierto en la mayoría de los países y América Latina se extiende entre los años 1990 y 1999. En este lapso se analizan las corrientes comerciales de cada uno de los países y de América Latina, según la dirección de su comercio, y también la estructura de esas distintas corrientes, de acuerdo con las categorías más generales que contempla la CCP.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

Véalas en www.eclac.cl/publicaciones

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 2001 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (2001-2002) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

Revista de la CEPAL, número extraordinario: *CEPAL CINCUENTA AÑOS, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, 1998, 376 p.

Informes periódicos institucionales

Situación y perspectivas, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2000-2001, 2001, 44 p.

Current conditions and outlook, Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2000-2001, 41 p.

Síntesis estudio económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000, 1999, 48 p.

Summary Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1999-2000, 1999, 34 p.

Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2000, 112 p.

Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2000, 107 p.

Panorama Social de América Latina, 1999-2000, 312 p.
Social Panorama of Latin America, 1999-2000, 312 p.

La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2000, 256 p.
Foreign investment of Latin America and the Caribbean, 2000, 240 p.

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000, 346 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 1999-2000, 240 p.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe		Economic Survey of Latin America and the Caribbean	
1997-1998,	386 p.	1997-1998,	360 p.
1998-1999,	359 p.	1998-1999,	326 p.
1999-2000,	352 p.	1999-2000,	352 p.
2000-2001,	314 p.	2000-2001	(en prensa)

(Disponibles ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / **Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean** (bilingüe)

1997,	842 p.	1998,	880 p.
1999,	851 p.	2000,	857 p.

(Disponibles ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 p.
- 1 **Manual on economic development projects**, 1958, 2ª ed. 1972, 242 p. (out of stock)
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 p.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 p.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1965-1976, 265 p.
- 4 **Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru**, 1965-1976, 342 p.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 p.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 p.
- 6 **Women and development: guidelines for programme and project planning**, 1982, 3rd ed. 1984, 123 p.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 p.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, Vols. I y II, 1983, 720 p.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 p.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 p.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano. Realidades y perspectivas*, 1986, 216 p.
- 11 **The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects**, 1988, 215 p.

- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 p. (agotado)
- 12 ***Latin America: international monetary system and external financing***, 1986, 405 p. (agotado)
- 13 *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 p.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano. Antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 p.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 2ª ed. 85 p.
- 15 ***ECLAC, 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 p.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 p.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 p.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1988, 201 p.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 654 p.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 p.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 p.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 p.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 p. (agotado)
- 24 ***The environmental dimension in development planning***, 1991, 302 p.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 4ª ed. 1991, 185 p.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 p.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 2ª ed. 118 p.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden***, 1990, 110 p.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 p.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 p.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 p.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 p.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 p. (agotado)
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 p.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 p.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1992, 254 p.
- 32 ***Social equity and changing production patterns: social equity and the environment***, 1991, 254 p.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 p.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1992, 257 p.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 p.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1993, 158 p.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 154 p.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias: la experiencia regional*, 1993, 434 p.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 p.
- 37 ***Family and future: a regional programme in Latin America and the Caribbean***, 1994, 124 p.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 p.

- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación tecnológica*, 1994, 120 p.
- 39 **Open regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic integration as a contribution to changing productions patterns with social equity**, 1994, 103 p.
- 40 América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, 1995, 314 p. (agotado)
- 40 **Latin America and the Caribbean: policies to improve linkages with the global economy**, 1995, 308 p.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 395 p.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 p.
- 42 **Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics**, 1996, 116 p.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 p.
- 43 **The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995**, 1996, 206 p.
- 44 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, 1997, 218 p.
- 44 **The equity Gap. Latin America, the Caribbean and the Social Summit**, 1997, 218 p.
- 45 *La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina*, 1997, 218 p.
- 46 *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, 1998, 180 p.
- 47 *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, 1998, 280 p.
- 47 **The fiscal covenant. Strengths, weaknesses, challenges**, 1998, 290 p.
- 48 *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo, 1999, 238 p.
- 49 *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Sergio Boisier, 1999, 128 p.
- 50 *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias*, 1999, 248 p.
- 51 *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales*, 1999, 584 p.
- 52 *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina*, 1999, 114 p.
- 53 *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño*, M. Beatriz de A. David, Philippe Waniez, Violette Brustlein, Enali M. De Biaggi, Paula de Andrade Rollo y Monica dos Santos Rodrigues, 1999, 127 p.
- 54 *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, 2000, 149 p.
- 55 **Financial globalization and the emerging economies**, José Antonio Ocampo, Stefano Zamagni, Ricardo French-Davis y Carlo Pietrobelli, 2000, 328 p.
- 56 *Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del cono sur*, 170 p.
- 57 *Las mujeres chilenas en los noventa. Hablan las cifras*, 2000, 214 p.
- 58 *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina, Apertura y (des)encadenamientos - Reflexiones en torno a los lácteos*, 2001, 282 p.
- 59 *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, 474 p.
- 60 *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina (en prensa)*
- 61 *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos- Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina*, 2001, 176. P.
- 62 **Equity, development and citizenship. Abridged edition.**
- 63 **Investment and economic reforms in Latin America**, 2001, 186 p.

- 64 *Structural reforms, productivity and technological change in Latin America*, 2001, 143 p.
- 65 *The income distribution problem in Latin America and the Caribbean*, 2001, 169 p.
- 66 *Economic reforms, growth and employment. Labour markets in Latin America and the Caribbean*, 2001, 205 p.

Copublicaciones recientes

En ocasiones la CEPAL, establece convenios para la copublicación de algunos textos de especial interés para empresas editoriales, o para otros organismos internacionales. En el caso de las empresas editoriales, éstas tienen exclusividad para su distribución y comercialización.

Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: Fuentes, efectos y políticas, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comp.), México, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1995.

Hacia un nuevo modelo de organización mundial. El sector manufacturero argentino en los años noventa, Jorge Katz, Roberto Bisang, Gustavo Burachick editores, CEPAL/IDRC/ Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.

Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe / Economic and social trends in Latin America and the Caribbean / Tendencias económicas y sociales en América Latina y el Caribe, CEPAL/IBGE/CARECON RIO, Brasil, 1996.

América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996.

Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. América y El Caribe, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997.

La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

La Igualdad de los Modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, CEPAL/IIIDH, Costa Rica, 1997.

Estrategias empresariales en tiempos de cambio, Bernardo Kosacoff (editor), CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 1998.

Flujos de Capital e Inversión Productiva. Lecciones para América Latina, Ricardo Ffrench-Davis-Helmut Reisen (compiladores). CEPAL/M. Graw Hill, Santiago, 1997.

Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos, Wilson Peres (coord.), CEPAL/Siglo XXI, Buenos Aires, 1998.

Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados, dos volúmenes, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.

Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina, Ricardo Ffrench Davis, CEPAL/Mc Graw-Hill, Santiago, 1999.

La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha, José Antonio Ocampo, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.

La inversión en Chile ¿El fin de un ciclo de expansión?, Graciela Mouguillansky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.

La modernidad problemática: cuatro ensayos sobre el desarrollo Latinoamericano, Ernesto Ottone, CEPAL/JUS, México, 2000.

El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1999.

- Brasil uma década em transição**, Renato Baumann, CEPAL/ CAMPUS, Brasil, 2000.
- Ensayo sobre el financiamiento de la seguridad social en salud*, Tomos I y II, Daniel Titelman y Andras Uthoff, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000.
- Integración regional, desarrollo y equidad*, Armando Di Filippo y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2000.
- Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, Tomos I y II, Ricardo Bielschowsky, CEPAL/RECORD/COFECOM, Brasil, 2000.
- Growth, employment, and equity. The impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean**, Barbara Stallings and Wilson Peres, CEPAL/Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000.
- Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Barbara Stallings y Wilson Peres, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Jürgen Weller, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Jorge Katz, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Inversión y reformas económicas en América Latina*, Graciela Mognillansky y Ricardo Bielschowsky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Samuel Morley, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Tomos I, II y III, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2000.
- Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*, Beatriz David, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los noventa*, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- Crisis financieras en países "exitosos"*, Ricardo Ffrench-Davis (compilador), CEPAL/McGraw Hill, Santiago, 2001.
- Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Rolando Franco (coordinador) CEPAL/Siglo XXI, México, 2001.
- Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Rolando Franco (coord.) CEPAL/Siglo XXI, México, 2001.

Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 p.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 p.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd ed. 1985, 82 p.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 p.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 p.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 p.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 p.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 p.

- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 p.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 p.
- s/n ***Canada and the foreign firm***, David H. Pollock, 1976, 43 p.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 p.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 p.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 p.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 p.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 p.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 p.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2nd ed. 1985, 79 p.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 p.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 p.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3rd ed. 1985, 70 p.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, Armando di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 p.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, Carlos Massad y Roberto Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 p.
- s/n ***United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 p.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 144 p.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 p.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 p.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 p.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, Alberto Fracchia, 1978, 2ª ed. 1983, 60 p.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 p.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 p.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 p.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 p. (agotado)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, Rodolfo Hoffman, 1979, 35 p.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, Carlos Massad, V. García y A. Saih, 1979, 2ª ed. 1984, 61 p.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, Carlos Massad, V. García and A. Saih, 1979, 60 p. (out of stock)

- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 p.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, Germán W. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 p.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 p.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, Alfredo E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 p.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 p.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 p.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, Alvaro Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 p.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 p.
- S/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, Alberto Orlandini, 1980, 2nd ed. 1983, 156 p.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, Juan Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 p.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 p.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 p.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2nd ed. 1984, 57 p.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 p.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 p.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 p.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 p.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 97 p.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 p.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 p.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 p.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 p.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 p.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 p.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, Hernán Santa Cruz, 1985, 77 p.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 p.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 p.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 p.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 p.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 p.

- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 p.
- 54 ***The economic crisis: policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 p.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 p.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 p.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, Eric Calcagno, 1987, 112 p.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 p.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 p.
- 58 ***The evolution of the Latin American economy in 1986***, 1988, 95 p.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 p.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Fernando Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 p.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "black box" to the "empty box"***, Fernando Fajnzylber, 1990, 172 p.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 93 p.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 p.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 p.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 p.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 p.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 p.
- 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 p.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 p.
- 65 ***Structural changes in ports and the competitiveness of Latin America and Caribbean foreign trade***, 1990, 126 p.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1994, 207 p.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 p.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 p.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 p.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin America and Caribbean ports***, 1992, 129 p. (agotado)
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 p.
- 69 ***Public finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 p.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 p.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 p. (agotado)
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 p. (agotado)
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 p.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 p.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 p.

- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1997, 116 p.
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 p.
- 77 **Labour reform and private participation in public-sector ports**, 1996, 160 p.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 174 p.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 p.
- 80 *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, 1998, 200 p.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 p.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 p.
- 83 *Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, 1998, 268 p.
- 84 *El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa*, 1998, 134 p.
- 85 *Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva*, 1999, 190 p.
- 86 *Industria, medio ambiente en México y Centroamérica. Un reto de supervivencia*, 2001, 182 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 p.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 p.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 p.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, (agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 p.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 p.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 p.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 p.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 p.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 p.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 p.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 p.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*
 Vol. I, Exportaciones 1970-1984, 1987, 675 p.
 Vol. II, Importaciones 1970-1984, 1987, 675 p.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 p.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 p.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 p.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2*, 1992, 299 p.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 323 p.

- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación Industrial Internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU)*
Vol. I, Exportaciones, 1985-1991, 1993, 285 p.
Vol. II, Importaciones, 1985-1991, 1993, 291 p.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 p.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 p.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1970-1993*, 1995, 224 p.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 136 p.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 p.
- 25 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1998, 287 p.
- 26 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-1997*, 1998, 124 p.
- 27 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales 1950-1998*, 2001, 136 p.
- 28 *Dirección del comercio exterior de América Latina, según la clasificación central de productos provisionales de las Naciones Unidas*, 2001, 532 p.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 p.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 p.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 p. (agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, Nicolo Gliigo, 1981, 4ª ed. 1984, 130 p.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 p.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 p.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 p.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 p.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 p.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 p.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 p.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 p.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 p.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)*, 1982, 154 p.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 p.

- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 p.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 p.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 p.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2nd ed. 1984, 188 p.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 p.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 p.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 p.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 p.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 p. (agotado)
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 p.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 p.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 p.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 p.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 p.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 p.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 p.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 p.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 p.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 p.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 p.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 p.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 p.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 p.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 p.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 p.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 p.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 p.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 p.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 p.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 p.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 p.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 p.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 p.
- 44 ***Market structure, firm size and brazilian exports***, 1985, 104 p.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 p.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 p.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 p.

- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 p.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 p.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 p.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 p.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 p.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 p. (out of stock)
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 p.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 p.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 p.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 p.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 p.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 p.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 p.
- 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 p.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 p.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 p.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 103 p.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 p.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 p.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 p.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 p.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 p.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 p.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 p.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 p.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 p.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 p.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 p.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 p.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 p.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 p.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 p.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 p.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 p.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 p.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 p.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 p.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 p.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - planning, hazards and pollution***, 1990, 252 p.

- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 p.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 p.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 190 p.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 p.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 p.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 p.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 p.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 p.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 p.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 p.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1992, 150 p.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 p.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 p.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: la experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 p.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 p.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 p. (agotado)
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 p. (agotado)
- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 p.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 p.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 191 p.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 p.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 p.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 p.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 p.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 p.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 p. (agotado)
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 219 p.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 p.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 75 p.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 p.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 p.

Series de la CEPAL

Comercio internacional
Desarrollo productivo
Estudios estadísticos y prospectivos
Financiamiento del desarrollo
Gestión pública
Información y desarrollo
Manuales
Medio ambiente y desarrollo
Población y desarrollo
Política fiscal
Políticas sociales
Recursos naturales e infraestructura
Seminarios y conferencias
Temas de coyuntura
Macroeconomía del desarrollo
Estudios y perspectivas regionales

Véalas en www.eclac.cl/publicaciones

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 41 Julio-septiembre 2001 N° 162

ROBERTO BOUZAS: El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?

MAURIZIO COTTA: Sobre la relación entre partido y gobierno.

ARIEL FISZBEIN: Instituciones, provisión de servicios y exclusión social. Estudio de caso del sector educativo en Buenos Aires.

GASTON GORDILLO: "Un río tan salvaje e indómito como el indio toba": una historia antropológica de la frontera del Pilcomayo.

FERNANDO J. DEVOTO: El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949).

NORMA GIARRACCA, SUSANA APARICIO Y CARLA GRAS: Multitocupación y pluriactividad en el agro argentino: el caso de los cañeros tucumanos.

CRITICA DE LIBROS

ROBERTO GARGARELLA: Seis cuestiones sobre *Democracia*.

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (SSCI, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (AEA); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO). También en varias otras ediciones periódicas y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en diversos índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información disponible en la WEB SITE: www.clacso.edu.ar/~ides. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aróz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856
Correo electrónico: ides@clacso.edu.ar



Revista de economía editada por el
INSTITUTO ARGENTINO PARA
EL DESARROLLO ECONOMICO

REALIDAD ECONOMICA N° 181
1° de julio al 15 de agosto de 2001

Asociación Americana de Juristas
DECLARACION SOBRE LA CRISIS SOCIAL
Rama argentina

Protestas
GENOVA
Carlos M. Vilas

Chile
TREINTA AÑOS DE LA NACIONALIZACION DEL COBRE
José Cademartori

Privatizaciones
AEROLINEAS: EL ESPEJO DE LA ARGENTINA
Mabel Thwaites Rey

California, Brasil, Argentina
CRISIS ENERGETICA Y DESREGULACION
Félix Herrero

PAMI
¿EN EL CAMINO DE LAS AFJP Y AA?
Héctor R. Marteau

Reflexiones
LOS RESULTADOS DE LA CONVERTIBILIDAD
Guillermo Vitelli

Análisis
EL EXCEDENTE ECONOMICO EN LA ARGENTINA
José Sbatella

Entidades empresarias
MESA NACIONAL PYME

Documento Santa Fe IV
ESTRATEGIA NEOCOLONIAL DEL IMPERIO
Beba Balvé - Carlos A. Suárez

Nuevas tendencias
COOPERATIVISMO AGRARIO PAMPEANO
Silvia Gorenstein - Andrea Barbero - Ricardo Gutiérrez

Establecimiento "Las Marías"
EXITO Y OCASO DE UN ESTILO DE GESTION
Pablo J. Schamber

IADE
• **ACTIVIDADES MAYO-DICIEMBRE 2001**
• **EN RESUMIDAS CUENTAS**
45 días de noticias

Suscripción Exterior
Precio del ejemplar (vía aérea) U\$S 18
Suscripción anual (vía aérea) U\$S 130

realidad económica

Revista de economía editada por el
Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)
Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso C1086AAT Buenos Aires
Tel. (54 11) 4381-7380/4381-9337 • Fax (54 11) 4381-2158
e-mail: iade@iade.org.ar • <http://www.iade.org.ar>

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Gonzalo Hernández Licona, Alejandro Werner.
CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Pablo Cloter
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXVIII (3)

México, Julio-Septiembre de 2001

Núm. 271

Luis A. Rivas *Impuestos de tasa fija y composición del gasto público. Algunas consecuencias para el crecimiento a largo plazo*

Christian A. Johnson *Un modelo de intervención cambiaria*

Luis N. Lanteri *Choques externos y reasignación sectorial de recursos. Evidencia para la economía argentina*

José Luis Negrin *Mecanismos para compartir información crediticia. Evidencia internacional y la experiencia mexicana*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$180.00. Número suelto \$60.00. Número suelto atrasado \$40.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, \$26.00 (4.49 dls.)

Precios para otros países (dólares)

	Suscripciones	Números sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: teléfono 52 27 46 70, señora Irma Barrón.

Correo electrónico (E-mail): trimestre@fce.com.mx

Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fce.com.mx>

Integración & Comercio

enero-abril 2001 Año 5

Revista cuatrimestral del INTAL

Indice

N° 13

- Estrategias para una Cooperación/Unión Monetaria
Roberto Zahler
- Estabilidad macroeconómica, comercio e integración
Robert Devlin, Antoni Esteveordal, Paolo Giordano, Josefina Monteagudo y Raúl Sáez
- Una unión monetaria en acción: La experiencia europea
Richard Portes
- La nueva Iniciativa de la Cuenca del Caribe: Impactos y oportunidades
René León y José Manuel Salazar-Xirinachs

NOTAS Y COMENTARIOS

- Doce lecciones de cinco décadas de integración regional en América Latina y el Caribe
Enrique V. Iglesias
- Pasado, presente y futuro de la integración regional
Enrique V. Iglesias
- Las negociaciones de un Area de Libre Comercio de las Américas
Gary N. Horlick y Claire R. Palmer

Integración & Comercio

Revista cuatrimestral en español o inglés
Suscripción válida para el año 2001

Argentina	US\$ 30
Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay	US\$ 35
Resto de América / Rest of America	US\$ 45
Resto del mundo / Rest of the world	US\$ 50

US\$ 30 (precio individual)

LA CARTA MENSUAL INTAL
ha sido incorporada a la página del Intal en Internet
en formato PDF, a partir del número
del mes de enero del año 2000

El pago incluye flete aéreo

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL
Departamento de Integración y Programas Regionales
Banco Interamericano de Desarrollo
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 C1035ABD Buenos Aires, República Argentina
Tel. (54 11) 4 320-1871 Fax (54 11) 4 320-1872
e-mail: int@iadb.org http://www.iadb.org/intal



CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DE CHILE

Año 38

Agosto 2001

N° 114

**ECONOMÍA DE LA POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO:
ESTUDIOS SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Norman Hicks, Alberto Valdés
Editores Especiales

**POBREZA EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS
(1986-1998) Y DETERMINANTES**
*Quentin Wodon, Rodrigo Castro-Fernández,
Kihoon Lee, Gladys López-Acevedo, Corinne
Siaens, Carlos Sobrado, Jean-Philippe Tre*

**PARA ESCAPAR DE LA TRAMPA DE LA POBREZA EN
AMÉRICA LATINA: EL PAPEL DE LOS FACTORES
FAMILIARES**
Enrique Aldaz-Carroll, Ricardo Morán

**POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE
1987-1998. NUEVA EVIDENCIA**
*Dante Contreras, Osvaldo Larrañaga, Julie
Litchfield, Alberto Valdés*

**¿EDUCACIÓN O INFLACIÓN? LA MICRO Y
MACROECONOMÍA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN
BRASIL DURANTE 1981-1995**
Francisco H. G. Ferreira, Julie Litchfield

**¿ALIVIAN LA POBREZA LOS PROGRAMAS AGRÍCOLAS DE
MÉXICO? EVIDENCIA DESDE EL SECTOR DEL EJIDO**
Louise Cord, Quentin Wodon

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 2001 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	12.000
América Latina	US\$	44 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	54 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	4.000
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:
Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Economía
Oficina de Publicaciones
Teléfonos: 686-4314; 686-4312
Casilla 76, Correo 17, Santiago
CHILE
FAX 56-2-5521310
echamorr@volcan.facea.puc.cl
Dirección WEB: <http://sol.facea.puc.cl/cuadernos>

Cuadernos de Economía
Pontificia Universidad Católica de Chile
Derechos reservados
Inscripción N° 63.967

(autorizada su reproducción con mención de las fuentes)

Gestión y Política Pública

VOLUMEN X, NÚMERO 2
SEGUNDO SEMESTRE DE 2001

Gestión y política pública

- Susan Rose-Ackerman** INTRODUCCIÓN
- Gerald Caiden** TENDENCIAS ACTUALES EN LA
ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO
- Mohammad Mohabbat
Khan** PROBLEMAS DE LA
DEMOCRACIA: REFORMA
ADMINISTRATIVA Y
CORRUPCIÓN
- Arturo del Castillo** EL SOBORNO: UN MARCO
CONCEPTUAL PARA SU
ANÁLISIS
- María González de Asís** CONSTRUCCIÓN DE
COALICIONES PARA LUCHAR
CONTRA LA CORRUPCIÓN
- James B. Jacobs
y Frank Anechiarico** SOBRE LOS COSTOS Y
BENEFICIOS DEL CONTROL DE
LA CORRUPCIÓN
- Janos Bertok** CONSTRUCCIÓN DE UNA
INFRAESTRUCTURA ÉTICA: LAS
EXPERIENCIAS RECIENTES DE
LOS PAÍSES DE LA OCDE

Numeralia

- Arturo del Castillo** FUNDAMENTOS DE LA
INVESTIGACIÓN EMPÍRICA
RECIENTE SOBRE CORRUPCIÓN

CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y DOCENCIA ECONÓMICAS



ISSN: 0185-0458

economía mexicana

NUEVA ÉPOCA

vol. X, núm. 2, México,
segundo semestre de 2001

ARTÍCULOS

- Fernando Aportela** *Efectos de los ciclos de
crédito en México sobre la
tasa de ahorro de los
hogares, 1989-1996*
- Alejandro Díaz de León
y Laura Greenham** *Política monetaria y tasas
de interés: experiencia
reciente para el caso de
México*
- Bernardo González-
Aréchiga, Francisco
Venegas-Martínez y
Jaime Díaz Tinoco** *Riesgo cambiario, brecha de
madurez y cobertura con
futuros: análisis local de
valor en riesgo*
- Liliana Meza González** *Wage Inequality and the
Gender Wage Gap in Mexico*
- Vicente Germán Soto** *Importancia relativa de los
coeficientes y las transac-
ciones de una estructura
insumo-producto*

NOTA

- Fausto Hernández Trillo
y Omar López Escarpulli** *La banca en México,
1994-2000*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y DOCENCIA ECONÓMICAS





Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer

CIEDLA

Centro Interdisciplinario de Estudios
sobre el Desarrollo Latinoamericano

CONTRIBUCIONES

ALCA Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

TEMAS

ALCA y la integración
latinoamericana. La situación
post-Quebec

*Dieter W. Benecke y Alexander
Loschky* _____

La política de los Estados Unidos
frente a la integración continental

Riordan Roett _____

Expectativas latinoamericanas
respecto a los Estados Unidos
y el ALCA

Jorge Castro _____

La relación entre el Mercosur y la
Unión Europea: Una perspectiva
del sentido estratégico de la
negociación interregional

Félix Peña _____

La Argentina y su experiencia de
integración comercial en América
Latina

Marcela Cristini _____

ENSAYOS - DOCUMENTOS Y HECHOS

Redacción y Administración: CIEDLA, L. N. Alem
690, P. 20° C1001AAO Buenos Aires, República Argentina
Teléfono (5411) 4313-3522 • Fax (5411) 4311-2902
e-mail: kas-ciedla@kas-ciedla.org.ar - www.kas-ciedla.org.ar

3/2001

Trayectorias

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Directora: Esthela Gutiérrez Garza

Consejo Editorial: Mario Cerutti, Enrique Florescano, Pablo González
Casanova, Sergio Elías Gutiérrez, Gilberto Guevara Niebla, José María
Infante, Lucrecia Lozano, Jorge Meléndez, Roberto Reboloso, Manuel
Ribeiro, Humberto Salazar Herrera, René Villarreal.

Año 3

Número 6

mayo-agosto de 2001

DOSSIER: GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

La razón del poder. Transición y gobernabilidad en América Latina
por Esthela Gutiérrez Garza

Los signos de la transición. El proceso mexicano en el contexto de América Latina

Aproximación a los componentes sustantivos para un ejercicio comparativo de la transición mexicana con otras experiencias de América Latina.
por Luis Maira

Una historia de nunca acabar. Gobernabilidad y reformas económicas en la Argentina

Uno de los problemas centrales en la Argentina de los últimos años: la incapacidad para generar un eje de conducción política coherente.
por Antonio Camou

República aérea y autoritarismo. Controversia del proyecto bolivariano

El proceso de transición democrática en Venezuela, la figura de Hugo Chávez y la controversia sobre la autenticidad del carácter bolivariano de la revolución.
por Freddy Mariñez Navarro

La violencia política en el Perú

Algunas de las causas más importantes de la violencia política peruana residen en un contexto en el que convergen factores sociales, demográficos y económicos, entre otros.
por H.F.C. Mansilla

TEORÍA

De Marx al ecosocialismo

La loca carrera por las ganancias, la lógica productivista y mercantil de la civilización capitalista-industrial nos conduce a una catástrofe ecológica de proporciones incalculables.
por Michael Löwy

ÁMBITO

Paradojas de la pobreza. ¿Nuevos pretextos para mantenerla?

Una aproximación argumental que pretende explicar la evolución de las desigualdades y de pobreza absoluta.
por Blandine Destremau y Pierre Salama

MEMORIA VIVA

La historia abierta. Memorias y visiones de un testigo

Entrevista al jurista español Joan Garcés.
por Esthela Gutiérrez

EL TRAYECTO DE LOS DÍAS

Trayectorias, compromisos

por Reyes S. Tamez Guerra, Miguel Ángel Granados Chapa, Gustavo Garza Villarreal, Luis H. Álvarez, Esthela Gutiérrez Garza y Luis J. Galán Wong

Suscripciones: en México \$300.00 (individual), \$400.00 (institucional).
Números sueltos: \$150.00. América Latina y el Caribe: USD \$120.00 (individual), USD \$150.00 (institucional). Resto del mundo: USD \$140.00 (individual), USD \$180.00 (institucional). Avenida Alfonso Reyes N° 4000, Monterrey, N.L., México 64440. Tels. (52 8) 329 4112 y fax: (52 8) 329 4126.
E-mail: trayectorias@ccr.dsi.uanl.mx. Internet: www.uanl.mx/publicaciones/trayectorias

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم عنا من المكتبة التي تفضلها
أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何向联合国出版机构

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。向书店询价或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

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 a la 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-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Genève 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Diciembre 2001 — 2500
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-321932-6

ANDROS IMPRESORES



EN ESTE NUMERO DE LA REVISTA

HOMENAJE A RAUL PREBISCH

Presentación <i>Oscar Altimir</i>	7
Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL <i>David Pollock, Daniel Kerner y Joseph Love</i>	9
Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI <i>José Antonio Ocampo</i>	25
Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas <i>Octavio Rodríguez</i>	41
El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el "ciclo argentino" <i>Arturo O'Connell</i>	53
Las ideas del joven Prebisch <i>Adolfo Gurrieri</i>	69
Raúl Prebisch: Los años de gobierno <i>Roberto Cortés Conde</i>	83
Los mercados y el Estado en la evolución del "manifiesto" de Prebisch <i>Edgar Dosman</i>	89
Las ideas motrices de tres procesos de industrialización <i>Norberto González</i>	107

ARTICULOS

Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil <i>Carlota Pérez</i>	115
Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional <i>Jorge Katz y Giovanni Stumpo</i>	137
Participación de los pobres en los frutos del crecimiento <i>Mario La Fuente y Pedro Sáinz</i>	161
Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos <i>Rubén Kaztman</i>	171
El empleo en América Latina, base fundamental de la política social <i>Barbara Stallings y Jürgen Weller</i>	191
El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional <i>María Angélica Larach</i>	211
Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector farmacéutico <i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	227
Publicaciones recientes de la CEPAL	247