

REVISTA

*de la*

COMISION  
ECONOMICA  
PARA  
AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE

C E P A L

A G O S T O 1 9 9 3

50



NACIONES UNIDAS

**REVISTA**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO 50**  
**AGOSTO 1993**

**SANTIAGO DE CHILE**

**ANIBAL PINTO**  
*Director*

**EUGENIO LAHERA**  
*Secretario Técnico*



**NACIONES UNIDAS**

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

### Notas explicativas

*En los cuadros 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., 1970/1971.
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 1971-1973, 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.

LC/G. 1767-P
Agosto 1993

<b>Publicación de las Naciones Unidas</b>
ISSN 0251 – 0257
ISBN 92-1-321389-1

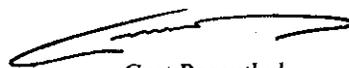
La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, NY 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les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

## El número 50 de la *Revista de la CEPAL*

La *Revista de la CEPAL* se comenzó a publicar a mediados de 1976. En ella se cruzaban dos vertientes: la *Revista* continuaba con la antigua tradición del *Boletín económico de América Latina* de examinar diversos temas de interés para el desarrollo económico latinoamericano y caribeño ante un público lector probablemente más amplio del que tenía acceso a los documentos oficiales de la CEPAL, y además ofrecía al personal profesional de la Comisión una vía para publicar sus reflexiones de su puño y letra, oportunidad que no suele brindar el trabajo anónimo y de equipo de la Secretaría.

Hoy, después de casi 17 años de publicación ininterrumpida, primero bajo la dirección de Raúl Prebisch y, a partir de 1986, bajo la de Aníbal Pinto, se publica el N° 50 de la *Revista*. Gracias en gran medida a estas personalidades tan estrechamente vinculadas a la vida institucional de la CEPAL y a sus respectivos colaboradores, incluidos los secretarios técnicos, desde Adolfo Guirrieri hasta Eugenio Lahera, esta publicación ha cumplido cabalmente sus propósitos. De hecho, la *Revista* ha sido un foro abierto a todas las corrientes de pensamiento, destinado principalmente a los funcionarios del sistema de la CEPAL, aunque no sólo a ellos, y que ha logrado mantener un alto nivel de excelencia técnica junto con la relevancia que da el análisis de temas de actualidad. Además, su difusión se ha ido ampliando cada vez más, tanto en español como en inglés.

Por eso, celebramos este hito en la historia de una valiosa publicación y confiamos en que mantendrá e incluso superará el nivel alcanzado hasta ahora.



Gert Rosenthal  
Secretario Ejecutivo



## SUMARIO

<b>En memoria de Pedro Vuskovic</b>	<b>9</b>
<i>Jacobo Schatan</i>	
<b>La Integración regional en los años noventa</b>	<b>11</b>
<i>Gert Rosenthal</i>	
<b>El resurgimiento de la Integración y el legado de Prebisch</b>	<b>21</b>
<i>José Manuel Salazar</i>	
<b>La liberalización comercial en América Latina</b>	<b>41</b>
<i>Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis</i>	
<b>Crecimiento, crisis y viraje estratégico</b>	<b>63</b>
<i>Joseph Ramos</i>	
<b>Falla del mercado y política tecnológica</b>	<b>81</b>
<i>Jorge M. Katz</i>	
<b>Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio</b>	<b>93</b>
<i>Paulo Nogueira Batista Jr.</i>	
<b>El financiamiento en los procesos de descentralización</b>	<b>109</b>
<i>Dolores María Rufián Lizana</i>	
<b>Migración intrarregional de mano de obra calificada</b>	<b>127</b>
<i>Jorge Martínez</i>	
<b>Ciencias sociales y realidad social en Centroamérica</b>	<b>147</b>
<i>Andrés Pérez</i>	
<b>Formación histórica de la estratificación social en América Latina</b>	<b>163</b>
<i>Enzo Faletto</i>	
<b>Estructura socioeconómica y comportamiento colectivo</b>	<b>181</b>
<i>Rodrigo Baño</i>	
<b>Clasificación por autores y temática de los artículos publicados en la Revista de la CEPAL, del número 1 al 50</b>	<b>201</b>
<b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>	<b>237</b>
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>238</b>



## En memoria de Pedro Vuskovic

*Para quienes compartimos con Pedro Vuskovic una experiencia de amistad y colaboración profesional a lo largo de muchos años, la noticia de su fallecimiento en México nos ha provocado un sentimiento de profundo pesar. No sólo por las circunstancias mismas de su muerte, al cabo de una cruel enfermedad que fue minando gradualmente su capacidad física —aunque no la intelectual— sino por la pérdida de un latinoamericano de gran valía, de un maestro formador de numerosas generaciones de jóvenes de nuestro continente, y del compañero de tantas jornadas de lucha intelectual y política.*

*Pedro ingresó a la CEPAL en 1950, prácticamente desde los inicios de la institución. Por espacio de casi 20 años realizó en su seno una brillante labor profesional, habiendo culminado su carrera en ella como Director de la División de Desarrollo. Sus aportes fueron decisivos para la estructuración y difusión del pensamiento cepalino, en una época en la que bullían las inquietudes de una pléyade de talentosos economistas y otros científicos sociales. Eran los años de la posguerra, los cincuenta y los sesenta, cuando era menester "construir" a América Latina. Y Pedro Vuskovic colocó muchos ladrillos en esa colectiva construcción teórico-política que ha tenido tanta trascendencia para los países de la región. Coetáneamente, fue profesor en los programas de capacitación de la CEPAL y del ILPES, a la vez que impartía clases en la Escuela de Economía y en la de Sociología de la Universidad de Chile, así como en la Escuela de Economía de la Universidad de Concepción.*

*Al retirarse de la CEPAL se incorporó de lleno a la actividad académica, desempeñándose como Director del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, para luego pasar a ocupar un lugar de primer plano en la política chilena. En noviembre de 1970 fue designado Ministro de Economía por el Presidente Salvador Allende y en junio de 1972 pasó a ocupar el cargo de Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, con rango de Ministro, el que desempeñó hasta septiembre de 1973.*

*Cuando las circunstancias políticas lo llevaron al exilio en México, país que lo acogió generosamente, como a tantos otros latinoamericanos que enfrentaban problemas similares, Pedro siguió desarrollando una importante labor académica, primero en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, donde dirigió el Instituto de Estudios Económicos de América Latina, y posteriormente en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde fue designado Coordinador de un programa de estudios sobre pobreza y alternativas de desarrollo en diversos países de Latinoamérica.*

*Aun cuando será recordado por su importante actuación política, su labor como académico y economista debe ser especialmente destacada.*

*Junto con ser un expositor brillante, metódico e incisivo, que dominaba sus temas con gran sapiencia y amplitud, Pedro sentía un especial regocijo de estar con la juventud, estimularla intelectualmente y ser estimulado por ella. Las muchas generaciones de estudiantes latinoamericanos que tuvieron la fortuna de ser sus alumnos pueden dar testimonio de ello.*

*A su vocación de investigador y maestro, Pedro Vuskovic unía una profunda sensibilidad política y social, que lo llevó a tomar como propia la causa de los pobres y los desamparados de América Latina, cuya situación pudo conocer muy tempranamente en su vida a través de los numerosos trabajos que realizó dentro del ámbito de la CEPAL. Fue tenaz y consecuente en sus ideas y principios, y luchó por ellas en todas las arenas en que estuvo situado —académicas y políticas— hasta el final de su vida.*

*Quienes fuimos sus amigos y colegas recordamos también su bonhomía, sentido del humor y gran calidad humana, rasgos que iban unidos a una lealtad a toda prueba a sus principios valóricos. Nuestra despedida es con emoción; Pedro Vuskovic nos deja un legado de recuerdos y enseñanzas que tendremos siempre presentes.*

*En nombre de sus amigos y colegas,*

Jacobo Schatan  
Ex Director de la División Agrícola  
Conjunta CEPAL/FAO



# La integración regional

## *en los años noventa*

---

**Gert Rosenthal**

*Secretario Ejecutivo de la  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe  
(CEPAL).*

El renovado interés que despiertan las potencialidades de la cooperación intrarregional hoy en América Latina y el Caribe se ha expresado en numerosos acuerdos de comercio preferencial y en intentos de formar zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes. Se ha planteado incluso la posibilidad de dar un alcance hemisférico a los acuerdos de libre comercio. Esta plétora de propuestas lógicamente suscita numerosas interrogantes. ¿A qué se debe este renovado interés? ¿En qué se diferencian los esquemas que ahora se adoptan de aquéllos de los años sesenta y setenta, como para pensar que no tropezarán con los mismos obstáculos y dificultades que los de otrora? ¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos más idóneos para impulsar la integración intralatinoamericana? ¿Qué caracteriza a las distintas categorías de compromisos de integración, como las zonas de libre comercio, las uniones aduaneras y los mercados comunes? ¿Es factible impulsar zonas de libre comercio entre países con grados de desarrollo o políticas macroeconómicas muy disímiles? ¿Conviene impulsar la gradual convergencia de todas estas iniciativas en un solo esquema de alcance regional? Y, la pregunta más importante: ¿cuán funcional es la integración para las estrategias y políticas de desarrollo adoptadas por cada uno de los países de la región? Las diversas secciones de este artículo intentan ofrecer respuestas, acaso tentativas, a estas interrogantes.

# I

## Introducción

En los últimos años, y en respuesta tanto a los efectos de la prolongada crisis de los ochenta como a mutaciones en el panorama internacional, se ha observado en América Latina y el Caribe una capacidad reactiva cada vez mayor. Gobiernos y sociedades civiles han buscado nuevas modalidades de adaptarse a las cambiantes circunstancias y de responder a los múltiples desafíos que enfrentan. Una de las muchas expresiones de ese proceso de adaptación es el renovado interés que han despertado las potencialidades de la cooperación intrarregional. En contraste con el ambiente que reinaba frente a los arreglos formales de integración económica en el decenio de 1980, últimamente han proliferado acuerdos de distinta índole, que revelan una gran heterogeneidad, tanto en sus modalidades como en su configuración geográfica.

Se han registrado, en efecto, numerosos arreglos

de comercio preferencial, normalmente en el contexto de los acuerdos de alcance parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980; intentos de formar zonas de libre comercio recíproco (pero sin pretender necesariamente adoptar un arancel común), e intentos de formar uniones aduaneras (zona de libre comercio más un arancel común) o mercados comunes (unión aduanera más la coordinación de algunas políticas macroeconómicas, especialmente en materia cambiaria, tributaria y de tasas de interés). Como un fenómeno inédito, en este período se presentó la posibilidad de darle a los acuerdos de libre comercio un alcance hemisférico: en esa dirección apuntan, en forma selectiva, el Tratado de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (en proceso de ratificación), así como, en forma más general, la Iniciativa de las Américas anunciada a mediados de 1990 por el Gobierno de Estados Unidos.

# II

## El renovado interés en la integración

¿Cómo se explica este repunte del interés en la integración, cuando tan sólo unos años atrás el tema había desaparecido casi de la agenda prioritaria de los gobiernos? Sin duda, el perfeccionamiento de la Comunidad Europea y la concertación de una zona de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos contribuyeron a legitimar los acuerdos tendientes a establecer agrupaciones de comercio preferencial. Por añadidura, el dificultoso y pausado progreso de las negociaciones multilaterales del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ha llevado a muchos gobiernos a avanzar hacia el cumplimiento de los mismos objetivos mediante acuerdos parciales con países afines. Con el fin de compatibilizar estas iniciativas con el GATT, se suele invocar el Artículo 24 de ese acuerdo, que permite el establecimiento de agrupaciones comerciales entre países que se con-

ceden preferencias recíprocas, sin hacerlas necesariamente extensivas al resto de los países.

En América Latina y el Caribe, varios fenómenos adicionales contribuyen a realzar la legitimidad que la idea misma de la integración ha adquirido a nivel internacional. Algunos son reactivos a la posibilidad de extender la zona de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá a México y, eventualmente, a más países de la región. Otros surgen como fenómenos peculiares. Entre estos últimos destacan la gradual convergencia de los modelos económicos aplicados, la creciente afinidad política entre gobiernos civiles y democráticamente electos, la disminución de los costos potenciales de la desviación de comercio gracias a la creciente liberalización comercial registrada en casi todos los países de la región y, en general, la estimación *a priori* de que los potenciales beneficios de estos acuerdos excederán con creces sus posibles costos.

### III

## La inserción internacional y los compromisos integradores

También cabe examinar los compromisos integradores recientes en el contexto más amplio de los ingentes esfuerzos llevados a cabo por todos los gobiernos de la región para mejorar su inserción en la economía internacional. Esta ha sido su respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias de la estrategia pretérita de industrialización aplicada en numerosos países. En los últimos tiempos, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer.

Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos de comercio intrarregionales no desempeñaban un papel relevante en los intentos de mejorar la inserción internacional; más bien, sostienen algunos, conducían a lo opuesto. En primer lugar, porque se arraigó la percepción de que eran útiles para la industrialización sustitutiva de importaciones, pero no en un esfuerzo exportador; en algunos casos se llegó a pensar que hasta impedían el avance hacia una mayor competitividad internacional. En segundo lugar, el mercado regional de América Latina y el Caribe en conjunto era de menores dimensiones que el de las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y de bajo o nulo crecimiento. A juicio de numerosos gobiernos lo que correspondía, entonces, era concentrarse en acceder a los mercados de gran tamaño y dinamismo.

Esta visión empezó a cambiar por las razones antes enumeradas y, sobre todo, porque ya existe información suficiente para demostrar que los compromisos integradores entre un grupo de países no son por fuerza incompatibles con la meta de fundar una economía internacional más abierta y transparente. En efecto, en los últimos tiempos empezó a ganar aceptación, tanto en círculos académicos como gubernamentales, la idea de que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al libre intercambio de bienes y servicios, no excluía necesariamente los compromisos integradores y que éstos incluso podrían facilitar su consecución.

Ese planteamiento es plausible. Desde el punto de vista conceptual, los compromisos integradores pueden contribuir a la realización de las tareas centrales que contempla la agenda prioritaria del desarrollo regional. Esta aseveración se fundamenta en algunos argumentos bien conocidos, entre los que resaltan el aporte potencial de los mercados ampliados al incremento de la eficiencia (como resultado de las economías de escala y de la eliminación o disminución de las rentas monopólicas) y a la innovación y el progreso técnico, así como su efecto sobre los niveles de inversión. Además, en ese razonamiento está implícito el supuesto de que los costos potenciales de la desviación del comercio tenderán a disminuir marcadamente en un ambiente de liberalización comercial generalizada.

Por otra parte, los convenios intrarregionales y los eventuales acuerdos de alcance hemisférico deben concebirse como elementos que faciliten alcanzar una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios. Al mismo tiempo, cabe reconocer que existe el riesgo de que la configuración de "bloques" económicos entre países desarrollados conduzca a un mundo fragmentado, en el que predomine el libre comercio dentro de esas agrupaciones y un intercambio más reglamentado entre ellas.

Llama la atención el hecho de que la integración latinoamericana y caribeña se justifica —si bien por razones distintas— tanto en el caso de que la formación de grandes agrupaciones entre países desarrollados tienda a propiciar una economía mundial integrada como en el de que contribuya a su fraccionamiento. En el primer caso, se contribuiría a alcanzar el objetivo postulado por todos los gobiernos de la región en las negociaciones de la Ronda Uruguay; en el segundo, al menos se estaría dentro de una de las agrupaciones de una economía internacional fragmentada. En ese sentido, desde el punto de vista regional, la integración también se perfila como una forma de diversificar los riesgos en una economía internacional preñada de incertidumbres.

## IV

### Principales rasgos de los nuevos compromisos integradores

Si se pretende describir los esquemas de integración, cabe preguntarse primero de qué tipo de integración se trata. Las experiencias en el mundo desarrollado son muy variadas. Así, por ejemplo, las características de los amplios acuerdos de la Comunidad Europea, tendientes a configurar una economía de dimensión regional, distan mucho de las del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. En el Este asiático, donde no existen acuerdos formales de integración, se está produciendo sin embargo una profundización del comercio recíproco sustentado en la apertura comercial y la cercanía geográfica, y consolidado por inversiones recíprocas. En este último esquema, la cercanía geográfica y los menores costos de transacción son los factores que determinan implícitamente las preferencias entre los países de la región, y que contribuyen a la formación de otro "bloque" de países interdependientes.

En el mismo orden de ideas, el panorama latinoamericano y caribeño contemporáneo está repleto de acuerdos con características y contenidos muy disímiles. A riesgo de incurrir en simplificaciones, en el ámbito de las preferencias comerciales se distinguen al menos cuatro tipos de arreglos definidos según el grado de compromiso entre las partes. La categoría más simple comprende los acuerdos para desgravar una lista de productos, a los que se otorga tratamiento arancelario preferencial con respecto a productos similares originarios de terceros países. Este tipo de convenio, de alcance bilateral o multilateral, no entraña mayores requisitos en materia de coordinación de políticas económicas.

Los del segundo tipo apuntan a la desgravación comercial amplia, por lo que la negociación se centra en las listas de excepciones y no en las de productos que se desea liberalizar. El resultado es la creación de una zona de libre comercio carente de un nivel común de protección frente a terceros, donde podría darse el caso de que productos proceden-

tes del resto del mundo, ingresaran indirectamente al país con aranceles más altos, aprovechando los aranceles más bajos de los demás países miembros de la zona de libre comercio; para ello se importan a estos últimos los productos correspondientes, y luego se reexportan a otro país, al amparo del acuerdo de libre comercio. Para evitar este flujo indirecto de importaciones provenientes del resto del mundo, el procedimiento convencional es establecer normas de origen para los productos que son objeto de libre comercio, a los que se les exige cierto grado de transformación o alguna proporción de contenido nacional.

Pertencen a la tercera categoría los que incorporan a la zona de libre comercio un arancel común, para evitar distorsiones de precios relativos resultantes de diferencias de costos atribuibles a los aranceles aduaneros. La conveniencia de acordar un arancel externo común entre los miembros del esquema de integración —lo que constituiría la principal diferencia entre una unión aduanera y una zona de libre comercio— dependerá de las características de los países involucrados. Suponiendo que los niveles sean bajos, los aranceles comunes se justificarán más en el caso de países que posean un alto grado de comercio recíproco y estructuras económicas similares. Si así fuera, la aplicación de aranceles diferenciados a los diversos productos crearía desigualdades en los niveles de protección efectiva de cada parte y se generarían condiciones propicias para denunciar prácticas de comercio desleal y establecer restricciones al comercio, a la vez que se incentivaría el contrabando.

En el cuarto tipo de acuerdos, a la zona de libre comercio y al arancel común se agrega un programa de armonización de políticas macroeconómicas, con el fin de evitar distorsiones de los precios relativos derivadas de diferencias de costos imputables al tipo de cambio, subsidios a la exportación, niveles tributarios y tasas de interés.

## V

### Algunos requisitos

De lo anterior se desprende que el grado de compromiso que las partes estén dispuestas a asumir depende de su nivel de interdependencia económica, de su afinidad en materia de gestión macroeconómica y política, del grado de complementariedad entre sus estructuras económicas y estadios de desarrollo, de la confianza que exista entre las partes y de muchos otros factores. Las consecuencias económicas de cada tipo de arreglo, en términos de costos y beneficios potenciales, varían de una situación a otra.

Todo lo anterior subraya la complejidad de los múltiples arreglos que actualmente coexisten en la región, lo que lleva a preguntarse si conviene insistir en una eventual convergencia de todos ellos o si, por el contrario, sería preferible permitir que surja una variedad de acuerdos que refleje las diferentes situaciones que, de hecho, existen en la región. Lo segundo pareciera ser más realista, al menos en el futuro previsible, aunque convendría impulsar la adopción

de algunas normas comunes respecto de la aplicación de mecanismos e instrumentos, con el fin de facilitar cualquier posterior iniciativa de ampliar el ámbito geográfico de los acuerdos existentes.

Pero lo que es cierto para América Latina en conjunto no por fuerza es válido para procesos subregionales en los cuales ya se ha generado un elevado nivel de interdependencia económica. El hecho por ejemplo, de que en Centroamérica algunos países al parecer quieren avanzar con mayor celeridad que otros, podría en determinado momento comprometer la consolidación del proceso subregional. Hay, entonces, un límite a la factibilidad de que surjan múltiples acuerdos dentro de un proceso subregional. Ese límite se encuentra cuando los compromisos que desean adquirir algunos países afectan de manera adversa los compromisos existentes entre la totalidad de los países que participan en un proceso subregional de integración.

## VI

### Mecanismos e instrumentos

#### en el ámbito comercial

En materia de mecanismos e instrumentos, la formación de subregiones económicas congruentes con el multilateralismo impone ciertos requisitos relativos al contenido de los acuerdos bilaterales y subregionales que se están adoptando; básicamente, se trata de que sus normas y códigos se atengan a las disposiciones del GATT, instrumento al cual hoy adhiere la vasta mayoría de los países de la región.

El denominador común de los arreglos integradores es que buscan la desgravación comercial, con vistas a configurar una zona de libre comercio. En los acuerdos suscritos en años recientes se aprecia su proclividad a abarcar una amplia gama de productos, lo que lleva a centrar la negociación en las listas de excepciones y no en las de productos que se pretende liberalizar. Además, las ramas o productos excluidos tienden a limitarse a los considerados "sensibles",

como la industria automotriz en México o los cereales en muchos países.

La preferencia arancelaria normalmente se materializa mediante un cronograma de desgravación que, a partir de aranceles máximos, conduzca, gradualmente, hacia una plena liberalización comercial (arancel cero) entre las partes. Estos acuerdos también deben prever reglas de origen precisas, para facilitar las operaciones aduaneras y evitar la importación indirecta de productos, así como mecanismos de salvaguardia transparentes, no discriminatorios ni transitorios, y procedimientos ágiles y claros para zanjar controversias comerciales. Los convenios suelen complementarse con compromisos que apuntan a la gradual eliminación de las trabas no arancelarias al comercio, así como a otros temas que son propios de la agenda del GATT, como el comercio de servicios

y normas comunes en materia de propiedad intelectual.

Si los acuerdos se limitan a la creación de una zona de libre comercio, y también si dan origen a importantes flujos de intercambio recíproco, existe propensión a ampliar su alcance para evitar que diferencias de precios derivadas de la disparidad de situaciones entre los países contratantes —aranceles aduaneros, subsidios a la exportación, niveles tributarios, tasas de interés— contribuyan a distorsionar los precios relativos e influyan en la localización de nuevas actividades productivas para abastecer el mercado ampliado.

Es por eso que las partes de un convenio tendiente a favorecer el comercio, la inversión y la cooperación recíprocos podrían considerar necesario establecer un arancel común y armonizar ciertas políticas macroeconómicas (Mercosur, Mercado Común Centroamericano, Comunidad del Caribe, Grupo Andino). Si bien estas medidas conducirían a condiciones convergentes en cada uno de los espacios nacionales que forman parte del conjunto, también entrañan una mayor subordinación de la política interna en aras de los compromisos integradores.

En el mismo orden de ideas, en algunos de estos acuerdos se prevé la gradual eliminación de subsidios a las exportaciones y de cargas fiscales discriminatorias, la eliminación de obstáculos al comercio exterior en materia de transporte, y la adopción de compromisos sobre servicios e inversión. En el caso del tratado de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, también se observa un marcado énfasis en los acuerdos sobre propiedad intelectual, defensa del medio ambiente y derechos laborales.

Con todo, lo anterior no significa que, conforme avance el cumplimiento de los compromisos asumidos, el proceso transite fatalmente hacia nuevos y más profundos grados de compromiso. Más bien, la experiencia de los años sesenta sugiere que no hay base para tener una visión lineal de los compromisos integradores, en el sentido de que éstos evolucionen hacia niveles cada vez más profundos de interdependencia.

Finalmente, los acuerdos en materia arancelaria a veces se complementan con otras acciones —por ejemplo, en el ámbito de las compras gubernamentales— que tienden a dar preferencia a la adquisición de bienes y servicios originarios de los países signatarios.

## VII

### Otros mecanismos de la integración

Como ya se dijo, hoy existe una tendencia generalizada a considerar la combinación de mercados como el eje de los acuerdos integradores. Esto frecuentemente da origen a críticas sobre la exagerada importancia que se otorga a los arreglos comerciales, en detrimento de otras potencialidades de la integración. En ese sentido, cabría recordar, primero, que estos arreglos se conciben no tanto con el propósito de incrementar el intercambio comercial, como con el de estimular la producción y elevar la productividad.

En segundo lugar, no excluyen la posibilidad de impulsar otras iniciativas más específicas de cooperación; más bien tenderían a fortalecerla. Por ejemplo, la concertación de proyectos conjuntos destinados a mejorar la infraestructura y los servicios de transporte, los sistemas de generación y distribución de energía eléctrica, la investigación tecnológica y la capaci-

tación de recursos humanos, sobre todo en áreas de alta especialización, entraña beneficios potenciales obvios para todas las partes comprometidas.

Asimismo, la instrumentación de los acuerdos suscritos se verá facilitada por la adopción de programas concretos y permanentes de promoción comercial y de inversión. En los últimos tiempos los encuentros empresariales, las actividades de divulgación y las entidades de fomento han contribuido a promover las coinversiones y a intensificar el comercio entre diversos países de la región. También se debe alentar la inversión intralatinoamericana, que podría convertirse en un importante vehículo de innovación tecnológica, cualquiera sea el tipo de acuerdo formal que se haya concertado entre agrupaciones de países.

## VIII

### Acuerdos de alcance hemisférico

No se puede analizar los compromisos integradores contemporáneos sin aludir a un tema que hubiera sido impensable tan sólo diez años atrás: la incorporación de los países latinoamericanos a una zona de libre comercio con países altamente desarrollados, valga decir, en un ejercicio de concesiones recíprocas. Lo que hace factible contemplar siquiera esta posibilidad, desde el punto de vista de los países latinoamericanos, es que el proceso de liberalización comercial unilateral ha llegado a tal punto que los productores nacionales ya se ven enfrentados a la competencia de los productores internacionales más eficientes, haya o no acuerdos formales de integración.

En otras palabras, y a título ilustrativo, probablemente fue más traumático para la industria mexicana pasar del nivel de protección arancelaria infinita de mediados de los años ochenta (como lo era la licencia previa a la importación) a la situación actual de un nivel de protección modesta (del orden del 10%, en promedio), de lo que será pasar de la situación presente a un arancel cero aplicable a las importaciones procedentes de Estados Unidos y Canadá. En compensación, los productores mexicanos recibirán mayor seguridad de acceso al mercado de aquellos países, y la posibilidad de incorporarse a nuevas actividades productivas instaladas para abastecer el ahora ampliado mercado compartido.

Desde luego, también existen riesgos. Muchas

actividades —en ambos lados de la frontera— cederán ante el régimen de mayor competencia; y acaso se tendrá menos margen de maniobra en la gestión de la política macroeconómica. Pero ante un mundo imperfecto, y tomando en cuenta los vientos proteccionistas que soplan en muchas partes, la posibilidad de adherir a una zona de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá pareciera ser una opción interesante para numerosos países latinoamericanos, sobre todo en un contexto internacional que no depara un exceso de oportunidades. Esto es especialmente válido si se toma en cuenta que la suscripción de acuerdos integradores con Estados Unidos y Canadá no por fuerza impide ampliar simultáneamente los vínculos comerciales y financieros de la región con los demás núcleos dinámicos de la economía internacional.

Como se dijo al principio, el repentino interés que Estados Unidos demostró por la suscripción de acuerdos para establecer una zona de libre comercio con sus países vecinos tuvo un profundo impacto sobre los compromisos integradores intralatinoamericanos. También el instrumental que forma parte del tratado de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos es esencialmente el mismo que se está aplicando en los compromisos de integración subregionales en América Latina. De ahí la necesidad de seguir explorando la integración regional y la integración hemisférica como dos elementos del mismo tema.

## IX

### El problema de los países de menor desarrollo relativo

Probablemente el mayor obstáculo a la integración en los años sesenta y setenta fue la resistencia que despertó entre los países más rezagados el reparto de los supuestos costos y beneficios de la integración. Hoy se observa, con cierto asombro, que esos mismos países están dispuestos a asumir compromisos integradores con países altamente industrializados, como Estados Unidos y Canadá. Trátase de una de las muchas consecuencias

de la ola de liberalización comercial que irrumpió en el mundo. Incluso tendió a perder relevancia la doctrina que abogaba por las preferencias no recíprocas en el caso de los países más rezagados, y ganó ascendencia la que preconiza la reciprocidad en los acuerdos. En ese sentido, la naturaleza del problema de los países de menor desarrollo relativo o de dimensiones reducidas cambió radicalmente en los últimos años.

Con todo, cabría no dejarse tentar demasiado por esta tendencia, ya que todavía el sentido común advierte que, debido a deseconomías de escala y a falencias en materia de capacidad de organización y solidez financiera, numerosas empresas de la región no estarían en condiciones de competir con sus homólogas estadounidenses. Cuando menos, cabría aspirar a que se concedan períodos más prolongados de transición que permitan a las empresas de los países más rezagados acomodarse al nuevo régimen

de competencia, y acaso un tratamiento más flexible en materia de valor incorporado (origen). Asimismo, la integración no sólo debería prever la liberalización del comercio, sino que también ocuparse de crear condiciones que faciliten la difusión amplia de tecnologías mediante la dictación de legislaciones flexibles sobre propiedad intelectual, la apertura de redes de información, la movilización de recursos humanos calificados y el fomento de la inversión extranjera.

## X

### Conclusiones

Son numerosas las conclusiones que se pueden extraer de los comentarios que anteceden. Acaso la principal sea que así como la integración económica era funcional con respecto al modelo de sustitución de importaciones en décadas pretéritas, también puede serlo para el modelo que busca la competitividad en el mercado internacional. Incluso cabe sospechar que los beneficios potenciales de la integración son superiores a los que sugeriría un análisis estático de la creación y la desviación de comercio, ya que el impacto de los espacios ampliados sobre la innovación y la mejor asignación de recursos —a nivel de empresas y también del sistema en que estén insertas— sin duda contribuiría a elevar la productividad y la eficiencia.

En segundo lugar, los recientes compromisos integradores intralatinoamericanos —y eventualmente intrahemisféricos— son compatibles con el objetivo enunciado por casi todos los países de la región, de mejorar su inserción en la economía internacional. En su mayor parte, esos compromisos se rigen por el espíritu y los procedimientos del GATT, procuran elevar la competitividad y también diversificar los mercados, para reducir el riesgo de depender exclusivamente de la demanda de los países de la OCDE. Vistos desde cierta perspectiva, estos compromisos son una muestra del ejercicio de la facultad de los países para seleccionar las opciones que les permitan aprovechar sus potencialidades en una economía internacional incierta e intensamente competitiva. Ninguno de los compromisos hasta ahora suscritos se plantea “a expensas de” otra agrupación, sino como una manera de avanzar, unidos en una agrupación de países afines, hacia el cumplimiento de los grandes

objetivos que persiguen las negociaciones multilaterales del GATT (Ronda Uruguay).

Una tercera conclusión se refiere a la forma en que los países enfrentan hoy sus compromisos integradores. Lo novedoso al respecto no es el instrumental, sino el contexto en que éste se aplica. Dicho de otra manera, ante la globalización de la economía, tanto las preferencias arancelarias como las cláusulas de origen y las salvaguardias adquieren un significado muy distinto del que tenían en un contexto de elevada protección arancelaria. Por una parte, los costos de la desviación de comercio resultan ahora mucho más bajos que antaño; por la otra, la significativa reducción de aranceles que ya se ha producido en la región implica que la incidencia de las preferencias arancelarias será menor, en tanto que los acuerdos bilaterales sobre otros instrumentos de política comercial —las salvaguardias, las medidas antidumping y las normas de origen, así como los arreglos de carácter sectorial— podrían obstaculizar el comercio en vez de fomentarlo.

En cuarto lugar, los actuales compromisos integradores en la región se caracterizan por su diversidad: van desde acuerdos relativamente sencillos que entrañan pocos requisitos formales (integración superficial), hasta iniciativas para formar uniones económicas avanzadas (integración profunda). Por esto, es difícil pensar en la configuración de una zona de libre comercio de alcance regional en el futuro previsible; más bien, convendría alentar la concertación de múltiples acuerdos, que varíen en función del grado de afinidad que exista entre las partes y de lo que aconsejen las circunstancias de cada agrupación de países.

Dicho lo anterior, y en quinto lugar, hay un límite a la proliferación de acuerdos. En determinadas circunstancias, podrían surgir incompatibilidades entre unos y otros. Un ejemplo en tal sentido es lo que está ocurriendo actualmente en Centroamérica: ningún país de la subregión puede entrar en negociaciones individuales que entrañen concesiones arancelarias con un país extrarregional, puesto que ello violaría el arancel común centroamericano. En esos casos, lo que procede es que los países miembros de las agrupaciones con algún grado de compromiso integrador mayor lleguen conjuntamente a acuerdos con terceros países. También se facilitarían la eventual convergencia, por lo menos en ciertos casos, si las agrupaciones integradoras se cifieran a normas y procedimientos comunes.

En sexto lugar, en situaciones en que existe un considerable comercio recíproco, estructuras de producción similares y vecindad geográfica, habrá una acentuada proclividad a complementar el régimen de libre comercio o de comercio preferencial con un arancel común, para evitar distorsiones en la asignación de recursos y no fomentar el contrabando. En tales situaciones, también es importante la armonización de las políticas macroeconómicas, ya que grandes

disparidades cambiarias, de tasas de interés o de niveles de tributación podrían tener el mismo efecto distorsionador que las diferencias de niveles arancelarios. Ello sin duda incorpora una mayor complejidad en la gestión de los compromisos integradores.

En séptimo lugar, las preferencias comerciales pueden y deben ser complementadas con otras acciones conjuntas para resolver problemas comunes, en ámbitos tan diversos como el desarrollo de infraestructura, la investigación tecnológica, la comercialización, el financiamiento y la capacitación.

Finalmente, América Latina pasa hoy por un período de innovaciones en lo que se refiere a los arreglos institucionales con vistas a la integración. Al parecer, los gobiernos prefieren trabajar a través de mecanismos existentes, antes de establecer instituciones comunes. Así, algunos procesos son conducidos por comisiones intergubernamentales, otros reciben apoyo de secretarías ad hoc. Al parecer, hay cierta resistencia a delegar atribuciones en organismos intergubernamentales o supranacionales. Asimismo, ha ganado importancia la empresa privada como protagonista del proceso integrador, tanto mediante la inversión en países vecinos (o más alejados), como en su papel de portadora de tecnología.



# El resurgimiento *de la integración* y el legado de Prebisch

---

**José Manuel Salazar**

*Economista principal de la  
Federación de Entidades  
Privadas de Centroamérica  
y Panamá (FEDEPRICAP).*

En el presente trabajo se rescatan las opiniones de Raúl Prebisch sobre un tema que se ha vuelto fundamental para las políticas de comercio y desarrollo en los años noventa: la relación entre industrialización, integración económica regional y crecimiento orientado hacia afuera. El autor sostiene que aunque estos elementos se han interpretado como componentes relativamente aislados del pensamiento de Prebisch, en realidad están relacionados orgánicamente en la secuencia dinámica de las políticas de desarrollo que él formuló. Lejos de encerrarse en una vía ineficiente de industrialización mediante la sustitución de importaciones —la que denominaremos en lo sucesivo “industrialización sustitutiva”—, Prebisch creía que la incorporación gradual y negociada en un contexto más amplio de relaciones comerciales era la clave del progreso económico. La integración económica regional y las revisiones periódicas de los aranceles externos para mantener la protección dentro de límites moderados eran elementos esenciales para llegar a una etapa de comercio recíproco de productos industriales con los centros, que Prebisch consideraba como la única opción para eliminar las asimetrías centro-periferia, al aumentar el ingreso y el empleo y elevarse el nivel de vida en los países en desarrollo. El autor llega de este modo a la conclusión de que en vez de apartarse de la visión de largo plazo de Prebisch, la búsqueda de una nueva inserción internacional de alta calidad y el renacimiento del integracionismo en América Latina pueden interpretarse como una reafirmación de la secuencia de las políticas originalmente concebidas y recomendadas por él. Al examinar enseguida la utilidad de algunas de las ideas de Prebisch para analizar actualmente la inserción internacional y la integración regional, el autor sostiene que las relativas a la integración económica, el crecimiento orientado hacia afuera basado en el fomento de las exportaciones industriales, la selectividad basada en criterios mundiales de elasticidad-ingreso y la reciprocidad, adaptadas adecuadamente a las condiciones actuales, son pertinentes para replantear la estrategia de inserción internacional complementada con la integración regional a la que se hallan abocados hoy activamente los países de América Latina.

## I

## Introducción

En el presente artículo se rescatan las ideas de Prebisch en relación con un tema que se ha vuelto fundamental para la política de comercio y desarrollo en el decenio de 1990: la relación entre industrialización, integración económica regional y crecimiento orientado hacia afuera. Aunque estos elementos se han interpretado como componentes relativamente aislados del pensamiento de Raúl Prebisch, se hallan en realidad orgánicamente vinculados en la secuencia dinámica de las políticas de desarrollo formuladas por él.

El razonamiento principal puede sintetizarse de la siguiente manera: el análisis hecho por Prebisch lo llevó a la conclusión de que la industrialización era necesaria para los países de la periferia a fin de absorber el crecimiento demográfico, y aumentar al mismo tiempo la productividad y el nivel de vida. Sin embargo, a menudo se pasa por alto que el hilo central para Prebisch no era encerrarse en una vía de industrialización sustitutiva sino en utilizar esta industrialización como política de transición que, aparte sus propias ventajas dinámicas (inversión, empleo, aprendizaje), permitiría a los países de América Latina alcanzar una etapa de comercio recíproco de productos industriales con los centros. Según el análisis de Prebisch, este comercio recíproco de productos industriales con los centros permitiría precisamente eliminar los resultados negativos para la periferia del modelo centro-periferia. Además, dentro del escenario dinámico y la sucesión de etapas que propuso como estrategia de largo plazo, la integración económica era un elemento indispensable para la sustitución eficiente de las importaciones y la subsiguiente expansión de las exportaciones industriales.

Sin embargo, en la práctica, la aplicación de las

políticas de industrialización sustitutiva en América Latina se apartó radicalmente de lo preconizado por Prebisch al menos en dos aspectos fundamentales: la persistencia de niveles de protección extremadamente elevados y el escaso éxito de la integración económica regional. El consideraba que la aplicación simultánea de las políticas de reducción de los aranceles externos y de integración económica regional era vital para la promoción de las exportaciones industriales a los centros, y denunció reiteradamente que de no cumplirse estas condiciones se caería en una política onerosa y descaminada.

Desafortunadamente, numerosos críticos del "modelo cepalino" omitieron subrayar que los preceptos de Prebisch y de la CEPAL no se aplicaron en la práctica. Una lectura atenta de la obra de Prebisch deja muy en claro, de una manera paradójica y también sorprendente para los economistas no familiarizados con su pensamiento, que la actual apertura de los regímenes comerciales y el renacimiento del integracionismo en América Latina pueden interpretarse como un retorno a la senda del desarrollo y a la secuencia de políticas originalmente formuladas por él. Si hubo una "década perdida" en América Latina se debió en gran medida a que no se siguió la combinación "racional" de las políticas recomendadas por Prebisch para lograr una industrialización eficiente.

La anterior argumentación, que se desarrolla en las secciones II a IV, hace justicia histórica al pensamiento de Raúl Prebisch y demuestra que no era un mero proteccionista. Tema aparte es la utilidad de las ideas de Prebisch para el debate actual sobre la inserción internacional, la promoción de exportaciones y la integración regional, lo que se analiza en la sección V.

## II

## La necesidad de industrializarse

El instrumento básico de análisis de Prebisch fue el

■ El autor agradece las valiosas observaciones de Eduardo Lizano y Sylvia Saborío a una versión preliminar de este artículo.

modelo centro-periferia. La dinámica económica de este modelo se da mediante la interacción entre el progreso técnico, la estructura de los mercados y las corrientes de ingresos. Con base en este análisis, Pre-

bisch llegó a la conclusión de que el fomento deliberado de la industrialización, junto con el desarrollo de actividades complementarias (transporte, comercio, servicios) constituía una política necesaria para los países de la periferia a fin de absorber el crecimiento demográfico, y aumentar al mismo tiempo la productividad, el ingreso y los niveles de vida.

Prebisch justificó la prioridad dada a la industrialización como estrategia de desarrollo de la siguiente manera: por una parte, el progreso técnico en las actividades primarias hace inevitable que la mano de obra se aleje de la agricultura y las exportaciones primarias tradicionales. Por lo tanto, estos sectores no pueden absorber de manera productiva el crecimiento de la población ni la mano de obra excedentaria como consecuencia del progreso técnico. La estructura competitiva de los mercados mundiales de productos básicos, la homogeneidad de estos productos y la existencia de oferta abundante de mano de obra para la producción de artículos básicos en la periferia hacen difícil, cuando no imposible, que los países exportadores puedan beneficiarse con el incremento de ingresos generados por una mayor productividad. En cambio, estos beneficios se transfieren a los países consumidores a través de menores precios.

Por otra parte, la estructura de los mercados en los sectores manufactureros de los centros supone que los agentes económicos (empresarios y fuerza de trabajo) están en capacidad de apropiarse de los beneficios de una mayor productividad. Además, en los centros la elasticidad-ingreso de la demanda para los productos básicos es baja, en tanto que en la periferia la elasticidad-

dad-ingreso de la demanda de productos industriales es elevada. Estas asimetrías ejercen presiones distintas sobre los precios relativos de los productos básicos y las manufacturas, lo que lleva a un deterioro secular de la relación de intercambio de la periferia.<sup>1</sup>

Por consiguiente, Prebisch llega a la conclusión de que mientras la periferia se especialice en productos básicos y el centro en manufacturas, aquélla no podrá acortar las diferencias de ingreso con los centros industriales, aun cuando se produzcan incrementos de productividad. Los países de la periferia seguirían teniendo menores ingresos medios a menos que pudieran cambiar este régimen de especialización internacional mediante la promoción de exportaciones de productos industriales a los centros.

La ruptura de las asimetrías fundamentales del modelo centro-periferia requería modificar el régimen de especialización de la periferia hacia el desarrollo de exportaciones manufactureras competitivas a los centros industrializados. Dentro de esta dinámica económica, la industrialización sustitutiva no era una estrategia de largo plazo, sino que Prebisch la consideraba más bien como una estrategia de transición para alcanzar este nuevo régimen de especialización internacional.

Sin embargo, según Prebisch, para que la industrialización sustitutiva fuera la base para fomentar las exportaciones industriales a los centros, era vital aplicar simultáneamente dos políticas: formas progresivas de integración regional, y políticas de incentivos adecuadas, en especial las reformas periódicas del arancel proteccionista en relación con el resto del mundo. Examinemos estos dos elementos.

### III

## La integración económica como imperativo para una industrialización sustitutiva eficiente y una nueva estrategia orientada hacia afuera

Según Prebisch, la "imperiosa necesidad de formas progresivas de integración económica se fue haciendo presente desde los primeros trabajos de esta Secretaría y después afirmándose..." (Prebisch, 1959a, vol.

I, p. 466).<sup>2</sup> En uno de sus primeros aportes, su introducción al *Estudio Económico de América Latina, 1948*, (Naciones Unidas, 1949), Prebisch advirtió que:

<sup>1</sup> Véase una formalización y análisis de los aspectos fundamentales del modelo centro-periferia en Spraos, 1983.

<sup>2</sup> Las citas de Prebisch incluidas en el presente artículo —salvo las de 1984— están tomadas de *La obra de Prebisch en la CEPAL*, edición en dos volúmenes de obras escogidas de Raúl Prebisch,

"[...] es necesario definir con precisión el objeto que se persigue mediante la industrialización. Si se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo plano, sería admisible cualquier industria que sustituya importaciones. Pero si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad" (Prebisch, 1949, p. 105).

En esta obra inicial incluyó una sección titulada "Los límites de la industrialización", en la que sostiene que:

"Otro de los límites está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales. En los países de la América Latina se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro. Ello tiende a disminuir la eficiencia productora y conspira contra la consecución del fin social que se persigue. Es una falla muy grave [...] [un] fraccionamiento de los mercados es, pues, otro de los límites del desarrollo industrial de nuestros países. Pero lejos de ser infranqueable, es de aquellos que una política clarividente de interdependencia económica podría remover con gran beneficio recíproco."<sup>3</sup>

En su informe de Quitandinha de 1954, (Prebisch, 1954)<sup>4</sup> dedica una sección completa a la "Liberalización del intercambio interlatinoamericano" y previene que "la industrialización se está desarrollando en compartimentos estancos y es muy escaso el intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos." (p. 378). "[...] en un régimen de liberalización del intercambio es posible la especialización con sus consabidas ventajas, en tanto que en el de compartimentos estancos se incurre con frecuencia en producciones de costo exagerado por la insuficiencia del mercado nacional." (p. 379). Por consiguiente, a medida que la sustitución de importaciones

"[...] avanza hacia artículos que sólo pueden producirse económicamente en gran escala, y ello rebasa el mercado nacional, se impone la necesidad del comercio recíproco entre los países latinoamericanos" (p. 378).

Las ideas de Prebisch acerca de la integración económica se exponen detalladamente en su libro *El mercado común latinoamericano*, publicado en 1959. Allí formula claramente un escenario dinámico en que interviene la sustitución de importaciones en el contexto de un mercado común en expansión como elemento fundamental para mantener una tasa satisfactoria de crecimiento general y promover una industrialización eficiente que conduzca a una etapa de comercio mutuamente beneficioso de productos industriales con los centros. El punto de partida de su análisis es la tesis de que "el problema económico fundamental de la América Latina reside en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permita estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales" (Prebisch, 1959a p. 469).

Basado en la necesidad de resolver este "problema económico fundamental", esgrime cuatro argumentos conexos que avalan la importancia de la integración económica y se fundan en: i) el crecimiento; ii) la eficiencia; iii) la expansión de las exportaciones industriales al resto del mundo, que en lenguaje moderno podríamos llamar un argumento de competitividad internacional en favor de la integración regional, y iv) la reducción de la vulnerabilidad exterior.

### 1. Argumento del crecimiento

Según este argumento, el principal obstáculo al crecimiento de América Latina es la restricción del balance de pagos impuesta por el lento aumento de las exportaciones de bienes y servicios en relación con la elevada tasa de incremento de las importaciones, tendencia que resulta de la especialización básica centroperiferia y sus asimetrías intrínsecas. A fin de mantener una tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) mayor que el crecimiento relativamente lento de las exportaciones sin incurrir en esta restricción del balance de pagos, es preciso reducir el coeficiente de importaciones (importaciones totales/PIB) y ello sólo puede lograrse mediante un proceso intenso de sustitución de importaciones.

En este escenario, "La realización gradual del mercado común hará posible ir compensando —al

compilada por Adolfo Gurrieri y publicada por el Fondo de Cultura Económica (Gurrieri, 1982); por lo tanto, la indicación de páginas para las citas de Prebisch se refiere a dicha publicación. En todas esas citas las letras cursivas corresponden a lo destacado por el propio Prebisch en el original.

<sup>3</sup> Prebisch insiste asimismo en estos aspectos en el *Estudio Económico de América Latina, 1949* (Naciones Unidas, 1951).

<sup>4</sup> Informe presentado por Raúl Prebisch a la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Quitandinha (Brasil), en 1954.

menos en parte— la disminución del coeficiente de importaciones del resto del mundo a raíz del crecimiento relativamente lento de las exportaciones de productos primarios con el incremento del coeficiente de importaciones recíprocas.” (Prebisch, 1959a, p. 472). Prebisch apoya empíricamente este razonamiento al señalar que mientras América Latina tiene un coeficiente medio de importaciones totales de 7.7%, del que el comercio intrarregional representa solamente 1.7%, Europa tiene un coeficiente de importaciones totales de 18.5%, del que 50% corresponde al intercambio intrarregional, y el 50% restante al comercio con el resto del mundo. Los Estados Unidos tienen un coeficiente de importaciones con el resto del mundo menor que el de Europa e incluso niveles relativamente más elevados de comercio intrarregional, es decir interestatal. De esta manera, termina diciendo Prebisch, la fuente principal de crecimiento dentro del mercado común sería precisamente la expansión recíproca de las exportaciones industriales entre los miembros.<sup>5</sup> Mediante el fomento deliberado de la integración económica, los países de América Latina podrían incrementar significativamente sus tasas de crecimiento e industrialización:

“Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra opción que sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra opción: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, *en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado*, y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse con base en importaciones del resto del mundo.” (Prebisch, 1959a, p. 476).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> La investigación relativa a las corrientes comerciales en los planes de integración económica ha dado un sólido fundamento empírico a esta expectativa, aunque de manera inesperada. El resultado de la investigación ha revelado que el incremento del comercio entre los miembros de sistemas de integración ha tenido lugar en gran medida precisamente mediante la especialización en la producción y exportación de productos de las mismas industrias (comercio intraindustrial), y no de industrias diferentes (Tharakan y Kol (eds.), 1989; Willmore, 1974).

## 2. Argumento de la eficiencia

Para Prebisch, un proceso eficiente de industrialización dependerá de la expansión constante y sistemática de los mercados. Como se recordará, desde sus primeros aportes al *Estudio Económico de América Latina* en 1948 y 1949, destacó los límites que un mercado estrecho imponía a una industrialización sustitutiva eficiente.

Ya en 1959 Prebisch denunciaba vigorosamente el curso seguido por la industrialización sustitutiva y las ineficiencias resultantes. Estas las vinculaba directamente a dos factores: i) el fracaso de los esfuerzos de integración económica y ii) la exageración y el abuso del proteccionismo.

Respecto del primer factor, “la debilidad principal del proceso de industrialización reside en que se ha desarrollado en compartimentos estancos, dentro de los cuales cada país trata de hacer lo mismo que los otros, sin especialización ni comercio recíproco”. (Prebisch, 1959a, p. 495). Y “[...] si no se organiza el mercado común, cada país, forzado por la necesidad ineludible de sustituir importaciones [...] tendrá que hacerlo *a costos sumamente altos*. Este es un punto de la mayor importancia, pues *la industrialización no es un fin en sí misma sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por tanto el nivel de vida de la población*”. (Prebisch, 1959a, pp. 471-472).

Es evidente que para Prebisch la integración económica no era solamente importante sino absolutamente indispensable para un proceso de industrialización sustitutiva eficiente.

## 3. Argumento de la expansión de las exportaciones industriales al resto del mundo

Prebisch observa que “Parecería un tanto paradójico que estos países [de América Latina], que requieren aún protección aduanera, puedan competir industrialmente en el propio territorio de los grandes centros. Pero esto es lo que está ocurriendo precisamente con los países de la Europa Occidental en el mercado de los Estados Unidos. Más aún, hay países asiáticos que están desarrollando ahora su exportación textil a países europeos” (Prebisch, 1959a, p. 473).

Según Prebisch, las posibilidades de ampliar las exportaciones industriales al resto del mundo están

<sup>6</sup> Este razonamiento constituye también la base de su concepto de *reciprocidad* en el comercio interlatinoamericano, que se analiza más adelante, en la sección V.

determinadas por dos factores: la competitividad de América Latina y la disposición de los centros industriales de conceder a América Latina el acceso a sus mercados. Es interesante anotar que la evolución de la competitividad dependerá a su vez, decisivamente: i) del desarrollo eficaz de la integración económica regional y ii) de la revisión periódica del arancel externo de protección; así “[...] *el mercado común, al contribuir a la rebaja de los costos, podrá dar impulso decisivo a ciertas líneas de la exportación industrial*” (Prebisch, 1959a, pp. 473-475).

En 1961 Prebisch resumió lo que consideraba las fallas fundamentales de la industrialización. Subrayó el hecho de que *“toda la actividad industrial se dirige hacia el mercado interno. [...] La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. [...] se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación”. [...] “El mercado común constituye una solución parcial de este problema. [...] El desarrollo de las exportaciones industriales entre los países latinoamericanos llevará a la rebaja de los costos de producción y dará a ciertas industrias posibilidades de exportación al resto del mundo. Una política de estímulo (a las importaciones industriales desde América Latina) y la cooperación de los grandes centros podrían acentuar este movimiento.”* (Prebisch, 1961, pp. 85, 88 y 89).

En cuanto a la exageración y el abuso del proteccionismo, Prebisch hizo ver en 1959 que no se había dado un grado suficiente de reducción de costos para una sustitución eficiente de importaciones debido a que *“al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas —cuando no prohibiciones— a la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno.”* Por lo tanto,

*“La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre los países latinoamericanos, en unos casos y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notorias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, el desarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana. [...] Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su signifi-*

cación, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados.” Sin embargo, para lograr ese objetivo “será necesaria una readaptación de la política comercial a las nuevas condiciones de la realidad. Sin ella, el mercado común latinoamericano no podrá por sí mismo alentar el intercambio con los grandes centros.” (Prebisch, 1961, pp. 474-475).

La importancia fundamental que Prebisch atribuyó a la promoción de las exportaciones industriales hacia los centros industriales se desprende claramente de la siguiente cita:

*“[La iniciativa de] formar gradualmente el mercado común de la América Latina [...] abre a los grandes centros y a los países latinoamericanos la oportunidad de tomar decisiones fundamentales para el comercio mundial... De esas decisiones depende que el desarrollo se oriente hacia adentro en el mercado común latinoamericano, con tanto comercio exterior como el que permita el lento crecimiento de las exportaciones, o que se oriente hacia afuera, no para reproducir formas pretéritas de división de trabajo internacional sino para desenvolver nuevas formas que contribuyan poderosamente a la industrialización de la América Latina y estimulen a la vez el ascenso de los grandes centros hacia etapas superiores de tecnología y productividad.”* (Prebisch, 1961, vol. II, p. 95).

En su informe de 1964 a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, como Secretario General de la UNCTAD, Prebisch no sólo reitera su anterior razonamiento, sino que incluye un capítulo titulado “La industrialización y la necesidad de exportar manufacturas”, donde insiste nuevamente en términos más enérgicos en “la necesidad ineludible de las exportaciones industriales” (Prebisch, 1964 p. 247).<sup>8</sup>

#### 4. Argumento de la reducción de la vulnerabilidad exterior

Prebisch atribuyó la vulnerabilidad exterior del proceso de industrialización sustitutiva a la incapacidad de fomentar la integración económica:

*“Una de las paradojas del crecimiento económi-*

<sup>7</sup> Paul Krugman (1984) formalizó este escenario.

<sup>8</sup> En un artículo retrospectivo, Prebisch caracterizó los últimos años del decenio de 1950 y el comienzo de los años sesenta como la “tercera etapa” de su pensamiento, cuyos rasgos distintivos fueron una enérgica crítica del curso que habían seguido las políticas de industrialización sustitutiva, y la insistencia en la necesidad imperiosa de fomentar la integración económica y las exportaciones industriales a los centros (Prebisch, 1984).

co de la América Latina es que países que pretendían disminuir su vulnerabilidad mediante la industrialización han vuelto a encontrarse en situación muy vulnerable. Esto se debe justamente a que la política sustitutiva se ha realizado en compartimentos estancos. En los países más avanzados de la América Latina la sustitución ha llegado a tales extremos que las importaciones se han reducido a aquellos productos que son esencialmente para el mantenimiento de la actividad económica. De este modo, cuando en la fluctuación de las exportaciones se contrae la capacidad para importar, como ya no hay bienes de consumo corriente a los cuales aplicar restricciones, se vuelve forzoso hacer recaer éstas sobre los propios productos esenciales." [Mientras] "la economía era entonces vulnerable sobre todo por el lado de la demanda; ahora lo es principalmente desde el otro extremo: el abastecimiento de importaciones esenciales que, al reducirse, comprometen el nivel de ocupación." (Prebisch, 1959a, p. 478).

Según Prebisch, esta deficiencia puede superarse

mediante el fomento de la integración económica: "El establecimiento del mercado común hará posible ir corrigiendo paulatinamente esta deformación del intercambio y previniendo que ocurra en los países en que no se ha registrado." (Prebisch, 1959a, p. 479). "En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la industrialización y atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países [latinoamericanos]" (Prebisch, 1959a, p. 468).

En conclusión, es evidente que la visión de largo plazo de Prebisch incluía una secuencia dinámica a partir de un proceso de industrialización sustitutiva orientado hacia adentro, desarrollado de manera eficiente a través de la integración progresiva en un mercado común y revisiones periódicas de los aranceles proteccionistas, con el objeto de transformar gradualmente el régimen tradicional de especialización del modelo centro-periferia en un régimen de comercio recíproco mutuamente provechoso de productos industriales con los centros.

## IV

### La transición a la orientación hacia afuera

No obstante la importancia que Prebisch atribuye a la promoción de las exportaciones industriales a los países desarrollados, en sus escritos el análisis explícito de las características del período de transición a la nueva etapa de orientación hacia afuera sólo aparece a comienzos de los años sesenta. Sin embargo, inclusive entonces, el análisis no contempla mecanismos específicos ni instrumentos normativos.

#### 1. Liberalización de importaciones y reasignación de recursos

En 1961 Prebisch se refiere no sólo a la disminución sino a la "eliminación eventual" del proteccionismo en los siguientes términos:

"Pero a medida que las actividades de exportación industrial [a los centros] fueran demostrando su aptitud para absorber con elevada productividad una proporción creciente del potencial humano disponible, podría irse estrechando progresivamente la zona de protección [con los centros]. Es cierto que al rebajarse o eliminarse eventualmente la protección en un número creciente de industrias de los países lati-

noamericanos, algunos podrían perjudicarse. Esto quedaría compensado con el desplazamiento de factores a industrias exportadoras de mayor eficacia productiva. Sin embargo, no se concibe que en los países latinoamericanos esta política de liberalización de las importaciones de los grandes centros sea un objetivo que pueda alcanzarse en corto tiempo. Podría requerirse un plazo muy dilatado, como lo será también [en el mejor de los casos] el proceso de asimilación tecnológica y de acumulación de capital que los lleve a una estructura industrial suficientemente fuerte..." (Prebisch, 1961, pp. 94-95).

#### 2. Cronología de la expansión de las exportaciones industriales al resto del mundo

En su informe a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964, Prebisch critica a quienes sostienen que la industrialización sustitutiva, inclusive dentro de un mercado común, constituye una alternativa a la expansión de las exportaciones industriales a los países desarrollados y afirma que

ha llegado la hora de acometer ambos objetivos simultáneamente.

Señala límites a la prosecución de la industrialización sustitutiva, inclusive al interior de un mercado común, por cuatro razones: i) algunas agrupaciones de países en América Latina no alcanzan un tamaño de mercado suficientemente grande para una industrialización sustitutiva eficiente pasado cierto punto; ii) el desarrollo de un mercado común requiere tiempo, en tanto que las ineficiencias de la industrialización sustitutiva ya son manifiestas; iii) las relaciones comerciales con los países industriales, especialmente en materia de bienes de capital, contribuirían considerablemente al progreso técnico y las innovaciones: "Una corriente creciente de intercambio [con los centros industriales] tiene la virtud de propagar con rapidez los bienes en que se incorporan estas innovaciones. Si los países en desarrollo se encerrasen dentro de sus propias agrupaciones quedarán continuamente a la zaga en el progreso técnico" (Prebisch, 1964, p. 254), y iv) en una agrupación regional se corre el riesgo de que los países más pequeños pasen a depender demasiado de los grandes. La única forma de evitarlo es la diversificación de las exportaciones mediante un intercambio importante con el resto del mundo.

De ahí llega Prebisch a la conclusión de que la política correcta es acometer simultáneamente la integración económica regional y la promoción de las exportaciones industriales al resto del mundo: "En esto existe una clara interdependencia. El desarrollo de exportaciones industriales al resto del mundo tendrá indudablemente efectos beneficiosos sobre el intercambio entre países de una misma región. A su vez, al incrementarse así las exportaciones regionales de productos manufacturados, las industrias respectivas estarán mejor preparadas para competir con el resto del mundo." (Prebisch, 1964, p. 254).

Desafortunadamente, aunque en su libro de 1959 (Prebisch, 1959a) encontramos análisis muy detallados de los instrumentos y medidas concretos para promover el mercado común, en su obra posterior Prebisch no entró en pormenores respecto de los instrumentos normativos para acometer simultáneamente la integración regional y la promoción de las exportaciones industriales al resto del mundo. Reiteró que era necesario contar con menores niveles de protección y la reforma periódica del régimen comercial, pero no entró a analizar en detalle estos niveles o esa reforma. Sin embargo, lo que interesa es que desde los primeros años del decenio de 1960 concedió alta

prioridad tanto a la integración regional como a la necesidad de desarrollar la competitividad y fomentar las exportaciones industriales al resto del mundo, que justamente forman parte del programa de la mayoría de los países latinoamericanos en los años noventa.

### 3. Reforma del régimen comercial

Ya se señaló la insistencia de Prebisch desde un comienzo en la necesidad de una reforma y liberalización periódicas de la política comercial para mantener la protección dentro de límites moderados que fueran compatibles con una eficiente industrialización sustitutiva. En sus aportes al *Estudio Económico de América Latina* de 1948 y de 1949 no examina explícitamente los niveles de protección convenientes. Sin embargo, encontramos un análisis de los límites de la industrialización con mucho acento en el problema del tamaño del mercado y la necesidad de expandir los mercados mediante la integración económica.

El primer análisis detenido de la protección figura en su informe en Quitandinha en 1954. Lo principal de su razonamiento es la reafirmación del argumento de proteger las industrias incipientes como incentivo a la industrialización. En esta etapa insiste en la necesidad de que el nivel de protección se mantenga dentro de límites "razonables": en primer lugar, la protección debe establecerse en relación con su función de compensar las diferencias de productividad y salarios entre los centros y la periferia; y en segundo lugar, la protección no deberá sobrepasar el límite en que afecte negativamente el intercambio mundial.

Los límites a la eficiencia de la protección y la necesidad de liberalizar los regímenes comerciales no constituyeron preocupaciones importantes para Prebisch hasta finales de los años cincuenta y durante el decenio de 1960. Cabe recordar que su libro de 1959 contiene críticas enérgicas al hecho de que la política proteccionista había sido llevada demasiado lejos (Prebisch, 1959a). En un artículo suyo aparecido en *American Economic Review* en 1959 insiste en que "la protección aduanera [...] por sí sola no aumenta la productividad; antes al contrario, si la protección es excesiva tiende a debilitar el incentivo para producir" (Prebisch, 1959b, p. 451). En 1964 retoma el problema y sostiene que:

"la industrialización basada en la sustitución de importaciones ha contribuido notablemente a la elevación del ingreso en los países en desarrollo, pero lo ha hecho en grado mucho menor del que pudo haberse conseguido con una política racional que

*combinara juiciosamente la sustitución de importaciones con las exportaciones industriales.” [...] “El exceso de protección ha aislado por lo general los mercados nacionales de la competencia exterior, debilitando y aun eliminando el acicate indispensable para mejorar la calidad de la producción y disminuir su costo en el régimen de iniciativa privada. Ha tendido así a sofocar la iniciativa de las empresas, tanto en lo que concierne al mercado interno como a las exportaciones.” (Prebisch, 1964, pp. 248 y 250).*

No obstante estas advertencias, una de las lagunas importantes en el pensamiento de Prebisch sobre este tema es la falta de un análisis social y político de la protección, es decir, de la interacción entre los

grupos sociales que se benefician con la protección y la capacidad del Estado de revisar aranceles e incentivos. En los años sesenta era evidente que la estructura proteccionista de la mayoría de los países latinoamericanos, lejos de haberse planificado racionalmente y adaptado de manera dinámica a las nuevas condiciones, como lo recomendaba Prebisch, era consecuencia de innumerables presiones políticas de parte de grupos interesados. En la mayoría de los casos la captación de rentas superó la racionalidad económica, experiencia que no se ha perdido y que ha ayudado considerablemente a desarrollar el análisis de la economía política de las intervenciones normativas (Krueger, 1974; Colander, 1984; Meier, 1990).

## V

### Importancia actual del pensamiento de Prebisch

Hasta el momento hemos hecho justicia histórica al pensamiento de Raúl Prebisch y demostrado, entre otras cosas, que no era un mero proteccionista. Tema aparte es la utilidad que presentan algunas de sus ideas para el debate actual en materia de inserción internacional, promoción de exportaciones e integración regional. En la presente sección se comentarán algunos aspectos de este tema.

#### 1. Industrialización, selectividad y nivel de vida

Además de considerar su contribución a relajar la restricción que el balance de pagos impone al crecimiento, la preferencia de Prebisch por la industrialización se basaba en dos criterios fundamentales: la necesidad de romper la asimetría esencial involucrada en la distinta elasticidad-ingreso de la demanda de productos básicos y manufacturas y las externalidades positivas de la industrialización en términos de propagar el progreso técnico, mejorar las destrezas laborales y elevar la productividad y el nivel de vida en el largo plazo. El debate respecto de las estrategias de transformación productiva en América Latina puede enriquecerse rescatando estos dos criterios de Prebisch y desarrollando sus implicaciones con arreglo a las condiciones actuales.

El primer criterio hace hincapié en la importancia de fomentar las inversiones y desarrollar ventajas competitivas en productos con una elevada elasticidad-ingreso. Aunque este criterio no excluye varios

productos agrícolas con esta característica, en los que la periferia posee ventajas comparativas, las tendencias del comercio mundial y la experiencia del Japón y de los países de Asia sudoriental respaldan la preferencia de Prebisch por las manufacturas. El Japón en los años cincuenta y la República de Corea en los sesenta utilizaron con éxito el criterio de elasticidad-ingreso para orientar su política industrial (Shinohara, 1982; Johnson, 1982; Sáez, 1988; Amsden, 1989).

Últimamente dos equipos de trabajo distintos elaboraron la metodología y las bases de datos necesarias para analizar la posición competitiva de los países sobre la base de la participación de sus sectores exportadores en líneas de productos mundiales con alta elasticidad-ingreso. A través de su programa denominado Competitive Analysis of Nations (CAN), la CEPAL desarrolló un enfoque de la competitividad basado en la participación relativa de sus sectores exportadores en las importaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>9</sup> En él se definen específicamente dos conceptos: posicionamiento y eficiencia. El posicionamiento se refiere al dinamismo relativo de un producto en las importaciones de la OCDE; es favorable cuando la participación del producto en esas importaciones aumenta, y desfavorable cuando disminuye. La eficiencia se re-

<sup>9</sup> Véase Fajnzylber (1991) y CEPAL (1992), capítulo V.

fiere a la participación relativa de un país en un producto específico. La combinación de estas caracterís-

ticas permite distinguir cuatro situaciones estratégicamente diferentes (gráfico 1):

GRAFICO 1

**Inserción en el comercio internacional: Posicionamiento y eficiencia**

		Posicionamiento relativo de los productos	
		Desfavorable	Favorable
Eficiencia relativa de los países	Baja	SITUACION DE RETIRADA	SITUACION DE OPORTUNIDADES PERDIDAS
	Alta	SITUACION DE VULNERABILIDAD	SITUACION OPTIMA

Fuente: F. Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G. 1667-P), Santiago de Chile, agosto de 1991, p. 152

La calidad de la inserción internacional de cada país en el comercio mundial se examina, entonces, sobre la base de la composición de sus exportaciones según esta tipología. Este criterio proporciona no sólo un valioso contexto para analizar históricamente a "ganadores" y "perdedores" en materia de competitividad internacional, sino también importantes elementos de juicio para el análisis y la orientación eventuales de las estrategias de transformación productiva. Para nuestros propósitos, lo que interesa es que este enfoque constituye, en realidad, una evolución de la importancia dada anteriormente por la CEPAL y Prebisch a las asimetrías centro-periferia y la manera de superarlas. Basado en una adaptación del criterio de Prebisch sobre la elasticidad de la demanda de exportaciones en relación con el ingreso mundial, este enfoque constituye una primera aproximación útil (del lado de la demanda) al problema de cómo mejorar la calidad de la inserción internacional.

Un criterio similar ha sido elaborado simultáneamente por los colaboradores del *World Competitiveness Report* (WCR), aunque probablemente sin percatarse de su vinculación directa con las inquietudes de Prebisch. En el WCR correspondiente a 1990 se incluye un análisis del desempeño competitivo de los países y sus industrias basado en el concepto de "carteras industriales nacionales".<sup>10</sup> Para cada país se construyen "carteras" individuales con base en el des-

<sup>10</sup> El *World Competitiveness Report* es publicado anualmente desde 1980 en Suiza por IMD International y The World Economic Forum. El informe se basa en una metodología cuantitativa para medir los factores críticos de la competitividad. Estas mediciones generan un tablero en que se compara la competitividad relativa entre los países de la OCDE y entre una muestra de países recientemente industrializados. El concepto de carteras industriales nacionales fue ideado por el profesor Joseph D'Cruz, de la Universidad de Toronto, quien colaboró con un diagnóstico de carteras industriales nacionales en números subsiguientes del informe. Véase D'Cruz (1990) y D'Cruz y Rugman (1992).

empeño exportador en 71 industrias diferentes durante varios años. Una cartera industrial nacional es una descripción de la composición y estructura globales de las industrias que funcionan en un país. En los gráficos 2 y 3 figuran las carteras industriales de 22 países de la OCDE y 10 países de industrialización reciente. Se utiliza una matriz de crecimiento/participación semejante a la primera que elaboró el Boston Consulting Group para diagnosticar las carteras comerciales de grandes empresas. La cartera industrial de cada país se muestra como un círculo cuya área es proporcional a las exportaciones totales del país durante el período 1985-1989. La ordenada muestra el promedio ponderado de la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de las 71 industrias de cada país en ese período. La posición de un país en este eje la determina la composición de sus exportaciones: hasta qué punto se ha especializado en exportaciones de industrias cuyo comercio internacional va en aumento. La abcisa muestra el promedio ponderado de la participación en el mercado para ese país. La posición de un país en este eje la determina el éxito alcanzado por las industrias que conforman su cartera en el comercio internacional. El gráfico 2 revela claramente que Japón, Alemania y los Estados Unidos encabezan la competitividad internacional. En términos de tamaño y posición de sus carteras industriales, estos países constituyen un grupo por sí mismos. La posición del Japón refleja su extraordinaria capacidad para administrar estratégicamente su cartera industrial. Su posición en la ordenada es consecuencia de los éxitos recientes alcanzados al cambiarse de industrias de bajo crecimiento hacia las de alto crecimiento. En el gráfico 3 se muestran éxitos similares, logrados particularmente por Hong Kong, la provincia china de Taiwán y la República de Corea. Sin embargo, la comparación de las respectivas posiciones en la abcisa revela, como cabía prever, la menor participación media en el mercado de estos últimos países.

A título de ejemplo, la cartera industrial del Canadá se presenta en el gráfico 4 (sólo figuran las 10 industrias más importantes). En este caso cada círculo muestra: i) la atracción relativa de la industria, medida por la tasa de crecimiento de los mercados mundiales; ii) la posición competitiva relativa del país en esa industria, medida por la participación del país en el mercado y iii) la importancia relativa de esa industria en la cartera del país, medida por el área del círculo.

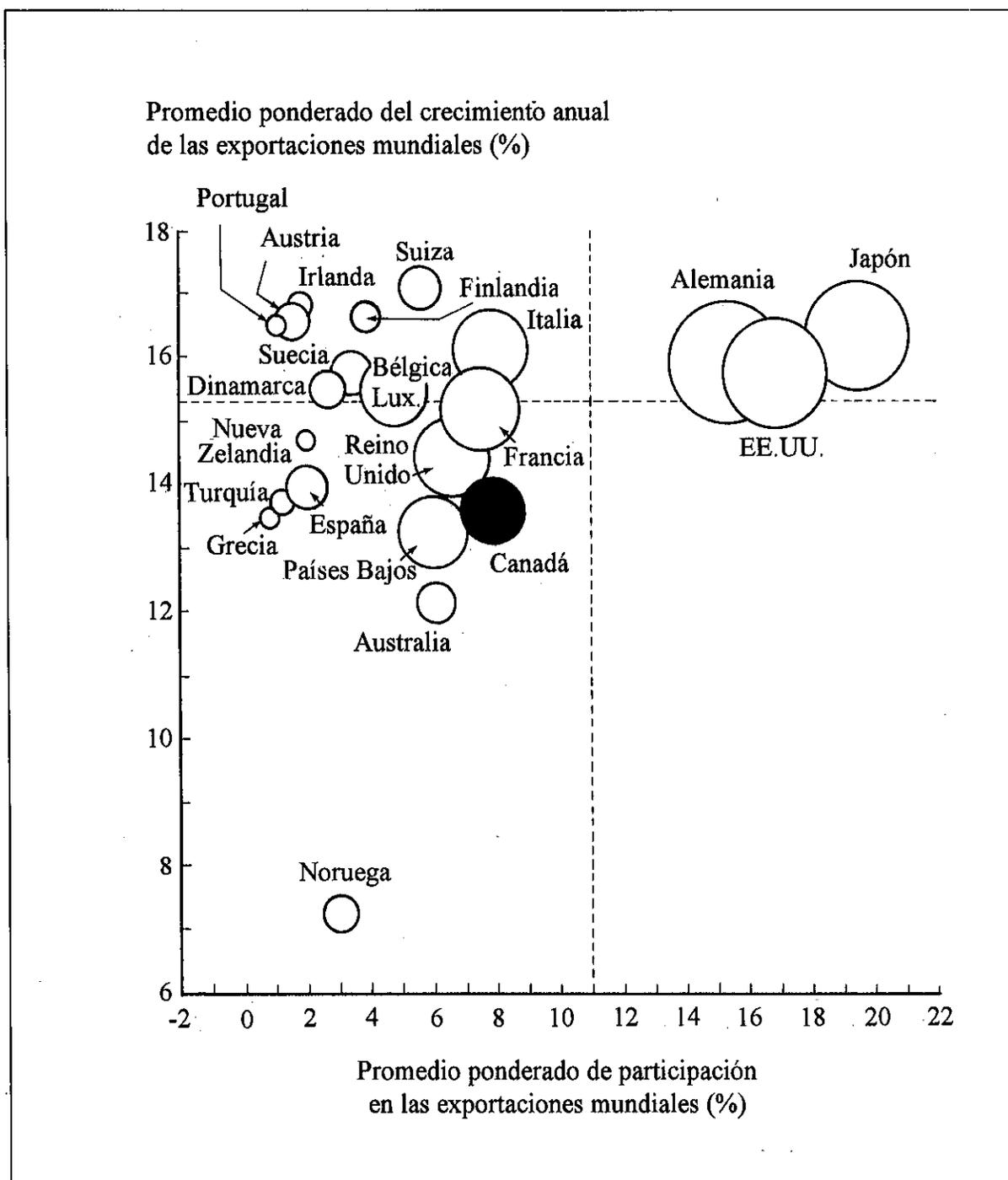
En conclusión, los dos enfoques anteriormente

descritos respecto del desempeño y las posiciones competitivas relativas de los países contienen y generalizan elementos importantes de las inquietudes de Prebisch en relación con los patrones del comercio internacional. En especial, constituyen instrumentos poderosos para diagnosticar y analizar la calidad de la inserción internacional de determinados países y pueden asimismo interpretarse como adaptaciones y perfeccionamientos modernos del criterio de Prebisch sobre la elasticidad de la demanda de exportaciones en relación con el ingreso mundial. En la medida en que los países logren cambiar sus carteras industriales o productivas desde industrias o líneas de productos de bajo crecimiento hacia otras de alto crecimiento, estarían avanzando hacia la eliminación de una de las asimetrías fundamentales del intercambio centro-periferia que preocupaban a Raúl Prebisch.

La segunda razón de Prebisch para conceder alta prioridad a la industrialización, inicialmente a través de la sustitución de importaciones, pero después mediante la promoción de las exportaciones industriales a los grandes mercados de los países desarrollados, se relacionaba con la singular capacidad de la industria de fomentar el progreso técnico, el aprendizaje y el mejoramiento de aptitudes para contribuir, de esta manera, al objetivo fundamental de mejorar el nivel de vida. La experiencia internacional, los estudios de casos de industrias y países subrayan asimismo la importancia clave de la mano de obra calificada en el logro de este objetivo (Freeman, 1987; Amsden, 1989; Porter, 1990).

Las condiciones actuales son, naturalmente, muy distintas de las que prevalecían en los decenios de 1950 y 1960; sin embargo, el fuerte vínculo que Prebisch estableció entre industria, aptitudes laborales y nivel de vida en el largo plazo sigue siendo un problema crítico que concita una renovada atención. Robert Reich, por ejemplo, sostuvo en forma convincente que la globalización produce un mercado laboral cada vez más internacional o mundial que incluye Asia, África, América Latina, Europa occidental y en forma creciente Europa oriental y la Unión Soviética, y que el nivel de vida de los nacionales de determinados países depende cada vez más no de la rentabilidad de las empresas que poseen los nacionales sino del valor que la mano de obra nacional puede agregar a la economía global a través de su experiencia y perspicacia (Reich, 1991). Este es otro de los temas que preocupaba hondamente a Prebisch y que debe reexaminarse desde una nueva perspectiva en la etapa actual de inserción internacional en un sistema de

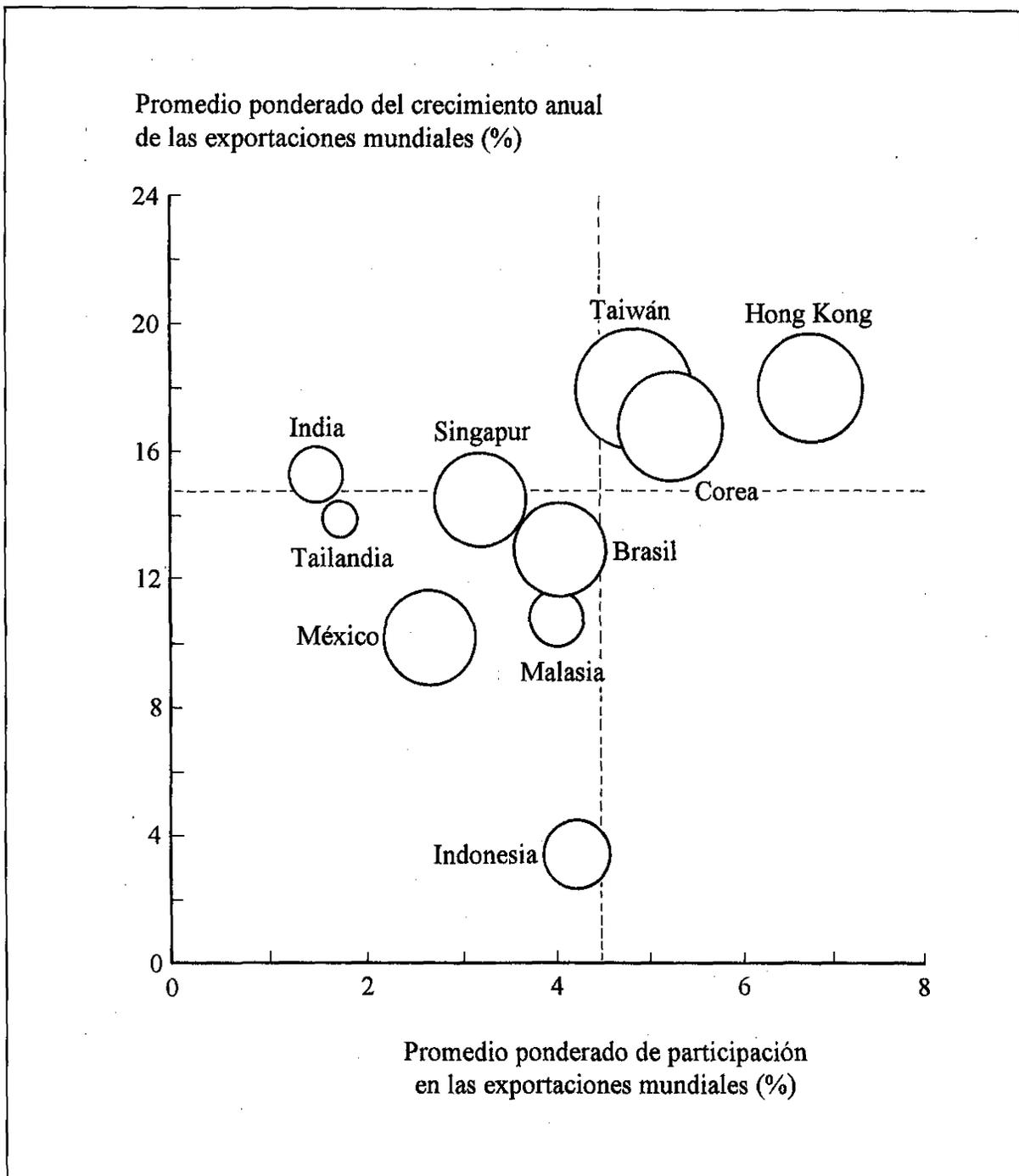
GRAFICO 2

Principales economías desarrolladas: Competitividad Internacional, 1985-1989<sup>a</sup>

Fuente: Joseph R. D'Cruz, "National industrial portfolios", *The World Competitiveness Report 1991*, Lausana, IMD International, y Ginebra, World Economic Forum.

<sup>a</sup> Los círculos son proporcionales a las exportaciones totales del período. Crecimiento medio ponderado: 15.3%. Promedio ponderado de participación en el mercado: 11%.

GRAFICO 3

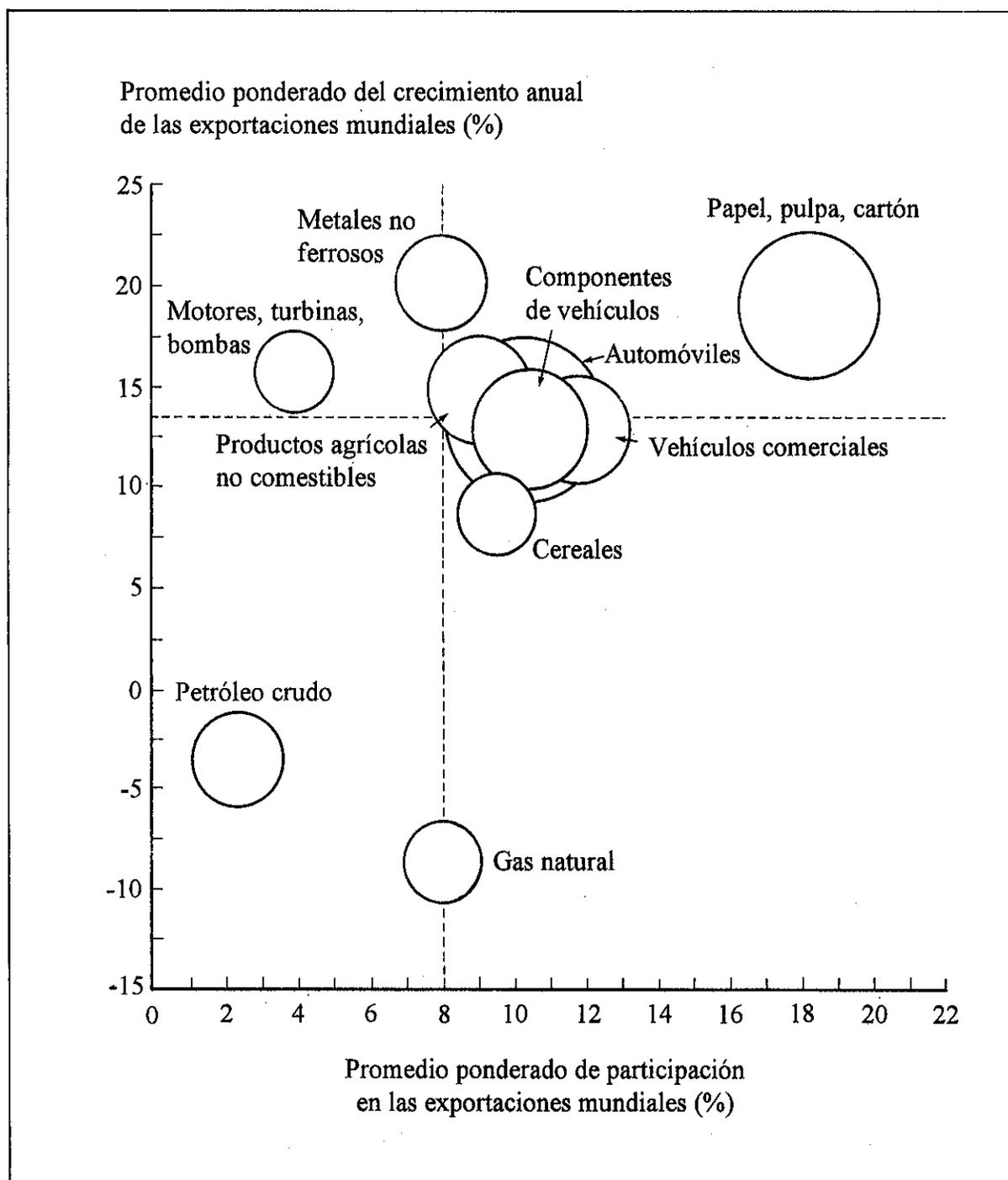
Economías de industrialización reciente: Competitividad Internacional, 1985-1989<sup>a</sup>

Fuente: Joseph R. D'Cruz, "National industrial portfolios", *The World Competitiveness Report 1991*, Lausana, IMD International, y Ginebra, World Economic Forum.

<sup>a</sup> Los círculos son proporcionales a las exportaciones totales del período. Crecimiento medio ponderado: 14.7%. Promedio ponderado de participación en el mercado: 4.5%.

GRAFICO 4

## Canadá: Competitividad internacional de las diez industrias principales, 1985-1989



Fuente: Joseph R. D'Cruz, "National industrial portfolios", *The World Competitiveness Report 1991*, Lausana, IMD International, y Ginebra, The World Economic Forum.

<sup>a</sup> Los círculos son proporcionales a las exportaciones totales del período. Crecimiento medio ponderado: 13.6%. Promedio ponderado de participación en el mercado: 7.9%.

intercambio e inversiones mundiales cada vez más global.

## 2. El concepto de reciprocidad

La manera en que Prebisch abordó el tema de la reciprocidad interesa también para el debate actual sobre integración regional e inserción internacional. Analizó la reciprocidad en dos contextos: en el intercambio centro-periferia y en el comercio entre los países latinoamericanos.

### a) *Reciprocidad en el intercambio centro-periferia*

Las asimetrías del comercio centro-periferia llevaron a Prebisch a la conclusión de que la protección tenía efectos diferentes en cada región, con consecuencias importantes para la manera de concebir la reciprocidad. El hecho de que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones industriales en la periferia es mayor que la correspondiente a los productos básicos en los centros, implica que:

“A igualdad de crecimiento del ingreso por habitante, la demanda de importaciones industriales en la periferia tiende a crecer con más celeridad que la demanda de importaciones primarias en los centros industriales. Si la población de un país periférico aumenta más fuertemente que en éstos, se acentúa esta disparidad en las tendencias de crecimiento de las importaciones. [Más todavía,] si el ingreso de ese país periférico crece en mayor grado que el de los centros, se acentúa la disparidad señalada.” (Prebisch, 1954, p. 366).

Por consiguiente, si un país periférico se propone reducir o inclusive mantener la disparidad del ingreso con los centros, tendrá una tendencia persistente a un desequilibrio del balance de pagos. De este modo, sostenía Prebisch, el mantenimiento de un nivel moderado de protección en la periferia es una manera de corregir este sesgo y de limitar las importaciones al nivel que permite su capacidad de pago. Además, mientras la protección se mantenga dentro de ciertos límites, no reducirá el crecimiento del comercio mundial. Por el contrario, la protección que imponen los centros industriales a las importaciones de productos primarios de la periferia acentúa el sesgo, tiende a retrasar el desarrollo en la periferia y a desacelerar el crecimiento del comercio mundial.

A la inversa, razonaba Prebisch, la disminución o eliminación de la protección en los centros tiene un componente implícito de reciprocidad porque el in-

cremento resultante en las exportaciones de la periferia se traducirá en un aumento correlativo de sus importaciones de productos industriales. Ello sucederá aun sin una reducción arancelaria en la periferia, debido a la mayor elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones industriales. De manera que “El concepto tradicional de reciprocidad, que exige de los países periféricos concesiones aduaneras análogas a las introducidas en los centros, no tiene en cuenta esta *reciprocidad implícita*”. (Prebisch, 1959b, p. 457).

Prebisch aplicó este análisis para formular observaciones a la política comercial de los Estados Unidos e hizo ver al respecto que:

“... las concesiones tarifarias que acuerden los Estados Unidos a los países en desarrollo llevan en sí mismas su contrapartida, y el poder de compra internacional generado por mayores importaciones de este país tenderá siempre a transformarse directa o indirectamente en demanda internacional de exportaciones norteamericanas. En verdad, no podría ser más holgada la situación en que se hallan los Estados Unidos frente al desarrollo económico de los países latinoamericanos. *Mientras éstos mantengan su política proteccionista dentro de los límites señalados no será la tarifa sino la cuantía de las importaciones de ese país lo que determinará la cuantía de las importaciones latinoamericanas* [de los Estados Unidos]” (Prebisch, 1954, p. 374).

Cabe formular dos observaciones al análisis anterior. En primer lugar, Prebisch no tiene en cuenta el comercio de servicios y las corrientes de capital, factores que pueden contribuir a relajar las restricciones cambiarias hasta cierto punto. Menciona estos factores pero los deja de lado “en aras de la simplicidad”. La sustentabilidad del crecimiento sin caer en una restricción obligada del balance de pagos cuando se consideran el comercio de servicios y las corrientes de capital, es indudablemente un problema importante en la actualidad, en particular para la gestión económica durante la transición hacia un intercambio liberalizado.

En segundo lugar, la importancia práctica de la reciprocidad implícita depende de las estructuras reales del comercio, que se desvían cada vez más de la postulada especialización centro-periferia. Sin embargo, especialmente en el contexto de posibles negociaciones sobre libre comercio entre los Estados Unidos y América Latina como parte de la Iniciativa para las Américas, la reciprocidad implícita, tal como la concebía Prebisch, puede aportar una vigorosa justificación para la eliminación diferencial y gradual de las

barreras arancelarias y no arancelarias para los países latinoamericanos. Es interesante observar que, en relación con la futura etapa orientada hacia afuera basada en el comercio recíproco de productos industriales con los centros, Prebisch sostenía que: "Conseguido este objetivo, *el concepto tradicional de las concesiones recíprocas podrá ir recuperando su validez gradualmente*" (Prebisch, 1961, p. 94).

b) *La reciprocidad en el comercio entre los países latinoamericanos*

A Prebisch le preocupaba el bajo coeficiente de comercio intrarregional respecto del comercio total en América Latina y las asimetrías o los efectos de polarización entre los países como fuente de dificultades para la integración económica regional. La reciprocidad se concebía como una manera de atacar estos problemas. Exigía que las importaciones de los países miembros se financiaran mediante sus propias exportaciones industriales adicionales. Consideraba esencial asimismo, para el éxito del mercado común, que el país que recibía así estas importaciones industriales provenientes de América Latina pudiese cubrir las con sus propias exportaciones industriales, además de sus exportaciones primarias. De lo contrario, esta política no daría impulso a su industrialización sino que en última instancia se resolvería en transferir a otros países latinoamericanos divisas que se empleaban antes en pagar importaciones provenientes del resto del mundo. (Prebisch, 1959a, pp. 499-500).

Por consiguiente, la reciprocidad implicaría un esfuerzo por equilibrar el intercambio de productos industrializados y fomentar las exportaciones industriales. Se concibió asimismo como un medio de abordar la distribución de costos y beneficios de la integración y asegurar la adhesión constante de los países al plan de integración. Hay varias observaciones que hacer al respecto.

En primer lugar, no obstante varios decenios de labor integracionista, sigue teniendo validez la preocupación de Prebisch por el bajo coeficiente del comercio intrarregional en relación con el comercio total en América Latina. De hecho, una de las preocupaciones importantes del enfoque para avanzar hacia una zona hemisférica de libre comercio, según se propone en la Iniciativa para las Américas, es la necesidad de evitar una modalidad de comercio tipo rueda radiada con los Estados Unidos, en que este país sería el eje y los países latinoamericanos los rayos, con muy poco intercambio entre ellos (Wonnacott, 1991; Lipsey, 1992).

En segundo lugar, en la situación actual, algunas tendencias asociadas con la globalización, como el crecimiento del comercio intraindustrial, las nuevas prácticas de montaje en el extranjero por parte de las empresas mundiales, el aumento del comercio de servicios y de actividades que hacen uso intensivo de conocimientos especializados, señalan la necesidad de redefinir la reciprocidad apartándose de una definición estrecha en términos de balance comercial de productos industriales. Sin embargo, el concepto sigue siendo válido porque centra directamente la atención en las estructuras del comercio exterior y sus efectos sobre el estilo de desarrollo (Antonelli, 1989; Rowthorn y Wells, 1987).

En tercer lugar, Prebisch se mostró realista respecto de las dificultades de lograr una reciprocidad definida en sentido estricto: "Hay que aceptar desde luego la posibilidad de que uno o varios países, en razón de su fuerza competitiva, prevalezcan en el mercado de los otros sin que éstos hayan podido desarrollar correlativamente sus exportaciones. Habría que evitar que situaciones de esta índole aparejaran medidas restrictivas..." (Prebisch, 1959a, p. 500). En lo que toca a permitir el "funcionamiento armonioso del mercado común" e impedir la adopción de medidas restrictivas, Prebisch analizó con cierto detalle cuatro tipos de medidas que interesan a los esfuerzos actuales de integración regional: i) los países más competitivos y más favorecidos deberían estimular sus propias importaciones provenientes del mercado común mediante la aceleración del ritmo de eliminación o reducción de sus propias barreras arancelarias y no arancelarias; ii) los países menos competitivos deberían recibir una cooperación técnica y financiera considerable para desarrollar industrias y mejorar sus ventajas competitivas; iii) los países menos competitivos deberían recibir seguridades, mediante salvaguardas apropiadas, de que de persistir su situación desfavorable, no obstante la adopción de medidas correctivas en materia de cooperación y liberalización más expedita por parte de los países desarrollados, podrán disminuir el ritmo de reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias; iv) se recomienda establecer un sistema multilateral de crédito (cámara de compensación) para economizar el empleo de moneda dura e incitar a los países a que se comprometan a emprender una liberalización más a fondo de la que de otra manera estarían dispuestos a hacer (Prebisch, 1959a, pp. 499-514).

Es evidente que este tipo de medidas es pertinente no sólo para la integración de América Latina,

sino también —e inclusive con mayor razón— para integrarse en un bloque comercial más grande. En otro escrito afirmamos que las graves asimetrías entre los miembros eventuales de una zona de libre comercio del hemisferio occidental que comprenda Estados Unidos, Canadá y América Latina, exigen ejercer una reciprocidad asimétrica o relativa mediante la adopción de varias políticas indispensables para que una zona de libre comercio entre un grupo de países tan heterogéneos pueda ser viable (Salazar-Xirinachs y Lizano, 1992, cap. 2). Entre ellas figuran: i) diferentes períodos para la eliminación gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias; ii) medidas de apoyo durante el período de transición de los países miembros más desarrollados en favor de los de menor desarrollo; iii) cooperación técnica y financiera, en especial para mejorar normas (productos, procesos, medio ambiente, propiedad intelectual); iv) apoyo para mejorar el clima de inversiones y desarrollar la competitividad en el largo plazo (ciencia y tecnología, capacitación y otras políticas de mejoramiento de factores). Esto último apuntaría a acelerar la transferencia de tecnología, mejorar los servicios de exportación y eliminar las inflexibilidades de la oferta en los países asociados de menor desarrollo.

### 3. Regionalismo y multilateralismo

Algunos analistas temen que el apoyo de los Estados Unidos al regionalismo, el programa de la Comunidad Europea en 1992 y otros esfuerzos de integración regional harán inclinar la balanza en detrimento del multilateralismo y se traducirán en la fragmentación del sistema de comercio mundial (Bhagwati, 1992). Otros acogen las iniciativas regionales como un medio de realizar en el plano local lo que parece imposible de lograr a nivel global (Krugman, 1992; Summers, 1991; Dornbusch, 1990).

En todas sus contribuciones principales, Prebisch se preocupa invariablemente por las repercusiones que podría tener la integración económica regional sobre el sistema de intercambio internacional y por los límites que debería tener la protección para evitar los efectos adversos sobre el comercio mundial. A este respecto, esgrimió varios argumentos afines.

Primero sostuvo que, habida cuenta de las asimetrías de la elasticidad-ingreso, los países en desarrollo necesitaban una protección moderada para manejar la restricción cambiaria y que esto no afectaría negativamente el comercio mundial; por el contrario, en la medida en que la protección ayudara a elevar el

ingreso en los países en desarrollo, contribuiría en realidad a expandir el comercio mundial:

*“Hay dos tipos de proteccionismo en los países en desarrollo. Primero, el proteccionismo que contribuye a promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pagos exteriores, y sin reducir el comercio mundial ni debilitar su ritmo de crecimiento. Y, en seguida, el proteccionismo que lleva más allá del límite el ajuste de las importaciones y afecta adversamente al comercio mundial.”* (Prebisch, 1954, p. 368).

Por el contrario, afirmaba Prebisch, el proteccionismo en el centro sería sumamente negativo para el comercio mundial y el multilateralismo: afectaría gravemente las exportaciones y el crecimiento del ingreso en la periferia y, por consiguiente, reduciría también las exportaciones industriales del centro a los países periféricos. Sostenía que el dinamismo del sistema de intercambio mundial estaba determinado por el comportamiento económico de los centros, ya que la periferia cumplía un papel básicamente pasivo. Mediante la apertura a las exportaciones de ésta, los centros podían crear un poder adquisitivo para sus propias exportaciones industriales a los países en desarrollo. A la inversa, si los centros limitaban sus importaciones, se reducirían los ingresos de divisas y la capacidad importadora de los países en desarrollo, lo que obligaría a estos países a intensificar su propia política proteccionista (Prebisch, 1954, pp. 371-373): *“Es innegable que cualquier país, grande o pequeño, que recurre al proteccionismo cuando no tiene disparidades que corregir en las elasticidades del comercio exterior ejerce una desfavorable influencia sobre el comercio mundial. Cuanto más grande sea ese país, tanto mayores serán su influencia y su responsabilidad.”* (Prebisch, 1959b, p. 459).

En tercer lugar, Prebisch insistía en que una agrupación o mercado común regional podría contribuir mucho a mejorar el comercio mundial y el multilateralismo, si se cumplían determinadas condiciones. Un mercado común, con su gran potencial para incrementar el comercio de productos industriales, podía *“... destruir los moldes pretéritos del intercambio según los cuales cada país latinoamericano orienta su comercio hacia los centros industriales, sin que haya más que un tráfico muy flojo con los países de la región”* (Prebisch, 1959b, p. 460). Dos condiciones le parecían indispensables para maximizar la contribu-

ción de la integración regional al comercio mundial y el multilateralismo: eficiencia en el proceso de industrialización, que a su vez requiere una protección moderada, y un mercado integrado lo suficientemente grande. Respecto de la primera condición, los menores costos que entrañaría el mercado común justificarían la rebaja de los niveles arancelarios medios con el resto del mundo, en comparación con el escenario alternativo de un proceso ineficiente de industrialización sustitutiva que prosiguiera en mercados fragmentados. De esta manera, aducía, el mercado común

ofrecía la oportunidad de negociar, en tanto que bloque comercial, reducciones arancelarias recíprocas con el resto del mundo, lo que era beneficioso para el comercio internacional.

En cuanto a la segunda condición, el tamaño del mercado quizá fuera insuficiente aun cuando se integraran países relativamente pequeños; de manera que para que la integración económica produjera todos sus beneficios potenciales: "debería tener un carácter *multilateral*, y abarcar el mayor número posible de países" (Prebisch, 1954, p. 379).

## VI

### Observaciones finales

Hemos demostrado que Prebisch, lejos de encerrarse en una vía ineficiente de industrialización sustitutiva, sostenía que la incorporación gradual y negociada en un sistema cada vez más amplio de relaciones comerciales era la clave del progreso económico. La integración económica regional y las revisiones periódicas de los aranceles externos a fin de mantener la protección dentro de límites moderados eran elementos indispensables para llegar a una etapa de comercio recíproco de productos industriales con los centros, que Prebisch consideraba como la única opción para eliminar las asimetrías centro-periferia, al aumentar el ingreso y el empleo y elevar el nivel de vida en los países en desarrollo. De modo que en vez de apartarse de la perspectiva de largo plazo de Prebisch, la búsqueda de una nueva inserción internacional de alta calidad y el renacimiento del integracionismo en América Latina pueden interpretarse como una reafirmación de la secuencia de las políticas originalmente concebidas y recomendadas por él.

Además, las ideas de Raúl Prebisch en materia de integración económica, crecimiento hacia afuera en función de la promoción de exportaciones industriales, selectividad basada en criterios mundiales de elasticidad-ingreso, y reciprocidad, adaptadas adecuadamente a las condiciones actuales, son pertinentes para replantear la estrategia de inserción internacional complementada por la integración regional a la que se hallan abocados hoy activamente los países latinoamericanos.

Sin embargo, no hemos sostenido que el argumento actual de inserción internacional e integración

regional se fundamente exactamente en las mismas razones que Prebisch tuvo presentes. Surgen nuevas razones en favor de la integración y la cooperación regional cuando la integración se considera funcional y complementaria de la inserción internacional, tema analizado en otros escritos.<sup>11</sup> Las características de la economía mundial y de América Latina son ahora muy distintas de lo que eran en los años cincuenta y sesenta. Hoy vivimos insertos en un "paradigma tecnológico" diferente. La globalización, la importancia creciente del comercio de servicios, el paso de actividades con gran volumen de producción hacia otras con gran valor agregado por su uso intensivo del conocimiento especializado y la información, así como las nuevas prácticas de montaje en el extranjero de las empresas globales, son todas características que alteran fundamentalmente las economías internacionales y locales, y que es preciso tener en cuenta. En particular, la atracción relativa que ejercen los países como lugares de inversión aparece como el tema principal en el análisis de la estrategia de inserción internacional y las exigencias de la política interna. Lo que hemos tratado de demostrar es que, además de la validez de la visión general de Prebisch en el largo plazo respecto del proceso de desarrollo, varias de sus inquietudes específicas tienen pertinencia en la actualidad:

i) El criterio de elasticidad-ingreso constituye un enfoque útil para evaluar las posiciones competitivas relativas de los países y orientar las políticas de mo-

<sup>11</sup> Véase CEPAL (1990) y Salazar-Xirinachs (1993).

dermización productiva a fin de mejorar la calidad de la inserción internacional.

ii) El vínculo entre aptitudes laborales y niveles de vida sigue siendo un tema crítico que concita una renovada atención.

iii) La preocupación de Prebisch por el bajo coeficiente del comercio intrarregional en relación con el intercambio total en América Latina sigue teniendo validez, no obstante varios decenios de esfuerzos de integración, y adquiere renovada importancia en el contexto de la formación de una zona de libre comercio del hemisferio occidental.

iv) La integración económica como medio de aliviar la restricción de divisas es una propuesta polémica cuando se tienen en cuenta el comercio de servicios y las corrientes de capital. Sin embargo, una afluencia de capital de volumen suficiente en el tiempo para sustentar el crecimiento es un tema delicado para la gestión económica durante el presente período de transición hacia un régimen de mayor libertad comercial en América Latina, y sigue teniendo vigencia el argumento de Prebisch de

que mediante la promoción deliberada de la integración económica los países pueden incrementar significativamente su tasa de crecimiento e industrialización.

v) Las asimetrías comerciales existentes entre miembros eventuales de zonas de integración económica indican claramente la necesidad de dar significado práctico, en las actuales condiciones, al concepto de reciprocidad relativa de Prebisch y a las políticas complementarias para asegurar la viabilidad y equidad de las zonas de libre comercio que integran a países en etapas muy diferentes de desarrollo.

vi) Por último, también tienen pertinencia en la actualidad las dos condiciones básicas destacadas por Prebisch para maximizar el aporte de la integración regional a un intercambio mundial más libre y al multilateralismo: la eficiencia del proceso de industrialización, que a su vez exige una protección moderada, por un lado, y un mercado integrado de magnitud suficiente, por otro. La protección moderada reduce, además, el costo de la desviación de las corrientes comerciales que supone la integración.

(Traducido del inglés)

### Bibliografía

- Antonelli, Cristiano (1989): La difusión internacional de innovaciones: pautas, determinantes y efectos, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 16, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, julio-diciembre.
- Amsden, Alice H. (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bhagwati, Jagdish (1992): *Regionalism and Multilateralism: an Overview*, Session I, paper N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial y CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- Colander, David C. (ed.) (1984): *Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co.
- D'Cruz, Joseph (1990): Diagnosing national industrial portfolios, *The World Competitiveness Report 1990*, IMD International y World Economic Forum, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1991): National industrial portfolios, *The World Competitiveness Report 1991*, IMD International y World Economic Forum, Ginebra.
- D'Cruz, Joseph y Alan Rugman (1992): *New Compacts for Canadian Competitiveness*, por encargo de Kodak Canada Inc.
- Dornbusch, Rudiger (1990): Policy options for freer trade: the case for bilateralism, R.Z. Lawrence y C.L. Schultze (comps.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990s*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Fajnzylber, Fernando (1991): Inserción internacional e innovación institucional, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago de Chile, agosto.
- Freeman, Christopher (1987): *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan*, Science Policy Research Unit, University of Sussex, Londres, Pinter Publishers.
- Gurrieri, Adolfo (comp.) (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL*, serie Lecturas, N° 46, El trimestre económico, vols. I y II, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Tokio, Charles E. Tuttle Co.
- Krueger, Anne O. (1974): The political economy of the rent-seeking society, *American Economic Review*, vol. 64, N° 3, Nueva York, American Economic Association, junio.
- Krugman, Paul (1984): Import protection as export promotion: international competition in the presence of oligopoly and economies of scale, Henryk Kierzkowski (comp.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford, Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Regionalism vs. Multilateralism: Analytical No-*

- tes, Session IV, paper N° 7, Banco Mundial y CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Washington, D.C., abril.
- Lipsev, Richard G. (1992): Getting there: the path to a Western Hemisphere free trade area and its structure, Sylvia Saborío y otros, *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- Meier, Gerald M. (1990): Trade policy, development, and the new political economy, Ronald Jones y Anne Krueger (comps.), *The Political Economy of International Trade*, Oxford, Basil Blackwell.
- Naciones Unidas (1949): *Estudio económico de América Latina 1948*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 1949.II.G.1.
- \_\_\_\_\_(1951): *Estudio económico de América Latina 1949*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 1951.II.G.1.
- Porter, Michael (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Prebisch, Raúl (1949): El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas, introducción a, *Estudio Económico de América Latina 1948*. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol. I.
- \_\_\_\_\_(1951): Crecimiento, equilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico, primera parte de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1949*. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.I.
- \_\_\_\_\_(1954): La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano (informe presentado a la IV Reunión Extraordinaria del Consejo Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos, Quintandinha, Brasil). Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.I.
- \_\_\_\_\_(1959a): *El Mercado común latinoamericano*, México, D.F., Naciones Unidas. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.I.
- \_\_\_\_\_(1959b): *La política comercial en los países insuficientemente desarrollados desde el punto de vista latinoamericano*, en Gurrieri (comp.), 1982, vol.I.
- \_\_\_\_\_(1961): *Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional*, en Gurrieri (comp.), 1982, vol.II.
- \_\_\_\_\_(1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.II.
- \_\_\_\_\_(1964): Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo, Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York, Naciones Unidas. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol.II, con el título "Nueva política comercial para el desarrollo".
- \_\_\_\_\_(1968): Hacia una estrategia global del desarrollo, Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York, Naciones Unidas. Reproducido en Gurrieri (comp.), 1982, vol. II.
- \_\_\_\_\_(1984): Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo, *Pioneros del desarrollo*, Gerald M. Meier y Dudley Seers (comps.), Madrid, Tecnos.
- Reich, Robert (1991): *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books.
- Rowthorn, R.E. y J.R. Wells (1987): *De-Industrialization and Foreign Trade*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sáez, Raúl E. (1988): *La selectividad en la política industrial: las experiencias de Japón y Francia*, Colección estudios CIEPLAN, N° 25, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).
- Salazar-Xirinachs, José M. (1993): Present and future of economic integration in Central America, tesis de grado.
- Salazar-Xirinachs, José M. y Eduardo Lizano (1992): A Latin American perspective on free trade in the Americas, Sylvia Saborío y otros, *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- Shinohara, M. (1982): *Industrial Growth, Trade and Dynamic Patterns in the Japanese Economy*, University of Tokio Press.
- Spraos, John (1983): *Inequalising Trade? A Study of Traditional North-South Specialisation in the Context of Terms of Trade Concepts*, Oxford, Clarendon Press.
- Summers, Lawrence (1991): Regionalism and the world trading systems, comentarios hechos en el Banco de la Reserva Federal de Kansas City, agosto.
- Tharakan, P.K.M. y Jacob Kol (eds.) (1989): *Intra-Industry Trade. Theory, Evidence and Extensions*, Londres, The Macmillan Press.
- Willmore, Larry N. (1974): The pattern of trade and specialisation in the Central American common market, *Journal of Economic Studies*, New series, vol. I, N° 2, Glasgow, University of Strathclyde, Department of Economics.
- Wonnacott, Ronald J. (1991): *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Washington, D.C., Canadian-American Committee.

# La liberalización comercial *en América Latina*

---

**Manuel R. Agosin**  
**Ricardo French-Davis**

*Profesor, Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Jefe de Programa, UNCTAD, Ginebra.*

*Asesor Regional Principal de la CEPAL en materia de Políticas Económicas.*

Las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado un vuelco notable en los últimos años. Este vuelco se ha traducido en una creciente neutralidad de los incentivos que se otorgan en la aplicación de la política comercial, con el objetivo de dar prioridad al mercado como mecanismo asignador de recursos y con la expectativa de que oriente en mayor medida al aparato productivo hacia las exportaciones. Este artículo reseña tales cambios y, al hacer una evaluación de los resultados ya obtenidos, y de la coherencia de las políticas, señala que su impacto sobre el crecimiento económico y la transformación productiva ha sido poco auspicioso hasta el momento. En general, ni la formación de capital ni la productividad global han registrado un desempeño satisfactorio. El artículo contiene recomendaciones sobre diversas medidas que pueden complementar las políticas adoptadas a fin de impulsar una apertura que favorezca tanto la transformación productiva como el desarrollo.

## I

## ¿Hacia una nueva estrategia de desarrollo?

En los últimos años, un gran número de países de América Latina se ha embarcado en procesos de liberalización comercial. Este artículo pasa revista al vuelco que esto ha significado en materia de política comercial, así como a los resultados logrados y previstos, y entrega algunas recomendaciones de carácter preliminar sobre medidas complementarias.

La primera experiencia sostenida de liberalización comercial fue la de Chile, país que comenzó en los años setenta un proceso que, hacia fines de esa década, haría de su economía una de las más abiertas del mundo.

A mediados de los años ochenta se vislumbraba ya una tendencia a un giro radical de la estrategia de desarrollo y de las políticas que la acompañaban, luego de más de medio siglo de proteccionismo. Ya en 1983 Costa Rica había iniciado un tránsito gradual desde un modelo de sustitución de importaciones a nivel nacional y centroamericano hacia uno de inserción más dinámica en los mercados internacionales, dando primacía a los mercados extrarregionales. Y luego, en 1985, Bolivia y México habían iniciado liberalizaciones relativamente rápidas.

Al comenzar la década de 1990, varios países se agregaron a esta tendencia, entre ellos Argentina, Brasil, Perú y Venezuela. Incluso Colombia, que en 1990 había adoptado un programa de apertura gradual que se llevaría a cabo en cuatro años, a mediados de 1991 decidió acelerar la liberalización y completarla en 1992. Con diferentes grados de celeridad, los países de la región habían dado un viraje histórico.

Explícita o implícitamente, cada país debió decidir cómo hacer la liberalización, qué liberalizar y qué no liberalizar, cuánto, en qué secuencia, y qué otras políticas adoptar para lograr una liberalización que contribuyera al desarrollo (véase más adelante la sección II). En este artículo se pretende dar algunas respuestas preliminares a tales pregun-

tas, sobre la base de las experiencias recientes de América Latina.

El examen que se hace más adelante, (sección III), de una parte de la voluminosa literatura sobre las economías exportadoras de Asia (la República de Corea, la provincia china de Taiwán y, más recientemente, Indonesia, Malasia y Tailandia) sirve para contrastar esas experiencias más recientes de América Latina con otras de más larga duración y de corte muy distinto. La mayor diferencia entre las liberalizaciones en países latinoamericanos y las aperturas en el Asia radica en que, mientras la mayoría de los ensayos liberalizadores en América Latina se realizaron en forma brusca y con un Estado pasivo, en las economías asiáticas la apertura fue un largo proceso, liderado por el Estado, de construcción de un aparato productivo orientado hacia los mercados internacionales.<sup>1</sup> Cuando se liberalizaron las importaciones en el Asia, la transformación estructural ya había sido lograda y las exportaciones exhibían un prolongado dinamismo. A ello se agregaba, en general, una situación macroeconómica equilibrada y una inversión notoriamente más alta. En contraste, en América Latina las liberalizaciones drásticas de las importaciones se llevaron a cabo al inicio de las estrategias de internacionalización, y con frecuencia coincidieron con procesos de estabilización y con una baja tasa de formación de capital.

Algunos de los elementos claves de los programas de reforma se examinan más adelante (sección IV) a la luz de los requerimientos de una apertura dinamizadora del desarrollo de largo plazo. Es evidente que en el mundo actual la competitividad internacional y la inserción más dinámica en los mercados internacionales se han convertido en

■ Los autores agradecen los valiosos comentarios de O. Altimir, H. Assael, R. Baumann, W. Fritsch, J. Katz, C. Massad, W. Peres, J. Ros, O. Rosales y D. Titelman, así como la colaboración de M.A. Larach.

<sup>1</sup> Adoptamos aquí la diferencia que establecen Damill y Keifman (1992) entre "apertura" y "liberalización". El primer concepto se aplica al conjunto de políticas para orientar a la economía hacia los mercados internacionales, en un proceso liderado por las exportaciones. El último se refiere solamente al desmantelamiento de la protección y de otros controles gubernamentales, en un proceso liderado por las importaciones.

condición indispensable para lograr un desarrollo sostenido. Por lo tanto, era necesario reducir las restricciones a la importación. Las antiguas políticas de proteccionismo a ultranza de cualquier bien que pueda producirse internamente constituyen un obstáculo al desarrollo.

El problema fundamental de las políticas proteccionistas del pasado era que, al final, no se sabía qué se estaba incentivando ni con qué propósitos (Ffrench-Davis, 1986). Como anotan Fritsch y Franco (1993, p. 32), la protección generalizada puede terminar no protegiendo cosa alguna en particular, amén de ser muy costosa. Las políticas proteccionistas pasadas, tanto en América Latina como en otras regiones, tendieron a ser aprovechadas por intereses privados que buscaban ingresos fáciles. En muchos casos no hubo beneficios sociales evidentes, y se tendió a constituir estructuras industriales poco competitivas en el mercado internacional que siguieron dependiendo indefinidamente de la protección gubernamental. Pero también es necesario reconocer que dichos esquemas permitieron la aparición de sectores industriales que han sido la base de un posterior desarrollo orientado en mayor medida que antes hacia la competitividad internacional.

Para que una reforma comercial sea exitosa es preciso que el valor agregado por la creación de nuevas actividades sea mayor que el "desagregado" por la destrucción de ellas, lo que implica que el aumento de las exportaciones sea más significativo que la baja en la sustitución de importaciones;<sup>2</sup> que las exportaciones arrastren positivamente al resto de la economía, lo que está asociado a la diversificación y valor agregado que ellas tengan, y que la competitividad internacional se logre con aumentos continuos de la productividad en vez de salarios bajos y subsidios o exenciones tributarias crecientes.

Por eso se hace indispensable que la apertura evite la destrucción indiscriminada de la capacidad

instalada existente y que permita una efectiva reconversión productiva; que vaya acompañada de un cambio sostenido y creíble de los precios relativos a favor de la producción de bienes exportables, y que perfeccione o cree los mercados e instituciones requeridos para la mejora persistente de la productividad, a través de la capacitación laboral, el mejoramiento de la infraestructura, los incentivos a la innovación tecnológica, el desarrollo de un mercado de capitales de largo plazo o canalizado hacia la inversión productiva, y el fortalecimiento de la capacidad para negociar el acceso a mercados externos.

En general, este criterio no ha primado en los países latinoamericanos que se han lanzado a la liberalización comercial, ya que la mayoría de ellos lo ha hecho sin elaborar una estrategia de apertura. Este enfoque muestra imperfecciones graves en tres campos decisivos. Primero, las aperturas unilaterales sin contraparte, que tienen sentido en una economía mundial abierta, dinámica y competitiva, lo tienen menos en una economía en la cual el proteccionismo sigue activo, el comercio crece lentamente, y hay fuerte tendencia a la formación de bloques comerciales regionales. Segundo, el proceso descansa en ventajas comparativas estáticas y ganancias de corto plazo en la asignación de recursos, pero es vulnerable si se concentra en rubros con mercados menos dinámicos y con menos innovación tecnológica. Tercero, en los mercados financieros y en la cuenta de capitales de la balanza de pagos, las nuevas orientaciones hacia la desregulación del mercado han entorpecido la reasignación de recursos que se buscaba a través de la liberalización comercial, al propiciar (en las condiciones imperantes en los años noventa) marcadas apreciaciones cambiarias y altas tasas de interés. Ellas desincentivan la inversión productiva requerida para alcanzar la transformación estructural y, al mismo tiempo, concentran los recursos en inversiones puramente financieras.

<sup>2</sup> Esto no significa que la sustitución de importaciones deba ser desechada. Mientras más grande sea el mercado nacional, mayor será el ámbito potencial de la sustitución de importaciones. Ello se refleja en que las exportaciones de países como Estados Unidos y Japón sólo representan entre 10 y 15 por ciento de su PIB, respectivamente. Lo que es novedoso en la nueva estrategia de desarrollo

que se está perfilando es la insistencia en que las empresas productoras de bienes y servicios, ya sea para los mercados nacionales o para los internacionales, deben tornarse cada vez más competitivas durante el período de aprendizaje. Esto se logra, en parte, con la exposición a la competencia externa y el cumplimiento de metas de exportación, inversión y desarrollo tecnológico.

## II

## Las liberalizaciones comerciales en América Latina

Las reformas comerciales liberalizadoras han sido bastante generalizadas en la región en años recientes (cuadro 1). Ocho de los nueve países incluidos en el cuadro —la excepción fue Costa Rica— introdujeron reformas que pueden catalogarse de drásticas y abruptas. En siete de los ocho países —en este caso

la excepción fue Chile— la liberalización de las importaciones se llevó a cabo en un período de dos o tres años (1989-1990 a 1992-1993). En Argentina la mayor parte de esa liberalización se efectuó en abril de 1991. En Chile, el proceso tomó cinco años y medio (desde fines de 1973 hasta mediados de 1979).

CUADRO 1

### América Latina (nueve países): Resumen del proceso de apertura comercial

País	Inicio del programa de liberalización	Arancel máximo		Número de tramos arancelarios		Arancel promedio		Barreras no arancelarias	Variación del tipo de cambio real <sup>a</sup>
		Inicial	A fines de 1992	Inicial	A fines de 1992	Inicial	A fines de 1992		
Argentina <sup>b</sup>	1989	65	30	8	39 <sup>c</sup>	15 <sup>c</sup>	En 1988 el valor de la producción industrial sujeto a restricción se redujo de 62% a 18%. En 1989-1991 se eliminaron las restricciones no arancelarias, los derechos adicionales transitorios y los derechos específicos.	-40	
Bolivia	1985	150	10	2	12 <sup>d</sup>	7 <sup>d</sup>	Con pocas excepciones, se abolieron todas las prohibiciones y requisitos de licencias a la importación.	134	
Brasil	1990	105	35	29	32 <sup>e</sup>	21 <sup>e</sup>	En 1990 se eliminó la lista de productos importados prohibidos y los requisitos de licencia previa. No obstante, se mantendrán las exigencias sobre contenido nacional para bienes intermedios y de capital.	31	
Colombia <sup>b</sup>	1990	100	20	14	44 <sup>d</sup>	12 <sup>d</sup>	Las restricciones de licencias previas fueron eliminadas casi en su totalidad a fines de 1990.	1	
Costa Rica	1986	100	27		27 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>	Gradual eliminación de permisos de importación y otras restricciones en el período 1990-1994.	4	
Chile <sup>f</sup>	1973	220	10	57	1	94 <sup>e</sup>	10 <sup>e</sup>	En la década de 1970 se eliminaron las restricciones cuantitativas a la importación	-10
	1985	35	11	1	1	35 <sup>e</sup>	11 <sup>e</sup>	Se reintrodujeron bandas de precios y se estableció un sistema antidumping.	0
México	1985	100	20	10	3	24 <sup>c</sup>	12 <sup>c</sup>	Se redujo la cobertura de los permisos de importación sobre la producción de 92% en junio de 1985 a 18% en diciembre de 1990, y se eliminaron los precios oficiales de importación.	-9
Perú <sup>b</sup>	1990	108	25	56	2	66 <sup>c</sup>	18 <sup>e</sup>	En septiembre de 1990 se eliminaron las licencias, los controles y las autorizaciones de importación, las cuotas y las prohibiciones.	-21
Venezuela	1989	135	20	41	4	35 <sup>d</sup>	10 <sup>d</sup>	Se redujo el número de rubros sujetos a restricciones de 2 200 en 1988 a 200 en la actualidad. Se eliminaron los derechos específicos que en algunos casos llevaban el arancel máximo a 940% antes de aplicarse el programa de liberalización.	7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras nacionales.

<sup>a</sup> Desde el año inicial del programa de liberalización hasta 1992. Se ha utilizado el tipo de cambio para las exportaciones.

<sup>b</sup> Los aranceles incluyen sobretasas.

<sup>c</sup> Ponderado por la producción interna.

<sup>d</sup> Ponderado por las importaciones.

<sup>e</sup> Promedio simple sobre la base de posiciones arancelarias.

<sup>f</sup> La primera liberalización comercial en Chile se completó en 1979. El arancel uniforme de 10% rigió hasta 1982. Por lo tanto, la primera fila se refiere a la información para ese período (1973-82). La segunda fila da información acerca de la reducción del arancel de importación, el que luego de elevarse a 35% en 1984, se redujo sucesivamente a 20% (1985), 15% (1988) y 11% (1991).

En mayor o menor medida, en todos los casos hubo desmantelamiento de las restricciones cuantitativas y una rebaja considerable de los aranceles. En general, se dio un cambio apreciable respecto de la protección arancelaria vigente antes de las reformas, y disminuyó marcadamente la dispersión de la protección efectiva. No obstante, ningún país ha adoptado un arancel cero, y sólo Chile tiene un arancel uniforme, situado ahora en 11%. Bolivia le sigue de cerca, al haber establecido sólo dos tramos con un máximo de 10%. Todos los otros países tienen una gama de aranceles con tasas máximas de entre 20 y 40%, y tasas medias de entre 10 y 20%. Estas tendencias en las políticas comerciales de la región se han complementado con un movimiento hacia la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio que cubren un amplio espectro del universo arancelario y no se limitan a la desgravación de productos individuales (Lahera, 1992).<sup>3</sup>

En varios de los países de la región, la liberalización comercial ha ido acompañada de una liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos. En las condiciones imperantes desde comienzos de los años noventa, cuando los mercados internacionales de capital volvieron a evaluar positivamente a los países de América Latina, la liberalización de la cuenta de capitales ha promovido apreciaciones cambiarias importantes (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993; CEPAL, 1992a), en circunstancias en que la reforma comercial hacía imperativo lograr una depreciación. Algunos países (Chile y Colombia) han sido más exitosos que otros en resistir las tendencias a la apreciación, pero para ello han debido recurrir a controles cambiarios y a otras medidas heterodoxas de "ingeniería financiera".<sup>4</sup>

A continuación examinaremos las reformas recientes de tres países de la región, situándolas en el marco analítico que se expone en la primera parte de la sección. Se trata de los tres países donde las reformas se han mantenido por un tiempo suficientemente

largo como para que sus efectos se reflejen en resultados económicos (Chile, México y Bolivia), lo que permite esbozar una evaluación de su impacto sobre el crecimiento y la inversión.

### 1. El marco analítico de la estrategia de inserción internacional

En general, las reformas comerciales se insertan en procesos amplios de cambio, que otorgan a la competitividad internacional y a las exportaciones un papel protagónico. El instrumento central de la reforma ha sido la liberalización, más o menos indiscriminada y rápida, de las importaciones. Con ella se busca exponer a la competencia externa a los productores de bienes importables, frecuentemente beneficiados hasta entonces con una fuerte protección. Se espera que ésta los lleve a mejorar la productividad, reduciendo la ineficiencia, incorporando nuevas tecnologías y aumentando la especialización. Los productores que no se adapten a la competencia externa serán desplazados del mercado, y los recursos que liberen se absorberán con rapidez, principalmente en la producción de rubros exportables.

Las exportaciones se ven incentivadas, en forma indirecta, por el abaratamiento y la ampliación del espectro de insumos importables a los que se puede acceder, y por la eventual depreciación de la moneda nacional que la liberalización de las importaciones tendería a traer aparejada en el mercado cambiario.

La respuesta de los sustituidores de importaciones depende de la magnitud del cambio que experimenten los precios relativos, de su celeridad y de la capacidad de ajuste de los productores afectados. Lo óptimo es que a los productores se les otorgue el tiempo necesario para poder efectuar la reestructuración, pero no más del estrictamente necesario, para así empujar efectivamente hacia el cambio. Por ejemplo, la redundancia ("agua") en la protección puede eliminarse abruptamente; sin embargo, la reducción de la protección efectiva debe ser graduada según la velocidad con que los productores pueden introducir innovaciones, aumentar la especialización y reasignar recursos. El ritmo del ajuste depende de la credibilidad que inspire el cronograma de cambio y del acceso que tengan los productores a los recursos necesarios para efectuar la reestructuración. Ello determina si la exposición a la competencia ha de resultar creativa o destructiva.

La respuesta de las exportaciones depende de la intensidad con que hagan uso de bienes importables y

<sup>3</sup> Hasta junio de 1990 predominaba ostensiblemente la opinión de que los acuerdos de integración debían ser de alcance parcial, muy limitado, al estilo del vigente en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en ese tiempo. Según el enfoque analítico predominante, los bloques comerciales eran ineficientes y un obstáculo al comercio mundial. La Iniciativa para las Américas del Presidente Bush cambió radicalmente esa concepción. Parecen haberse olvidado absolutamente las preocupaciones respecto de la desviación de comercio.

<sup>4</sup> Sobre el caso de Chile, véase Agosin, Fuentes y Letelier (1993); y sobre las medidas recientes de Colombia para evitar la apreciación cambiaria, véase Cárdenas y Barrera (1993).

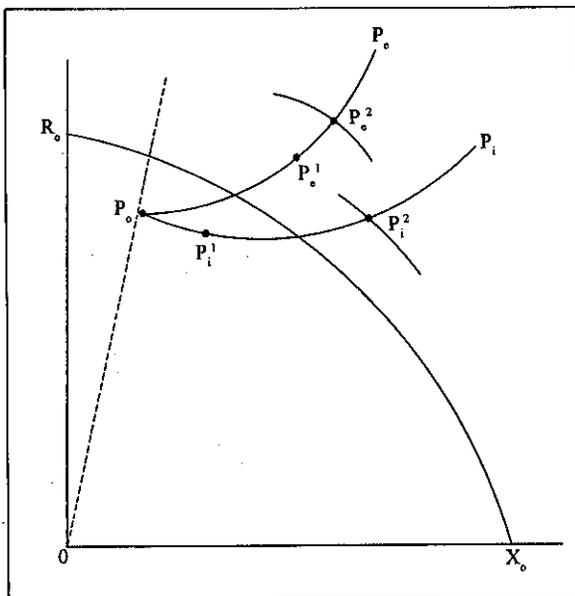
del tratamiento comercial a que éstos estaban afectos antes de la reforma. Con frecuencia, los insumos y bienes de capital importados por exportadores han disfrutado de ciertas franquicias arancelarias. Pero en algunos casos las exportaciones han sido desalentadas por un régimen de importaciones inoperante y arbitrario.

Un factor determinante de la respuesta de la producción, tanto de bienes exportables como importables, es la evolución del tipo de cambio real. Para que una reforma sea exitosa es preciso que el efecto neto del cambio en los incentivos involucre impulsos positivos para la producción de bienes transables en el mercado internacional. La capacidad de reestructuración dependerá también del dinamismo global de la inversión e innovación tecnológica, de la disponibilidad de mano de obra capacitada, de la funcionalidad del mercado interno de capitales, de la infraestructura y del acceso a los mercados externos.

La combinación de cambios en los precios relativos, en su credibilidad y gradualidad, y en el marco macroeconómico y mesoeconómico en que se desenvuelve la reforma, define si sus efectos en la asignación de recursos son predominantemente positivos o negativos. Ello determina dos opciones: si la reestructuración parte por expandir la frontera productiva, al estilo de las economías de industrialización reciente (EIR) asiáticas, o si se inicia con una caída en la actividad económica, en un proceso de ajuste que transita bajo la frontera de producción (gráfico 1).

GRAFICO 1

**Asia y América Latina: Hechos estilizados de dos opciones de reforma comercial**



En el gráfico indicado, el eje de  $X$  indica el valor agregado en la producción de exportables y  $R$  (la suma de los bienes importables y de los no transables) el resto del PIB.  $R_0 X_0$  es la frontera inicial, y  $P_0$  es el punto inicial de producción, situado bajo la frontera, que involucra un coeficiente de exportaciones reducido y cierta ineficiencia asignadora. La reforma debe acercar la producción efectiva a la frontera y trasladarla a una estructura con mayor participación de bienes exportables, en un marco de expansión dinámica de la frontera.

En una estrategia de internacionalización liderada por las exportaciones y sólo secundada por la liberalización de las importaciones —al estilo de las economías dinámicas asiáticas— el ajuste tenderá a seguir una trayectoria como la curva  $P_0 P_e$ . Esta trayectoria muestra un crecimiento más que proporcional de  $X$  acompañado de un aumento moderado de  $R$ , con una frontera productiva en expansión y una elevación gradual de la eficiencia de las empresas existentes. La economía se posiciona en o cerca de una frontera de producción que se expande sostenidamente.

La curva  $P_0 P_i$  muestra una estrategia alternativa —al estilo latinoamericano—, con una trayectoria liderada por la liberalización de las importaciones, con una significativa quiebra de sustituidores y un aumento paulatino de las exportaciones. Los impulsos de la “desustitución” predominan en las etapas iniciales del proceso. Por ello la economía se posiciona por debajo de una frontera de producción que además permanece estancada en los años iniciales.

Es posible que cada una de las empresas que sobreviva en el marco de la segunda estrategia sea en promedio más fuerte y dinámica que en el primer caso. Sin embargo, durante los primeros años de ajuste los recursos productivos disponibles y en uso serán menores, debido a la mayor intensidad de quiebras y redimensionamientos: habrá una subutilización mayor de recursos, y se tenderá a estimular más débilmente la inversión total. Por lo tanto, una mayor “eficiencia microeconómica” tenderá a coexistir con una menor “eficiencia macroeconómica”. La histeresis del proceso es determinante del resultado final. En efecto, lo que acontezca durante la transición afectará decisivamente el bienestar y la estructura productiva que se alcancen al final del proceso de ajuste.

Es claro que cada una de las dos opciones admite muchas variantes en el proceso de transformación productiva. Incluso al interior de cada categoría de productos tenderá a haber diferentes senderos intertemporales. Hay también cruces entre categorías: sus-

tituidores de importaciones que se transforman total o parcialmente en importadores, o que con las reformas pasan a ser también exportadores (Katz, 1993). Sin embargo, al concentrarnos sólo en dos casos diferenciados nítidamente queremos ilustrar dos grupos de estilos contrapuestos de internacionalización. El gráfico 1 presenta las dos estrategias alternativas, mostrando la trayectoria y el destino final, representado por los puntos de producción  $P_i^2$  y  $P_e^2$ . Ambos muestran incrementos fuertes de  $X$  pero muy diversos de  $R$ . El punto  $P_e^2$  se asimila al caso de economías como las de Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, cuyo PIB ha crecido notablemente por un largo período, con una inserción externa liderada por  $X$ . Por su parte Brasil, se ubica en los años sesenta y setenta en una curva dinámica pero con una expansión más pareja de  $X$  y  $R$  (en las proximidades de la prolongación de  $OP_0$ ). Chile, en cambio, está mejor representado por  $P_e^2$ , con una fuerte expansión de  $X$  pero un estancamiento de  $R$  al comparar con  $P_0$ : entre 1981 y 1989,  $X$  crece sustancialmente (suben 51% las exportaciones de bienes y servicios per cápita) en tanto que  $R$  aumenta levemente en total y decrece por habitante (sube la producción de bienes importables y baja la de bienes no transables). Sin embargo, en la parte final del proceso, el crecimiento es vigoroso incluso en  $R$  (como lo fue entre fines de los ochenta y 1993).

## 2. Chile

La liberalización comercial chilena es la más antigua en la región y la que se ha aplicado con mayor persistencia. A fines de 1973, antes de la iniciación de las reformas, el comercio exterior chileno estaba altamente intervenido: los aranceles nominales promediaban 94% y tenían una dispersión que iba del 0 al 750%; el 50% de las importaciones debía ser aprobado por el Banco Central; existía un sinnúmero de medidas no arancelarias, tales como altos depósitos previos para el 60% de las importaciones, y había un complicado sistema de cambios múltiples, con ocho tipos de cambio oficiales y una diferencia entre el máximo y el mínimo de 1 000% (Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, 1991; Meller, 1992).

i) *La reforma radical de los años setenta.* Como parte de un amplio programa de entregar a las fuerzas del mercado la gran mayoría de las decisiones económicas, en 1973 se inició una reforma de la política comercial que comprendió la eliminación de todas las restricciones no arancelarias, la reducción de los

aranceles y la unificación del tipo de cambio. Aunque esta no fue una meta inicial del programa, se llegó en junio de 1979 a un arancel parejo y bajo (10%).

Durante los dos primeros años de la liberalización comercial, las devaluaciones reales del tipo de cambio (que estaba oficialmente controlado) contrarrestaron la disminución de la protección nominal media (cuadro 2). Esto dio un fuerte impulso a las exportaciones distintas del cobre y otorgó cierta protección a las actividades sustituidoras de importaciones más eficientes. Pero a partir de 1976, con altibajos, el tipo de cambio real empezó a rezagarse. Por una parte, el énfasis de la política cambiaria gradualmente pasó del apoyo a la apertura de la economía al control de la inflación. Esto culminó en 1979, cuando se fijó el tipo de cambio nominal, con la expectativa de que la inflación interna se acercara rápidamente a la internacional.

CUADRO 2  
Chile: Arancel promedio y tipo de cambio real, 1973-1992

Año	Arancel promedio <sup>a</sup> (porcentaje)	Tipo de cambio real <sup>b</sup> (1980 = 100)	
		Total países	Sin América Latina
1973	94.0 <sup>c</sup>	—	110.0 <sup>c</sup>
1974	75.6	—	115.2
1975	49.3	—	156.2
1976	35.6	—	126.6
1977	24.3	—	105.6
1978	14.8	—	117.2
1979	12.1	—	114.6
1980	10.1	—	100.0
1981	10.1	—	85.0
1982	10.1	—	98.7
1983	17.9	—	118.5
1984	24.4	—	122.0
1985	25.8	—	152.2
1986	20.1	171.8	171.8
1987	20.0	179.2	179.0
1988	15.1	191.0	186.1
1989	15.1	186.6	174.9
1990	15.1	193.6	170.4
1991	13.1	182.8	164.2
1992	11.1	168.2	152.0

Fuente: Ffrench-Davis, Leiva y Madrid (1991) y Banco Central de Chile.

<sup>a</sup> Promedio simple, excluyendo tratamientos preferenciales como los de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI) y el Acuerdo Chile-México.

<sup>b</sup> El rubro "Total países" incluye en la construcción del índice de precios externos a: Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Japón, Perú, el Reino Unido y la República de Corea. El rubro "Sin América Latina" excluye Argentina, Brasil y Perú. Hasta 1985 los datos provienen de Ffrench-Davis, Leiva y Madrid (1991), y a partir de 1986 del Banco Central de Chile. Para el rubro "Total países", por razones metodológicas, sólo se presenta información a partir de 1986.

<sup>c</sup> Diciembre de 1973.

Por otra parte, la apreciación cambiaria fue posible por la combinación de la apertura de la cuenta de capital y la alta liquidez de los mercados internacionales financieros. Así, a partir de 1977 las limitaciones cuantitativas que tenían los bancos nacionales para endeudarse en el exterior con el propósito de hacer préstamos en moneda nacional fueron gradualmente relajadas (y eliminadas a mediados de 1979). La incidencia de los plazos mínimos de endeudamiento también se redujo, hasta que éstos se eliminaron en 1982. La gran afluencia de capitales extranjeros hacia Chile, donde las tasas de interés en moneda nacional eran considerablemente más altas que en los mercados internacionales, sustentó la apreciación real del peso (Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, 1991).

Es interesante anotar que en 1979, al completarse la liberalización comercial y llegarse a un arancel uniforme del 10%, el tipo de cambio real estaba casi al mismo nivel que a comienzos del proceso en 1974. Aunque al inicio el arancel medio nominal (94%) contenía muchas redundancias y el exceso de los precios nacionales sobre los internacionales era indudablemente menor, lo cierto es que tal disminución de aranceles no había tenido precedentes en América Latina. La teoría elemental de la política comercial hubiera indicado la necesidad de realizar una devaluación compensatoria. De hecho, se hizo lo contrario. En los tres años que siguieron al término del programa de liberalización de las importaciones, la apreciación cambiaria se aceleró, con un fuerte impacto depresivo sobre las actividades productoras de bienes transables (Ffrench-Davis, 1986).

ii) *Rectificación de la reforma en los años ochenta.* La crisis interna y de balanza de pagos que sobrevino en 1982 como consecuencia de una conjunción de errores en el manejo económico y de tres severas perturbaciones (*shocks*) de carácter externo (la suspensión del crédito externo, el aumento de las tasas de interés y la caída de los precios del cobre) hizo descender la demanda agregada en 27% y el PIB en más de 15% entre 1981 y 1983. Para enfrentar la crisis se procedió a varias devaluaciones discretas a partir de 1982 y luego a la reinstauración de un tipo de cambio reptante. Entre 1981 y 1988 el precio real de la divisa aumentó en 119%. Al mismo tiempo, el arancel fue elevado en etapas sucesivas hasta 35% en septiembre de 1984 (con promedios anuales de 24 y 26% en 1984 y 1985, respectivamente). A medida que la aguda escasez de divisas fue menguando, hubo sucesivas rebajas del arancel, comenzando en marzo de 1985, hasta situarlo en 11% a mediados de 1991.

Después de la crisis la política comercial se flexibilizó en varios sentidos. Por una parte, se empezó a hacer uso activo de medidas antidumping y derechos compensatorios, para proteger a la economía de prácticas comerciales desleales. Para esto se elevó el arancel hasta un máximo de 35% (nivel consolidado por Chile en el GATT en 1979) para aquellas importaciones en las que se podía comprobar dumping o subsidios. Además, se adoptó un sistema de bandas de precios para tres productos agrícolas (trigo, azúcar y oleaginosas), lo que implicó también una desviación del arancel parejo, variable según la evolución de los precios internacionales de esos productos. En lo que se refiere a las exportaciones, los sistemas de reintegro de derechos aduaneros fueron perfeccionados y se adoptó un sistema simplificado para exportaciones menores, por el cual éstas tienen derecho a un reembolso de hasta el 10% del valor exportado cuando las exportaciones para toda la partida arancelaria correspondiente no sobrepasan un máximo anual (fijado actualmente en 20 millones de dólares).

iii) *Contraste entre ambas reformas.* En resumen, en Chile hubo dos reformas comerciales, una radical en el período 1974-1979 y otra moderada en 1985-1991. Si bien es cierto que las características de la política comercial, en cuanto a la prescindencia de medidas no arancelarias y el uso de un arancel parejo, no se modificó ya a partir de 1979, el nivel del arancel había vuelto a ser relativamente elevado en 1984 y se acompañó de medidas contra la competencia desleal y de las mencionadas bandas de precios. De hecho, en 1984-1989, el arancel promedió el 20%, duplicando el promedio registrado en 1979-1982. Pero la diferencia fundamental residió en que, durante la primera liberalización, luego de una depreciación inicial, el tipo de cambio se revaluó progresivamente. Por el contrario, en la década del ochenta, la reducción del arancel desde un máximo de 35% en septiembre de 1984 al 11% en junio de 1991 (su nivel actual) fue acompañada de una fuerte devaluación real (asociada a la crisis de la deuda), que dio señales positivas a los exportadores y que, a la vez, mucho más que compensó el leve efecto negativo de la reducción de aranceles en la producción de bienes que compiten con las importaciones. Esto determinó que durante la segunda liberalización haya habido un crecimiento más sostenido de la producción de bienes exportables. Pero, a diferencia de la primera experiencia, también hubo una significativa recuperación de la producción de sustitutos de las importaciones, principalmente entre 1984 y el final del decenio.

Este mayor pragmatismo también se ha extendido a las políticas cambiarias y a la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Desde 1987, Chile ha debido enfrentar una nueva afluencia de capitales externos. Mientras que en la primera liberalización comercial se permitió una prolongada apreciación cambiaria asociada a una política cada vez más liberal ante los flujos de capitales privados, a mediados de 1990 se ha intentado contener la apreciación y así proteger el dinamismo de la producción de bienes transables. Para ello, la política se ha desviado de la apertura irrestricta al ingreso de capitales y se ha tratado de dificultar el arbitraje internacional de tasas de interés. El Banco Central ahora utiliza un tipo de cambio reptante cuya paridad de referencia no es ya el dólar sino una canasta de monedas. Esta canasta determina el valor central para el dólar, el cual fluctúa dentro de una banda de 20%, con una activa flotación sucia. En lo que se refiere a las corrientes de capital, los créditos externos de corto plazo están sujetos a un encaje (30% en la actualidad). Estas políticas han frenado la tendencia a la apreciación cambiaria real que comenzó a manifestarse a comienzos de 1988 y se acentuó entre enero de 1991 y fines de 1992 (Agosin, Fuentes y Letelier, 1993).

Al extraer algunas conclusiones de la experiencia chilena (Ffrench Davis, Leiva y Madrid, 1991), es indudable que la segunda reforma arrojó resultados más positivos que la primera. La primera se inició con una profunda depresión (1974-1975) y terminó con otra (1981-1982). Ambas crisis estuvieron asociadas a severas perturbaciones externas, cuyos efectos internos se acentuaron como consecuencia del dogmatismo con que se implementó la liberalización externa de la economía y de la confusión que imperó en cuanto a los objetivos y a los instrumentos de política que era necesario utilizar para lograrlos.

En la primera liberalización comercial, las fuertes rebajas arancelarias y el desmantelamiento de los controles cuantitativos habrían tenido un impacto mayor sobre el dinamismo exportador que el que tuvo la rebaja arancelaria mucho más modesta de la segunda liberalización: la reforma comercial en el primer caso partió de una situación en la que los precios internos de los bienes importables corrientes (de consumo e intermedios)<sup>5</sup> estaban desvinculados de los precios internacionales; por lo tanto, el "espacio" existente para reducir costos mediante la sustitución de insu-

mos nacionales por importados y las posibilidades de inducir cambios en las rentabilidades relativas eran enormes. Pero debe considerarse que, dado el marco recesivo en que se efectuaron las reformas, lo abrupto de ellas y el desempeño del tipo de cambio y de las tasas de interés, el logro exportador tuvo un costo altísimo y el dinamismo del sector exportador no se transmitió al resto de la economía: el PIB per cápita (medido entre los niveles máximos de 1974 y 1981) se expandió a menos del 1% por año, la inversión estuvo muy por debajo de sus niveles históricos y hubo un fuerte proceso de desindustrialización (cuadro 3).

A partir de 1984 la economía chilena experimentó primero una recuperación y luego un crecimiento sostenido basado en la expansión de la oferta exportable en sectores no tradicionales. Por cierto, el comportamiento dinámico de las exportaciones no tradicionales no se debió principalmente a la reducción de los aranceles, ya que la baja fue muy moderada y los exportadores cuentan con mecanismos de reintegro de derechos de aduana.

En el segundo período de liberalización, la depreciación cambiaria fue el factor más importante del éxito exportador chileno (Agosin, Fuentes y Letelier, 1993); recuérdese que el tipo de cambio real más que se duplicó entre 1981 y 1988. Por otra parte, la participación de la inversión extranjera directa (IED) en dichas exportaciones fue fundamental. Esto sugiere que las políticas hacia la IED, que han sido muy favorables a ella y se han mantenido estables desde 1974, han contribuido más que la reducción de aranceles a incentivar el dinamismo exportador.

Dos aspectos que deben matizar la evaluación de las dos reformas comerciales chilenas se refieren a sus impactos sobre la formación de capital y sobre el dinamismo del sector industrial. Si bien la formación bruta de capital fijo y la productividad del capital han aumentado desde que se superó la crisis de comienzos de los años ochenta, el coeficiente de inversión fija todavía no sobrepasaba a comienzos de los años noventa el 20% del PIB, cifra alcanzada ya en los años sesenta. La incapacidad de la economía de superar dicho nivel de inversión impidió lograr una tasa significativa de crecimiento entre 1974 y fines de los años ochenta, período en el cual el crecimiento acumulado solo alcanzó un promedio de 2.3% anual.

Durante la primera liberalización comercial hubo una importante desindustrialización de la economía, la que se manifestó en una baja de cinco puntos porcentuales en la participación de las manufacturas en el PIB. Muchas empresas manufactureras potencial-

<sup>5</sup> En general las importaciones de bienes de capital disfrutaban de franquicias amplias.

CUADRO 3

**Chile: Indicadores seleccionados del proceso de crecimiento, 1961-1992<sup>a</sup>**  
(Porcentajes)

	1961-1971	1971-1974	1974-1981	1981-1989	1989-1992
Tasa de crecimiento del PIB	4.7	0.3	2.6	2.3	6.0
Tasa de crecimiento de las exportaciones reales <sup>b</sup>					
Totales	3.4	9.1	7.1	8.5	10.9
Excluido el cobre	4.7	8.5	12.8	11.5	13.4
	1961-1970	1971-1973	1974-1981	1982-1989	1990-1992
Inversión bruta fija/PIB	20.2	15.9	15.7	15.2	19.1
Manufacturas/PIB	25.4	27.2	22.0	20.5	20.6
Exportaciones <sup>c</sup> /PIB	12.0	9.9	20.2	27.0	32.4

Fuente: Cálculo de los autores sobre la base de cifras del Banco Central de Chile y de Ffrench-Davis y Muñoz, 1990, cuadros 1, 3 y 6.

<sup>a</sup> A precios de 1977.

<sup>b</sup> Exportaciones de bienes.

<sup>c</sup> Exportaciones de bienes y servicios.

mente fuertes quebraron a raíz de la constelación particular de políticas comerciales y cambiarias utilizadas durante ese período.

A pesar de los éxitos de la segunda liberalización, el proceso de desindustrialización de la primera no se ha revertido, y las exportaciones continúan concentradas en rubros que hacen uso intensivo de recursos naturales. Sin embargo, los productos con mayor valor agregado han ido captando un espacio creciente, la inversión ha seguido elevándose, y la creación de nueva capacidad productiva —aunque sólo a partir de los años noventa— ha empezado a expandirse a una tasa sostenible superior a la registrada en los años sesenta.

### 3. México

Al igual que Chile, México puso en práctica a mediados de 1985 un programa drástico de liberalización de las importaciones y de gradual desmantelamiento de los instrumentos tradicionales de política industrial. Es importante anotar que, en contraste con la experiencia chilena de los años setenta, la liberalización mexicana fue precedida y seguida de fuertes depreciaciones cambiarias reales (en 1982-1983 y en 1986-1987) que le dieron al sector industrial un importante colchón cambiario para realizar el ajuste (Ten Kate,

1992). Las fuertes devaluaciones fueron necesarias para enfrentar las crisis de balanza de pagos y fiscal que se produjeron a raíz de la suspensión del crédito externo (en 1982) y de la caída experimentada por el precio del petróleo (en 1986-1987).<sup>6</sup>

Antes del comienzo de la liberalización comercial, México hacía uso de una gran variedad de instrumentos para controlar las importaciones, estimular la producción industrial y orientar al sector manufacturero hacia los mercados externos. Aparte de una estructura arancelaria con alta dispersión y con una tarifa tope de 100%, la producción local era protegida por permisos de importación que cubrían un 92% de las importaciones, y por la utilización de precios oficiales de aforo más altos que los precios de compra para un 19% de ellas. Los exportadores de bienes no tradicionales se beneficiaban de importantes franquicias tributarias, las que compensaban el sesgo antiexportador de la política comercial. Por último, México había utilizado exitosamente durante mucho tiempo programas de promoción industrial orientados a la

<sup>6</sup> Recuérdese que en México, al igual que en Chile, las devaluaciones contribuyen al equilibrio fiscal, ya que los ingresos provenientes del principal producto de exportación constituyen una fuente importante de recaudaciones impositivas, y transforman al sector público en un ofertante neto de divisas.

sustitución de importaciones en "sectores estratégicos" (en algunos casos en forma conjunta con la promoción de las exportaciones). Estos programas, que otorgaban protección en el mercado interno e incentivos fiscales, a cambio de lo cual las empresas debían alcanzar grados de integración local o metas de exportación cada vez más altos, se habían convertido en el principal instrumento de política industrial durante la "etapa difícil" del proceso de sustitución de importaciones (Ros, 1992).

i) *La reforma iniciada en 1985.* El programa de liberalización comercial comenzó en julio de 1985 con la eliminación de los controles cuantitativos para un gran número de posiciones arancelarias. La liberalización afectó principalmente a los bienes intermedios y de capital, así como, más selectivamente, a algunos bienes de consumo. Los aranceles fueron inicialmente altos para compensar la eliminación de controles directos. En julio de 1986, México adhirió al GATT y, como "precio de entrada", se comprometió a continuar la sustitución de los controles directos por aranceles, seguida de reducciones arancelarias. Al mismo tiempo se estableció un sistema antidumping. A fines de 1987, junto con la introducción del llamado Pacto de Solidaridad Económica, se profundizó la reforma comercial: se eliminó una buena parte de los permisos previos que afectaban a las importaciones de bienes de consumo, se suprimieron los precios oficiales restantes, y se simplificó el arancel, reduciéndolo a sólo cinco tasas en un rango de 0 a 20%, con un promedio ponderado por la producción de 12% (6% ponderado por las importaciones). Algunos ajustes posteriores para reducir aún más la dispersión del arancel aumentaron algo el promedio, pero no cambiaron en forma apreciable el enfoque liberal de la política comercial mexicana.

La reforma comercial mexicana se ha hecho extensiva a las exportaciones. Se han eliminado muchos de los permisos de exportación. Las restricciones cuantitativas a las exportaciones que aún siguen vigentes están determinadas por la existencia de controles de precios (de algunos bienes agrícolas) y por acuerdos bilaterales o internacionales (sobre el café, el azúcar, el acero y los textiles, productos que todavía representan el 24% de las exportaciones no petroleras, incluido el valor agregado de la maquila). Los instrumentos tradicionales de subsidio a las exportaciones han sido eliminados, en parte como consecuencia de acuerdos bilaterales con Estados Unidos. Los únicos incentivos a las exportaciones que se usan en la actualidad son programas que eximen de derechos a las

importaciones "temporales" y de permisos de importación a los insumos de empresas exportadoras.

También ha habido una reducción significativa en el uso de políticas de promoción industrial. Los programas que restan, los cuales siguen incluyendo restricciones cuantitativas a las importaciones, se han concentrado en las industrias automotriz, de microcomputadoras y farmacéutica.

El amplio colchón cambiario creado por las devaluaciones reales de 1986 y 1987 le permitió al gobierno lanzar el Pacto de Solidaridad Económica, el cual incluía el congelamiento del tipo de cambio, la profundización de la liberalización comercial y la moderación salarial. En efecto, el tipo de cambio comenzó a ser utilizado como herramienta antinflacionaria. Durante 1988, el tipo de cambio nominal fue congelado; desde 1989, las devaluaciones nominales han sido menores que el ritmo de la inflación neta (la interna menos la externa). Desde 1987, el tipo de cambio real efectivo se ha apreciado en forma sostenida (cuadro 4).

El Programa de Solidaridad Económica tuvo gran éxito en reducir fuertemente la inflación. Junto con la privatización de la banca y el ingreso al Plan Brady, contribuyó a cambiar las expectativas con respecto al futuro de la economía mexicana. A su vez, este cambio comenzó a inducir fuertes entradas de capital extranjero y repatriaciones de capital fugado durante la crisis de la deuda externa. La afluencia de capitales extranjeros ha hecho posible sustentar la revaluación real del peso mexicano y ha promovido la intensificación del proceso revaloratorio. Los flujos de capitales extranjeros también han sido estimulados por reformas en otras áreas de política económica, como la desregulación interna, las privatizaciones masivas de empresas públicas, la apertura a la inversión extranjera y la autorización para que operen fondos mutuos extranjeros de valores bursátiles. Para moderar las entradas de capital, en abril de 1991 se restablecieron ciertos controles a las captaciones de los bancos en moneda extranjera: un porcentaje de dichas captaciones no puede prestarse en pesos y debe mantenerse en activos líquidos en divisas; además, las captaciones en divisas no pueden sobrepasar el 10% de las captaciones totales.

ii) *El desempeño de las exportaciones y el producto interno bruto.* México ha logrado altas tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas y un leve aumento de la participación del sector industrial en el PIB. Sin embargo, las tasas de crecimiento de la economía mexicana han sido

CUADRO 4

**México: Indicadores de la política comercial  
y tipo de cambio real, 1981-1992**  
(Porcentajes)

Año	Producción interna protegida por permisos de importación <sup>ab</sup>	Producción interna protegida por precios oficiales <sup>ab</sup>	Arancel promedio <sup>ab</sup>	Número de tramos arancelarios	Arancel máximo	Tipo de cambio real <sup>c</sup> (1985=100)
1981	64.0	13.4	22.8	...	...	72
1983	...	...	...	...	...	115
1984	92.2	18.7	23.5	...	...	100
1985	47.1	25.4	28.5	10	100	100
1986	39.8	18.7	24.5	11	50	139
1987	25.4	0.6	11.8	11	40	145
1988	21.3	—	10.2	5	20	118
1989	19.8	—	12.5	3	20	110
1990	17.9	—	12.4	3	20	108
1991	...	—	12.0	3	20	98
1992	...	—	12.0	3	20	91

Fuente: Ten Kate (1992), Ros (1992), CEPAL (1992a), y CEPAL (1992b).

<sup>a</sup> Las cifras para 1985 a 1990 corresponden a diciembre de cada año; las cifras para 1981 corresponden a abril de 1980 y las cifras para 1984 corresponden a junio de 1985.

<sup>b</sup> Ponderado por la producción.

<sup>c</sup> Tipo de cambio aplicable a las exportaciones (CEPAL, 1992a).

modestas en el período posterior a las reformas (cuadro 5). Entre 1985 y 1992 no ha habido aumento en el PIB per cápita; la inversión se ha recuperado de manera significativa, pero aún continúa a nive-

les inferiores a los históricos (los coeficientes de inversión se han situado entre 16 y 22% del PIB, comparados con cifras de entre 22 y 25% en los años setenta).

CUADRO 5

**México: Algunos indicadores de crecimiento, 1980-1992**

Años	Tasa de crecimiento del PIB (porcentajes)	Inversión fija/ PIB (porcentajes)	Manufacturas/ PIB (porcentajes)	Exportaciones no petroleras		Como porcentaje de exportaciones totales <sup>a</sup>
				Miles de millones de dólares		
				Bienes	Servicios de maquila	
1970-1979	6.5	23.4 <sup>b</sup>	22.8	...	...	85.9
1980	9.2	24.8	22.1	6.0	0.8	40.0
1985	2.6	17.9	21.4	6.9	1.3	35.6
1986	-3.8	16.4	21.0	9.7	1.3	63.6
1987	1.9	16.1	21.3	12.0	1.6	61.8
1988	1.2	16.8	21.7	14.1	2.3	71.3
1989	3.3	17.4	22.5	15.0	3.1	69.9
1990	4.4	18.8	22.8	16.9	3.6	67.4
1991	3.6	19.5	22.9	18.9	...	...
1992	2.5	21.7	22.7	19.5	...	...

Fuentes: CEPAL, 1992b y 1993; Ros, 1992.

<sup>a</sup> Participación de las exportaciones de bienes no petroleros más los servicios de maquila en el total de las exportaciones de bienes más los servicios de maquila.

<sup>b</sup> Promedio simple 1970-1979 en dólares constantes de 1980.

Un cambio estructural importante que ha tenido lugar en la economía mexicana ha sido el aumento sostenido de las exportaciones no petroleras, las que pasaron de 4 800 millones de dólares en 1982, a 9 700 millones en 1986 y a 18 900 millones en 1991. A fines de los años ochenta, las manufacturas representaban un 85% del total de las exportaciones no petroleras.

Los defensores de la liberalización comercial sostienen que ha sido la liberalización de importaciones la que ha hecho posible el auge de las exportaciones no petroleras, al dar acceso a los productores de bienes exportables a insumos de calidad y precios internacionales, y al reducir la rentabilidad de producir para los mercados internos (incentivando indirectamente la reasignación de recursos hacia la exportación). Sin embargo, el fuerte aumento de las exportaciones no petroleras había comenzado en 1983, antes de que se diera inicio a las reformas comerciales y, por lo tanto, es difícil atribuirse solo a ellas. Ros (1992) ha calculado que casi la mitad del aumento de las exportaciones no petroleras en el período 1982-1988 provino de tres sectores (la industria automotriz, la de computadores y las de maquila)<sup>7</sup> que no se beneficiaron de la apertura, ya sea porque sus importaciones de insumos ya estaban liberadas de aranceles (las maquiladoras) o porque las importaciones competitivas con sus productos o sus insumos importados continuaron siendo restringidas por programas de desarrollo industrial (los automóviles y los computadores personales).

Una hipótesis que cuadra mejor con la evolución de la economía mexicana es que el auge de las exportaciones no petroleras tuvo más que ver con las fuertes depreciaciones cambiarias reales de 1982-1983 y 1986-1987 y con la depresión de los mercados internos, que obligó a los productores a salir a buscar mercados afuera, especialmente en Estados Unidos. La mayoría de las nuevas exportaciones mexicanas de manufacturas proviene de industrias establecidas durante el período de sustitución de importaciones, con una inversión nueva relativamente modesta; no ha habido una reasignación masiva de recursos hacia sectores en los que podría suponerse que México tiene ventajas comparativas (los que hacen uso intensivo de mano de obra y están orientados preferentemente a los mercados externos). Por lo tanto, el éxito de

México en expandir sus exportaciones le debe mucho al proceso previo de sustitución de importaciones y a los programas de desarrollo en sectores estratégicos (Ros, 1992).

#### 4. Bolivia

Como parte de su programa de estabilización y ordenamiento de la economía para superar la hiperinflación y restablecer el crecimiento, en el último trimestre de 1985 Bolivia también puso en práctica un ambicioso programa de liberalización comercial que se ha mantenido hasta hoy (Morales, 1992). Antes del comienzo del programa de apertura, el arancel exhibía una gran dispersión, con una tarifa máxima de 150%; también existían prohibiciones y requisitos de licencias para importar. Se comenzó con la unificación del tipo de cambio, el retorno a la total convertibilidad, el desmantelamiento de las restricciones cuantitativas y la reducción de los aranceles. Además, se abrió la cuenta de capitales casi totalmente. Desde entonces, ha habido devaluaciones importantes del tipo de cambio real efectivo (cuadro 1).<sup>8</sup>

En julio de 1986 el sistema arancelario de Bolivia tuvo una significativa simplificación, estableciéndose un arancel uniforme de 20%. A comienzos de 1988 el arancel para los bienes de capital se redujo a 10%, manteniéndose en 20% para el resto de los bienes, nivel que hacia fines de ese mismo año bajó a 17%. En 1990, el arancel para los bienes de capital descendió a 5% y para el resto de los bienes a 10%, modalidad que se ha mantenido hasta la fecha. La economía boliviana se ha transformado en una de las más abiertas de América Latina y del mundo.

Con el fin de estimular las exportaciones no tradicionales, se instituyó un subsidio de 10% del valor de las exportaciones. Este instrumento, denominado Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), tenía por objetivo reducir el sesgo antiexportador proveniente de los derechos sobre insumos importados incorporados en las exportaciones. Por razones fiscales y por acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el CRA fue eliminado a principios de 1991.

Como puede apreciarse en el cuadro 6, desde que se superó la hiperinflación en 1986 las tasas de crecimiento de la economía boliviana han sido modestas, especialmente cuando se las compara con las registradas

<sup>7</sup> Sólo el valor agregado por el sector de maquiladoras se considera como exportación en las estadísticas mexicanas. Siguiendo a Ros (1992), aquí se reclasifican los servicios de maquila en las exportaciones de bienes.

<sup>8</sup> Bolivia utiliza un tipo de cambio flotante con intervención oficial.

en los años setenta. Luego de caídas fuertes en 1985 y 1986, en los sexenios siguientes hubo un leve aumento del PIB por habitante, de menos de 1% anual. El crecimiento económico que ha tenido lugar no ha sido suficiente para que el producto per cápita llegue al 80% del nivel prevaleciente antes de la crisis de comienzos de los años ochenta. La inversión como proporción del producto cayó después de las reformas. Particularmente inquietante es la baja en la inversión bruta fija privada desde el 7% del PIB en 1982 a menos del 4% en 1990 (Morales, 1992), con cierta recuperación en 1991-1992. Junto a la reducción drástica de la inflación, un cambio positivo ha sido la diversificación de

las exportaciones, las cuales, empero, siguen siendo de productos minerales o agrícolas. Las exportaciones no tradicionales crecieron fuertemente entre 1988 y 1990, para luego decaer parcialmente en 1991 y 1992. Las exportaciones totales, por su parte, sólo en 1990 recuperaron un nivel similar al de 1980, para también declinar en el bienio siguiente. La experiencia boliviana demuestra que en una economía poco diversificada y con bajos niveles de productividad, una reforma en las señales del mercado para alinear los precios nacionales con los internacionales es claramente insuficiente para alentar un proceso de transformación estructural que se inicie y desarrolle oportunamente.

CUADRO 6

**Bolivia: Algunos indicadores de crecimiento, 1970-1992**  
(Porcentajes)

Año	Tasa de crecimiento del PIB	Inversión bruta fija / PIB	Tasa de crecimiento de las exportaciones reales	Exportaciones totales (millones de dólares)	Exportaciones no tradicionales <sup>a</sup> (millones de dólares)
1970-80	3.9		-10.5		
1980-84	-1.9	12.1	-28.3	871 <sup>b</sup>	68
1985	-1.0	12.3	-7.6	673	35
1986	-2.5	13.3	4.5	638	108
1987	2.6	13.6	-0.2	569	106
1988	3.0	13.6	3.7	600	108
1989	2.8	12.7	18.5	822	204
1990	2.6	12.1	20.8	927	292
1991	4.1	12.9	2.3	849	252
1992	3.4	13.3	-11.1	710	205

Fuente: CEPAL (1992b) y CEPAL (1993).

<sup>a</sup> Exportaciones totales excluyendo zinc, estaño, plata, wolframio, antimonio, oro, plomo, otros minerales, gas natural y otros hidrocarburos.

<sup>b</sup> Promedio simple.

### III

## Las lecciones de las economías dinámicas de Asia

A pesar de su gran diversidad, las economías exportadoras de manufacturas de Asia tienen algunas características comunes en lo que respecta a sus estrategias y políticas de desarrollo (y a los resultados obtenidos), que las hacen de particular interés en una comparación con América Latina. En esta sección el

análisis se basa en la experiencia de la República de Corea y de la provincia china de Taiwán, economías que se han industrializado hacia afuera por varias décadas. Desde fines de los años setenta, otras economías asiáticas (Indonesia, Malasia y Tailandia) han aplicado políticas más o menos similares, también

con resultados favorables con respecto al crecimiento basado en las exportaciones de manufacturas (Agosin, 1992; Noland, 1990; Ariff y Hill, 1989). Todas ellas comenzaron su proceso de industrialización con un modelo de sustitución de importaciones y, sin excepción, las nuevas políticas con que buscaron orientar la economía hacia afuera fueron superimpuestas al régimen de sustitución de importaciones imperante (Noland, 1990, capítulos 2 y 3). Estas economías transitaban hacia un modelo de industrialización orientado al exterior sin saltos mortales y basándose en buena medida en el desarrollo ya alcanzado de destrezas y capacidades industriales.

En general, la estrategia que siguieron fue la de otorgar incentivos relativamente parejos a las exportaciones y a la producción para el mercado interno *dentro de una misma industria*, pero ofrecer incentivos bastantes distintos (y cambiantes en el tiempo) *para industrias diferentes*. En términos formales, el tipo de cambio efectivo, que incorpora el efecto de todos los incentivos (aranceles, subsidios, etc.) para las exportaciones era, en líneas generales, igual al tipo de cambio efectivo para los sustituidores de importaciones en una industria *i*, pero difería bastante entre la industria *i* y la industria *j*:

$$TCE(X_i) \approx TCE(M_i),$$

$$TCE_i \neq TCE_j$$

Aunque la protección en la República de Corea y en la provincia china de Taiwán ha disminuido bastante en los últimos decenios y ahora se acerca a las prevalecientes en los países desarrollados (Noland, 1990), estas economías comenzaron su proceso de industrialización hacia afuera con niveles de protección altos, los que no fueron desmantelados en aras de la reorientación hacia la exportación.<sup>9</sup> Lo que sí salta a la vista en el caso de las economías dinámicas de Asia es la capacidad del Estado de dar y quitar incentivos, evitando que éstos se transformen en derechos adquiridos por los grupos empresariales a los que favorecen. Llama la atención la flexibilidad con que el Estado ha podido aplicar *políticas temporales de promoción*. Además, todos los incentivos otorgados

lo fueron habitualmente a cambio del cumplimiento de metas específicas, por lo general en el campo de las exportaciones.

Una característica muy importante de estas experiencias es que las autoridades pudieron impedir que se generara una revaluación importante del tipo de cambio o que éste sufriera grandes fluctuaciones reales, como las que han solido observarse en los países latinoamericanos. La presencia de aranceles y otras barreras comerciales de cierta importancia indica que, obviamente, las monedas de esas economías asiáticas estaban sobrevaluadas, pero el grado de sobrevaluación fue moderado y tendió a ser compensado con subsidios de diverso tipo a las exportaciones. Para poder controlar el tipo de cambio en forma eficaz, la mayoría de ellas ha ejercido un control efectivo sobre las corrientes de capitales extranjeros y ha alcanzado un grado aceptable de estabilidad macroeconómica.

La experiencia de los países asiáticos sugiere que la liberalización comercial no es necesaria para la industrialización basada en las exportaciones. En efecto, se observa en general que las economías estudiadas pudieron mantener políticas relativamente proteccionistas y crecer hacia afuera al mismo tiempo. Dos hechos son fundamentales para explicar lo que aparece como un contrasentido desde el punto de vista de las recomendaciones convencionales de política comercial. Uno es que, en todos los casos exitosos, ha habido un uso activo de subsidios a la exportación de diversos tipos, que han servido para contrarrestar el sesgo antiexportador implícito en la protección de rubros importables; las economías asiáticas examinadas, sin excepción, cuentan con mecanismos de reintegro de aranceles y de impuestos indirectos para los exportadores, y en algunos casos, existe más de un mecanismo, pudiendo el exportador escoger de acuerdo a su situación particular. El otro es que los incentivos se han dado a cambio de desempeños específicos y por períodos limitados.

A pesar de que hay características que son comunes a todas las economías dinámicas de Asia, se observan diferencias importantes entre ellas que son interesantes de consignar, porque cada experiencia nacional contiene lecciones relevantes para América Latina. Quizás el rasgo más interesantes de la experiencia coreana ha sido el trato distinto otorgado a las industrias maduras y a las industrias nacientes (Westphal, 1992). Para las primeras, la política comercial procuró conceder un trato neutral. Vale decir, se instauraron mecanismos de reintegro de derechos

<sup>9</sup> Por ejemplo, en 1976, más de un decenio después de su despegue, la República de Corea tenía aranceles que iban de 0 a 150% y para cerca de mil partidas, aproximadamente 40% del universo, las tasas eran de entre 30 y 60%. Además, utilizaba profusamente mecanismos pararancelarios y exenciones (French-Davis, 1986).

de aduana e impuestos indirectos para los exportadores directos e indirectos (productores que venden insumos a los exportadores). En la década de 1960, estas empresas también disfrutaron de incentivos adicionales, como el acceso al crédito a tasas preferenciales, el acceso privilegiado a licencias de importación, y ciertas reducciones en los impuestos directos.<sup>10</sup>

Para las industrias nacientes promovidas por el Estado, la concesión de incentivos, aparejados a metas de exportación, fue mucho más agresiva. El método fundamental fue la creación de monopolios temporales para ciertas empresas en los ramos industriales promovidos, a cambio de metas de exportación específicas. Esto implicaba que, en la práctica, el fomento de la sustitución de las importaciones se transformaba en un mecanismo para promover las exportaciones. A corto andar, las empresas promovidas se volvieron exportadoras, subsidiando sus ventas al exterior con los fuertes beneficios obtenidos en el mercado nacional. Quizás lo determinante de este resultado fue que el sistema de incentivos que operó impulsó a las empresas beneficiadas a *lograr la competitividad internacional desde el principio*. Este énfasis permitió aprovechar rápidamente las economías de escala y el aprendizaje por la práctica.

Otro elemento importante fue el acceso preferente que tuvieron las empresas de los sectores beneficiados al crédito *de corto y largo plazo* a tasas preferenciales. En realidad, al favorecer a ciertos sectores se estaba favoreciendo a conglomerados específicos, la creación de los cuales fue impulsada por el Estado. El estímulo al surgimiento de agentes productivos en sectores promovidos por el Estado, conjuntamente con el acceso abundante al crédito a tasas de interés subsidiadas para las actividades favorecidas, fueron las formas como el Estado intentó, exitosamente, superar las insuficiencias de los mercados de capital (Amsden, 1993). La política industrial fue secuencial: en los años sesenta se privilegió la inversión en cemento, fertilizantes y refinerías de petróleo; a fines de los sesenta y comienzos de los setenta, en acero y productos petroquímicos; en los años setenta, en astilleros, bienes de capital y bienes

de consumo durables (incluidos los automóviles), y en los ochenta, en electrónica, telecomunicaciones e informática.

En la economía taiwanesa, las políticas industriales y comerciales fueron similares en ciertos sentidos, y particularmente en el carácter secuencial del apoyo del Estado a empresas y sectores específicos: ese apoyo se dio a los textiles, el vidrio, los plásticos, el cemento y los productos electrónicos de consumo en los años cincuenta; a los textiles sintéticos y el acero en los sesenta; a los automóviles en los setenta, y a la industria de la información desde fines de los setenta (Wade, 1990a y 1990b, cap. 4). Como en la República de Corea, el liderazgo del Estado en la estrategia industrial se concentró en actividades con altos costos fijos y con uso intensivo de capital o en otras en las cuales la tecnología estaba monopolizada por un número reducido de oferentes potenciales. Se trataba de industrias de las cuales se esperaba que llegaran a ser competitivas internacionalmente.

Algunos de los mecanismos de promoción fueron similares a los utilizados por la República de Corea: protección del mercado local, créditos de largo plazo subsidiados y exoneraciones impositivas. Pero un aspecto algo distinto de la experiencia taiwanesa fue el uso agresivo de la empresa e inversión estatales y la promoción de la inversión extranjera (generalmente en asociación con el capital nacional) en sectores favorecidos.

Con el correr del tiempo, el liderazgo del Estado en la estrategia industrial ha ido disminuyendo y adquiriendo formas menos intervencionistas tanto en la economía taiwanesa como en la coreana. Se espera que las reformas comerciales en curso lleven a ambas a asemejarse bastante a las de los países industrializados en lo que se refiere a los niveles y dispersión de los aranceles (Noland, 1990, pp. 9-11). A medida que el Estado se retira de su papel de liderazgo en la industria, la protección en estas economías va adquiriendo la función que se le atribuye en los países industrializados: defender a los sectores más rezagados (en particular la agricultura).

<sup>10</sup> Los incentivos adicionales a los reintegros tendieron a desaparecer a partir de los años setenta. Pero también fueron disminuyendo

los niveles de protección del mercado interno de que disfrutaban estos sectores.

## IV

### Elementos para una evaluación

El examen de las liberalizaciones latinoamericanas y de las experiencias asiáticas de más largo alcance arroja conclusiones importantes para el manejo de la política económica en América Latina. Ellas pueden ayudar a orientar las reformas en marcha, de manera que contribuyan más eficientemente a acelerar el crecimiento y a apoyar la transformación productiva. No se trata de que los países que han puesto en práctica reformas profundas desanden el camino ya recorrido. La reversión de las políticas ya adoptadas puede, en sí, tener un costo muy alto que haga conveniente la mantención de las políticas existentes, aunque ellas sean subóptimas. Lo que sí es esencial es evaluar lo hecho y los resultados ya cosechados o probables, con la intención de dilucidar lo que queda por hacer para aumentar la probabilidad de que los países de la región alcancen los objetivos perseguidos con la liberalización comercial, vale decir, una inserción internacional más dinamizadora del desarrollo.

#### 1. La relación entre la liberalización de las importaciones y la promoción de las exportaciones

La experiencia demuestra que es más efectivo liberalizar las importaciones después de haber alcanzado un crecimiento sostenido de las exportaciones y una transformación dinámica del aparato productivo. Los casos del este asiático así lo atestiguan (Sachs, 1987). Es la opción 1 del esquema analítico presentado más atrás (sección II, apartado 1 y gráfico 1). Aunque este camino ya no es una opción factible para muchos países latinoamericanos, las experiencias asiáticas enseñan que es menester apuntar directamente al dinamismo exportador y no esperar que la liberalización de importaciones, por sí sola, surta los efectos deseados sobre las exportaciones.

En la mayoría de las liberalizaciones que se están llevando a cabo en América Latina (especialmen-

te en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela), la opción de fomentar las exportaciones primero y liberalizar las importaciones después ya fue explícitamente descartada: la liberalización ya ocurrió y se hizo en un contexto en el cual la creación de capacidad productiva en las economías nacionales distaba mucho de exhibir un comportamiento dinámico. Un camino similar fue elegido por Chile, Bolivia y México, países que liberalizaron sus importaciones sin dar otro apoyo significativo a las exportaciones que la depreciación cambiaria (la cual tendió a revertirse en Chile durante el período 1979-1982 y en México a partir de 1988). Es más, en todos los países que han emprendido reformas profundas se ha procedido a dismantelar o a reducir los esquemas de promoción de exportaciones que han sido exitosos en el pasado. Esto hace pensar que los costos de las liberalizaciones, en términos de crecimiento, serán altos en la transición hacia un nuevo equilibrio. Como interrogante constructiva, cabe preguntarse, dadas las restricciones que impone el camino escogido, cómo mejorar la eficiencia global de las reformas. Las sugerencias que se hacen a continuación obedecen a este objetivo.

#### 2. Selectividad o neutralidad de los incentivos

Las principales experiencias históricas y los casos que aquí se han examinado no avalan la hipótesis de que, una vez conseguida la neutralidad de los incentivos a través del dismantelamiento de toda protección y la prescindencia de los subsidios, los recursos se reasignan espontáneamente y a bajo costo hacia los sectores en los que el país tiene ventajas comparativas. La experiencia chilena muestra los altos costos de la liberalización drástica y del abandono de toda selectividad. Esos costos (esencialmente de transición) son difícilmente compensados por el eventual mayor crecimiento que se alcance después de terminado el ajuste. Políticas más selectivas y menos drásticas en lo que respecta a la liberalización de las importaciones y un apoyo más decidido

a las exportaciones no tradicionales, por lo que sugieren las experiencias asiáticas, habrían resultado en un comportamiento más dinámico de la economía en su conjunto.

Si se quiere llevar a cabo una transformación productiva eficiente, que incluya una mayor apertura y una inserción cualitativamente distinta en los mercados internacionales, no basta con el impulso puramente negativo de la liberalización; también serán necesarias políticas que impliquen impulsos positivos. Esto no significa, obviamente, un retorno a la protección alta e indiscriminada del pasado. En efecto, se puede argumentar que las políticas de sustitución de importaciones adolecieron del defecto de ser más bien indiscriminadas que selectivas. Lo que se requiere es una mucho mayor selectividad, no en el sentido de dar apoyos a actividades específicas (las que pueden resultar difíciles de identificar) sino de lograr que las desviaciones de la neutralidad sean pocas y bien elegidas.

Además, la selectividad deberá evitar el sesgo antiexportador de las políticas del pasado; vale decir, se deberá dar incentivos equivalentes tanto para exportar como para producir con miras a los mercados nacionales. En efecto, en las condiciones actuales y dado el tamaño pequeño de la mayoría de las economías de la región, se puede argumentar a favor de políticas francamente *proexportadoras*. Ya que los países latinoamericanos han optado por un arancel mayor que cero y, en todos los casos (salvo el de Chile), con algún grado de diferenciación, se hace necesario utilizar subsidios de exportación más o menos equivalentes.

En lo que se refiere al arancel, no hay razones teóricas o prácticas convincentes para optar por la absoluta uniformidad. Si la mayoría de las actividades industriales están sujetas a economías de escala dinámicas más o menos difusas, se puede argumentar (como lo hace Rodrik, 1992) que es conveniente favorecer a grandes categorías de actividades manufactureras, sin entrar en el juego de "escoger ganadores", favoreciendo a industrias específicas. La moderación en el nivel de los aranceles y en el número de tramos ayudará a evitar abusos. Además, todo arancel por encima del nivel básico deberá ser temporario.

Como ya se ha anotado, los subsidios a las exportaciones resultan necesarios, especialmente si se quiere fomentar una industrialización eficiente en presencia de aranceles de importación. Un elemento indispensable para evitar el sesgo antiexportador son los sistemas de reintegros de derechos para los

insumos utilizados en la producción de bienes exportables. Por otro lado, existe una larga y positiva experiencia tanto en América Latina (por ejemplo, en Colombia, Costa Rica y Brasil) como en Asia con los subsidios a las exportaciones no tradicionales. Para minimizar la posibilidad de que estos subsidios se presten a abusos, se podría pensar en un sistema de subsidios que vayan decreciendo a medida que las exportaciones aumenten, con un cronograma anunciado de antemano y no sujeto a renegociaciones.

La selectividad tiene diversos aspectos que rebasan la política comercial y que no es posible abordar con detalle aquí. Estos aspectos incluyen medidas para dar a los exportadores acceso al crédito comercial de preembarque y posembarque a tasas de interés internacionales, medidas para completar el mercado de capitales y eliminar su sesgo en contra de los proyectos nuevos, mejoramiento de la infraestructura física y social indispensable para impulsar el desarrollo exportador, políticas ante la inversión extranjera directa que favorezcan la adquisición de tecnologías nuevas y el acceso a los mercados internacionales, y la adopción de una política congruente de negociaciones comerciales internacionales para obtener acceso a los mercados internacionales donde se desea tomar posición.

Volviendo al tema de los incentivos, al formular políticas comerciales en los años noventa también hay que tener en cuenta que el contexto internacional ha cambiado significativamente desde que las economías dinámicas del este asiático comenzaron sus procesos de industrialización basados en las exportaciones, en los años sesenta y setenta. Hoy es mucho más difícil recurrir a incentivos de la magnitud de los otorgados entonces por esas economías, tanto por el clima de menor dinamismo mundial y más proteccionismo que se vive en la actualidad (por lo cual ahora es más probable, por ejemplo, que los países importadores se protejan de los subsidios a la exportación con gravámenes compensatorios) como porque la reglamentación internacional en materia de política comercial se ha hecho mucho más estricta que antes. De concluir exitosamente la Ronda Uruguay, es muy probable que el campo de maniobra de los países en desarrollo para imponer subsidios a las exportaciones se vea aún más disminuido.

### 3. ¿Apertura gradual o rápida?

Está claro que los países latinoamericanos que han emprendido liberalizaciones comerciales en años re-

cientes lo han hecho en forma rápida. Por lo tanto, los comentarios que se hacen en esta sección están dirigidos más que nada a los países que aún no han consolidado sus procesos de reforma. Todavía es muy pronto para evaluar los resultados de las reformas abruptas emprendidas recientemente. Sin embargo, las experiencias asiáticas, así como las de Colombia desde la mitad de los años sesenta hasta 1989 (Ocampo y Villar, 1992) y de Costa Rica desde 1983 hasta 1990 (Herrera, 1992), parecerían recomendar un enfoque gradual que permita la reconversión de las industrias existentes en lugar de llevar a la destrucción de una proporción alta de la capacidad instalada, consecuencia inevitable de una liberalización rápida.

En Colombia, el tránsito a mediados de los años sesenta desde un modelo de sustitución de importaciones a uno mixto que daba prioridad tanto a la sustitución de importaciones como a la promoción de exportaciones, fue determinante en orientar cada vez más al sector manufacturero hacia afuera, evitando los traumas asociados con liberalizaciones drásticas como la chilena. En Costa Rica, la reducción de aranceles fue gradual y estuvo acompañada de incentivos a la exportación y de mecanismos de reintegro de derechos de aduana. La expansión de las exportaciones no tradicionales —el rasgo más significativo del desarrollo costarricense en los años ochenta— descansó en forma importante en las empresas que se habían establecido durante el régimen anterior de sustitución de importaciones. A ello se agregó la promoción deliberada de la inversión extranjera en la producción de bienes exportables textiles y electrónicos.

Ciertamente que la adopción de un enfoque gradual no significa que toda la reforma deba ser gradual. Por ejemplo, la eliminación de redundancias en el arancel, así como la conversión de las restricciones cuantitativas en aranceles ("arancelización") y los ajustes cambiarios requeridos pueden hacerse de una vez. Pero las reducciones arancelarias posteriores deben graduarse según la capacidad de los productores de ir adaptando sus estructuras productivas a un mayor grado de competencia.

#### 4. El papel del tipo de cambio

Es indudable que el manejo del tipo de cambio es un factor determinante de los resultados que se logren. Evitar el rezago cambiario parecería ser una condición indispensable para el éxito de cualquier reforma comercial, ya se trate de una liberalización drástica o de una apertura gradual y controlada. De nuevo, la

experiencia chilena en el período 1976-1981 (así como la de otros países del Cono Sur en los años setenta) demuestra lo nocivo que puede ser el doble impacto de la apreciación del tipo de cambio real y de la liberalización drástica de las importaciones, en conjunto. A modo de ejemplo contrario, el nuevo ajuste realizado en Chile entre 1983 y 1991 fue más exitoso y sostenible que el practicado en los años setenta, porque la rebaja arancelaria fue complementada con una fuerte devaluación real.

La mayoría de las liberalizaciones más recientes en América Latina están ocurriendo en un contexto de fuerte apreciación cambiaria real. En efecto, algunos de los países donde la liberalización de importaciones ha sido más profunda también han experimentado pronunciados rezagos cambiarios. El manejo del tipo de cambio para apoyar la transformación del aparato productivo es un tema de política económica que todavía no ha sido asumido adecuadamente en América Latina.

La experiencia de los países latinoamericanos demuestra que la política cambiaria en sí misma no sirve como sustituto para una política antinflacionaria efectiva. Excepto en el corto plazo y con el fin de cambiar las expectativas, el ancla cambiaria para los precios internos ha demostrado ser muy endeble, particularmente en los países de más alta inflación. La estabilización del nivel de precios es indudablemente esencial para cualquier política que busque cambiar en forma permanente los precios relativos. Pero ésta no puede alcanzarse sólo fijando el tipo de cambio nominal. El tipo de cambio es una herramienta indispensable para la transformación productiva con equilibrio externo. Este es uno de los mensajes de las experiencias exitosas del este asiático.

#### 5. La liberalización financiera externa

Otra lección de las experiencias contrastantes de América Latina y Asia es que la liberalización de las corrientes internacionales de capital puede ser peligrosa para el logro de los objetivos de la apertura comercial.<sup>11</sup> La liberalización financiera tiene dos componentes que usualmente van juntos, uno interno y otro externo. La liberalización financiera interna se traduce, entre otras cosas, en dejar las tasas de interés

<sup>11</sup> Sobre el tema de la secuencia de las liberalizaciones del comercio y de la cuenta de capitales, véase Edwards, 1989. Sobre estabilidad y movimientos de capitales, véase Díaz-Alejandro (1985) y Williamson (1992).

a las fuerzas del mercado. Por su parte, la liberalización financiera externa se expresa en una combinación de medidas: permitir que los no residentes operen en el mercado financiero nacional o que los residentes contraten préstamos en los mercados financieros internacionales; permitir que los residentes adquieran divisas en el mercado interno para invertir o gastar en el extranjero; y permitir transacciones en moneda extranjera en los mercados internos. En tanto que la liberalización financiera interna fortalece el vínculo entre la inflación y las tasas de interés, la liberalización financiera externa debilita el vínculo entre los precios internos y el tipo de cambio (Akyüz, 1993). Esto hace más difícil poner en práctica una liberalización comercial exitosa, por dos motivos. En primer lugar, la combinación de la liberalización financiera interna con la externa hace el tipo de cambio más difícil de controlar. Segundo, ella eleva y hace más inestables las tasas de interés, desincentivando así la inversión productiva.

La liberalización simultánea de las transacciones financieras internas y externas entraña problemas serios para el manejo de la política económica. La liberalización interna generalmente conduce a fuertes alzas en las tasas de interés (tanto nominales como reales) y a grandes altibajos por un lapso prolongado; cuando llegan a existir diferencias entre las tasas de interés internas y las tasas prevalecientes en los mercados internacionales, y no se espera que esas diferencias sean igualadas por una depreciación cambiaria, los flujos de capital desestabilizadores pueden ser cuantiosos.

La liberalización financiera externa, en situaciones como las vigentes en la segunda mitad de los años setenta o al inicio de los noventa, dificulta el manejo del tipo de cambio real (Williamson, 1992). Los flujos de capital de corto plazo, que buscan ganancias especulativas en torno a las diferencias internacionales entre las tasas de interés, pueden tornar muy inestable el tipo de cambio real y dificultar el manejo de este instrumento de política económica tan crucial para la transformación productiva.

Además, la inestabilidad cambiaria y de las tasas de interés tiende a estimular el "rentismo" por sobre

el "productivismo" y a entregar señales confusas a los asignadores de recursos.

En la región hay algunos ejemplos recientes de manejo relativamente exitoso de los capitales especulativos. El primero es el de Chile, país que vivió una especie de aprendizaje. En Chile, la fuerte apreciación cambiaria de fines de los años setenta se debió al acceso irrestricto que tuvieron los bancos nacionales al crédito externo. En años más recientes, una actitud más pragmática ha permitido proteger parcialmente el tipo de cambio y ha contribuido a materializar los beneficios de la liberalización comercial. Colombia también ha echado mano a un abanico de medidas para detener las entradas de capital de corto plazo que amenazaban con una mayor revaluación del tipo de cambio. Brasil y México han efectuado algunos intentos para suavizar los flujos financieros de corto plazo.

En varios otros países de América Latina, las liberalizaciones comerciales recientes han ido acompañadas de liberalizaciones financieras más o menos acentuadas y de grandes afluencias de capital que han tendido a sobrepasar las posibilidades de "esterilización" de las autoridades monetarias. En estos países, el desmantelamiento de los controles de capital y la incapacidad de las autoridades para regularlos constituye un obstáculo para una apertura comercial exitosa en el ámbito productivo.

Entonces, en lo que se refiere a la cuenta de capitales de la balanza de pagos, el problema que se les presenta a los países de la región es el de cómo vincular a los mercados nacionales de capitales con los externos, de manera que minimice la ineficiencia artificial (apreciaciones cambiarias desequilibradoras) y los impactos desestabilizadores de los flujos de capital de corto plazo, los cuales suelen llegar cuando no se los necesita e irse cuando son esenciales para el equilibrio de la balanza de pagos. Parece indispensable, por lo tanto, distinguir entre corrientes de capital extranjero con objetivos productivos de largo plazo (por ejemplo, la inversión extranjera directa), que son beneficiosas, de otras corrientes puramente especulativas y de corto plazo, las que es esencial desestimular.

## V

## Consideraciones finales

A modo de conclusión, puede decirse que la experiencia pareciera demostrar que, junto con racionalizar los incentivos comerciales, hay que aplicar algún grado de selectividad en la política de desarrollo productivo. Es lo que se ha hecho en los países más dinámicos del este asiático. El problema radica en encontrar los mecanismos más eficientes, entre los cuales están los incentivos decrecientes atados a metas específicas de exportación, y la necesaria reforma en la institucionalidad pública. En realidad, la selectividad debe ser mayor que en el período de sustitución de importaciones y los criterios para administrar esa selectividad deben ser claros. La protección a la producción nacional y los incentivos a las exportaciones forman parte de un conjunto de políticas con las cuales se busca llevar a cabo una estrategia de desarrollo y transformación productiva. Pero la experiencia enseña que los incentivos deben ser moderados y con límites definidos en el tiempo; que las desviaciones con respecto a la neutralidad deben ser pocas y escogidas cuidadosamente, y que es indispensable compensar el sesgo antiexportador de la protección con incentivos para exportar. También parece más eficiente otorgar incentivos por grandes categorías de actividad —las que tengan mayores posibilidades de ofrecer beneficios dinámicos no internalizados por el mercado— en lugar de tratar de escoger ganadores específicos. La promoción de las exportaciones no tradicionales surge como un campo particularmente apropiado para las políticas comerciales selectivas.

Otros aspectos de la selectividad mencionados en este trabajo y que han sido desestimados en las reformas recientes (o de más larga data, como en el caso de Chile) se refieren a lo que haga el Estado para corregir las fallas del mercado que dificultan

la inversión orientada a la transformación productiva. Esa acción incluye políticas para completar el mercado de capitales, atraer inversiones extranjeras hacia sectores nuevos que puedan adquirir ventajas comparativas, y mejorar la infraestructura física y social, así como la aplicación de un programa de capacitación laboral eficaz y la negociación del acceso de productos específicos a mercados también específicos.

La puesta en práctica de una apertura dinamizadora del desarrollo significará corregir las posiciones liberalizadoras a ultranza adoptadas en años recientes. Ciertamente exigirá ajustes más realistas a las políticas que se vienen aplicando en muchos países.

El ajuste de la política comercial deberá ir acompañado por una valoración mayor del papel que le corresponde al tipo de cambio en el logro de la transformación productiva. Parece imposible orientar decididamente al sector privado hacia la producción de bienes transables internacionalmente si no se mantiene un tipo de cambio favorable y también estable en el tiempo (es decir, independiente de condiciones económicas pasajeras). Es preciso que las autoridades económicas de la región presten mayor atención a las políticas económicas necesarias para lograr este objetivo, una de las cuales ha de ser la regulación de las corrientes internacionales de capital de corto plazo.

Para el éxito de la apertura es condición fundamental que el marco internacional sea propicio. Sin la eliminación del proteccionismo en los países centrales, la apertura se debilita gravemente como opción de política, no ya para un número limitado de países (como en el este asiático en los años sesenta), sino para un conjunto amplio de países que la realizan al mismo tiempo.

## Bibliografía

- Agosin, M. R. (1992): Política comercial en los países dinámicos de Asia: aplicaciones a América Latina, trabajo preparado para la CEPAL, Santiago de Chile, mimeo.
- Agosin, M. R., R. Fuentes y L. Letelier (1993): *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas: el caso de Chile*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Red de Centros de Investigación Aplicada.
- Akyüz, Y. (1993): Does financial liberalization improve trade performance?, M. R. Agosin y D. Tussie, (eds.), *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Basingstoke, Inglaterra, Macmillan.
- Amsden, A. H. (1993): Trade Policy and Economic Performance in South Korea, en M. R. Agosin y D. Tussie, (eds.), *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Basingstoke, Inglaterra, Macmillan.

- Ariff, M. y H. Hill (1989): *Export-Oriented Industrialization: The ASEAN Experience*, Londres, Allen and Unwin.
- Calvo, G., E. Leiderman y C. Reinhart (1993): Capital inflows and real exchange rate appreciation in Latin America: the role of external factors, *IMF Staff Papers*, vol. 40, N° 1, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Cárdenas, M. y F. Barrera (1993): *Efectos macroeconómicos de los capitales extranjeros: el caso colombiano*, Washington, D.C., BID/Red de Centros de Investigación Aplicada.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992a): *La política cambiaria en América Latina a comienzos de los años noventa* (LC/R. 1193), Santiago de Chile, septiembre.
- (1992b): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1992* (LC/G. 1751), Santiago de Chile, diciembre.
- (1992c): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (SES.24/4)), Santiago de Chile, 6 de febrero.
- (1993): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1992*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta S.93.II.G.1.
- Damill, M. y S. Keifman (1992): Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989-91, *Pensamiento iberoamericano*, N° 21, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/CEPAL, enero-junio.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1985): Good-bye financial repression, hello financial crash, *Journal of Development Economics*, N° 19, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North Holland), diciembre.
- Edwards, S. (1989): The order of liberalization of the current and capital accounts of the balance of payments, *Essays in International Finance*, N° 156, Princeton N. J., Princeton University Press.
- Ffrench-Davis, R. (1986): Import liberalization: the Chilean experience, 1973-82, S. Valenzuela y A. Valenzuela (eds.), *Military rule in Chile*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Ffrench-Davis, R. y O. Muñoz (1990): Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile: 1950-89, Colección Estudios CIEPLAN, N° 28, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), junio.
- Ffrench-Davis, R., P. Leiva y R. Madrid (1991): *La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas*, Estudios de política comercial N° 1, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Fritsch, W. y G. Franco (1993): The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s, trabajo preparado para la CEPAL, mimeo.
- Herrera, C. (1992): La apertura gradual en Costa Rica a partir de 1983, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 21, Madrid, ICI/CEPAL, enero-junio.
- Katz, J. (1993): Una interpretación del proceso de desarrollo industrial de la Argentina, Santiago de Chile, CEPAL, marzo, mimeo.
- Lahera, E. (1992): *Convergencia de los esquemas de integración* (LC/R. 1192), Santiago de Chile, CEPAL, octubre.
- Meller, P. (1992): Economía política de la apertura comercial chilena, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre, mimeo.
- Mizala, A. (1992): Chile, Argentina y Brasil: perspectivas de la integración económica, A. Butelman y P. Meller (eds.), *Estrategia comercial chilena para la década del 90*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Morales, J. A. (1992): Reformas estructurales y crecimiento económico en Bolivia, J. Vial (ed.), *¿Adónde va América Latina? Balance de las reformas económicas*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Noland, M. (1990): *Pacific Basin Developing Countries- Prospects for the Future*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Ocampo, J. A. (1990): La apertura externa en perspectiva, F. Gómez (ed.), *Apertura económica y sistema financiero*, Bogotá, Asociación Cambiaria de Colombia.
- Ocampo, J. A. y L. Villar (1992): Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana, *Pensamiento iberoamericano*, N° 21, Madrid, ICI/CEPAL, enero-junio.
- Rodrik, D. (1992): Conceptual issues in the design of trade policy for industrialization, *World Development*, Vol. 20, N° 3, Nueva York, Pergamon Press, junio.
- Ros, J. (1992): La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas, *Conyuntura económica latinoamericana*, Vol. 22, N° 3, Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), octubre.
- Sachs, J. D. (1987): *Trade and Exchange Rate Policies in Growth-oriented Adjustment Programs*, Symposium on Growth-Oriented Adjustment Programs, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial, 25 al 27 de febrero.
- Ten Kate, A. (1992): El ajuste estructural de México. Dos historias diferentes, *Pensamiento iberoamericano*, N° 21, Madrid, ICI/CEPAL, enero-junio.
- Wade, R. (1990a): Industrial policy in East Asia: does it lead or follow the market?, en G. Gereffi y D. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles - Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton N.J., Princeton University Press.
- (1990b): *Governing the Market - Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton N.J., Princeton University Press.
- Westphal, L. E. (1992): La política industrial en una economía impulsada por las exportaciones: lecciones de la experiencia de Corea del Sur, *Pensamiento iberoamericano*, N° 21, Madrid, ICI/CEPAL, enero-junio.
- Williamson, J. (1992): Acerca de la liberalización de la cuenta de capitales, *Estudios de Economía*, vol. 19, N° 2, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía.

# Crecimiento, crisis y viraje estratégico

---

**Joseph Ramos**

*Director de la División  
de Desarrollo Productivo y  
Empresarial de la CEPAL*

La estrategia de sustitución de importaciones estuvo plenamente justificada en los años treinta y continuó teniendo sentido hasta fines de los años cincuenta, mientras las posibilidades de exportar estaban frenadas por la gran crisis, la segunda guerra mundial y la reconstrucción de Europa. Pero a partir de los años sesenta tuvo rendimientos decrecientes en el marco de una extraordinaria expansión del comercio internacional. En los años ochenta, los problemas de inestabilidad macroeconómica, producto de la crisis de la deuda, se sumaron a los derivados de esta estrategia de desarrollo que habían empezado a manifestarse en los años setenta. Pruebas de ello fueron una productividad declinante y una vulnerabilidad cada vez mayor a las perturbaciones (*shocks*) de carácter externo. De ahí que la industria naciente en la actualidad ya no apunte a la adquisición de destrezas para producir, sino que a la penetración de los mercados externos. Pese al consenso emergente en torno a esa orientación hacia afuera, aún hay diferencias importantes entre la visión neoestructural y la neoliberal, tanto en su enfoque del desarrollo como en sus instrumentos. El papel del Estado: ¿cuán activo o pasivo? El sesgo de los incentivos a la exportación: ¿transitoriamente proexportadores o neutros? La equidad: ¿dejar lo distributivo al tiempo (estrategia del derrame), recurrir al paralelismo, con la política económica dedicada al crecimiento y la social a la distribución, o como sugiere el autor, aplicar un enfoque integrado que incorpore objetivos distributivos y de equidad a la política económica misma? El artículo concluye con un contrapunto entre el enfoque ortodoxo, centrado exclusivamente en medidas de liberalización y desregulación, y el neoestructuralista, que propugna la superación de embotellamientos críticos mediante instrumentos más activos a partir de un sector público mejorado.

## I

## Introducción

Este artículo presenta una síntesis de la evolución económica de América Latina, con sus problemas principales y las estrategias aplicadas, a partir de los años treinta. Centraremos el análisis de estos últimos 60 años en torno a tres hechos, tres interrogantes y tres hipótesis.

### 1. Los tres hechos

En primer lugar, sabemos que, pese a crecientes índices actuales de recuperación, en los años ochenta América Latina sufrió la crisis más severa y prolongada de su historia después de la gran crisis de los años treinta. La producción se estancó, con lo cual la región terminó la década con un ingreso por habitante casi 10% inferior al de 1980, y la inflación se desató, exhibiendo la increíble tasa media de más de 400% al año durante todo el decenio, para volver a niveles moderados y más tradicionales, del orden de 20%, sólo en 1992. De ahí que sea muy adecuada la denominación de "década perdida" que se ha dado a los años ochenta.

En segundo lugar, a la crisis económica y social de los años ochenta se sumó una crisis de ideas, al cuestionarse desde sus raíces la estrategia de desarrollo que se venía aplicando desde los años treinta: la industrialización por medio de la sustitución de importaciones. De hecho, la región está experimentando un viraje de vital importancia en su estrategia de desarrollo: del crecimiento hacia adentro al crecimiento hacia afuera, del intervencionismo amplio a una mucha mayor dependencia de las fuerzas del mercado, y del crecimiento dirigido por el sector público al crecimiento liderado por el sector privado.

Y en tercer lugar, este viraje estratégico se dio pese a que entre el fin de la segunda guerra mundial y 1980, América Latina experimentó el crecimiento más rápido y sostenido de su historia: algo más de 2.5% al año, cifra muy por encima de su tasa histórica de 1%, aunque muy inferior al de las economías de industrialización reciente (EIR) asiáticas.

### 2. Los tres interrogantes

Cabe hacerse entonces tres preguntas. La primera:

¿por qué el decenio de 1980 fue tan desastroso para la región? La respuesta obviamente tiene que ver con la crisis de la deuda externa y los costosos procesos de ajuste y estabilización para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos que ella generó.

Sin embargo, si la crisis fue sólo un problema de inestabilidad macroeconómica, surge la segunda pregunta: ¿por qué cambiar la estrategia de desarrollo? Una respuesta podría ser que la estrategia de sustitución de importaciones fue siempre un error.

Y de ser cierto que la estrategia de sustitución de importaciones fue siempre un error, ¿cómo explicar entonces —tercera interrogante— que el período en que ésta prevaleció haya sido el de más rápido crecimiento económico jamás experimentado por América Latina?

### 3. Las tres hipótesis

Como primera hipótesis, diremos que el decenio de 1980 fue una década perdida no sólo por la inestabilidad macroeconómica, sino también por problemas derivados de la estrategia de desarrollo. Estos comenzaron a traducirse en los años setenta en una productividad declinante y una creciente vulnerabilidad a las perturbaciones de origen externo y no se manifestaron abiertamente debido a los fuertes ingresos de capital en ese período. (Esta hipótesis es casi universalmente compartida.)

Como segunda hipótesis diremos que, pese a las críticas de la ortodoxia, la estrategia de sustitución de importaciones no fue siempre un error. Tuvo mucho sentido en los años treinta, cuando la contracción del comercio mundial a raíz de la gran crisis de esos años hacía casi imposible exportar y era indispensable un impulso estatal para estimular a un sector privado estancado. Continuó teniendo sentido al menos hasta fines de los años cincuenta, pues la segunda guerra mundial hizo virtualmente imposible importar productos manufacturados, y posteriormente, en el período de reconstrucción de Europa y Japón, habría sido muy difícil exportar manufacturas en forma significativa por el cierre relativo de esos mercados. En cambio, a partir de los años sesenta, la estrategia de sustitución de importaciones comenzó a exhibir rendi-

mientos fuertemente decrecientes, a medida que la etapa de sustitución "fácil" se acababa y comenzaba un período de extraordinaria expansión del comercio internacional. (Esta hipótesis es algo más debatible, pero probablemente aún sea mayoritaria entre los expertos en la materia.)

Como tercera hipótesis, diremos que lo que ciertamente debe corregirse es la orientación de la estrategia de desarrollo: hacia afuera y no hacia adentro. La orientación hacia adentro ya cumplió su función histórica. La "industria naciente" de hoy ya no apunta a la producción en sí, como en el pasado, sino a la penetración de los mercados externos. La justificación para un papel activo del Estado, de haberla, es la necesidad de promover el ingreso a nuevos mercados, sobre todo con productos no tradicionales. De ahí que el debate en esta materia no se refiere a la reorientación de dicha estrategia, sino al papel del Estado, es decir, si el crecimiento hacia afuera debe ser promovido por el Estado o, por el contrario, si

debe darse con un Estado pasivo. En efecto, en el pasado el debate se desarrolló como si sólo hubiera dos opciones: i) un Estado activo y crecimiento hacia adentro, o ii) crecimiento hacia afuera y Estado pasivo. De hecho, se pasaba por alto que dos posibilidades en dos ejes ofrecen cuatro opciones y no dos. Muy particularmente, se dejaba de lado la opción de crecimiento hacia afuera pero con un Estado promotor, la que no sólo es teóricamente posible, sino que ha caracterizado la estrategia de desarrollo de Japón y de las EIR asiáticas, y corresponde también a la nueva postura de la CEPAL.

Estos son, en forma apretada, los tres hechos, tres interrogantes y tres hipótesis que estructuran el presente artículo. En lo que sigue desarrollaremos estos temas en orden cronológico:<sup>1</sup> los orígenes y consecuencias de la estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones; la crisis de los años ochenta y sus causas, y el viraje estratégico que está experimentando la región.

## II

### La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones: orígenes y consecuencias

#### 1. Los orígenes

Desde su independencia y hasta la gran crisis de los años treinta el desarrollo latinoamericano se había basado en los pilares de la ortodoxia clásica: propiedad privada, economías de mercado y Estados relativamente pequeños y pasivos. La gran crisis de los años treinta cambió todo esto, al generar una profunda desconfianza en la bondades del mercado para resolver automáticamente los problemas económicos

principales. En los países desarrollados se puso en duda la capacidad del mercado para superar en forma rápida y espontánea el desempleo cíclico. En los países en desarrollo la crisis de confianza fue mucho mayor: se creyó ver allí la explicación de por qué América Latina crecía a un ritmo tan lento (alrededor de 0.5% per cápita desde su independencia frente a 2% de Estados Unidos) y de por qué en los años treinta su ingreso por habitante equivalía a sólo la sexta parte del de Estados Unidos, región también nueva y colonizada en la misma época que América Latina. El mercado, la propiedad privada y un Estado pequeño y pasivo no conducían por sí solos y en forma automática al desarrollo económico.

Este cuestionamiento dio lugar a la tesis de que el Estado, sobre todo en el caso de una región de crecimiento tardío, debe desempeñar un papel activo para superar problemas "estructurales" (como falta de empuje empresarial, mercados sumamente imperfectos, concentración de poder y riqueza) que inhiben el

<sup>1</sup> Cabe hacer una advertencia. Hablar de América Latina, aunque los países que la componen tienen similitudes, es en verdad una sobresimplificación. Las estructuras y el tamaño de las diversas economías latinoamericanas varían en forma significativa. Asimismo, por mucha semejanza que hayan tenido sus estrategias de desarrollo, también han exhibido diferencias importantes de enfoque e intensidad. La representación algo estilizada de su realidad nos ayudará aquí a resaltar los puntos centrales. Sin embargo, ningún país real de la región se comporta exactamente como este "país promedio" de ella.

desarrollo económico. Esta tesis se contrapuso a la premisa, hasta entonces generalmente aceptada, de que el Estado debía desempeñar un papel pasivo, o a lo más facilitador de la actividad privada. Más aún, de la correlación estrecha entre el ingreso por habitante y el grado de industrialización (sin preocuparse de cuál era causa y cuál efecto) se concluyó que el Estado debía promover especialmente la industrialización, pues era ésta la que se identificaba como portadora privilegiada del avance tecnológico. Como consecuencia de la crisis de los años treinta, por lo tanto, la promoción activa de la industrialización pasó a ser función especial del Estado y se abandonó la estrategia ortodoxa, vigente hasta aquel entonces, de un desarrollo hacia afuera basado en las exportaciones primarias.

En cambio, el que se haya optado por una estrategia de industrialización hacia adentro y no hacia afuera, más que obedecer a alguna postura teórica,<sup>2</sup> parece haber sido fruto de un accidente histórico. En efecto, debido a la crisis de los años treinta y al deterioro de la relación de precios del intercambio de la región se hizo más difícil importar productos manufacturados, y más atractiva su producción interna. Por otra parte, el fuerte proteccionismo que prevaleció en los países industriales durante esa crisis hacía imposible pensar en una industrialización hacia afuera, y la escasez de productos manufacturados no bélicos y la dificultad de importarlos durante la segunda guerra mundial, naturalmente indujeron a su producción interna. Finalmente, por la falta de libertad cambiaria y la protección arancelaria que caracterizó el período de reconstrucción en Europa y Japón, tampoco habría sido factible que América Latina adoptara una estrategia de industrialización hacia afuera en ese período. No es de extrañar, entonces, que se eligiera aquella hacia adentro, sobre la base de la sustitución de importaciones. Esto se reforzó por el hecho de que pare-

<sup>2</sup> Cabe señalar que el argumento teórico a favor de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones fue formulado por Prebisch y la CEPAL muchos años después de que esa política se pusiera en marcha. En su famoso llamado a favor de la industrialización, Prebisch justificó ésta por las supuestas asimetrías en los frutos de la difusión del progreso tecnológico. En los países productores de materias primas ellos se difunden rápidamente al consumidor por medio de caídas de precios, mientras que el avance tecnológico en la manufactura suele reducir los costos pero no los precios, por la estructura oligopólica de los mercados de productos manufacturados. De ahí la tendencia a un empeoramiento secular de los términos de intercambio de los países productores de materias primas, como los de América Latina. (Véase, CEPAL, 1949.) Por cierto otros autores, entre ellos W.A. Lewis en un ya clásico artículo (Lewis, 1963), también arguyeron a favor de la industrialización, pero fue el argumento de Prebisch el que más influencia tuvo en América Latina.

cía "natural" industrializarse primero sobre la base del mercado interno y sólo después, con la experiencia adquirida, pasar a exportar.

## 2. Las políticas y sus resultados

La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones ocupó una variada gama de instrumentos. El principal fue la protección arancelaria, generalmente mayor para los productos finales que para los insumos intermedios, y menor para los bienes de capital. A esta protección se agregaron normalmente medidas como cuotas y licencias de importación, prohibiciones totales, exigencias de mayor contenido nacional en el valor agregado de la producción, créditos preferenciales (a menudo con tasas de interés real negativas) y otras.

### a) *Los avances*

De hecho, el desempeño económico de la región en el período 1945-1980 fue bueno, sorprendentemente bueno si uno considera las críticas severas que se han hecho a la estrategia de sustitución de importaciones. En efecto, el ritmo de crecimiento del producto interno bruto por habitante fue de 2.7% anual en el período (cuadro 1). Este ritmo fue inusitado para la región, muy superior a su ritmo histórico anterior (1% anual) e incluso superior a la meta de 2.5% por año establecida por la Alianza para el Progreso en 1960. Además, estuvo acompañado por una inflación relativamente moderada de 20% por año; de hecho, 11 países tuvieron una inflación media de un dígito, y en ningún país ésta llegó a los tres dígitos.

Este crecimiento fue liderado por la industria manufacturera (cuadro 2), cuya participación en el producto subió de 14% en 1930 a 25% en 1980. Como era de esperar, la participación de las importaciones en el producto interno bruto bajó de 20% en 1930 a 15% en 1980 y la región pasó a depender menos de ellas.

Tal vez aún más impresionantes que los logros económicos fueron los avances sociales (cuadro 2). Pese a la explosión demográfica del período de posguerra, el analfabetismo de adultos se redujo de 45% en 1945 a 20% en 1980. De hecho, la educación —que en 1945 aún era un claro reflejo de una sociedad clasista con posibilidades restringidas de utilizar los servicios educativos— se expandió enormemente. La educación primaria virtualmente se universalizó, y se abrió el acceso a las hasta entonces remotas posibilidades de educación posprimaria, con

CUADRO I

**América Latina: Crecimiento e inflación, 1945-1992**  
(Porcentajes anuales)

	Crecimiento del producto interno bruto				Inflación		
	1925-1945	1945-1980	1980-1990	1991/1992	1945-1980	1980-1990	1992
América Latina	3.5	5.6	1.2	3.2	20	Más de 400	Menos de 20 <sup>a</sup> 410 <sup>b</sup>
PIB per cápita	1.0	2.7	-0.9	1.1			
Argentina		3.1	-1.5	6.7	57	650	18
Bolivia		3.4	-0.7	3.8	28	1 000	11
Brasil		6.9	1.9	-0.3	33	450	1 130
Colombia		5.2	3.5	2.6	14	23	26
Costa Rica		6.7	2.1	2.6	6	28	18
Chile		3.6	2.7	7.7	77	21	13
Ecuador		6.8	2.1	3.9	8	40	66
El Salvador		5.1	-0.6	3.9	5	19	17
Guatemala		4.6	0.5	3.6	4	12	12
Haití		1.3	-0.5	-2.7	5	5	18
Honduras		4.4	1.8	3.4	4	6	6
México		6.7	1.2	3.1	9	70	13
Nicaragua		4.7	-1.3	—	6	5 000	2
Panamá		5.3	-1.0	8.3	3	3	1
Paraguay		4.8	3.0	1.9	22	20	17
Perú		5.1	-1.0	-0.3	17	1 000+	6
R. Dominicana		6.2	2.5	3.3	2	22	5
Uruguay		2.6	-0.4	4.3	36	57	59
Venezuela		6.7	-0.2	8.9	5	26	33

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

<sup>a</sup> Cifras preliminares, excluido Brasil.

<sup>b</sup> Cifras preliminares, incluido Brasil.

lo cual se triplicó la participación de los jóvenes de las edades pertinentes en la educación secundaria y se quintuplicó en la educación superior. Asimismo, hubo enormes avances en el acceso de la población a servicios domiciliarios de agua potable y electricidad, beneficiándose con ellos dos tercios de la población (contra un tercio o menos en 1945). La esperanza de vida al nacer se prolongó en 15 años, alcanzando a los 65 años de edad en 1980, cifra no demasiado inferior a la de muchos países desarrollados. Por último, es importante notar que todos estos avances sociales fueron progresivos, es decir, proporcionalmente beneficiaron mucho más a grupos sociales muy poster-

gados hasta entonces, pues las clases pudientes disfrutaban desde mucho antes del grueso de estos beneficios. Por lo tanto, esta mejor distribución de los beneficios sociales (o ingresos no monetarios) compensó, al menos parcialmente, la concentración del ingreso monetario que tendió a caracterizar el crecimiento económico de la posguerra.

b) *Los problemas*

Por impresionante que haya sido el desempeño económico y social de la región mientras se aplicó la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, en rigor lo fue sólo en comparación

CUADRO 2

**América Latina: Indicadores socioeconómicos en 1930, 1945 y 1980**  
(Porcentajes)

	1930	1945	1980
<i>Indicadores económicos</i>			
PIB manufacturero/PIB	14	18	25
Importaciones/PIB	20	13	15
Exportaciones tradicionales/ exportaciones totales	Más de 88	Más de 82	76
<i>Indicadores sociales</i>			
Analfabetismo de adultos		45	20
Tasas de escolarización			
Educación primaria		55	90
Educación secundaria		10	30
Educación superior		2	10
Esperanza de vida al nacer (años)		50	65
Porcentaje de viviendas con:			
Agua por tubería		20	65
Electricidad		35	70

*Fuentes:* División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, sobre la base de datos de la CEPAL, del Banco Mundial y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

con su desempeño histórico. Aparece mediocre si se le compara con las posibilidades de crecimiento acelerado que tienen los países de desarrollo tardío, que en el caso de las EIR asiáticas les permitió más que doblar el ritmo de crecimiento de América Latina en el mismo período.

De hecho, fueron varios los signos de que la estrategia de sustitución de importaciones estaba haciéndose cada vez más problemática para la región. En primer lugar, a medida que el proceso de sustitución pasaba de los productos finales, de más fácil reemplazo, a la producción de insumos intermedios y bienes de capital, se iba haciendo cada vez más costoso e ineficiente. La productividad del capital —el factor escaso— descendía, o porque las plantas estaban sobredimensionadas para el tamaño del mercado, o porque se subutilizaban, o porque sus exigencias tecnológicas y de calidad eran demasiado sofisticadas para la capacidad productiva de la región. Así, el coeficiente marginal de capital/producto creció sistemáticamente, de alrededor de 4 en 1950-1965 a más de 5 en 1974-1980, y a más de 8 en los años ochenta. De hecho, un trabajo reciente (Hofman, en prensa) que estudia la evolución de la productividad total de los factores,<sup>3</sup> o mejora tecnológica, en distintas regiones

del mundo entre 1950 y 1989, muestra que ésta había venido disminuyendo fuertemente en América Latina desde 1973 (gráfico 1); por lo tanto, el producto creció en ese período exclusivamente gracias a una mayor cantidad de factores, sobre todo de capital (por el endeudamiento externo), pero con una nula mejoría en eficiencia en 1973-1980 y una pérdida de eficiencia en los años ochenta. En cambio, el crecimiento de productividad total o eficiencia, fue muy superior en las EIR asiáticas: 2% por año para todo el período contra apenas 0.3% en América Latina. Incluso en el “período de oro” de América Latina (1950-1973), la productividad total de los factores en la región creció a menos de la mitad que la de las EIR asiáticas (1.3% contra 2.7% por año).

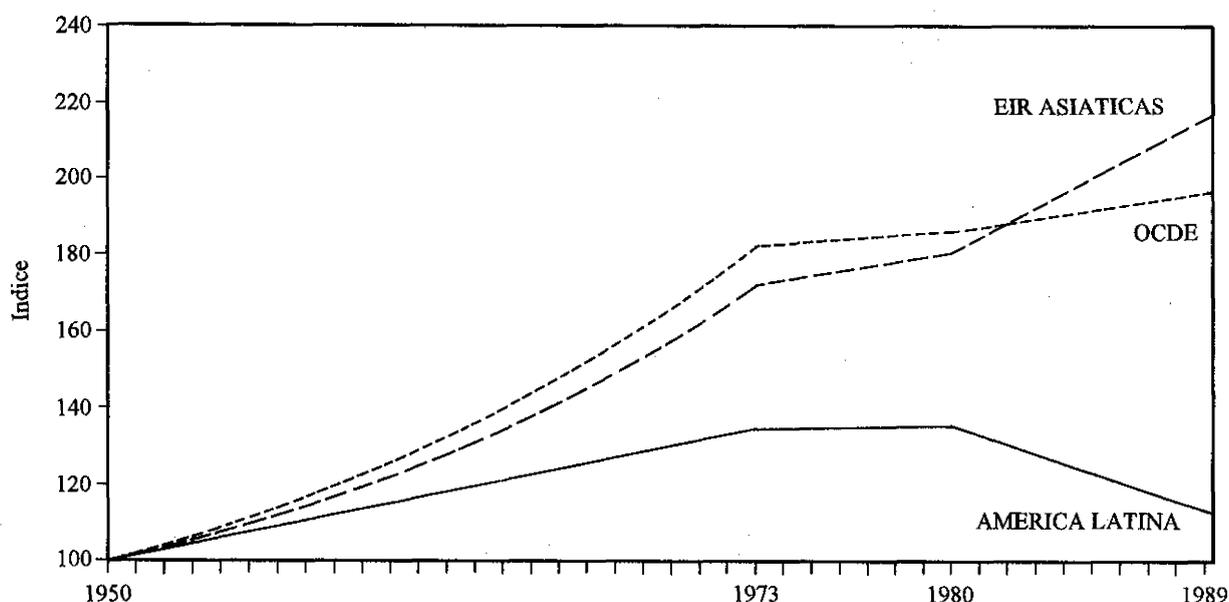
En segundo lugar, precisamente debido a la estrategia de sustitución de importaciones, la región se hizo extremadamente vulnerable a perturbaciones de origen externo. En efecto, como el arancel, al reducir las importaciones, baja el tipo de cambio real, la sustitución de importaciones es un impuesto implícito a la exportación y dificulta sobre todo las exportaciones no tradicionales. De ahí que en 1980 la participación de las exportaciones en el producto interno bruto no sólo fue baja (15%), sino que correspondió en un

<sup>3</sup> Se entiende por productividad total de los factores la relación entre la producción y no uno sino todos los factores, tanto capital

como trabajo, cada factor ponderado por su participación en la producción total.

GRAFICO 1

**Productividad total de los factores: América Latina, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y economías de industrialización reciente asiáticas (EIR)**  
(Indices: 1950 = 100)



Fuente: A. Hofman, *Economic Development in Latin America in the 20th century. A comparative perspective*, en S. Adams y otros (eds.), *Explaining Economic Growth. Essays in Honor of Angus Maddison*, Amsterdam, Elsevier/North Holland (en prensa).

75% a exportaciones tradicionales, poco elásticas en precio tanto respecto de la demanda como de la oferta. Por lo tanto, las exportaciones no tradicionales representaron menos de 4% del producto interno bruto.

En tercer lugar, en la práctica la protección arancelaria fue excesiva en todo sentido, sin más lógica económica que la de ofrecer a cada sector la protección que requería. Como se ve en el cuadro 3, esta protección fue groseramente excesiva, insólitamente dispersa, y por cierto, tendió a ser permanente más que transitoria. En efecto, la protección efectiva por lo general bordeó o superó el 100%, nivel superior a cualquier distorsión razonable que se pretendiera compensar. Sólo a título de ejemplo, si el salario urbano (por las razones que aducía W. Arthur Lewis) excediera el precio de escasez real o social de la mano de obra hasta por 50%, y de ser los salarios el 30% de los costos, sólo se justificaría por este motivo un arancel compensatorio de 15%. Asimismo, la dispersión arancelaria entre sectores y países no obedecía a ninguna lógica económica o social; a menudo la protección efectiva era baja o incluso negativa en productos con uso intensivo de mano de obra, como los

alimentos, mientras que era elevadísima para productos con uso intensivo de capital escaso, como los bienes de consumo durables.<sup>4</sup> La protección era además extremadamente discrecional, pues había muchas excepciones, de modo que el ingreso por concepto de aranceles en relación al total de las importaciones era muy inferior al arancel nominal medio.

Pese a todos estos problemas, al menos hasta 1973 los beneficios de la sustitución de importaciones superaban sus costos; de ahí la fuerte aceleración del crecimiento económico en la posguerra. Ello fue así porque al menos hasta fines de los años cincuenta los precios relativos de los productos manufacturados claramente inducían a su producción, mientras que la protección en la mayoría de los países industriales en los años treinta, durante la guerra y en los años de la reconstrucción, había hecho poco práctica una estra-

<sup>4</sup> La protección efectiva del material eléctrico fue de 195% en Argentina en 1969, 609% en Uruguay en 1976 y 740% en Chile en 1967 (Ramos, 1989).

CUADRO 3

**América Latina (seis países): Protección efectiva y dispersión a fines de los años sesenta**  
(Porcentajes)

	Protección efectiva	Dispersión
Argentina	95	-10 a 1 300
Brasil	80	4 a 250
Chile	220	-23 a 1 100
Colombia	90	-8 a 140
México	39	-4 a 1 000
Uruguay	385	17 a 1 000

Fuente: R. Ground y A. Bianchi, 1988.

### III

## La crisis de los años ochenta y sus causas

¿Por qué después de 35 años de crecimiento sólido y sostenido, si bien no espectacular, con moderada inflación, estos logros se vinieron abajo en los años ochenta, década que se caracterizó por la recesión y el estancamiento, por un lado, y una casi generalizada explosión inflacionaria, por otro?

#### 1. Los hechos centrales

La crisis económica de los años ochenta fue tal que el producto interno bruto por habitante de la región no sólo no creció en el período, sino que en 1990 estaba casi 10% por debajo de lo que era en 1980. De hecho, subió en sólo tres países —Colombia, Chile y Paraguay— y muy moderadamente; en los demás cayó, en algunos más de 20% (Argentina, Bolivia, Haití, Nicaragua, Perú y Venezuela). Sólo en 1991-1992 se comenzó a advertir signos de recuperación (cuadro 1).

Asimismo, la década de 1980 se caracterizó por una verdadera explosión inflacionaria. Mientras en el período 1945-1980 la inflación media anual de la región había sido de 20% y en 11 países de menos de 10%, en los años ochenta subió a más de 400% y sólo tres países exhibieron una inflación media anual de un dígito. Con esto, la inflación endémica virtualmente se generalizó en la región: ocho países registraron cifras de más de 100% por año —sin precedentes en la región— y tres de ellos (Bolivia, Nicara-

guay y Perú) vivieron procesos de hiperinflación, con un ritmo medio de incremento de los precios de cuatro dígitos durante el decenio.

#### 2. Sus causas

Por cierto que la crisis de los años ochenta se originó en el problema de la deuda externa. Sin embargo, hemos postulado más atrás (como segunda hipótesis) que la severidad y prolongada duración de esa crisis se debió no sólo a los desequilibrios provenientes del sobreendeudamiento externo y un mal manejo macroeconómico, sino también a la extrema vulnerabilidad a las perturbaciones externas en que se encontraba la región en 1980 debido a la estrategia de sustitución de importaciones.

En forma escueta, la recesión y el estancamiento de los años ochenta, así como la escalada inflacionaria, tuvieron su origen en el problema de transferencia de recursos, tanto desde la región hacia afuera como desde el sector público al sector privado. La reversión en la transferencia neta de recursos de la región equivalió a 6% del producto interno bruto: es decir, la región, que era receptora neta de recursos del orden de 2% del PIB antes de la crisis, pasó a ser proveedora neta de recursos al exterior del orden de 4% del PIB después de la crisis.

La severidad de la recesión obedeció a que no

era posible efectuar un ajuste "eficiente" de tal magnitud mediante la expansión de las exportaciones no tradicionales, pues éstas eran bajísimas debido al desaliento implícito que había significado la política protectora; tampoco era posible sustituir importaciones prescindibles, pues la política sustitutiva ya las había reducido a su más mínima expresión. De ahí que el ajuste tuviera que ser recesivo, con recortes draconianos en insumos intermedios y bienes de capital importados, indispensables para la producción.

La escalada inflacionaria, por su parte, se debió a que el sector público tuvo que absorber el grueso de los costos de esta transferencia de recursos al exterior. Como disponía de poca capacidad de elevar sus ingresos y pocos deseos de efectuar recortes en gastos considerados esenciales, la mayoría de las veces acudió a la emisión para "financiar" su déficit.

El estancamiento posterior a 1983 obedeció, por un lado, a la inestabilidad que generó la propia inflación alta y, por otro, a las recesiones que suelen acompañar a los programas de estabilización poco creíbles o mal manejados.

Entrando en mayor detalle, es útil distinguir tres fases en la crisis de los años ochenta. En la *primera fase*, entre 1979 y 1981, el hecho más destacable fue el alza del precio del petróleo luego de la caída del Shah de Irán. Ello provocó la puesta en marcha en forma simultánea de programas antiinflacionarios en los países desarrollados, cuyo ritmo de inflación aún no había vuelto en 1979 a los niveles anteriores a la primera crisis del petróleo. Esos países no sólo dieron prioridad a políticas antiinflacionarias sino que, por influjo del pensamiento monetarista en boga, todos adoptaron metas de expansión monetaria, dejando que las tasas de interés alcanzaran cualquier nivel. Como consecuencia de esta decisión la LIBOR (tasa a la cual estaba atada la deuda externa de la región) dio un salto de casi 10 puntos entre 1978 y 1981, alcanzando un máximo de 17% en este último año. Finalmente, la puesta en marcha de programas de estabilización tan severos generó recesión o estancamiento en los países centrales, con efectos adversos en los precios de las materias primas. Los países importadores de petróleo de la región se enfrentaron entonces a tres severas perturbaciones de origen externo: el aumento de los precios de sus importaciones de petróleo (el petróleo constituía el 40% de las importaciones de Brasil); una fuerte alza en los pagos de intereses sobre su deuda externa, y la caída de los precios de sus productos de exportación. Como parece evidente al examinar los distintos componentes del balance de

pagos (gráfico 2), o se reducían fuertemente las importaciones (proceso difícil, porque pocas eran fácilmente prescindibles), o se aumentaban las exportaciones (proceso lento, más aún cuando cualquier expansión de las exportaciones tradicionales incidiría negativamente en su precio, sobre todo en un período de estancamiento mundial), o se aumentaba el endeudamiento. Frente a estas alternativas, no es de extrañar que todos los países (salvo Colombia) optaran por aumentar su endeudamiento. Lo que sí es menos comprensible es que los bancos accedieran a tales pedidos y prestaran sin mayor distinguo tanto a países exportadores de petróleo (aparentemente en buena situación para servir su mayor endeudamiento) como a países importadores de petróleo (en situación precaria). Como resultado final, la deuda externa de la región aumentó 85% en 1979-1981.

De los países importadores de petróleo, sólo Brasil invirtió parte importante de los recursos obtenidos, principalmente para sustituir importaciones, lo que suavizó su ajuste cuando se redujo la afluencia de capital a partir de 1982. Los demás, apostando a que la crisis era cíclica y sería pasajera, ocuparon los recursos para mantener su consumo o, sobre todo en el caso de los países del cono sur, para incrementar sus importaciones con tipos de cambio preestablecidos y ayudar así a reducir sus procesos inflacionarios, lo que los condujo a tipos de cambio real cada vez más subvaluados. Por su parte, los países exportadores de petróleo, si bien elevaron sus coeficientes de inversión, utilizaron gran parte de ésta en proyectos mal concebidos y con costos exagerados. Asimismo, dedicaron buena parte del endeudamiento al consumo, esperando un mucho más alto ingreso permanente. De ahí que cuando el precio de petróleo empezó a descender en lugar de seguir creciendo como se esperaba, la capacidad de servir la deuda externa contraída por el sector público de esos países se vino abajo y buena parte de ese endeudamiento (público) se convirtió en fuga de capitales (privados). Con tal fuga se redujeron dramáticamente las reservas internacionales, no pudiendo sostenerse más el tipo de cambio. De ahí la moratoria mexicana en agosto de 1982.

La moratoria mexicana inició la *segunda fase* de la crisis de los años ochenta, en 1982-1983. La moratoria provocó como reacción una abrupta caída en los préstamos bancarios a toda la región, de modo que la transferencia neta de recursos pasó de una entrada neta a la región de 2% del PIB a una salida neta de 4% del PIB. Es difícil exagerar el significado de una reversión de

GRAFICO 2

## América Latina: Componentes del balance de pagos

1.	DIVISAS QUE ENTRAN	=	DIVISAS QUE SALEN
2.	EXPORTACIONES + NUEVOS CREDITOS = IMPORTACIONES + PAGOS DE INTERESES (AUMENTO NETO EN DEUDA EXTERNA)		
3.	$P_x Q_x$	+	$\Delta D$
		=	$P_m Q_m$ + $iD$
4.	$\Delta D$	-	$iD$
	(TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS HACIA EL PAIS)	=	$P_m Q_m$ - $P_x Q_x$ (IMPORTACIONES - EXPORTACIONES O DEFICIT COMERCIAL)

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL

tal magnitud. Tal vez baste notar que ella fue incluso superior a las draconianas reparaciones de guerra impuestas a Alemania por el Tratado de Versalles después de su derrota en la primera guerra mundial.

Financiar tal reversión sólo fue posible por el paso de un déficit comercial de 13 000 millones de dólares en 1981 a un superávit comercial de 27 000 millones en 1983. Obviamente, la única manera de efectuar un ajuste en el balance comercial equivalente al 6% del PIB en sólo dos años fue la de reducir drásticamente las importaciones (el *quantum* de importaciones disminuyó 40% en ese bienio) más que elevar las exportaciones. En efecto, por muy costoso que sea el recorte de las importaciones para la producción, ellas pueden reducirse todo lo necesario y de inmediato, mientras que la expansión de las exportaciones (obviamente el ajuste más deseable, pues no significa caída en la producción) es un proceso necesariamente más lento, pues requiere tanto de inversiones previas como de tiempo para penetrar los mercados externos.

La dificultad de efectuar un ajuste no recesivo por medio de la expansión de las exportaciones y la

reducción de las importaciones prescindibles se vio agudizada por la extrema vulnerabilidad a los desequilibrios externos de que adolecía la región. En efecto, debido a la estrategia de sustitución de importaciones, las exportaciones no tradicionales (las únicas que normalmente podrían expandirse significativamente sin afectar su precio) representaban menos del 4% del PIB de la región; mientras que las importaciones más prescindibles, las de bienes de consumo (muchas de las cuales eran alimentos y medicinas no tan prescindibles), constituían, debido al avance del proceso de sustitución, menos del 2% del PIB. Por consiguiente, para efectuar un ajuste equivalente al 6% del PIB se habría tenido que duplicar en dos años las exportaciones no tradicionales y eliminar por completo las importaciones de bienes de consumo, lo que, obviamente, era imposible. De ahí que el ajuste se centrara en una severa y costosa reducción de las importaciones, tanto de insumos intermedios como de bienes de capital, unos y otros esenciales para la producción.

Por contraste, en las EIR asiáticas era mucho más factible un ajuste no recesivo sobre la base de

la expansión de las exportaciones no tradicionales, ya que éstas constituían 30% del PIB y eran casi todas manufacturas, con lo que enfrentaban elasticidades de la demanda frente a precios relativamente altos. Un ajuste de 6% del PIB basado en el aumento en las exportaciones, siendo éstas el 30% del producto interno bruto, implicaba el esfuerzo razonable de elevar las exportaciones en 20% en dos años. Vemos así que la orientación hacia afuera de estas economías las había dejado en mucho mejor pie para efectuar un ajuste no recesivo, en vivo contraste con los países latinoamericanos. En estos últimos, la vulnerabilidad a las perturbaciones externas tras un período demasiado largo de sustitución de importaciones hizo muy difícil el ajuste a la crisis de la deuda, lo que contribuye a explicar el viraje en la orientación de la estrategia de crecimiento que se inició en el decenio de 1980.

La *tercera fase* de la crisis, entre 1984 y 1990, se caracterizó por un virtual estancamiento económico acompañado por inflaciones desatadas. Ambos fenómenos estuvieron estrechamente relacionados con un segundo problema de transferencia de recursos: la transferencia interna desde el sector público al sector privado. A esas alturas, el 75% de la deuda externa de la región era del sector público, ya fuese porque éste la había contratado directamente antes de la crisis (50%) o porque se había visto obligado por las circunstancias a asumir buena parte del endeudamiento externo del sector privado (otro 25%). De ahí que de la reversión de seis puntos porcentuales del PIB en la transferencia de recursos, más de cuatro puntos correspondiera al sector público. Como la participación de los ingresos públicos en el PIB era sólo de alrededor de 20 a 25%, el esfuerzo de absorber otros cuatro

puntos porcentuales del PIB resultó casi imposible, más aún cuando la gran mayoría de los países de la región habían entrado en la crisis ya con déficit fiscales. De ahí que, con las notables excepciones de Chile y Colombia, la mayoría tuvo que "financiar" estas mayores necesidades de recursos, al menos en forma importante, por medio de la emisión monetaria. Dado que la relación entre la masa monetaria (M1) y el PIB era aproximadamente de 5%, no es de sorprender que los aumentos del déficit y de la emisión de alrededor de cuatro puntos porcentuales del PIB aceleraran la inflación en forma dramática. Esos mayores déficit, junto a la presión sobre los costos originada por las fuertes devaluaciones, dieron lugar a explosiones inflacionarias que —sobre todo cuando estuvieron acompañadas por mecanismos de indización automática— terminaron a menudo en hiperinflaciones.

El estancamiento o las recesiones que caracterizaron esta fase se debieron en gran medida a la inestabilidad causada por inflaciones desatadas; así sucedió en Argentina (1988-1990), Bolivia (1982-1985), Brasil (1990-1991), Nicaragua (1987-1990) y Perú (1988-1990). Otras recesiones se debieron a programas antiinflacionarios mal concebidos o poco creíbles (Venezuela, 1989; Perú, 1990). En efecto, si bien tanto la teoría como la experiencia (por ejemplo, la de México en 1988, de Argentina en 1991 o de Israel en 1985) muestran que se puede bajar la inflación sin causar recesión, con frecuencia los intentos de estabilización tienen efectos muy recesivos si los programas carecen de credibilidad y las expectativas exceden con mucho las metas inflacionarias del programa de estabilización, o si el control fiscal descansa asimétricamente en reducciones de los gastos y no en aumentos de los ingresos.<sup>5</sup>

## IV

### El viraje estratégico de fines de los años ochenta

Así como la gran crisis de los años treinta generó una desconfianza creciente en las bondades de los

mecanismos del mercado y llevó, por ende, a que el Estado adoptara una estrategia activa de industrial-

<sup>5</sup> Como las reducciones de los gastos suelen concentrarse en pocos rubros (inversión o salarios públicos), mientras que los aumentos en los ingresos suelen distribuirse más amplia y parejamente, es probable que la reducción del déficit fiscal basada en aumentos de

los ingresos fiscales cause una desaceleración de las alzas de precios más que una caída en la producción, mientras que los recortes de los gastos, por ser tan concentrados, tenderán inevitablemente a inducir contracciones en la producción.

zación por medio de la sustitución de importaciones, la crisis de los ochenta mostró las limitaciones tanto de la sobreextensión del Estado como de una estrategia de desarrollo orientada hacia adentro. Ello dio lugar a un viraje estratégico que condujo a una orientación hacia afuera, a un mayor uso de los mecanismos de mercado y a una redefinición de los roles de los sectores privado y público, reservándose la producción para el primero y tendiendo a limitar el segundo a sus funciones esenciales y a intervenciones muy selectivas ante las fallas mayores del mercado.

### 1. Los hechos

En primer lugar, a fines de los años ochenta se inició lo que fue un vuelco importante en la orientación del desarrollo, no ya hacia el mercado interno sino hacia el mercado externo (CEPAL, 1992, cuadro II-1). Esto se ha traducido en lo siguiente: i) el arancel nominal medio en la región ha caído de 45% a menos de 20%; ii) se ha simplificado y racionalizado enormemente la estructura arancelaria —de hasta 30 tasas arancelarias distintas a no más de siete—, y en algunos casos el arancel es uniforme y parejo para todas las importaciones; iii) se ha eliminado gran parte de las barreras no arancelarias, reemplazándolas por aranceles (por ejemplo, en México las importaciones sujetas a permisos de importación se redujeron del 90% a menos del 20%, y en Argentina de más de 60% a menos de 20%), y iv) el proceso de integración interregional (con Canadá y los Estados Unidos) e intrarregional (Mercosur), así como algunos acuerdos bilaterales (de Chile con México, Venezuela y posiblemente Costa Rica, y de Colombia con Venezuela), avanzan a pasos agigantados, en general tomando ahora como base (en los casos de mercados comunes y no simples zonas de libre comercio) los niveles arancelarios del país que los tiene más bajos.

En segundo lugar, ha habido una revalorización de los méritos del mercado —con todas sus imperfecciones—, ya que ahora su acción se compara no con una intervención estatal utópica, sino con un sector público real, también afectado por limitaciones e imperfecciones. Prevalece la actitud más pragmática de mejorar tanto el mercado como la acción estatal, más que la de expandir uno a expensas del otro. Se ha eliminado la gran mayoría de los controles de precios, por reconocer que éstos a lo más son paliativos de corto plazo que a la postre tienen efectos negativos en la asignación de recursos. Por esta razón, así como

por la crisis fiscal, se ha eliminado la gran mayoría de los subsidios directos e implícitos. Asimismo, en todos los países de la región se rechaza la idea de mantener tasas de interés real negativas, si bien no hay coincidencia en cuán libre debe ser esta tasa una vez que supere la LIBOR real más algún recargo por tratarse de países en vías de desarrollo, especialmente escasos de capital.

En tercer lugar, se ha redefinido el papel del sector público y del privado, reconociéndole a este último su preeminencia como agente responsable de la producción. De ahí que se haya iniciado un extenso proceso de privatización de empresas productivas estatales, no sólo en actividades competitivas como la manufactura, la banca, la agricultura, la minería y el transporte, en las cuales hay poca justificación para la producción estatal, sino incluso en actividades monopólicas como las telecomunicaciones y los sistemas de generación y transmisión eléctricas, por considerarse preferible la operación privada con regulación estatal. Sólo han tendido a quedar en el sector público las grandes empresas de explotación de recursos naturales (del petróleo en México, Venezuela y Ecuador o del cobre en Chile) por los efectos macroeconómicos que inevitablemente tienen debido a su alta incidencia en las exportaciones de la región. Las ventas provenientes de estos procesos de privatización generaron ingresos para el fisco (por una vez) de alrededor del 4% del PIB al año en Argentina durante el bienio 1990-1991; de 1.6% del PIB al año en Chile durante el cuatrienio 1986-1989; de 2% del PIB al año en México durante el bienio 1990-1991, y de 4% del PIB en Venezuela en 1991; en los demás países de la región aún no han alcanzado cifras significativas.<sup>6</sup>

### 2. Areas de convergencia y divergencia

#### a) *Convergencias*

Actualmente hay bastante consenso en que la región

<sup>6</sup> Por cierto que estos procesos de privatización no han estado exentos de problemas, debido sobre todo a insuficiente transparencia, apuro de vender, venta en momentos de crisis, concurrencia de interesados insuficiente para asegurar una licitación verdaderamente competitiva y falta de claridad sobre las regulaciones futuras; estas deficiencias redundan todas en menores precios de venta y, por consiguiente, en ingresos fiscales menores que los que se hubiesen obtenido de haberse podido enajenar las empresas según su valor para los compradores, y no según su (menor) valor anterior para el fisco (por haber sido manejadas con criterios burocráticos y poco eficientes). Véase un análisis extenso de este tema y datos sobre el valor de las ventas en Devlin, 1992.

debe insertarse internacionalmente. Por cierto, desde el punto de vista neoliberal la sustitución de importaciones fue siempre un error: la economía debería haber estado orientada siempre hacia afuera. Los neoestructuralistas, por su parte, si bien consideran que la industrialización por medio de la sustitución de importaciones tuvo sentido en el contexto internacional desde la crisis de los años treinta al menos hasta fines de los cincuenta, la han visto siempre como una primera etapa del proceso de industrialización; por lo tanto, creen que el necesario período de aprendizaje se prolongó mucho más de la cuenta, y que es hora de aprovechar la plataforma industrial creada y volcarla hacia afuera. Así se podrá utilizar el aprendizaje productivo adquirido, el estímulo a la calidad y la eficiencia que significa competir internacionalmente, y las economías de escala que ofrecen los mercados externos, sobre todo a países pequeños.

También hay coincidencia en estimar que, así como tiene fallas el mercado, también tiene sus limitaciones el intervencionismo estatal, sobre todo cuando abarca ámbitos de acción excesivos. La sobreextensión del Estado normalmente lo lleva a cumplir mal incluso las funciones que son indiscutiblemente de su exclusiva responsabilidad (por ejemplo, mantener los equilibrios macroeconómicos, dar acceso a niveles de educación, salud y seguridad social de una calidad y cuantía aceptables, y asegurar la seguridad ciudadana). De ahí el reconocimiento de que la función productiva compete esencialmente al sector privado, y el abandono de la noción del Estado empresario: esto probablemente signifique un Estado de tamaño menor en cuanto a gastos, pero mayor en cuanto a ingresos si es que va a ser un Estado eficiente y moderno que cumple bien con sus funciones esenciales.

#### b) *Divergencias*

Sin embargo, subsisten importantes divergencias en torno a los temas siguientes: i) *El papel del Estado*: ¿ha de ser activo —y cuán activo—, o ha de ser pasivo? ii) *El grado de orientación* hacia afuera: ¿basta con tener incentivos neutros (tipo de cambio alto y aranceles bajos —o nulos— y parejos) o se necesita un sesgo transitorio proexportador? iii) *La equidad*: ¿es posible crecer con equidad, o son crecimiento y equidad objetivos ineludiblemente contrapuestos, en cuyo caso habrá que esperar que los beneficios del crecimiento se “de-

GRAFICO 3

#### Orientación del desarrollo y papel del Estado

	Desarrollo hacia afuera	Desarrollo hacia adentro
Estado pasivo	Visión ortodoxa	
Estado activo	Visión de la CEPAL. Actual	Visión de la CEPAL. Pasado

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

rramen” hacia los más necesitados, o amortiguar el conflicto por medio de políticas sociales compensatorias?, y iv) *El tipo de instrumento*: ¿se trata sólo de establecer los precios “correctos” (es decir, precios libres) o es preciso aplicar políticas de promoción más activas frente a los estrangulamientos más críticos?

i) *Papel activo o pasivo del Estado*. El pensamiento neoestructuralista —y ciertamente el de la CEPAL— reconoce sin titubeos la imperiosa necesidad actual de acrecentar la participación de la región en el comercio internacional. Pero a diferencia de la ortodoxia actual, insiste en que esta tarea, así como la promoción del desarrollo, exige un Estado activo (gráfico 3). Por lo demás, para penetrar en los mercados externos —que es el desafío actual— parece necesitarse mucho más estímulo y cooperación estatales que para avanzar en la simple sustitución de importaciones.

En términos más generales, la experiencia histórica de América Latina y de otras regiones en desarrollo indica claramente que si bien el mercado y la propiedad privada son condiciones necesarias para el desarrollo, ni el crecimiento ni la equidad son resultados automáticos del funcionamiento natural del mercado. Por el contrario, la experiencia de economías de desarrollo tardío (como Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán) muestra que en ellas el Estado ha contribuido de manera importante a que hayan logrado saltarse eta-

pas y crecer a tasas inusitadamente altas, con participación amplia de la población en los frutos de ese desarrollo.

Por otra parte, sabemos que no sólo hay imperfecciones del mercado, sino que también el Estado, una vez cumplidas bien sus funciones económicas básicas (estabilidad macroeconómica, inversión social e infraestructural, seguridad social básica), tiene una capacidad residual limitada. Por lo tanto, la intervención del Estado deberá ser sumamente selectiva, y estar dirigida a enfrentar temas importantes para el desarrollo, como la promoción de las exportaciones, el incremento del ahorro, el perfeccionamiento del mercado de capitales, la difusión tecnológica y otros, según sea el caso. Y por cierto, a diferencia del pasado, cuando el intervencionismo no sólo era exagerado sino que tendió a suplantar a las fuerzas del mercado, en la actualidad se cree que toda intervención no sólo ha de ser selectiva sino que además ha de ir en apoyo del mercado. De lo que se trata pues no es de tener más Estado o más mercado, sino de tener un Estado mejor y un mercado cada vez más eficaz.

ii) *Grado de orientación hacia afuera.* La propuesta típica para lograr la orientación hacia afuera —mantener un tipo de cambio real alto y estable y un nivel arancelario bajo y lo más parejo posible— sólo significa aminorar el sesgo antiexportador de una política proteccionista, pero ese sesgo seguirá siendo antiexportador mientras el nivel arancelario (el permanente, al menos) no sea cero. Ni siquiera los reintegros de derechos aduaneros compensarán plenamente dicho sesgo, mientras no abarquen todas las “exportaciones indirectas” (es decir, las correspondientes a las industrias nacionales que suministran insumos para las exportaciones).

Pero la interrogante clave es si basta un sistema de incentivos neutrales, o si la situación actual amerita un sesgo transitorio de carácter proexportador. En efecto, tal como en el pasado la industria naciente era la que producía para el mercado interno, y el instrumento idóneo para impulsarla era el arancel protector, el neoestructuralismo considera que la industria naciente actual es la de penetración de los mercados externos con productos no tradicionales. Por eso, propone crear un sistema de incentivos especiales con un sesgo transitorio proexportador (por ejemplo, mayores reintegros, créditos a tasas internacionales, exoneraciones fiscales) para las exportaciones nuevas o pioneras, o para la apertura de nuevos mercados de exportación. En efecto, abrir camino en estos dos campos

exige un esfuerzo innovador significativo que supone importantes externalidades para los demás productores, razón por la cual tales innovadores schumpeterianos merecen un premio análogo al que se le otorga al innovador tecnológico por medio de la ley de patentes.

iii) *Equidad.* Sobre este tema los diversos enfoques presentan diferencias considerables. Según la tesis del derrame (*trickle down theory*), derivada de los estudios de Kuznets, hay una especie de “ley de hierro”, al menos en las primeras etapas de desarrollo, según la cual el crecimiento económico inevitablemente conduce a un deterioro de la distribución del ingreso. Además de que los plazos para que el derrame surta efecto pueden resultar socialmente inaceptables, algunos estudios empíricos recientes han cuestionado la conclusión de que el conflicto señalado sea ineludible.<sup>7</sup> Una segunda visión (del Banco Mundial, entre otros) admite el posible conflicto entre crecimiento y equidad, pero lo acepta, arguyendo que los beneficios sociales de una mejor distribución bien pueden valer el costo de un menor crecimiento. Desde este enfoque se suele abogar por una estrategia “paralela”, en la cual la política económica se centra en el crecimiento económico y la política social se dedica a compensar los efectos distributivos de la política económica. El problema es que en la práctica raras veces puede la política social compensar los efectos regresivos de al menos algunas políticas económicas. De ahí que haya surgido un tercer enfoque (auspiciado entre otros por la CEPAL.<sup>8</sup> Según este enfoque, entre crecimiento y equidad no sólo hay conflictos, sino también importantes complementariedades. Esto se observa, por ejemplo, en políticas como las de mantención de los equilibrios macroeconómicos, de inversión en recursos humanos y de promoción de empleos permanentes y productivos. De ahí que se pueda crecer con equidad cuando las políticas potencien las áreas de complementariedad y mitiguen el conflicto

<sup>7</sup> Entre otras razones clásicas se arguye que el desarrollo requiere elevar la inversión. Como sólo los ricos tienden a ahorrar, para elevar el ahorro y por ende la inversión es preciso transferir recursos desde los que ahorran poco (los pobres) hacia los que ahorran mucho (las clases pudientes). A decir verdad, la tesis de Kuznets es un hallazgo empírico que buscó esta y otras explicaciones para fundamentarse. De hecho, la experiencia de las EIR asiáticas la contradice. Además, la evidencia de Kuznets se refería básicamente a países que iniciaron su crecimiento en el siglo XIX. No tomaba en cuenta los países de industrialización tardía, menos dependientes de la inversión para su crecimiento porque pueden saltarse etapas, aprovechando la tecnología desarrollada por otros. Un estudio reciente que desmiente cualquier relación sistemática entre crecimiento y equidad es el de Fields, 1991.

<sup>8</sup> Véase por ejemplo CEPAL, 1992.

allí donde el crecimiento y la equidad aparezcan contrapuestos. Llegamos así a un enfoque integrado, que incorpora objetivos de distribución y no sólo de crecimiento en la política económica, y objetivos de eficiencia y no sólo de equidad en la política social, lo que permitirá lograr crecimiento con equidad en forma simultánea (y no secuencial, que ha sido la tónica más frecuente en el pasado).

iv) *Tipo de instrumentos.* Hay divergencias importantes respecto a cuáles son los instrumentos más adecuados. La ortodoxia privilegia casi sin excepción la liberalización de los precios y la flexibilización y desregulación de los mercados. En efecto, según su visión el subdesarrollo se debe esencialmente a la intervención gubernamental de los mercados; en este postulado está implícito que el precio libre de un mercado desregulado es el precio "correcto", de equilibrio. El enfoque neoestructural, en cambio, considera que hay deficiencias de primer orden en los mercados que hacen que el precio libre, que equilibra oferta y demanda en cualquier momento, tal vez no sea el precio de equilibrio, el que refleje la escasez real de bienes y sobre todo de factores. Por ejemplo, la ausencia de un mercado futuro de la divisa torna extraordinariamente variable el tipo de cambio; se justificaría entonces la intervención estatal en la determinación del precio de la divisa, área particularmente crítica en la actualidad, si tal intervención sirviese para simular ese mercado de futuro faltante, estabilizar las fluctuaciones de su valor y guiar la inversión de mediano y largo plazo. Del mismo modo, dado lo esencial que es para nuestro desarrollo la penetración de los mercados externos, se podría justificar no sólo un tipo de cambio alto y estable con aranceles bajos y parejos, sino el uso de subsidios transitorios a las exportaciones no tradicionales o pioneras o a la apertura de nuevos mercados, como se dijo más atrás (cuadro 4).

Asimismo, el desarrollo exige elevar el ahorro y asignar el capital a los proyectos más rentables. Para lograrlo, la ortodoxia hace hincapié en la liberalización de la tasa de interés. Por cierto que las tasas de interés negativas, como en el pasado, desincentivan el ahorro. Sin embargo, la experiencia muestra que una vez que esta tasa llega a ser positiva, el ahorro es poco sensible a mayores aumentos de ella (por los efectos contrarios de la sustitución y el ingreso). De querer elevar más el ahorro, habrá que acudir a medidas de "ahorro forzoso", sea mediante mayor tributación, sea mediante un mayor ahorro institucional (por ejemplo, mayores tasas de contribución a la seguri-

dad social). Pero en ambos casos habrá de por medio una intervención estatal.

La tasa de interés tampoco sirve como único criterio de asignación de recursos, ya que el mercado de capital en la región está muy poco desarrollado, sobre todo para fondos de largo plazo, y el acceso a él está muy segmentado, en desmedro de la mediana y pequeña empresa y de la inversión privada en educación superior o capacitación. De hecho, gran parte de las inversiones necesarias para estas actividades se autofinancian, o no se realizan en absoluto, por muy rentables que sean. Para superar tales carencias y segmentaciones, el neoestructuralismo sugiere promover el arrendamiento con promesa de compra (*leasing*), el capital de riesgo, la factorización y el uso de los fondos de pensiones como garantía para créditos privados que se destinen a inversión en capital humano.

La ortodoxia atribuye el desempleo fundamentalmente a rigideces en el mercado de trabajo. De ahí su insistencia en medidas que faciliten el despido, limiten la sindicalización y dificulten la huelga, desregulen la entrada a las ocupaciones y eliminen o reduzcan el salario mínimo. Por cierto, el monopolio sindical es un peligro, así como lo son las barreras a la entrada en determinados empleos (piénsese en el alto costo, sobre todo para economías como las nuestras que tratan de insertarse en el comercio internacional, de tener sus puertos controlados por cupos restringidos de trabajadores). Pero al centrarse sólo en este tipo de medida se descuidan las inflexibilidades de otro tipo provenientes de contratos convencionales de salario fijo que desligan el ingreso del desempeño de la empresa, sacrificando así importantes ganancias potenciales de productividad, y a la vez obligan al despido como única fórmula práctica para enfrentar recesiones. El neoestructuralismo, en cambio aboga por contratos de salarios flexibles, como en Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, que no sólo inducen a mejores relaciones laborales dentro de la empresa sino que elevan la productividad y reducen el desempleo.

Finalmente, la ortodoxia desestima por completo un factor clave del desarrollo de las naciones: el fomento del progreso tecnológico y de su difusión. Si bien las medidas de promoción en esta materia no son tan nítidas como sería de desear, su carácter más bien cualitativo e institucional no las hace menos importantes. El desarrollo de una infraestructura científico-tecnológica ligada estrechamente al sistema productivo, el estímulo a la difusión tecnológica y organizacional mediante el del cofinanciamiento selectivo

CUADRO 4

**Enfoque neoliberal y enfoque neoestructural:  
Diferentes Instrumentos de política**

Áreas claves	Instrumentos del enfoque neoliberal	Instrumentos del enfoque neoestructural (CEPAL)
1. Exportaciones	Neutrales: tipo de cambio alto y aranceles bajos	Lo mismo, más sesgo temporal a favor de las exportaciones no tradicionales, sobre todo las nuevas o pioneras, y de la penetración de mercados nuevos
2. Ahorro (elevarlo)	Reducir gasto	Elevar la actual baja carga tributaria del sector privado (ampliar la base de tributación y disminuir la evasión tributaria)
a) Público		
b) Privado	Liberar la tasa de interés  Comprimir los salarios reales	Tasas de interés real positivas. Ahorro forzoso: elevar el ahorro del sistema previsional (o reducir el déficit actuarial)
3. Inversión (mejorar la asignación)	Liberar las tasas de interés	Desarrollar los mercados de capital y eliminar su segmentación, abriéndolos más a la pequeña y mediana empresa a través del arrendamiento con opción de compra ( <i>leasing</i> ), la factorización y el capital de riesgo
4. Empleo	Desregular el mercado de trabajo. Comprimir los salarios reales	Relacionar los salarios, al menos en parte, a la producción de la empresa, para aumentar la productividad y estimular el empleo
5. Inversión privada en capital humano	Nada	Desarrollar el mercado de capitales para préstamos privados destinados a financiar educación superior y capacitación, usando fondos previsionales de la persona como garantía
6. Desarrollo tecnológico	Nada	Fortalecer la infraestructura tecnológica, especialmente para informática y telecomunicaciones. Articular la investigación científica y tecnológica con los sectores productivos. Promover el mercado de consultoría y modernización, cofinanciando un cierto % de la consultoría de la empresa. Hacer extensionismo industrial
En general	Acción pasiva/desregular	Acción activa/promover

de consultorías y de cursos de capacitación empresarial, o la creación de servicios de extensión industrial, son algunos pasos importantes que apuntan en la dirección debida.

En síntesis, mientras el enfoque ortodoxo se centra exclusivamente en medidas de liberalización y desregulación, como si los mercados fueran perfectos, el neoestructuralismo aboga por instrumentos más activos para superar estrangulamientos críticos, pero

condicionándolos a la capacidad real de actuar —y de actuar bien— del Estado.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Esta enumeración de instrumentos no constituye en modo alguno un conjunto mínimo (ni máximo) de acción. Simplemente pretende ilustrar el tipo de medida que podría tomarse de ser crítico un particular problema en una economía dada, y de tener el Estado capacidad institucional real para abordarlo, una vez cumplidas bien sus misiones fundamentales.

---

*Bibliografía*

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1949): *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas* (E/CN. 12/89), Nueva York, Naciones Unidas, 14 de mayo.
- (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (SES. 24/3)), Santiago de Chile, 6 de febrero.
- Devlin, R. (1992): An overview of privatization in Latin America: progress, problems and prospects, trabajo presentado en la conferencia The New Europe and the New World, Latin American Centre, St. Anthony's College, Oxford University, 9 al 11 de septiembre, *mimeo*.
- Fields, G. (1991): Poverty changes in the developing countries, documento presentado al Taller Internacional sobre Seguimiento de la Pobreza en las Agencias Internacionales, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 11 al 23 de septiembre.
- Ground, R. y A. Bianchi (1988): The economic development of Latin America (towards a contribution to a new synthesis of development theory), en A. Bianchi y T. Nohara, *A Comparative Study on Economic Development between Asia and Latin America*, primera parte, Joint Research Programme Series, N° 67, Tokio, Institute of Developing Economies.
- Hofman, A. (en prensa): Economic development in Latin America in the 20th century. A comparative perspective, en S. Adam, B. van Ark y D. Pilat (eds.), *Explaining Economic Growth. Essays in Honor of Angus Maddison*, Amsterdam, Elsevier/ North Holland.
- Lewis, W. A. (1963): El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo, A. N. Agarwala y S. P. Singh, *La economía del subdesarrollo*, Madrid, Editorial Tecnos, S.A.
- Ramos, J. (1989): *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.



# Falla del mercado *y política tecnológica*

**Jorge M. Katz**

*Asesor Regional en Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.*

Este artículo pone de relieve la necesidad de complementar las políticas macroeconómicas de estabilización, desregulación y apertura con otras políticas macroeconómicas y microeconómicas que revitalicen el crecimiento y la competitividad de los países de la región. En el ámbito nacional, a nivel macroeconómico, es preciso elevar el ahorro interno y canalizarlo hacia la inversión productiva en el contexto local. A nivel microeconómico hay que desarrollar y consolidar en los países un sistema innovador de carácter genérico, que apoye la transformación productiva de la economía y la transición hacia nuevas tecnologías y formas de inserción en los mercados internacionales. Sería oportuno mejorar la capacidad de gestión, la generación y difusión del conocimiento técnico y la calidad de los recursos humanos, e incentivar el espíritu empresarial después de años de inestabilidad macroeconómica y búsqueda de rentas especulativas de corto plazo, generalmente reñidas con los esfuerzos de innovación y de avance tecnológico. En el ámbito supranacional, los programas de integración tipo Mercosur o NAFTA exigen un nuevo cuadro institucional que favorezca la coordinación y armonización de las políticas públicas, entre ellas las destinadas a la formación de recursos humanos calificados y a la innovación tecnológica; la legislación sobre propiedad industrial, los códigos y normas de control de calidad, los estándares de acreditación, etc., deben ser ahora vistos a la luz del nuevo cuadro de organización industrial en proceso de gestación.

## I

## De la industrialización sustitutiva a los programas de estabilización

Entre los economistas parece estar ganando terreno un nuevo cuerpo de propuestas teóricas y normativas orientadas al mercado. Cada vez más se achaca el mal funcionamiento de la economía al proteccionismo, la orientación hacia adentro y los subsidios a la inversión directa, factores todos que derivan de un alto grado de intervención estatal.

La intervención estatal en la economía se acentuó considerablemente en los años cuarenta y cincuenta, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, como secuela del debate de los años treinta sobre las ineficiencias del mercado; se asoció a la economía keynesiana, por un lado, y a la planificación socialista, por el otro (Helm, 1989). En la mayoría de los países en desarrollo esa intervención se tradujo en lo que posteriormente pasó a llamarse la estrategia de la industrialización sustitutiva. Las diversas causas de la inoperancia del mercado —microeconómicas y macroeconómicas, que se originan tanto por el lado de la demanda, por el de la oferta o en la estructura misma del mercado— indujeron un clamor por la intervención de la mano “visible” del gobierno. Además, las mayores expectativas de justicia social y derechos individuales establecieron los principios básicos del Estado benefactor.

El abandono del patrón oro obligó a crear bancos centrales y a introducir políticas monetarias activas en muchos países de la periferia. Las economías de escala, que llevan a la concentración industrial y a la fijación de precios monopólicos, indicaban que convenía la nacionalización y la producción pública en sectores como la industria siderúrgica o petrolera. La insuficiencia de los mercados de capital llevó a la aparición de instituciones financieras y organismos de desarrollo. La inoperancia del mercado de seguros, la información insuficiente y el fracaso del sistema de preferencias del consumidor hicieron necesarios el seguro social y la prestación pública de servicios de

salud o educación. Y así sucesivamente. Los valores y principios que emergían a nivel mundial dieron origen a nuevas instituciones e ideas y el papel del Estado pasó a ser central en los patrones de organización social posteriores.

Fueron años de rápida expansión económica para los países desarrollados y en desarrollo. En ese clima la economía mundial y el comercio internacional florecieron durante un período bastante largo. La inversión extranjera directa en la industria manufacturera impulsó vigorosamente el crecimiento en muchas sociedades periféricas y tuvo fuertes repercusiones en el ritmo y la dirección del proceso industrializador. Poca atención se prestó entonces a la acentuada y creciente intervención estatal en la economía, y, en forma más general, al hecho de que el sector público se apoderaba gradualmente de iniciativas y responsabilidades que por naturaleza correspondían al sector privado.

El financiamiento externo público a un costo relativamente bajo y la inversión extranjera directa en la industria manufacturera aportaron los recursos que permitieron que este modelo se difundiera rápidamente a muchos países del Tercer Mundo. El exceso de demanda interna en las etapas iniciales del proceso sustitutivo sirvió de base para un período de acelerado crecimiento económico circunscrito al mercado interno.

Este crecimiento económico perdió ímpetu a fines de los años setenta. El escenario económico internacional se transformó a raíz de las crisis del petróleo de 1973 y 1979 y la moratoria de la deuda externa mexicana de 1982. En consecuencia, el proceso de expansión del mundo industrializado sufrió un revés importante y dejó casi de actuar como fuerza inductora de crecimiento en el mundo periférico. Por otra parte, la drástica caída de los precios de las materias primas, el agotamiento de la financiación externa y una tasa de interés en vertiginosa alza definieron un entorno mundial menos propicio para los países en desarrollo, que no pudieron mantener los niveles de desarrollo que habían alcanzado, y perdieron terreno en el escenario internacional. Además, dada la acele-

■ Este artículo se basa en un comentario al trabajo “IDRC regional strategy for the Latin American and the Caribbean Region”, Ottawa, IDRC, 1991, *mimeo*. El autor agradece las observaciones de F. Chaparro a una versión preliminar.

rada difusión de la microelectrónica y de las tecnologías de producción de automatización flexible, rápidamente quedó obsoleta una parte de la capacidad tecnológica que dichos países habían adquirido a través de la investigación científica y tecnológica nacional en los años del proceso de industrialización sustitutiva.

Como resultado de lo anterior, la situación socioeconómica interna de muchos países en desarrollo se hizo cada vez más inestable y frágil. El vacilante desempeño económico general y una escalada masiva de la represión social tras los golpes militares que se produjeron en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y otros, revelan que se estaba gestando una importante transformación del modelo de desarrollo a largo plazo de muchas sociedades periféricas. La tasa de ahorro e inversión se contrajo visiblemente y la afluencia de inversión extranjera en la industria manufacturera se redujo a un nivel mucho menor que en los años de la posguerra o, en muchos países, cesó por completo. El proceso de acumulación de capital se deterioró fuertemente y las cuentas públicas registraron enormes déficit que sólo se podían cubrir emitiendo dinero e imponiendo un gravamen inflacionario en rápida expansión.

En estas graves circunstancias, muchas sociedades periféricas intentaron volver a los principios ortodoxos del mercado libre durante el decenio de 1980. Limitaron drásticamente el papel regulador del Estado y abrieron sus economías a la competencia extranjera. Así, empezaron a surgir gradualmente nuevas instituciones, mercados y patrones de organización social. Entonces se inició una profunda transformación socioeconómica que actualmente se está abriendo paso con firmeza a través de la estructura socioeconómica. Dicha transformación, aún inconclusa y cuyo impacto conjunto en la eficiencia productiva y la equidad social es difícil de evaluar, seguramente tendrá consecuencias de gran alcance en los años venideros.

Evidentemente, están en juego cuestiones relativas a la eficiencia de la producción y a la competitividad internacional, así como a la equidad social y a la gobernabilidad política, las que es preciso analizar. Una vez más el papel del gobierno y el mercado parece estar en tela de juicio, por lo que urge reexaminar el proceso generalizado de "destrucción creativa" por el que muchos países del Tercer Mundo están atravesando en la actualidad.

Huelga decir que la transformación mencionada, tanto en cuanto a valores y principios como al ritmo y la naturaleza del proceso de crecimiento, ha afecta-

do poderosamente la manera en que los economistas, y los especialistas en ciencias sociales en general, encaran actualmente los problemas del desarrollo. Hoy en día, sobre la base de ideas que surgen del pensamiento neoclásico convencional estricto, muchos economistas profesionales juzgan negativamente la estrategia sustitutiva y se muestran muy críticos del fracaso del Estado como ente regulador durante la posguerra.

Según esta visión extrema, el proceso sustitutivo ha dejado a los países en desarrollo con sistemas de producción distorsionados e ineficientes, consecuencia del proteccionismo prolongado. La orientación hacia adentro, la baja competitividad internacional y la búsqueda de rentas especulativas de los empresarios locales se consideran derivados de la excesiva intervención estatal en la economía. Es probable que esta visión extrema, aunque popular, sea falsa: "No se trata de una cuestión de elegir entre la intervención estatal y el *laissez faire*... El método mejor que se ha descubierto hasta ahora para producir y distribuir con eficiencia los bienes y servicios es un mercado que funcione en régimen de libre competencia. ... Sin embargo, el mercado no puede funcionar en un vacío y necesita un marco jurídico y normativo que sólo el Estado puede establecer. Además, ... los mercados resultan a veces deficientes o fallan por completo" (Banco Mundial, 1991, página introductoria).

Así pues, y pese a que la crítica neoclásica del modelo sustitutivo menciona con acierto una serie de aspectos en que "la mano visible" del Estado ha fracasado estrepitosamente, debemos reconocer que persisten muchas objeciones a esa crítica y que tanto a nivel conceptual como normativo no es para nada obvio, al menos no para este autor, que todo lo que se necesita en materia de política económica es establecer adecuados "precios" macroeconómicos y dejar el resto al mercado.

Hay por lo menos tres razones diferentes para dudar de esta visión neoclásica del asunto.

En primer lugar, aun los casos de "bien comportados" —como los de la República de Corea o Chile, tan citados por partidarios de la liberalización como Krueger y Balassa (véase Balassa, 1990)— han sido vistos desde una perspectiva bastante diferente por otros autores. Así, Amsdem (1989) y Kim (1990) han advertido un grado de participación estatal mucho mayor que el que los economistas neoclásicos han revelado en su propia descripción de los hechos.

Tomemos el caso de Chile. La disponibilidad

de financiación externa a mediados del decenio de 1980 (pese al altísimo coeficiente de endeudamiento externo) y la propiedad pública de su principal producto de exportación (el cobre) parecería indicar que para comprender la reestructuración económica chilena del decenio de 1980 es preciso hacer un análisis más complejo que el que surge de la mera visión neoclásica de los hechos. Del mismo modo, la peculiar relación que el Estado coreano logró establecer con sus grandes conglomerados económicos nacionales (los Chaebolds) lleva a pensar que también este caso tiene su propio lado idiosincrásico que no se puede explicar con una simple descripción neoclásica de los hechos.

En segundo lugar, recientemente algunas voces latinoamericanas escépticas han sostenido que el enfoque neoclásico tiende a pasar por alto los problemas señalados por el pensamiento smithiano y keynesiano. Así, pasa por alto el problema de cómo generar más ahorro y cómo asegurar que éste se asigne a la inversión, porque estima que las fuerzas del mercado pueden dar respuesta simultáneamente a los interrogantes de corte clásico, keynesiano y neoclásico. Considera que no existe el problema de aumentar el ahorro, señalado por el pensamiento clásico o smithiano, porque la tasa de interés determinada por el mercado puede llevar al ahorro óptimo, y el problema de decidir entre la inversión de riesgo y la de cartera —el problema keynesiano— no se da, ya que los modelos de crecimiento en la tradición de Arrow dan por sentado que la inversión y el ahorro son instantáneamente igualados por el mercado (Fanelli, Frenkel y Rozenwurz, 1990).

Ahora bien, en los últimos 15 años las tasas de inversión y ahorro públicos se han reducido significativamente en muchos países en desarrollo, en tanto que el ahorro privado se ha transnacionalizado y actualmente financia el proceso de reestructuración económica de sociedades industriales más maduras. La falta de credibilidad, que en algunos casos persiste aun después de algunos años de esfuerzos fructíferos de estabilización, como Bolivia o Uruguay, ha impedido el restablecimiento de los mercados de capital y del proceso de acumulación. Ha surgido una situación de equilibrio “en el fondo del pozo” y no está claro qué se debe hacer en estas nuevas circunstancias. La única respuesta del modelo neoclásico para casos de este tipo parece ser la de esperar para ver qué pasa.

Frente a lo anterior, Fanelli, Frenkel y Rozenwurz (1990, p. 41) destacan la necesidad de generar más ahorro y fortalecer los vínculos que unen el ahorro y la inversión, a fin de reanudar el crecimiento en América Latina.

En tercer lugar, en tanto que las causas de inoperancia mencionadas son macroeconómicas, vale decir, entrañan procesos de desequilibrio en toda la economía, existe otra categoría importante de fallas del mercado que son esencialmente microeconómicas y que suelen omitirse en el modelo neoclásico. Algunas de ellas, sobre todo las relativas a la existencia de bienes públicos, externalidades y rendimientos crecientes de escala, sin duda pesan en favor de la intervención estatal y sirven de base para sostener que la “mano visible” del Estado sigue cumpliendo un papel valioso en la economía del desarrollo.

En particular, muchos de estos temas aparecen relacionados con la generación, difusión y utilización de conocimientos técnicos y con el funcionamiento del sistema nacional de innovación que respalda el proceso de adelanto técnico en la producción de bienes y servicios. La innovación y el cambio tecnológico son sin duda fundamentales para alcanzar competitividad internacional y es justamente en esta esfera en que, incluso según las estrictas reglas del *laissez faire*, se puede defender conceptualmente la intervención estatal para fortalecer los procesos internos de innovación que respaldan el cambio tecnológico, y para promover un mayor grado de innovación tecnológica a nivel empresarial. Una vez más, este hecho ha sido reconocido explícitamente por el Banco Mundial (1991): “... ciertas medidas relativas a los bienes públicos [admiten la intervención] porque el sector privado no suele ... llevarlas a cabo: los gastos destinados a educación básica, infraestructura...” pertenecen a esta esfera.

Diremos que *a priori* hay sólidas razones para creer que las señales del mercado funcionan sólo de manera muy imperfecta en la generación y difusión de conocimientos y en el mejoramiento y desarrollo de recursos humanos calificados. En consecuencia, es preciso que el gobierno adopte medidas concretas para que los países en desarrollo generen la infraestructura tecnológica y de capital humano indispensables para lograr un proceso satisfactorio de crecimiento, modernización tecnológica y reinserción en los mercados mundiales. Estos son los temas que examinaremos en la próxima sección.

## II

### Fallas del mercado en la generación y difusión del conocimiento técnico, y necesidad de una política tecnológica explícita

Hasta el momento hemos sostenido que, para que la región se reinserte en el mercado mundial, son indispensables políticas que entrañen medidas de estabilización a corto plazo, la desregulación de los mercados y la apertura de la economía a la competencia extranjera. También hemos indicado que hay buenas razones *a priori* para creer que tales macropolíticas podrían ser necesarias pero no suficientes para que los países en desarrollo logren reactivar su capacidad de crecimiento y su competitividad internacional.

A nivel macroeconómico, quizá habría que adoptar medidas concretas a fin de abordar simultáneamente lo que Fanelli, Frenkel y Rozenwurzel (1990) han llamado las limitaciones smithianas y keynesianas al crecimiento, es decir, un insuficiente ahorro interno y la dificultad de asegurar que éste se encauce efectivamente hacia la inversión productiva en la economía nacional. La existencia de esas limitaciones al crecimiento llevaron a los autores citados a sostener que las medidas públicas necesarias en el futuro cercano probablemente deberían abarcar muchos aspectos que los autores neoclásicos no han considerado imprescindibles hasta ahora. La estabilización con crecimiento, que supone reducir simultáneamente el déficit fiscal y el externo, además de restablecer el proceso de acumulación de capital, probablemente exija algo más que medidas mínimas de los gobiernos y de los países en desarrollo, y requiera cambios de actitud de instituciones financieras y organizaciones internacionales y regionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras. Al respecto cabría intensificar la desregulación y la apertura de las economías a la competencia extranjera, introducir nuevas formas de financiación externa, reducir el proteccionismo de los países desarrollados en los mercados de materias primas, y promover una actitud más abierta de las naciones industrializadas en lo que toca a la difusión de tecnología y los derechos de propiedad intelectual. Muchos de estos temas se han tratado en el marco de la Ronda Uruguay y de la Iniciativa Brady,

pero todavía queda mucho camino por recorrer para lograr progresos sustantivos.

Dejando de lado por ahora las políticas de estabilización y crecimiento, pasaremos a examinar aspectos microeconómicos vinculados a la manera de fortalecer la capacidad tecnológica nacional y la capacidad nacional de innovación que ha de respaldar el proceso de cambio técnico en la industria, la agricultura y otras actividades. Nos concentraremos ahora en cómo desarrollar y consolidar una infraestructura tecnológica "genérica", capaz de respaldar la modernización de la estructura productiva y la transición al mundo de la automatización flexible, la biotecnología, las telecomunicaciones y los nuevos materiales, que gradualmente gana terreno en las sociedades industriales maduras.

Varias características estructurales que se advierten en los mercados de conocimiento técnico e información y en la esfera de la educación y la creación de capital humano, como la apropiación imperfecta de los beneficios, las externalidades, la especificación incompleta de las funciones de producción y las economías de escala en la generación y utilización de conocimientos, indican que tal vez hagan falta instituciones distintas de los mecanismos de precios —y una nueva actitud de las empresas en cuanto a la innovación, el cambio técnico y la formación del capital humano— para que los países periféricos puedan construir gradualmente el tipo de infraestructura tecnológica "genérica" que hoy necesitan para enfrentarse al desafío del mercado internacional. La creación y el fortalecimiento de una red de instituciones y organismos y la formulación de políticas para la generación y difusión de los cambios técnicos, el reciclaje y mejoramiento de los recursos humanos y la apertura de nuevos mercados internacionales, son condición *sine qua non* para lograr un proceso dinámico de cambio tecnológico y modernización y para consolidar nuevos patrones de inserción en los mercados mundiales de bienes y servicios. Las universidades, los organismos públicos de investigación, los

productores de bienes de capital, las empresas de comercialización, los bancos, los ministerios de industria y comercio y de educación y las secretarías de ciencia y tecnología deben considerarse partes distintas de una compleja red de actores cuya coherencia es decisiva para que los países periféricos recuperen la competitividad internacional y la capacidad de crecimiento autosostenido. Además de lo anterior, es preciso contar con nuevos incentivos para reactivar la inversión de riesgo y el espíritu empresarial tras largos años de inestabilidad macroeconómica y la búsqueda de rentas especulativas.

Para que ello ocurra debería haber cambios importantes en el entorno socioeconómico e institucional dentro de los países de la región. La creación de capacidad tecnológica y de gestión en el ámbito nacional es indispensable para seguir mejorando la productividad y la competitividad internacional. Pero quizá esto no baste, si no se complementa con instituciones e incentivos económicos adecuados que impriman al proceso de reestructuración una mentalidad exportadora e induzcan a los empresarios locales a explorar nuevas e imaginativas maneras de entrar en el mercado internacional.

#### 1. El fortalecimiento del capital humano, la capacidad de gestión y la infraestructura tecnológica en los países de la región

El logro de una mayor competitividad internacional pasa por la formación de recursos humanos calificados y por el mejoramiento de la capacidad de gestión y tecnológica de los países de la región.

##### a) *Formación de recursos humanos calificados*

Pese a que el progreso industrial parece exigir educación de todo tipo, es preciso insistir en la capacitación en ciencia e ingeniería para entenderse con nuevas tecnologías, complejas y en rápida evolución, como las vinculadas al paso de la electromecánica a la electrónica en los procesos de diseño y producción. En esto hay envueltos aspectos específicos (microeconómicos) relacionados con la organización del trabajo en la planta, y aspectos de organización industrial a nivel sectorial y global (macroeconómicos), que requieren urgente consideración. Están en juego un nuevo tipo de gestión de la información, nuevas formas de telecomunicaciones y nuevos patrones de relaciones industriales, y en todas estas esferas los gerentes, ingenieros y técnicos, así como los operarios, deben ad-

quirir nuevos conocimientos y aprender nuevos modos de interacción.

Es importante determinar la dimensión de la matrícula en la enseñanza secundaria y terciaria, pero también lo es que las autoridades educacionales estén al tanto de la orientación técnica de los estudiantes, la duración del período de capacitación y la calidad de la enseñanza. Son todos temas sobre los que sabemos muy poco y que deben ser investigados lo antes posible para que las políticas públicas se sustenten en bases sólidas. En este campo son notables las experiencias coreana y taiwanesa, cuyas políticas al respecto han sido consideradas en los últimos años, por muchos economistas, como el principal motivo del éxito de esas economías en los dos últimos decenios (Lall, 1990). Es evidente entonces que la actual agenda pública debe incluir, con carácter prioritario, la adopción de urgentes medidas internas, con la colaboración internacional, a fin de crear una infraestructura "genérica" de capital humano. Para complementar esas medidas también habrá que aplicar programas de capacitación dentro de la empresa, a fin de facilitar los procesos que se indican a continuación.

i) *Los recursos humanos y la transición de la electromecánica a la electrónica.* Esta transición entraña el reciclaje de ingenieros, operadores de máquinas-herramienta y otros que ya están en la fuerza laboral, así como una reformulación integral de los programas de enseñanza para las nuevas generaciones de ingenieros, técnicos y obreros en escuelas secundarias, vocacionales y técnicas y en las universidades, según corresponda. Habrá que modernizar y reforzar los programas en materias como matemáticas, trigonometría y computación. El diseño de productos "hechos a medida", las técnicas flexibles de organización de la producción manufacturera y los estándares y normas universales son algunos aspectos de fundamental importancia con los que deberán familiarizarse las nuevas generaciones de ingenieros y técnicos en el curso de su capacitación. Mucho de lo descrito tiene carácter de "bien público", y el gasto público en este campo se justifica ampliamente en vista de su alta tasa de rendimiento social prevista.

ii) *El reciclaje de la gestión industrial.* La planificación estratégica, las técnicas de organización de la producción —entre otras las conocidas como "Kan Ban" o "justo a tiempo" y "calidad total"—, así como el mayor uso de métodos indirectos en el proceso de producción y nuevas formas de aprovisionamiento internacional de partes y componentes, están entre los nuevos conocimientos que la gestión industrial mo-

derna debe manejar en un mercado que evoluciona rápidamente hacia productos hechos a pedido y sistemas de producción mundiales (Kliksberg, 1991). La descentralización de la producción y el aprovisionamiento internacional de partes y componentes son algunos de los nuevos instrumentos conceptuales que la próxima generación de gerentes deberá aprender a usar en las circunstancias actuales.

La radical transición por la que tuvieron que pasar muchas grandes empresas transnacionales —como Ford, Fiat u Olivetti— en los últimos años a fin de recuperar la competitividad internacional, y el enorme precio en rotación de personal y reestructuración administrativa que ellas debieron pagar para dominar las nuevas técnicas de organización y planificación de la producción basadas en la electrónica, indican que éste no es en absoluto un asunto marginal. Para facilitar transiciones de esta índole será preciso crear una red de instituciones públicas y privadas, llevar a cabo investigaciones experimentales, ensayar diferentes aproximaciones para averiguar cuál funciona mejor, y combinar los esfuerzos del sector público y el privado.

iii) *La automatización flexible y la participación sindical a nivel de la unidad productiva.* Para aplicar con éxito muchas de las nuevas técnicas de organización productiva es preciso institucionalizar los procedimientos para la participación sindical en las decisiones de producción, y abordar la capacitación en el empleo con un nuevo criterio integral. Las actitudes de los sindicatos ante la operación de la unidad productiva y la flexibilización de los contratos de trabajo también deberán cambiar. Ya se está registrando este fenómeno a nivel empresarial (Middlebrook, 1991), pero aún no se comprenden a cabalidad muchas de las nuevas interrogantes que entraña, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico, por lo cual urge investigar más a fondo estos temas.

La exigencia de un amplio esfuerzo en la esfera educacional y en la capacitación de los recursos humanos aparece en un momento en que el gasto público social en educación se ha contraído notablemente en muchos países en desarrollo, como resultado de los programas de ajuste estructural. La primera prioridad de tales programas es reducir o eliminar por completo el déficit del sector público, cualesquiera sean las repercusiones a largo plazo de esta opción en los sectores sociales de la economía, entre ellos salud y educación, y sus probables consecuencias adversas para las fuentes de crecimiento económico.

Según recientes estadísticas del Banco Mundial

(1991), entre 1980 y 1985 la proporción del producto interno bruto dedicado a salud y educación fue decreciente en muchos países latinoamericanos. Los efectos que estas políticas tendrán en la tasa de crecimiento de la productividad global y la competitividad internacional en los años venideros aún no se han analizado a fondo, pero hay buenas razones para pensar que estarán lejos de ser insignificantes.

La colaboración extranjera en todas las esferas mencionadas podría tener gran importancia. Se podría recurrir a expatriados que estén establecidos ahora en forma permanente en las comunidades académica y profesional de sociedades industriales más maduras, a profesionales jubilados y a organismos educativos de los países en desarrollo a fin de reforzar el sistema educacional y de capacitación con miras a que éstos puedan enfrentar el desafío del mercado internacional.

El desarrollo del capital humano de la manera indicada en los párrafos anteriores es una condición necesaria pero no suficiente para revitalizar gradualmente la competitividad internacional. También habría que tomar medidas para fortalecer la capacidad tecnológica y administrativa de las empresas, la conducta exportadora del país y la penetración del mercado internacional. Estos temas se examinarán más adelante al tratar la creación de instituciones e incentivos. En este terreno la intervención estatal se justifica ampliamente en vista de la naturaleza de bien público de la infraestructura de organización industrial “genérica” necesaria.

En muchos de estos aspectos aún no sabemos cabalmente cuál es la mejor manera de proceder; por eso sería muy útil realizar investigaciones experimentales para explorar qué da resultado y qué no lo da, y avanzar así en la formulación y aplicación de políticas públicas. Pese al largo historial de fracasos del Estado como regulador, habrá que considerar formas innovadoras de intervención, dado el comportamiento imperfecto de los mercados cuando se trata de “bienes públicos”.

#### b) *La generación y difusión del conocimiento técnico*

Muy ligados al tema anterior se encuentran algunos aspectos relativos al tamaño y calidad de la infraestructura existente para la investigación científica y tecnológica.

i) *Actividades de investigación científica y tecnológica.* La apropiación imperfecta de los resultados y los crecientes rendimientos de escala en la genera-

ción y utilización de conocimientos técnicos y científicos indican que podemos prever que los mercados se comportarán de manera imperfecta en relación con la asignación de recursos a estas actividades. Así, el gasto del sector público en ellas puede justificarse incluso según las reglas del *laissez faire*. Por otra parte, muchas de las necesidades del sector público en el transporte (incluida la infraestructura vial, portuaria, naviera y otras), las telecomunicaciones, la energía y la salud, exigen equipos y tecnologías "hechos a pedido", que no pueden obtenerse fácilmente entre los que se hallan en existencia en el mercado internacional. Para llegar a soluciones "a medida" se precisa una generación altamente idiosincrásica de conocimientos a nivel nacional.

En consecuencia, en las esferas mencionadas se justifica el apoyo público a las actividades de investigación científica y tecnológica, la participación en el riesgo y la subcontratación con el sector privado. La experiencia de las sociedades industriales maduras es muy reveladora, a juzgar por el papel desempeñado por la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), el Departamento de agricultura, el de salud y el de defensa en los Estados Unidos; por el Ministerio de industria y comercio en el Reino Unido, y por el Ministerio de industria y comercio internacional en el Japón, por dar sólo algunos ejemplos.

Dicho lo anterior, es importante entender que muchos países en desarrollo de América Latina actualmente gastan entre el 0.5% y el 0.7% del PIB en actividades de investigación científica y tecnológica, y alrededor de dos tercios de ese gasto se dedican principalmente a laboratorios públicos y universidades. En general se observa bastante desidia institucional, una selección inadecuada de prioridades y carencia de evaluaciones realizadas por colegas, acerca del monto y los resultados de dicho gasto. Será necesario aplicar una fuerte dosis de "ingeniería institucional" en este campo antes de que se asignen más recursos a las actividades nacionales de esta índole, pero no hay duda de que el esfuerzo nacional deberá aumentar considerablemente para que los países de la región puedan crear la nueva infraestructura social y tecnológica que hoy necesitan. Los recursos destinados a este fin sólo deberían aumentarse después de un esfuerzo serio por reorganizar la actual red e infraestructura de investigación científica y tecnológica y por mejorar su eficiencia.

ii) *Difusión de tecnología*. Desde el punto de

vista de la tasa de crecimiento de la productividad global y la competitividad internacional, el avance tecnológico de la pequeña y mediana empresa reviste importancia y requiere consideración. Se estima que el nivel tecnológico de muchas empresas familiares pequeñas y medianas está muy rezagado respecto del nivel medio imperante, por lo cual deberá impulsarse una formación gradual de esas empresas en planificación y organización de la producción, diseño de productos y otras materias. En este sentido, habrá que realizar esfuerzos públicos, dada la naturaleza genérica del bien de que se trata. Algunas medidas adoptadas hace poco por el Ministerio de Industria y Comercio del Reino Unido sobre lo que podríamos llamar "extensionismo industrial", apuntan en la dirección general de la política que tenemos en mente: en un documento de amplia difusión, ese ministerio comunica a la pequeña y mediana empresa británica que su servicio de asesoramiento puede realizar un estudio de viabilidad de hasta 15 días/hombre de duración, cuyo costo se dividirá por partes iguales entre la empresa y el Ministerio, y que existe también la opción de recurrir al Departamento de industria, que sufragará 50% del costo del estudio si la empresa emplea a un consultor independiente autorizado; menciona además otra fuente muy valiosa de información y asesoramiento, la *British Robots Association*, que, entre otras cosas, pone a las empresas en contacto con fabricantes experimentados y sugiere nuevos materiales de lectura (Reino Unido, Ministry of Industry and Trade, Department of Industry, 1982). Lo anterior es un claro ejemplo de cómo un organismo estatal puede intervenir explícitamente para acelerar el proceso de difusión tecnológica y mejoramiento de la productividad, sobre todo entre empresas pequeñas y medianas que tal vez estén operando con información imperfecta sobre las opciones y posibles líneas de acción. Este tipo especial de intervención debe verse como parte de un conjunto más amplio de interacciones institucionales que definen aproximadamente lo que consideramos debe ser una política tecnológica "genérica". Obviamente, tanto los organismos públicos como los privados cumplen una función destacada en redes de este tipo.

Hasta el momento hemos examinado medidas públicas relacionadas con la formación de recursos humanos calificados y con la generación y difusión del conocimiento técnico. Dichas medidas podrían ser útiles para aumentar la competitividad internacional,

pero quizá no serían suficientes en las actuales circunstancias. En la próxima sección examinaremos varios incentivos e instituciones adicionales que po-

drían requerirse para apoyar la nueva orientación exportadora que actualmente necesitan los empresarios nacionales.

### III

## Medidas de ingeniería institucional

Evidentemente, para aplicar muchas de las medidas de política pública mencionadas se necesitan instituciones públicas y privadas capaces de interactuar en formas nuevas y creativas. Sería equivocado esperar que la "mano invisible" del mercado indujera por sí sola la creación y el fortalecimiento del tipo de redes institucionales necesarias. Los organismos públicos y privados —asociaciones de empresarios, grupos de empresas, universidades, laboratorios públicos de investigación científica y tecnológica y otros— deben poner en marcha programas exploratorios que intenten establecer la infraestructura científica y tecnológica que requieren la mayoría de los países en desarrollo a fin de alcanzar un proceso más rápido de modernización y una transición más fácil a los nuevos sistemas de telecomunicaciones, la tecnología electrónica y otros avances tecnológicos.

Es importante comprender que la calidad de bien público del patrimonio tecnológico que aquí consideramos es lo que exige que se adopten medidas colectivas y se explote la parte "genérica" de tal patrimonio. Los autores contemporáneos consideran que los esfuerzos de colaboración de esta índole constituyen investigación precompetitiva y ponen de relieve el aspecto de "utilización conjunta" del modelo de organización social subyacente en su funcionamiento (Stiglitz, 1987). Las señales de precios parecen ser especialmente ineficientes en tales situaciones y es precisamente esa característica la que hace necesaria la intervención pública.

Sin embargo, las medidas de este tipo respecto de cuestiones educacionales y tecnológicas, por importantes que sean, quizá no basten para lograr la reactivación de la competitividad internacional en las circunstancias reinantes. Por la poca propensión a asumir los riesgos de la competencia internacional que muestra por ahora el empresariado de muchos países en desarrollo y el esfuerzo indiscriminado que la mayoría de esos países realiza para desregular los mercados y abrir la economía a la competencia extranjera, tal vez sea necesario un mayor grado de in-

tervención del sector público para que el período de transición hacia el funcionamiento descentralizado rinda los frutos sociales esperados y no una fuerte destrucción del tejido productivo existente. A nuestro juicio es razonable sostener que durante la transición hacia un modelo mucho menos regulado de organización productiva hará falta la colaboración de los países desarrollados, así como nuevas instituciones y mecanismos para la interacción de los agentes públicos y privados. Las instituciones que tenemos en mente deberían concentrarse en aspectos como el deterioro de la equidad social, la legislación antidumping frente a la competencia desleal, etc.

Consideremos estos temas en detalle. Podríamos enumerar una amplia gama de medidas, algunas aparentemente insignificantes, como organizar servicios idóneos de información consular y de comercialización para apoyar a compañías exportadoras nacionales, y otras tan fundamentales como establecer una infraestructura portuaria y de transporte marítimo adecuada para mejorar la competitividad internacional. Como en el caso de la educación y la generación y difusión tecnológicas, hay muchos bienes públicos en juego, lo que justifica la intervención estatal en este terreno.

Los aspectos relativos a la equidad —y su relación con el incremento de la productividad, por un lado, y con la gobernabilidad política, por otro— son temas que también exigen urgente consideración y la adopción de medidas concretas por parte del Estado. La caída del gasto público social en salud o educación, por ejemplo, podría ser altamente perjudicial en los años venideros para la organización productiva, el cumplimiento de metas de calidad y, por ende, la competitividad internacional. Por otra parte, el mayor desempleo, la transferencia de recursos humanos al sector informal de la economía y el deterioro de la salud media de la población que bien podrían derivar del actual proceso de reestructuración que sufre este campo de la actividad económica, podrían provocar una sensación generalizada de ilegitimidad y

poner en tela de juicio un proceso de ajuste estructural que en otros aspectos es muy necesario. Tal vez se justificarían en este caso tanto subsidios de desempleo como la acción de instituciones que puedan mitigar las penurias del período de transición en cuanto a salud, seguridad social y otros aspectos, a fin de consolidar los beneficios que deberían acarrear los esfuerzos de ajuste estructural y evitar formas extremas de conflicto y exclusión social.

Por último, algunas observaciones sobre la protección antidumping. Dada la manera tan indiscriminada y abrupta en que actualmente se está abriendo la economía de varios países a la competencia extranjera, estimamos razonable hacer una advertencia. Conveniría recordar que la mayoría de los países asiáticos de industrialización reciente no expuso masivamente a sus industrias a la competencia extranjera en las etapas iniciales de su proceso de desarrollo. Ciertamente esta

es la interpretación más aceptada de la experiencia coreana y taiwanesa. Es indudable que la necesidad de apoyar a la industria incipiente se exageró en muchos países periféricos durante el período de institucionalización sustitutiva, y que por eso economistas y ciudadanos corrientes se han tornado muy críticos del proteccionismo y la orientación hacia adentro. Pero también es cierto que aprender toma tiempo y dinero y que no debe minimizarse el riesgo que significan las actividades de dumping de proveedores extranjeros. Una apertura acrítica de la economía a las prácticas restrictivas extranjeras podría llevar al fracaso del esfuerzo de reestructuración industrial. Parece necesario entonces elaborar una legislación antimonopolio y antidumping, así como normas y procedimientos aduaneros meticulosos, como parte esencial de la tarea de reestructuración institucional.

## IV

### Intervención a nivel nacional y supranacional

Hay fuertes indicios de que la economía mundial está entrando gradualmente en una etapa de transnacionalización y globalización, sobre todo en lo que se refiere a producción y comercio. A la larga se incorporarán de manera más explícita en las estrategias nacionales de desarrollo, aún poco tocadas por estas tendencias, las oportunidades y restricciones que emanan del proceso de integración regional y subregional en curso.

Los programas de integración como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México) son ejemplos del proceso de globalización a que nos referimos. Sin duda en los años venideros las fronteras nacionales perderán en parte su significado tradicional y las instituciones supranacionales influirán cada vez más en el comportamiento de los agentes económicos nacionales.

Las repercusiones del proceso de globalización deben analizarse a nivel microeconómico, en relación con nuevos tipos de estrategia empresarial, y a nivel macroeconómico, respecto de las estrategias de desarrollo nacional. Ninguno de estos niveles ha sido explorado a fondo hasta ahora y convendrá hacerlo en el futuro.

A nivel macroeconómico los programas de integración como el Mercosur, por ejemplo, suponen el establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes respecto de terceros países (o grupos de países), así como la coordinación y armonización de las políticas macroeconómica, fiscal, monetaria, cambiaria, agrícola e industrial. La tarea de coordinación y armonización no es fácil, como lo demuestra la experiencia de la Comunidad Europea. Para hacer progresos serios en las negociaciones mismas es preciso llevar a cabo previamente investigaciones específicas, obtener información técnica sobre todos los aspectos involucrados y crear grupos técnicos que exploren los nuevos temas. Precisamente en esta situación se encuentran Argentina y Brasil ante su futura participación en el Mercosur.

Consideremos, por ejemplo, el debate entre los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) respecto del establecimiento de un arancel externo común y una estructura arancelaria también común.

Pese a que en el curso del último decenio la varianza media e interindustrial de los derechos de importación ha bajado en los cuatro países mencionados, es cierto que aún persisten diferencias importan-

tes que tendrán que limarse antes que el Mercosur empiece a funcionar efectivamente, en 1994. Argentina opera con un arancel externo medio de 12.7%, mientras que Brasil, Paraguay y Uruguay tienen un arancel externo medio de 28%, 16% y 23.7%, respectivamente (Conexión, 1991). Actualmente, representantes de los cuatro países colaboran para diseñar una estructura arancelaria externa común, pero esta tarea se ve dificultada por diferencias de nivel industrial, estructural y de productividad, y por la escasez de información. La coordinación y armonización macroeconómicas necesarias para el proceso de integración distan de ser fáciles y exigirán mucha investigación, además de voluntad política y aprendizaje institucional, en los próximos años. Habrá que crear y poner en marcha una serie de instituciones nuevas a nivel supranacional y es probable que se aprenda por la práctica a medida que avance la propia integración económica.

De distinta naturaleza parecen ser las actividades institucionales supranacionales necesarias para la formación y capacitación de los recursos humanos. En los últimos años, la percepción común de que el capital humano es frágil en la informática o la biotecnología ha llevado a Argentina y Brasil a abordar juntos al problema con la creación de la Escuela Latinoamericana de Informática y el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO), ambos en el marco del Mercosur. Pese a que estas experiencias

son recientes y poco onerosas, parecen apuntar al tipo de colaboración que podría explorarse en el futuro con miras a elevar la calidad del capital humano.

Por último, también debemos considerar aspectos microeconómicos relacionados con los cambios que los procesos de integración regional causan en el comportamiento de las empresas. Probablemente a su debido tiempo surjan acuerdos de cooperación técnica entre empresas, como los que han prosperado en la región del Pacífico, entre empresas de los Estados Unidos, el Japón y la República de Corea, y en otros grupos regionales como el Mercosur o la Zona de Libre Comercio integrada por Canadá, Estados Unidos y México.

En el tema de los derechos de propiedad intelectual y del fortalecimiento del sistema de patentes, de gran importancia en este terreno, están ocurriendo numerosos cambios institucionales bajo la presión del gobierno norteamericano. Actualmente, países tan dispares como España, Grecia, México o Argentina están introduciendo una legislación más estricta sobre patentes que la que tenían durante el período de industrialización sustitutiva, con miras a acrecentar la credibilidad institucional del país y la afluencia de inversión extranjera al sector manufacturero. Huelga decir que en apoyo de esta expectativa sólo hay pruebas poco convincentes hasta el momento. Sin duda, este es un tema que será preciso investigar más en los próximos años.

### Bibliografía

- Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Balassa, Bela (1990): *Policy Choices in the Newly Industrializing Countries*, Policy, Research and External Affairs Working Papers, N° 432, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, D.C.
- Bercovich, Nestor y Jorge Katz (1990): *Biotecnología y economía política. Estudios del caso argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Conexión (1991): Año 1, N° 1, Montevideo, Asesorac Uruguay/Fundación Banco de Boston, septiembre.
- Fannelli, J.M., R. Frenkel y G. Rozenwurcel (1990): *Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand*, serie Documento CEDES, N° 57, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Fisher, S. (1990): Comment to Williamson's paper, John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Helm, D. (1989): *The Economic Borders of the State*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kliksberg, B. (1991): Dilemas en la formación de ejecutivos, *Alta gerencia*, Buenos Aires, octubre.
- Kim, L. (1990): National system of industrial innovation. Dynamics of capability building in Korea, *mimeo*.
- Lall, S. (1990): *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Middlebrook, K. (1991): The politics of industrial restructuring, *Comparative Politics*, abril.
- Nelson, Richard (1988): Institutions supporting technical change in the United States, en Giovanni Dosi y otros, *Technical Change and Economic Theory*, capítulo 15, Londres, Pinter Publishers.
- Reino Unido, Ministry of Industry and Trade, Department of Industry (1982): *A Human Guide to Robots*, Londres.
- Stiglitz, J. (1987), On the microeconomics of technical progress, en J. Katz (ed.): *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries: Theory and Case-Studies Concerning its Nature, Magnitude and Consequences*, Londres, MacMillan Press.



# Crisis monetaria, *dolarización* y tipo de cambio

**Paulo Nogueira Batista Jr.**

*Economista de la Fundación Getúlio Vargas y del Centro de Análisis Macroeconómico de la Fundação do Desenvolvimento Administrativo, ambos de São Paulo.*

El propósito de este ensayo es contribuir al debate sobre las políticas de estabilización en condiciones de alta inflación, teniendo en cuenta la experiencia brasileña y la de algunos otros países, y particularmente las crisis monetarias europeas de los años veinte y la estabilización de la moneda argentina en 1991/1992. En el trabajo se comentan primero ciertas peculiaridades de las situaciones de alta inflación, destacando la inviabilidad de seguir la secuencia de medidas recomendadas para situaciones de desequilibrio moderado. Luego se critican aspectos de la política económica adoptada en Brasil en 1991/1992 y se muestra su incapacidad para romper un círculo vicioso en el cual la inestabilidad monetaria y el desajuste fiscal se alimentan recíprocamente. Se afirma que la estabilización puede llevar en determinadas circunstancias a una regresión, a un sistema monetario de tipo más primitivo, es decir, al abandono de la moneda fiduciaria pura, basada exclusivamente en la autorización y sanción del Estado nacional. Se examina la política antiinflacionaria en curso en Argentina desde abril de 1991, destacando sus puntos fuertes y algunos de sus problemas; se describe el programa argentino como una regresión a un modelo monetario semejante al antiguo patrón oro, en que el dólar ocupa el lugar de "reliquia atávica". En la sección final se examinan las consecuencias de la acentuada valorización externa de la moneda argentina y algunas características de los ciclos económicos típicos de las estabilizaciones con ancla cambiaria y se analizan también las dificultades que se oponen a la aplicación en Brasil de un programa semejante al argentino.

## I

## Crisis monetaria y estabilización

*Tratar de equilibrar el presupuesto del Estado en medio de la inestabilidad monetaria es tan imposible como jugar al billar a bordo de un navío en un mar tempestuoso.*

Lloyd George<sup>1</sup>

El fracaso de los más variados intentos de lucha contra la inflación brasileña en los últimos diez años acabó generando un desánimo y un escepticismo generalizados, que dificultan la discusión del problema y de las medidas necesarias para resolverlo. La creciente violencia de las medidas antiinflacionarias promulgadas por medio de decretos ley o medidas provisionales, práctica que alcanzó el paroxismo en la reforma monetaria de 1990, generó un comprensible rechazo a nuevos experimentos en el área monetaria.<sup>2</sup> Pero terminó por paralizar también la política económica, que se limitó, durante la gestión de Marcílio Marques Moreira, a *simular* la lucha contra la inflación, consiguiendo sólo aplazar el estallido de una hiperinflación abierta o reprimirla con medidas de carácter recesivo.

La parálisis de la política económica se debía en parte a la decadencia política del gobierno Collor, que perdió la autoridad necesaria para llevar a buen término un programa de estabilización y repunte del desarrollo. Con todo, concentrarse en este aspecto de la situación brasileña puede llevar a perder de vista la esencia del problema, que reside en una profunda crisis de confianza en el poder público.

■ Este artículo se basa en un trabajo más extenso concluido en diciembre de 1992 en el ámbito del programa de investigación del Centro de Análise Macroeconómica (CEMA) de la Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP). El autor agradece el apoyo financiero de la Fundación Getúlio Vargas, São Paulo, y los comentarios de Carvalho, Bresser Pereira, N. Batista, Messenberg y Ramalho. Agradece también la ayuda de Alençar y Scalfó, del Consulado General de Brasil en Berlín, y Richter, del Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILDES), de Río de Janeiro, en la localización de algunos de los textos sobre la hiperinflación alemana de 1922/1923. De Luca colaboró en la revisión del texto y en el trabajo bibliográfico, y Barelli y Lima en la reunión y elaboración de estadísticas.

<sup>1</sup> Citado por Helfferich, 1931, p. 7.

<sup>2</sup> El ex ministro Simonsen llegó al punto de escribir que "en materia de inflación, lo mejor que el Gobierno puede hacer es abstenerse de nuevas ideas", afirmación que refleja bien el estado de ánimo predominante en 1991-1992 (Simonsen, 1991, p. 68).

En este sentido, el caso brasileño no es diferente de los demás casos de hiperinflación. Una característica común a esas experiencias es el quebrantamiento de la confianza en la moneda garantizada por el Estado nacional y la consiguiente tendencia a la desagregación del sistema monetario y financiero del país. Alcanzada esta etapa, los procesos de estabilización adquieren características distintas de las que se observan en situaciones inflacionarias más moderadas.

En esas circunstancias no es viable, por ejemplo, repetir la secuencia normal de medidas recomendadas para situaciones de desequilibrio menos intenso, como lo demuestra la experiencia histórica. Sobre todo, no es posible tomar la reforma fiscal como punto de partida del proceso de reconstrucción financiera. Era eso lo que llevó al primer ministro inglés Lloyd George a comparar el ajuste fiscal en Alemania a inicios de los años veinte con un intento de "jugar al billar a bordo de un navío en un mar tempestuoso". En condiciones hiperinflacionarias, no hay cómo condicionar la estabilización a la eliminación previa del déficit público, ni cómo promover una reestructuración duradera del sistema fiscal.

Este aspecto de la cuestión no escapaba a los principales economistas del período de entreguerras, marcado por los inmensos desequilibrios derivados de la primera guerra mundial y de las reparaciones impuestas a los vencidos. Keynes, por ejemplo, refiriéndose también a la hiperinflación alemana, a fines de 1922, afirmaba que la estabilización del marco tenía que *preceder* al equilibrio fiscal, anticipando correctamente la secuencia que se observaría en el proceso de estabilización iniciado un año más tarde.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Sólo fue posible organizar un programa eficaz de lucha contra la inflación después que el gobierno alemán desistió de condicionar el comienzo de la estabilización al equilibrio de las cuentas públicas. Hasta septiembre/octubre de 1923, prevalecía en el gobierno la percepción de que la recuperación de la moneda suponía el

“Si el gobierno alemán espera hasta equilibrar el presupuesto —señalaba—, tendrá que esperar para siempre, a menos que en el ínterin haya intentado iniciar la estabilización” (Keynes, 1981a, p. 26).

Schumpeter defendió un punto de vista idéntico al recordar la hiperinflación registrada en su país de origen en el mismo período. Según él, uno de los principios centrales de la estabilización austríaca de 1922/1923 fue la decisión de no postergar la estabilización hasta que se pudiera equilibrar el presupuesto sino, por el contrario, comenzarla en seguida y contar con que ésta se encargaría de “revelar nuevamente la verdadera proporción de las cosas” (Schumpeter, 1925, pp. 226 a 227). En otras palabras, la propia estabilización facilitó el ajuste fiscal, entre otros motivos, porque devolvió la visibilidad y transparencia al proceso presupuestario y de recaudación de impuestos.<sup>4</sup>

En el marco actual de la economía brasileña, comenzar el proceso de estabilización con una amplia reforma fiscal, como pretendía el gobierno Collor y recomienda el Fondo Monetario Internacional, no ha-

bría sido factible aun cuando la intensificación de la crisis política en 1992 no hubiera estrechado drásticamente el margen de maniobra del Ejecutivo y obstaculizado por completo los proyectos más ambiciosos de reforma.

Es verdad que la consolidación de un proceso de estabilización depende esencialmente de la posibilidad de garantizar de forma duradera el financiamiento no inflacionario del gasto público. También es cierto que la estructura fiscal brasileña exige una profunda reorganización.

Así pues, se engaña quien imagina que se puede ejecutar una reforma fiscal estructural en medio de la incertidumbre asociada a una inflación del 25% mensual. También se engaña aquel que supone que es posible extraer más ingresos tributarios de una economía debilitada por varios años de estancamiento o recesión. La insistencia del gobierno Collor en seguir caminos que serían apropiados en situaciones más cercanas a la normalidad sólo retrasó la estabilización del cruzeiro y la recuperación de la economía brasileña.

## II

### Ajuste fiscal y recuperación de la confianza

*Nunca se conseguirá equilibrar el presupuesto con medidas que reducen la renta nacional.*

John Maynard Keynes<sup>5</sup>

La tesis de que sin ajuste fiscal no habrá control de la inflación ni reactivación del crecimiento se volvió un artículo de fe. Esa convicción tiene su razón de ser. No se puede garantizar una estabilización sustenta-

ble, que constituye condición previa indispensable para el repunte del desarrollo, sin corregir los desequilibrios financieros del sector público de forma duradera.

Por otro lado, la experiencia reciente de Brasil y otros países ya podría haber enseñado que, en condiciones de hiperinflación abierta o reprimida, el ajuste fiscal también presupone la estabilización de la moneda y la reactivación de la economía. No sólo ni principalmente por el desgaste inflacionario de los ingresos públicos —el llamado efecto Olivera-Tanzi—, dado que en gran medida éste puede neutralizarse con planes de indexación diaria de los impuestos. La inflación alta mina el ajuste fiscal de varias otras maneras.

Crea, por ejemplo, un ambiente propicio a la evasión fiscal, en la medida en que dificulta el control y seguimiento de las bases tributarias. También afecta al componente financiero del déficit público

ajuste previo del presupuesto (Beusch, 1928, pp. 24 a 27). El programa de estabilización acabó implantándose en medio de un inmenso desequilibrio fiscal. ¡En octubre de 1923, mes inmediatamente anterior al del inicio del programa, los ingresos del Reich cubrían menos del 2% de su gasto total! (Helfferich, 1924, p. 60).

<sup>4</sup> El mismo fenómeno surgió en Argentina en 1991, cuando el proceso de estabilización se inició con un marcado desequilibrio en las cuentas del Gobierno federal. En enero/marzo, trimestre inmediatamente anterior a la promulgación de la ley de convertibilidad, los ingresos mensuales del Tesoro cubrían poco más de la mitad de sus gastos (CEPAL, 1992b, cuadro 24). La mejora de la posición fiscal fue posterior a la estabilización y puede atribuirse en parte a sus efectos sobre los ingresos públicos. Véase, por ejemplo, CEPAL, 1992a, pp. 66, 68 y 69.

<sup>5</sup> Keynes, 1982, p. 149.

mediante elevados gastos en la corrección monetaria, implícita y explícita, de la deuda gubernamental. La presencia de una significativa deuda a corto plazo, indexada o con tasas de interés prefijadas, torna las necesidades brutas de financiación del Estado altamente sensibles a la tasa de inflación, haciendo que la elevación de esta última provoque un aumento de los gastos financieros del gobierno, no sólo en términos absolutos sino también en proporción a los ingresos tributarios. En ese contexto, una crisis financiera puede surgir aun cuando el sector público presente déficit operacionales pequeños y superávit primarios significativos, para lo cual basta que algún acontecimiento desfavorable produzca una reducción acentuada de la demanda real de títulos de la deuda pública.

Además, el estado de hiperinflación latente lleva al Banco Central a mantener tasas de interés real excepcionalmente elevadas, en el afán de impedir la explosión de las tasas de inflación. Esa política puede funcionar durante algún tiempo, pero a costa de presiones crecientes sobre la posición financiera del gobierno.

En Brasil los altos intereses afectan en especial a la industria orientada al mercado interno, que es justamente la que más contribuye a sustentar los ingresos tributarios del país. El resultado termina siendo una reducción de la recaudación pública en todos los niveles, que perjudica no sólo al Tesoro Federal sino también a los estados y municipios, el seguro social y los ingresos operacionales de las empresas públicas. Nótese que la reducción de los ingresos públicos tiende a ser más que proporcional a la caída del nivel de actividad, dado que, en la lucha por la supervivencia, las empresas y los contribuyentes en general responden a la recesión con la evasión fiscal, la informalización de las relaciones de trabajo y, más recientemente, con un movimiento creciente de resistencia judicial al pago de impuestos.

En el aspecto financiero, los intereses reales elevados fueron haciendo cada vez más pesada la carga de una deuda interna en cruzeiros que aumentó rápidamente entre noviembre de 1991 y agosto de 1992. Este crecimiento fue consecuencia de la liberación de los depósitos bloqueados por el gobierno Collor desde marzo de 1990 y, sobre todo, del esfuerzo por esterilizar el impacto monetario de las operaciones cambiarias, impacto que se produjo, en parte, por la propia atracción ejercida por los intereses ofrecidos para las inversiones en cruzeiros.

Durante el gobierno Collor, el Ministerio de

Economía respondió a esas presiones reduciendo los gastos no financieros en forma indiscriminada y redoblando los esfuerzos de control de caja, con efectos nocivos sobre el funcionamiento del aparato federal y repercusiones recesivas sobre la economía en general. Si se profundizara esa política hasta podría lanzar al país a una especie de espiral recesiva: la caída de los ingresos inducida por la recesión llevaría a cortes de gastos que bajarían aún más el nivel de actividad económica, lo que generaría una nueva reducción de los ingresos y así sucesivamente, en un movimiento semejante al que describieron diversas economías durante la Gran Depresión de los años treinta. No sin razón se comparaba al ex ministro Marcílio con Heinrich Brüning, uno de los primeros ministros alemanes de principio del decenio de 1930 que, con su adhesión incondicional a la ideología del equilibrio presupuestario, apresuró la caída de la democracia de Weimar.

En suma, si bien es verdad que la estabilización y el desarrollo dependen del ajuste fiscal, también lo es que este último difícilmente se alcanzará en un escenario marcado por la inflación alta y la retracción del nivel de actividad.

Surge entonces una pregunta: ¿cómo escapar a ese círculo vicioso en que la inestabilidad monetaria y el desajuste fiscal se alimentan mutuamente? La única forma es desdoblarse el proceso de reconstrucción financiera en dos grandes etapas, iniciándolo con una estabilización temporaria, una especie de pausa para respirar, que permita alguna reactivación de la economía, para luego lanzar en seguida las bases de un ajuste más permanente de las finanzas públicas y del sistema económico en general.

La necesidad de romper este tipo de círculo vicioso es un fenómeno recurrente en la historia de las crisis monetarias. La Alemania de Weimar, por ejemplo, afrontó una dificultad semejante a comienzos de los años veinte. A fines de 1922, el primer ministro alemán Joseph Wirth destacaba que en Alemania había dos corrientes de opinión sobre cómo hacer frente a la hiperinflación del marco. Algunos opinaban que cualquier intento de estabilización sería prematuro y no tendría éxito duradero mientras no hubiese equilibrio del presupuesto público. Lamentablemente, observaba Wirth, el cumplimiento de esa condición dependía en gran parte de la propia estabilización. Ello llevaba a la opinión opuesta, compartida, dicho sea de paso, por renombrados especialistas extranjeros, como Keynes y Cassel, según la cual se debía intentar interrumpir de inmediato la depreciación del marco

alemán, aunque esa estabilización fuese sólo provisoria.<sup>6</sup>

En condiciones de inflación alta, el proceso de reconstrucción financiera debe partir de una *recuperación de la confianza en la moneda*, lo que significa comenzar con la redefinición o reordenación del sistema monetario. Con frecuencia esto se traduce en

la aplicación de un arreglo monetario de carácter temporal, vale decir, de un sistema monetario de transición, acompañado generalmente de medidas también temporarias en el campo fiscal y tributario. Ese arreglo provisorio es el que permite entonces abrir camino a las medidas más duraderas de ajuste en el campo fiscal y en otras esferas.

### III

## La regresión a un sistema monetario primitivo

*En ausencia de salvaguardias, la inconvertibilidad [de la moneda] es una tentación constante para el abuso, y este hecho de por sí es suficiente para causar desconfianza empresarial y desalentar contratos y empresas a largo plazo. El papel moneda inconvertible casi siempre resulta una maldición para el país que lo emplea.*

Irving Fisher<sup>7</sup>

En las secciones anteriores procuré probar que la lucha contra una inflación como la brasileña no puede librarse con los métodos empleados contra inflaciones moderadas ni obedecer a la secuencia convencional de reforma fiscal —reversión de las expectativas— estabilización, recomendada para situaciones de desequilibrio menos intenso.

También afirmé que el proceso de reconstrucción financiera debe partir de una recuperación de la confianza en la moneda, lo que significa comenzar por la aplicación de un sistema monetario de transición, capaz de abrir camino a medidas más permanentes en el campo fiscal y en otras áreas.

La idea de que la estabilización debe seguir esta secuencia y no la convencional no es ajena al debate monetario brasileño del decenio pasado e inclusive puede servir para explicar algunos aspectos de las reformas monetarias de 1986 y 1990. Como vimos, tampoco es ajena al debate económico en la Europa de los años veinte, cuando era común la percepción de que la solución de las crisis monetarias requería inicialmente una estabilización *de facto* o provisional, durante la cual se tomarían las medidas necesarias para resolver los problemas de financiación del Estado, preparando de ese modo el terreno para la estabilización *de jure* o definitiva (Ramalho, 1992, p. 335).

Entre tanto, la necesidad de abandonar o invertir la secuencia convencional no es el único aspecto digno de mención. Lo más paradójico es que, en determinadas circunstancias, la recuperación de la confianza puede causar *una regresión temporal a un sistema monetario de tipo más primitivo*, es decir, el abandono por algún tiempo de la moneda fiduciaria inconvertible en favor de la vinculación a algún tipo de garantía de emisión o a un patrón monetario considerado estable.

Este es el aspecto esencial y no siempre reconocido de la experiencia reciente de Argentina que, desde abril de 1991, intenta restaurar la moneda nacional a base de una rígida vinculación al dólar. Contrariamente a lo que a veces se supone, el programa argentino no es simplemente una estabilización más con ancla cambiaria, ya que entraña la fijación, *por ley del Congreso*, de un tope para el tipo de cambio, la plena convertibilidad y la subordinación legal de la liquidez primaria en moneda argentina a las reservas internacionales del Banco Central. También significa el establecimiento de un sistema bimonetario, que permite la circulación de la moneda extranjera en la economía y la realización de contratos denominados y liquidables en dólares.

En esencia, la ley argentina de convertibilidad constituye un retorno a un sistema monetario muy semejante al antiguo patrón oro. Y fue la aguda crisis de confianza en la moneda nacional la que llevó al gobierno a la decisión de anclarla en una garantía de

<sup>6</sup> *Gutachten der internationalen Finanzsachverständigen über die Stabilisierung*, Berlín, noviembre de 1922, pp. 5 y 13 a 16.

<sup>7</sup> Fisher, 1985, p. 131.

emisión constituida por liquidez internacional, con consecuencias problemáticas y aún no debidamente exploradas para el funcionamiento de la economía argentina. Para que la vinculación al dólar pueda representar un punto de apoyo fundamental de la política de estabilización, se paga el precio de subordinar la moneda nacional a los movimientos de la moneda de garantía.

En las organizaciones monetarias modernas, la "garantía" de la moneda nacional está dada por la confianza generalizada en las entidades públicas que tienen el monopolio de la emisión de moneda primaria. Vale decir que la base del sistema está en la percepción de los agentes económicos de que la situación general de la economía y las instituciones monetarias y fiscales son lo suficientemente sólidas, al menos en tiempos de paz, para garantizar la constancia del poder adquisitivo de las monedas nacionales, sin que esa estabilidad de las expectativas dependa de la existencia de una conexión con una mercancía o un patrón metálico cualquiera. Hoy las monedas son fiduciarias inconvertibles, en estado puro, sobre la base exclusiva de la autorización y sanción del gobierno.

En esas circunstancias, la defensa del patrón monetario reside fundamentalmente en la expectativa de que existe y existirá un control sobre las finanzas públicas y la creación de dinero. Asegurada esta condición, la estabilidad de la moneda prescinde de cualquier seguridad especial y una garantía se vuelve dispensable o redundante.

Como predomina en casi todas las economías del planeta y en todos los principales países, esa característica esencial del sistema monetario moderno está considerada enteramente natural y no se advierte que el modelo actual constituye un caso muy especial y de origen bastante reciente. En verdad, el sistema moderno sólo se transformó en regla general en los años treinta y los últimos vestigios del patrón oro sobrevivieron hasta 1971, cuando el gobierno estadounidense rompió, por decisión unilateral, la vinculación formal entre el dólar y el oro.

Como destacó Milton Friedman en su último libro sobre cuestiones monetarias, en los siglos anteriores y en gran parte del actual todas las principales monedas estaban vinculadas, directa o indirectamente, a una (o más de una) mercancía, en general al oro y/o a algún otro metal precioso. Por la lógica del sistema de dinero mercancía o moneda metálica, la vinculación de la moneda de curso legal a una mercancía desempeñaba la función de restringir la expan-

sión nominal de los medios de pago (Friedman, 1992, pp. 15, 16 y 42).

Para usar una metáfora que está en boga hoy, esta vinculación con un patrón metálico constituía el "ancla" del nivel general de precios. Su abandono ocasional sólo se daba en tiempos de crisis, en general durante guerras prolongadas, y solía ir seguido de períodos de inflación, como ocurrió, por ejemplo, con los asignados y las órdenes de pago del ejército durante la Revolución Francesa y con el papel moneda emitido en los Estados Unidos durante la guerra de la independencia y la guerra de secesión.

La sucesión de experiencias desfavorables confería mala reputación a la moneda fiduciaria y llevaba a un gran economista como Irving Fisher a escribir, ya en 1911, que el papel moneda inconvertible era "casi siempre una maldición" para el país que lo empleaba. La lección "enfática" de la historia, afirmaba, era que la inconvertibilidad producía la manipulación monetaria, la inestabilidad, la especulación y todos los perjuicios que se derivan de esas condiciones (Fisher, 1985, p. 252). Ese punto de vista entonces ortodoxo sólo se debilitaría seriamente con los trastornos monetarios provocados por la primera guerra mundial y el fracaso del intento de resucitar el patrón oro en el período de entreguerras.

Mientras prevalecían los sistemas monetarios con garantía metálica, las inflaciones extremas eran inusuales. No es por otra razón que la hiperinflación, tal como la define Phillip Cagan, es un fenómeno circunscrito al siglo XX. Fueron precisas la invención y la diseminación del papel moneda y del dinero bancario para hacer técnicamente posible la expansión ilimitada de la oferta nominal de medios de pago, a costos insignificantes, posibilitando o sancionando las inflaciones extraordinarias de los tiempos modernos.

Sin embargo, es justamente el abuso, por parte del gobierno, de la libertad que da la ausencia de las limitaciones típicas de las instituciones monetarias antiguas la que puede, en un caso extremo, forzar la vuelta a un sistema en que el gobierno acepta o se impone una especie de camisa de fuerza, único recurso capaz de reavivar la confianza en la moneda nacional. En términos de historia monetaria, esto representa una regresión a un estadio evolutivo anterior, impuesta por la degeneración de la moneda fiduciaria.

¿No habría aquí un paralelo con lo que ocurre muchas veces en la evolución de las especies? La biología ofrece innumerables ejemplos de reversiones

a estadios evolutivos anteriores o formas ancestrales, conocidas como atavismos.<sup>8</sup> Según Darwin, esas regresiones revelan que los sistemas genéticos están repletos de características invisibles, apartadas del tiempo presente por muchas generaciones, pero que están listas para manifestarse toda vez que el orga-

nismo fuera perturbado por ciertas condiciones.<sup>9</sup> Es como si los modelos de desarrollo del pasado persistiesen de modo latente, condicionando la evolución futura y constituyendo una reserva potencial para el cambio morfológico rápido (Gould, 1983, pp. 180 a 186).

## IV

### La dolarización como vuelta al patrón oro

*"De todos los principios del credo [liberal], el patrón oro fue el último en caer en desuso. (...) La experiencia pasada con monedas depreciadas había otorgado al patrón oro un prestigio por algún tiempo incontestable; la moneda oro 'automática' pasó a ser el símbolo de las prácticas seguras y el emblema de la honra y la decencia..."*

Joseph A. Schumpeter<sup>10</sup>

En un trabajo anterior destacué la extraordinaria semejanza entre el programa de estabilización argentino, iniciado por Domingo Cavallo en abril de 1991, y las medidas que Keynes recomendó para poner fin a la hiperinflación alemana de principios de los años veinte (Batista Jr., 1992, pp. 234, 235 y 237 a 244). Consultados por el gobierno alemán a fines de 1922, Keynes y otros especialistas extranjeros, entre los que se contaba el sueco Gustav Cassel, sugirieron una vuelta inmediata de Alemania al patrón oro, decretando un cambio fijo y la plena convertibilidad.

En verdad, la semejanza no es tan sorprendente como podría parecer tal vez a primera vista, ya que el plan Cavallo no es más que la vuelta a lo que era considerado ortodoxia monetaria en los años veinte, cuando el pensamiento económico aún luchaba por liberarse del apego a las reglas del patrón oro o el cambio oro. Y el Keynes de 1922 era el Keynes más "ortodoxo" del *Tract on Monetary Reform*, aún enarrazado en lo que más tarde (en el prefacio de la Teoría General) llamaría su "larga lucha para escapar

de las formas habituales de pensamiento y expresión".<sup>11</sup>

La fuerza de la solución argentina que significa, como vimos, un retorno a las normas del antiguo patrón oro, reside sobre todo en el reconocimiento de que, en condiciones hiperinflacionarias, la estabilización debe partir de una reorganización del sistema monetario. Al posibilitar una reducción inmediata y acentuada de las tasas de inflación y de las tasas de interés y el restablecimiento de los flujos de crédito, ese tipo de programa permite aumentar los niveles de utilización de la capacidad productiva y crea un ambiente macroeconómico más favorable al ajuste de las cuentas públicas.

Es curioso observar que la adopción de la ley de convertibilidad en Argentina fue precedida, durante la gestión de Erman González en 1990, de un intento, parecido en algunos aspectos a la política del ministro Marcilio, de estabilizar en base a tasas de interés altas y medidas de ajuste fiscal. El fracaso de ese intento y el cambio de mando en el Ministerio de Economía, con el nombramiento de Cavallo a principios de 1991, llevaron a la decisión de cambiar el ancla básica del proceso de estabilización, sustituyéndose la tasa de interés por el tipo de cambio.

<sup>8</sup> Darwin, 1921, pp. 1, 368 y 369. Véase también Darwin, 1985, pp. 195 a 202.

<sup>9</sup> Darwin, 1921, pp. 35 y 36. "Certain characters, capacities and instincts, may lie latent in an individual, and even in a succession of individuals, without our being able to detect the least sign of their presence. (...) In every living creature we may feel assured that a host of long-lost characters lie ready to be evolved under proper conditions." Darwin, 1921, pp. 29 y 369.

<sup>10</sup> Schumpeter, 1976, p. 770 (primera edición, 1954).

<sup>11</sup> Keynes, 1973, p. xiii. Según uno de sus más célebres discípulos, en la época en que escribió el *Tract*, Keynes aún era un "creyente fanático" en la teoría cuantitativa de la moneda (Kahn, 1984, p. 53). No es casualidad que Milton Friedman considere que el *Tract* es el mejor libro de Keynes. Véase Blaug, 1990, p. 82.

El colapso de las expectativas de inflación y desvalorización cambiaria produjo una inmediata reducción de las primas por riesgo incluidas en las tasas de interés para operaciones en moneda argentina, lo que contribuyó a reactivar la economía. Además, el levantamiento de algunas restricciones legales a contratos y operaciones financieras en moneda extranjera, junto con la rígida vinculación entre el austral/peso y el dólar, permitió acelerar el restablecimiento de los circuitos de crédito. Sumadas a una política fiscal restrictiva y la venta de activos públicos, la reactivación de la producción y la caída de la inflación llevaron a una acentuada mejora de los resultados financieros del sector público.<sup>12</sup>

Muchas de las características y dificultades del plan Cavallo son típicas de procesos de estabilización con ancla cambiaria. Con todo, como vimos en la sección anterior, desde su inicio ese plan contenía mucho más que un simple recurso a la estabilización del tipo de cambio, ya que preveía también la plena convertibilidad y el compromiso de subordinar la base monetaria en moneda nacional a las reservas internacionales del Banco Central. Recuérdese, además, que esas medidas no se apoyan sólo en la decisión del Banco Central o del Ministerio de Economía, pues constituyen determinaciones establecidas por ley aprobada en el Congreso.

Por lo tanto, el programa argentino puede considerarse una variante extraordinariamente rígida de estabilización con ancla cambiaria. Y es esta rigidez poco común la que tanto lo aproxima a las reglas de funcionamiento del antiguo patrón oro o cambio oro, en que el dólar ocupa el lugar de "reliquia atávica".

Habida cuenta del grado de deterioro alcanzado por la economía argentina, es posible que no hubiese alternativa a la dolarización. Sin embargo, aunque se acepte la veracidad de esa premisa, es preciso tener en cuenta que el camino seguido por Argentina presenta innumerables problemas, debiendo en la mejor de las hipótesis encararse como el menor de los males, un último recurso para restablecer la moneda nacional

en condiciones de virtual colapso del sistema monetario y financiero.

Quienes por ventura imaginan que Brasil debe seguir el mismo camino harían bien en meditar no sólo sobre las conocidas diferencias entre la situación argentina y la brasileña (grado de dolarización de los precios, composición de la estructura de las exportaciones, dimensión relativa de las reservas internacionales del Banco Central, entre otras) sino también sobre las dificultades inherentes al intento de restaurar el patrón oro o algo equivalente en las condiciones actuales de la economía internacional y de la propia economía del país.

Una cosa es adoptar el patrón oro cuando las principales monedas del mundo operan con ese modelo; otra completamente distinta es adoptarlo en un mundo en que las principales monedas fluctúan unas frente a otras. Una considerable valorización de la moneda de garantía en relación con otras monedas importantes para las transacciones internacionales del país en cuestión puede generar desequilibrios de la balanza de pagos imposibles de administrar, especialmente si va acompañada de una tasa de inflación interna superior a la internacional o si el programa ya hubiera comenzado con un tipo de cambio valorizado.

En Argentina, los efectos de la valorización real del tipo de cambio del austral/peso respecto del dólar, ocurrida antes y después del plan Cavallo, fueron agravados por la valorización real del dólar respecto del cruzeiro a fines de 1991. Por ese y otros motivos, se viene registrando un enorme aumento del déficit comercial con Brasil, lo que tiene repercusiones importantes en las cuentas externas y la industria argentina.

Como se sabe, las principales economías del mundo adoptaron el régimen de tipo de cambio fluctuante desde el inicio de los años setenta debido, en gran medida, a la creciente dificultad para mantener tipos de cambio fijos en un contexto de una mayor volatilidad y magnitud de los movimientos internacionales de capital. Sin embargo, para economías como la brasileña o la argentina, que necesariamente tienen dificultades mucho mayores para esterilizar el impacto monetario de operaciones externas, el volumen y la inestabilidad de los flujos de capital complican sobremanera el funcionamiento de un régimen de tipo de cambio fijo, ya que someten a la economía a la alternancia de períodos de expansión indeseada y de contracción abrupta de las reservas internacionales y de la liquidez interna. La vuelta a un modelo análogo

<sup>12</sup> Véase CEPAL, 1992a, pp. 7 a 10 y 65 a 73. De 1990 a 1991, las necesidades de financiación del sector público nacional no financiero se redujeron de 5.1% a 2.2% del PIB. Esa reducción no se debió a la contención del nivel global de gastos. Por el contrario, los gastos totales aumentaron en ese período, a partir de niveles reducidos, pasando de 23.2% a 24.1% del PIB. Lo que ocurrió fue un marcado aumento de los ingresos corrientes, que subieron de 17.7% en 1990 a 20.5 del PIB en 1991, y de los ingresos de capital, que aumentaron de 0.3% a 1.7% del PIB en el mismo período (CEPAL, 1992a, p. 66).

al patrón oro sólo agravaría los problemas que Brasil ya enfrenta en ese terreno.

Asimismo, en los casos argentino y brasileño lo peculiar es que la hiperinflación del final del decenio de 1980 se dio después de un largo período de inflación crónica. Eso contribuyó a generar una excepcional inflexibilidad de las expectativas y de la estructura de precios y salarios en sentido descendente. En ese contexto, es imposible operar estrictamente de acuerdo con las reglas del patrón oro. Los mecanismos de ajuste automático, que por otra parte nunca funcionaron a la perfección en lugar alguno, ni siquiera en los decenios inmediatamente anteriores a la primera guerra mundial, en estas circunstancias resultan aún más ineficientes. Una pérdida acentuada de reservas derivada, por ejemplo, de una valorización excesiva del cambio, puede echarlo todo a perder.

El aspecto esencial reside en el hecho de que escoger un patrón monetario externo como punto de apoyo implica subordinar la moneda nacional al comportamiento futuro de la moneda de garantía o de referencia. El problema es que los movimientos de la moneda de garantía obedecen, en primer lugar, al orden de prioridades del Estado nacional en cuya autorización y sanción se basa. No hay motivo para imaginar que este orden de prioridades coincidirá siempre, ni aun a menudo, con los objetivos y necesidades de países como Argentina y Brasil.

Era ese justamente uno de los principales, si no el principal, de los argumentos utilizados por Keynes contra la vuelta de Inglaterra al patrón oro en 1925. Esa vuelta, advertía, significaba en la práctica establecer una rígida vinculación entre la City de Londres y Wall Street. Las condiciones de la economía estadounidense pasarían a desempeñar un papel más importante en la determinación de las condiciones de crédito en Inglaterra que las necesidades de la propia economía inglesa. "Ruego al Ministro de Finanzas, al gobernador del Banco de Inglaterra y a los demás encargados de decidir nuestro destino en secreto que ponderen los peligros de ese procedimiento", escribía, en un artículo publicado en febrero de 1925, con palabras que, *mutatis mutandis*, bien podrían aplicarse a la situación brasileña al final del gobierno Collor.

Para Keynes era fundamental que Inglaterra pudiese conservar *en sus propias manos* el control sobre su sistema interno de crédito (Keynes, 1981c, pp. 341 y 342), pues sería "un error creer que a largo plazo los estadounidenses vayan a administrar sus negocios de acuerdo con las conveniencias inglesas" (Keynes, 1981b, p. 199). Lo que valía para la Inglaterra de los

años veinte, ¿no valdría *a fortiori* para economías periféricas como la brasileña o la argentina?<sup>13</sup>

La crisis cambiaria europea de septiembre de 1992 constituye una ilustración reciente de los riesgos asociados a la utilización de una moneda extranjera como ancla. En 1990, el primer ministro británico, John Major, declaró que el sistema de tipos de cambio fijo, el llamado mecanismo cambiario europeo, representaba un intento de establecer "un patrón oro moderno con el marco como ancla".<sup>14</sup> Ese mecanismo funcionó satisfactoriamente mientras las prioridades alemanas fueron compatibles con las de Inglaterra y las de otras economías más vulnerables del sistema europeo, contribuyendo inclusive a reducir las tasas de inflación en monedas como la libra, la lira italiana y la peseta española. Sin embargo, después que el proceso de reunificación nacional transformó la situación económica de Alemania, modificando por completo sus prioridades, países como Inglaterra e Italia pasaron a sufrir las consecuencias económicas de una fuerte divergencia entre sus necesidades y las del país emisor de la moneda ancla. El resultado, como se sabe, fue una crisis cambiaria de grandes proporciones, que provocó finalmente la desintegración parcial del mecanismo de tipos de cambio fijo.

El éxito inicial del plan Cavallo se debe en gran parte a que fue aplicado en una coyuntura internacional de gran expansión de la liquidez y de tasas de interés reducidas para operaciones en dólares. Esa coyuntura refleja las prioridades del Tesoro de los Estados Unidos, la Reserva Federal, y el cuadro económico y político en ese país y en el resto del mundo desarrollado. No obstante, bastaría un viraje más acentuado de la

<sup>13</sup> Vale la pena, con todo, registrar el contraste entre las recomendaciones que Keynes hizo en Alemania en 1922 y sus críticas a la decisión de volver a colocar a Inglaterra en el patrón oro en 1925. En el caso de Alemania, Keynes propuso, como vimos, la vuelta inmediata al patrón oro. ¿A qué atribuir esas recomendaciones divergentes? Si bien la respuesta a esa pregunta supondría una investigación del pensamiento de Keynes en ese período, es posible aventurar algunas explicaciones, no necesariamente incompatibles entre sí. La primera es que Keynes prefería el retorno al patrón oro para una situación de alta inestabilidad como la que se observaba en la Alemania de 1922, pero no para una economía más estabilizada como la inglesa. La segunda es que Keynes, como buen patriota, tal vez fuese más sensible a la pérdida de soberanía monetaria cuando lo que estaba en juego era la suerte de Inglaterra. Otra explicación posible es que el pensamiento monetario de Keynes había evolucionado, entre 1922 y 1925, apartándose cada vez más del patrón oro y de la ortodoxia monetaria de antes de la guerra (véase *supra*, nota 11).

<sup>14</sup> Citado en un artículo del *Financial Times*, Londres, reproducido en la *Gazeta Mercantil*, São Paulo, Distribuidora G.M. Jornal, 18 de septiembre de 1992, p. 8.

política monetaria estadounidense para amenazar el programa de lucha contra la inflación en Argentina, dejando de manifiesto el conflicto potencial entre los objetivos nacionales y la ley de convertibilidad.

Para la economía brasileña y otras economías

latinoamericanas, la adhesión a las reglas del patrón oro nunca fue un proceso tranquilo, ni siquiera en la época dorada de ese patrón monetario. Parece aventurado imaginar que pueda ser ventajoso restablecerlo en las condiciones imperantes hoy.

## V

### Dolarización, desfase cambiario y reservas internacionales

*Lo que se está analizando bajo la denominación de dolarización es la supervivencia de monedas nacionales frente al desafío competitivo suscitado por otras monedas "superiores", como el dólar.*

Pablo E. Guidotti y Carlos A. Rodríguez<sup>15</sup>

A pesar de los problemas mencionados, las propuestas de dolarización de la economía atrajeron bastante atención en Brasil desde 1991, en parte por causa del éxito inicial del programa argentino, en parte debido al fracaso de sucesivos intentos de estabilizar el cruzeiro, ya con políticas de tipo tradicional, ya con medidas antiinflacionarias centradas en la congelación de precios o activos financieros. En las secciones anteriores defendí el punto de vista de que la llamada dolarización representa, esencialmente, una regresión a las reglas del antiguo patrón oro. Esa regresión implica, como vimos, subordinar la moneda nacional al dólar, cuyos movimientos obedecen en primera instancia a las prioridades estadounidenses, no habiendo motivo alguno para confiar en que esas prioridades coincidan con los intereses de países como Brasil.

Además, no hay que olvidar que las medidas de dolarización suelen ser de difícil reversión. En particular, es el caso de las decisiones que entrañan el levantamiento, parcial o total, de las restricciones legales a contratos y operaciones financieras en moneda extranjera. En los decenios de 1970 y 1980 diversos países latinoamericanos experimentaron procesos graduales de dolarización en los que el dólar de los Estados Unidos fue sustituyendo a las monedas nacionales en el desempeño de todas las funciones monetarias. En general, esos procesos se produjeron debido a la liberalización de los mercados monetarios y

financieros en economías sujetas a inflaciones más altas que la internacional. La eliminación de controles cambiarios y la autorización para que los residentes realizaran operaciones en moneda extranjera llevaron a una reducción progresiva de la función de la moneda nacional no sólo como reserva de valor sino también como unidad de cuenta y hasta como medio de trueque (Guidotti y Rodríguez, 1991, pp. 3 y 4).

La experiencia de países como Bolivia, México, Perú y Uruguay en los dos últimos decenios indica que la dolarización puede ser un camino sin regreso. Después que los agentes económicos se habitúan a operar con moneda extranjera, no es nada fácil inducirlos a encarar nuevamente los costos asociados al cambio de unidad monetaria y convencerlos de abandonar la moneda históricamente más estable en favor de la moneda nacional, aunque se haya conseguido garantizar una reducción apreciable de la tasa de inflación. En otras palabras, una caída de la inflación interna no implica, en esas circunstancias, que la moneda nacional vuelva necesariamente a utilizarse con mayor frecuencia. Por el contrario, en los decenios de 1970 y 1980 ocurrieron en América Latina diversos episodios en que la dolarización persistió, e incluso aumentó, durante períodos de caída significativa del diferencial de inflación respecto del dólar.

En Bolivia, por ejemplo, los depósitos en dólares o denominados en dólares representaban el 84% del total de los depósitos bancarios nacionales a fines de 1989, *más de cuatro años* después del inicio de una estabilización bien lograda (Morales, 1991, p. 24). En

<sup>15</sup> Guidotti y Rodríguez, 1991, p. 4.

realidad, Bolivia constituye un ejemplo de dolarización *creciente* en una época de disminución sustancial de la inflación.<sup>16</sup> Cuando se inició el programa de estabilización de 1985, el grado de dolarización de la economía boliviana era relativamente bajo, en función de un plan de desdolarización forzosa de los depósitos en moneda extranjera en el sistema financiero local, aplicado en 1982. Los depósitos dolarizados volvieron a permitirse en 1984. Entre 1985 y 1990 el grado de dolarización, que se define como la razón entre los depósitos en moneda extranjera y la suma de M2 en moneda nacional más los depósitos en moneda extranjera, aumentó de forma casi continua, alcanzando cerca de 60% en 1989/1990 (Guidotti y Rodríguez, 1991, pp. 4, 4a, 5 y 8). Esta situación ocurrió a pesar de una reducción espectacular de la inflación boliviana, que pasó de 8 171% al año en 1985 a una tasa anual media de 17% en el período 1987/1990.<sup>17</sup> A fines de 1990, el grado de dolarización era alto incluso a nivel de las cuentas corrientes y los depósitos en moneda extranjera correspondían a casi la mitad del total de los depósitos a la vista (Guidotti y Rodríguez, 1991, p. 5).

México y Uruguay pasaron por experiencias parecidas. Hasta mediados del decenio de 1970, el grado de dolarización de los depósitos bancarios en México era bajo y estable. Con el brote inflacionario iniciado en 1976 y algunas medidas de liberalización en el ámbito financiero, la dolarización aumentó considerablemente. En 1977/1979, el gobierno mexicano consiguió reducir significativamente la tasa de inflación llevando el diferencial entre la inflación interna y la externa al nivel observado antes de 1976. No obstante, el grado de dolarización de la economía, definido de la manera ya indicada, no acusó disminución, fluctuando en torno al 15% hasta 1981, cuando volvió a subir junto con la tasa de inflación (CEPAL, 1992c, pp. 4a, 5 y 6).

En Uruguay, desde 1974 el proceso de dolarización fue estimulado por un sistema de libre convertibilidad de monedas y un sistema financiero que acogió depósitos en moneda local o extranjera a tasas de interés de mercado. Además, a partir de 1976, el gobierno permitió que las transacciones comerciales y financieras fueran denominadas y liquidadas en moneda extranjera, transformándola así en moneda de

curso legal. En ese contexto, y dada la persistencia de un significativo diferencial de inflación respecto del dólar, la dolarización avanzó de modo prácticamente continuo entre 1972 y 1982, a pesar de un descenso acentuado de la inflación uruguaya.<sup>18</sup>

La experiencia de esos países revela también que los pocos episodios de desdolarización han sido involuntarios. Fue lo que ocurrió no sólo en Bolivia en 1982, sino también en México en el mismo año y en Perú en 1985. Salvo estos episodios, que entre otras medidas comprendieron la conversión forzosa de los depósitos dolarizados existentes en el sistema financiero local, la tendencia general de esas economías ha sido de progresiva sustitución de la moneda nacional por el dólar. El hecho de que la dolarización sólo se haya revertido con planes obligatorios refuerza la percepción de que en gran medida constituye un fenómeno irreversible (Guidotti y Rodríguez, 1991, pp. 6 y 8).

En el caso de Argentina, a los problemas inherentes a la dolarización se añaden dificultades concretas, que se derivan de una valorización particularmente acentuada del tipo de cambio real. Contrariamente a lo que a veces se afirma, el "desfase" cambiario no se produjo simplemente por una inflación posterior al plan Cavallo superior a la inflación del dólar, sino sobre todo por la fuerte valorización real del austral el año anterior a la adopción de la ley de convertibilidad.<sup>19</sup> La política de intereses altos, adoptada durante la gestión de Erman González en 1990, difiere en este particular de la política del ministro Marcílio, pues este último procuró evitar que el elevado diferencial entre las tasas de interés internas y externas provocara una apreciación real del tipo de cambio del cruzeiro.

A principios de 1992 ya no había dudas de que el "desfase" cambiario constituía la principal amenaza al plan Cavallo. Como consecuencia de la valoriza-

<sup>16</sup> Un análisis reciente del proceso de dolarización en Bolivia puede encontrarse en Clements y Schwartz, 1992.

<sup>17</sup> Los datos se refieren a la variación de los precios al consumidor de diciembre a diciembre (CEPAL, 1992c, vol. I, p. 69).

<sup>18</sup> (CEPAL, 1992c, pp. 4a y 5). Basándose en los casos de México y Perú, Dornbusch y Reynoso también subrayaron la dificultad de revertir el proceso de dolarización: "Si el cambio a activos seguros es un proceso gradual, asociado a un proceso de aprendizaje, caben destacarse dos aspectos. El primero es que la dolarización no es una reacción instantánea al menor error de política. Por el contrario, hay una inercia sustancial a mantener activos. Sin embargo, también es verdad que una vez ocurrido el aprendizaje, se torna difícil revertirlo. Un retorno a tasas de inflación moderadas no es rápidamente recompensado con un retorno *completo* de las inversiones a activos en moneda local." (Dornbusch y Reynoso, 1989, p. 489, subrayado en el original).

<sup>19</sup> Entre enero y diciembre de 1990, el tipo de cambio austral/dólar experimentó una apreciación real de más de 40% (CEPAL, 1991, p. 23).

ción cambiaria de 1990, de una inflación residual superior incluso a la internacional y de la propia rigidez del programa Cavallo, la economía argentina hoy parece especialmente vulnerable a los ciclos económicos típicos de las estabilizaciones con ancla cambiaria. Como recuerda un trabajo reciente de dos macroeconomistas del Banco Mundial, esos ciclos suelen comenzar con una fase de expansión, inducida por la caída de la tasa de interés interna y por la recuperación de los flujos de crédito, para terminar en un período de recesión, asociada muchas veces a crisis de la balanza de pagos (Kiguel y Liviatan, 1992, pp. 279 a 305).

La caída de la tasa de interés real, derivada de la expectativa de apreciación real del cambio y de la reducción de las primas por riesgo, repercute al principio sobre la absorción interna que tiende a superar el efecto recesivo de la valorización cambiaria, especialmente en economías con poca apertura comercial, como las de Argentina y Brasil.<sup>20</sup> La expansión de la demanda interna también suele verse estimulada por la recuperación del salario real asociada a la caída de la tasa de inflación. En un primer momento, hay un crecimiento más rápido de la economía, lo que tiende a producir, junto con la valorización cambiaria, el deterioro de la balanza comercial y de la balanza de pagos en transacciones corrientes. Según la disponibilidad de crédito externo, el déficit en transacciones corrientes puede financiarse, en esa primera fase, con la absorción de recursos del exterior, estimulada en parte por un diferencial de intereses superior a la expectativa de variación cambiaria, como ocurrió en Argentina en 1991/1992.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Recuérdese, empero, que en el caso de una economía bimonetaria como la Argentina, el restablecimiento inicial de los niveles de producción y utilización de la capacidad instalada no puede atribuirse solamente a la recuperación del crédito y a la baja de las tasas de interés para operaciones en moneda nacional. En 1991/1992, gracias a la convertibilidad con cambio fijo y a la supresión de obstáculos jurídicos a la dolarización de los contratos, se registró una fuerte expansión de los créditos y depósitos en moneda extranjera en el sistema financiero local. Los depósitos en moneda extranjera pasaron de 3 400 millones de dólares en marzo de 1991 a 8 800 millones en junio de 1992, aumentando en ese período de 45 a 51% como proporción del M3 en moneda argentina (Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, diciembre de 1991, pp. 4 y 5, y septiembre de 1992, pp. 4 y 5). Sobre la fuerte expansión del segmento dolarizado del sistema financiero después del programa de convertibilidad, véase Fundación CEDEAL, 1992, pp. 12 a 14, 25 y 26.

<sup>21</sup> La expectativa de apreciación del tipo de cambio real del austral/peso y la reducción del riesgo cambiario coincidieron con una disminución acentuada de las tasas de interés para operaciones en dólares en el mercado internacional. En 1991 y durante la mayor parte del año 1992, la conjugación de esos dos factores dio al

Empero, con el transcurso del tiempo, los efectos de la apreciación real del cambio van tornándose más significativos, contribuyendo a reducir el nivel de actividad y a alimentar incertidumbres en cuanto a la sustentabilidad del tipo de cambio fijado (Kiguel y Liviatan, 1992, pp. 282 y 296 a 298). Al mismo tiempo, aumentan los gastos del servicio de la deuda externa, en función del endeudamiento acumulado en la fase inicial, y se hace más difícil también atraer nuevos capitales del exterior, ya por el agotamiento de los ajustes de cartera parcialmente responsables de los ingresos anteriores de capital, ya por la progresiva reducción de los márgenes extraordinarios de ganancia propiciados por el reducido valor inicial de los activos nacionales públicos y privados. Con la tendencia a la expansión del déficit en transacciones corrientes y los primeros síntomas de caída en el saldo de la cuenta de capital aumentan también las dudas en cuanto a la posibilidad de seguir defendiendo el tipo de cambio, lo que contribuye a realimentar la propia caída de la afluencia de capitales. En esas circunstancias, el Banco Central termina por verse obligado a subir la tasa de interés, reforzando el movimiento de retracción de la economía provocado por la apreciación cambiaria. Por haber comenzado con un tipo de cambio desfasado, el programa argentino enfrentó dificultades de ese tipo en un plazo relativamente corto, ya en el segundo semestre de 1992.

Por los motivos señalados, el problema del desfase cambiario no se presentaría de la misma forma en el caso brasileño. Pero hay dificultades de otra naturaleza. El grado de dolarización del sistema de precios en Brasil es inferior al que se observó en Argentina en los últimos años (Pereira y Ferrer, 1991, pp. 5 a 15). En consecuencia, la inflación posterior a una eventual fijación del cambio nominal podría llegar a ser mayor que la inflación del plan Cavallo. El tipo de cambio real comenzaría en una posición más favorable que la que se registró en Argentina, pero en cambio tendería a sufrir una apreciación más significativa después de estabilizado el cambio nominal.

Además, como la participación de los productos manufacturados en la estructura de exportaciones de

Banco Central de Argentina condiciones para conciliar el estímulo a la entrada de recursos externos con la práctica de tasas de interés para operaciones en moneda nacional bastante inferiores a las observadas en 1990. Las estadísticas sobre la evolución de las tasas de interés nominales y reales en 1991/1992 pueden encontrarse en CEPAL, 1992b, cuadro 33, y Fundación CEDEAL, 1992, p. 30.

CUADRO 1

**Argentina: Reservas internacionales, oferta monetaria e importaciones**

Período	Reservas internacionales <sup>a</sup> (en millones de dólares)	Base monetaria <sup>b</sup> (en millones de dólares)	M3 <sup>c</sup> (en millones de dólares)	Reservas/ base monetaria (en porcentaje)	Reservas/ M3 (en porcentaje)	Reservas/ Importaciones <sup>d</sup> (en meses)
1990-diciembre	6 013	6 435	10 954	93,4	54,9	19,4
1991-marzo	4 798	4 559	7 510	105,2	63,9	14,1
-junio	5 415	5 618	9 231	96,4	58,7	13,3
-septiembre	6 447	6 327	10 481	101,9	61,5	12,5
-diciembre	8 045	7 841	12 788	102,6	62,9	12,4 <sup>e</sup>

Fuente: Datos básicos - Fondo Monetario Internacional (FMI), *International Financial Statistics*, Washington, D.C., varios números; Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, "Argentina: principales indicadores económicos", versión mimeografiada, Proyecto Relaciones Internacionales y Política Económica, varios números; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Económico de América Latina 1992* (L.C/G.1680/Rev.1), Santiago de Chile, septiembre de 1992. Elaboración - Centro de Análisis Macroeconómica-CEMA/FUNDAP.

<sup>a</sup> Reservas internacionales del Banco Central = derechos especiales de giro + reservas cambiarias + oro. Saldos de fin de período.

<sup>b</sup> Promedio de los saldos diarios.

<sup>c</sup> M3 = billetes + monedas + depósitos a la vista + depósitos de ahorro + depósitos a plazo fijo. Promedio de los saldos diarios.

<sup>d</sup> Importaciones de bienes (fob) acumuladas en 12 meses hasta el mes indicado.

<sup>e</sup> Cifras preliminares.

CUADRO 2

**Brasil: Reservas internacionales, oferta monetaria e importaciones**

Período	Reservas internacionales <sup>a</sup> (en millones de dólares)	Reservas/ base monetaria <sup>b</sup> (en porcentaje)	Reservas/ M2 <sup>c</sup> (en porcentaje)	Reservas/ M4 <sup>d</sup> (en porcentaje)	Reservas/ importaciones <sup>e f</sup> (en meses)
1990-diciembre	8 751	91,8	28,2	14,4	5,1
1991-marzo	7 468	88,2	21,6	11,4	4,4
-junio	9 225	116,4	27,2	13,4	5,2
-septiembre	7 054	117,6	22,7	11,2	4,0
-diciembre	8 552	144,1	23,7	12,6	4,9
1992-marzo	13 741	326,1	30,7	16,2	7,7
-junio	18 109	449,0	34,6	18,2	10,3
-septiembre	17 682	445,2	32,8	16,5	10,3
-diciembre	19 008	340,2	33,9	16,9	11,1

Fuente: Datos básicos - Banco Central del Brasil, "Nota para a imprensa", versión mimeografiada, enero de 1993; *Gazeta Mercantil*, São Paulo; y Brasil, Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación, "Balança comercial brasileira", versión mimeografiada, varios números. Elaboración - Centro de Análisis Macroeconómica CEMA, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).

<sup>a</sup> Por concepto de caja del Banco Central. Saldos de fin de período.

<sup>b</sup> Base Monetaria = papel moneda en circulación + reservas bancarias. Saldos de fin de período.

<sup>c</sup> M2 = papel moneda en poder del público + depósitos a la vista + títulos federales, estatales y municipales en poder del público. Se incluyen, a partir de marzo de 1991, los depósitos de los fondos de inversión y, a partir de agosto de 1991, los depósitos especiales remunerados del Banco Central. Se excluyen los depósitos a la vista de los fondos de inversión. También se excluyen los títulos federales, estatales y municipales de la cartera de las instituciones financieras y de los fondos de inversión. Saldos de fin de período.

<sup>d</sup> M4 = M2 + depósitos de ahorro + títulos privados (se incluyen depósitos a plazo, letras de cambio y letras hipotecarias, excepto aquellas en poder de los fondos de inversión). Saldos de fin de período.

<sup>e</sup> Importaciones de bienes (fob) acumuladas en 12 meses hasta el mes indicado.

<sup>f</sup> Cifras preliminares.

Brasil es mayor que en la de Argentina<sup>22</sup>, puede suponerse que los flujos de exportación responderían con más rapidez a una valorización real del cambio. En el caso brasileño, por lo tanto, un desfase cambiario determinado podría tener efectos más rápidos y más destructivos sobre la balanza de pagos. Esos problemas no son necesariamente ineludibles, pero habría que considerarlos con cuidado en la preparación de cualquier plan de estabilización que entrañase la utilización del tipo de cambio como ancla nominal, especialmente si se pretendiera aplicar en Brasil un programa con la rigidez del plan Cavallo.

Otra dificultad reside en la dimensión relativa de las reservas internacionales del Banco Central de Brasil. Como observó Gustav Cassel, refiriéndose a las crisis monetarias de los años veinte, si la estabilización pasa por la decisión de vincular un nuevo patrón monetario a otro que presente un valor estable e inspire confianza, la seguridad del nuevo patrón depende, en primera instancia, de la posibilidad de convertirlo inmediatamente al patrón estable y, en consecuencia, de los fondos que garanticen la convertibilidad (Cassel, 1924, p. 225).

Ahora bien, como el grado de dolarización de las reservas de valor del sector privado es relativamente bajo en Brasil, la relación entre las reservas cambiarias del Banco Central y los activos financieros líquidos en cruzeiros todavía parece insuficiente para sustentar la convertibilidad contra ataques especulativos, por lo menos si se toma como referencia el parámetro argentino. Cuando se inició el plan Cavallo, las reservas declaradas por el Banco Central correspondían a nada menos que 64% de los activos monetarios o cuasimonetarios expresados en moneda argentina (cuadro 1). Ya las reservas del Banco Central

de Brasil, por concepto de caja, equivalían a fines de diciembre de 1992 a apenas 34% del M2 y 17% del M4 (cuadro 2).

Obsérvese que esta diferencia no se debe primordialmente al hecho de que las reservas brasileñas sean menores que las argentinas cuando se miden según los criterios habituales de comparación del nivel relativo de liquidez externa de un país. La relación entre reservas e importaciones, por ejemplo, correspondía a 11 meses en diciembre de 1992, equivalente a casi 80% de lo que se observaba en Argentina al inicio del plan Cavallo (cuadros 1 y 2). La diferencia reside fundamentalmente en el grado mucho más elevado de desmonetización verificado en el caso argentino.

Cabe recordar, incluso, que en 1992 las reservas internacionales del Banco Central de Brasil se constituyeron parcialmente, con la absorción de recursos externos volátiles o de corto plazo. Además, el desarrollo de las negociaciones con los bancos comerciales extranjeros lleva a creer que Brasil podrá acabar aceptando inmovilizar una parte significativa de sus reservas para garantizar algunos de los títulos de la deuda pública previstos en el nuevo acuerdo.

Todas estas consideraciones sugieren que no es recomendable aplicar el plan argentino al caso brasileño. Aunque la experiencia reciente de Argentina y de otros países pueda ser de gran valor para examinar las alternativas de que dispone Brasil, la estabilización del cruzeiro depende, antes que nada, de la posibilidad de formular y aplicar soluciones que respeten las peculiaridades de la situación brasileña.

(Traducido del portugués).

<sup>22</sup> Entre 1986 y 1991, las manufacturas de origen industrial correspondieron a 27% de las exportaciones totales medias argentinas (Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1992, p. 6). En el mismo período, los productos manufacturados correspondieron al 55% de las exportaciones totales medias brasileñas (Brasil, Coordenação Técnica de Intercambio Comercial/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación, 1991, p. 6). Cabe señalar, sin embargo, que la diferencia es menor de lo que indica la simple comparación entre las estadísticas habitualmente divulgadas por los gobiernos argentino y brasileño, dado que la definición brasileña de "producto manufacturado" abarca diversas mercancías que el gobierno argentino no clasifica

como "manufactura de origen industrial". Ajustándose a las estadísticas brasileñas con base en una comparación entre los datos desagregados para las exportaciones de Argentina y Brasil en 1991, la participación de los productos manufacturados caería como mínimo a 42% del total de las exportaciones brasileñas, quedando así todavía bastante por encima de la participación del 25% observada en Argentina en el mismo año. La información detallada sobre la composición por productos de la estructura de las exportaciones brasileñas y argentinas puede encontrarse en Brasil, Coordenação Técnica de Intercambio Comercial/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación, 1991, pp. 10 a 13; y Melconian y Santangelo, 1992, p. 22.

## Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1991/1992): Argentina: principales indicadores económicos. Proyecto Relaciones Internacionales y Política Económica, varios números, mimeo.
- Banco Central del Brasil (1993): Nota para a imprensa, Rio de Janeiro, mimeo.
- Batista Jr., Paulo Nogueira (1992): "Keynes e a estabilização do marco alemão nos anos 20", Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo y Paulo Nogueira Batista Jr. (eds.), *A luta pela sobrevivência da moeda nacional: ensaios em homenagem a Dilson Funaro*, São Paulo, Paz e Terra.
- Beusch, Paul (1928): *Währungszerfall und Währungsstabilisierung*, Berlín, Verlag von Julius Springer.
- Blaug, Mark (1990): *John Maynard Keynes: Life, Ideas, Legacy*, Londres, McMillan.
- Brasil, Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación (1991): Balança comercial brasileira, varios números, mimeo.
- Cassel, Gustav (1924): Stabilisation of the German Standard, *The Statist*, 16 de febrero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991): *Panorama económico de América Latina 1991* (LC/G.1680/Rev.1), Santiago de Chile, Naciones Unidas, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1992a): *Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1991*, Documento de Trabajo, N° 46, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, julio.
- \_\_\_\_\_ (1992b): Indicadores macroeconómicos de la Argentina, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, agosto, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1992c): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1991*, vol. I, Santiago de Chile, Naciones Unidas, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1992d): *Panorama económico de América Latina 1992* (LC/G.1742), Santiago de Chile, Naciones Unidas, septiembre.
- Clements, Benedict y Gerd Schwartz (1992): *Currency Substitution: the Recent Experience of Bolivia*, IMF Working Paper WP/92/65, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), agosto.
- Darwin, Charles (1921): *The Variation of Animals and Plants under Domestication*, vol. II, Londres, John Murray (primera edición, 1868).
- \_\_\_\_\_ (1985): *The Origin of Species by Means of Natural Selection*, Londres, Penguin Classics (primera edición, 1859).
- Dornbusch, Rudiger y Alejandro Reynoso (1989): Factores financieros no desenvolvimiento económico, *Revista brasileira de economia*, vol. 43, N° 4, Rio de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, octubre-diciembre.
- Fisher, Irving (1985): *The Purchasing Power of Money*, Fairfield, Augustus M. Kelley (primera edición, 1911).
- FMI (Fondo Monetario Internacional): *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., varios números.
- Friedman, Milton (1992): *Money Mischief: Episodes in Monetary History*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Fundación CEDEAL (1992): *Situación latinoamericana*, año 2, N° 10, Madrid.
- Gould, Stephen Jay (1983): *Hen's Teeth and Horse's Toes: Further Reflections in Natural History*, Londres, Penguin Books.
- Guidotti, Pablo E. y Carlos A. Rodríguez (1991): *Dollarization in Latin America: Gresham's Law in Reverse?*, IMF Working Paper WP/91/117, Washington, D.C., FMI, diciembre.
- Helfferrich, Karl (1924): German currency and finance - I, *The Statist*, 23 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (1931): *Die deutsche Währung im Jahre 1923*, Leipzig, C.L. Hirschfeld Verlag.
- Kahn, Richard F. (1984): *The Making of Keynes' General Theory*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Keynes, John Maynard (1973): The general theory of employment, interest and money, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. VII, Cambridge, Inglaterra, Macmillan/Cambridge University Press for the Royal Economic Society (primera edición, 1936).
- \_\_\_\_\_ (1981a): Lecture to the Institute of Bankers, Donald Moggridge (ed.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XIX, primera parte, Cambridge, Inglaterra, Macmillan/Cambridge University Press for the Royal Economic Society.
- \_\_\_\_\_ (1981b): The return towards gold, *The Nation and Athenaeum [1925]*, Donald Moggridge (ed.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XIX, Cambridge, Inglaterra, Macmillan / Cambridge University Press for the Royal Economic Society.
- \_\_\_\_\_ (1981c): The problem of the gold standard, *The Nation and Athenaeum [1925]*, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XIX, Cambridge, Inglaterra, Macmillan / Cambridge University Press for the Royal Economic Society.
- \_\_\_\_\_ (1982): Spending and saving: a discussion between Sir Josiah Stamp and J.M. Keynes, *The Listener [1933]*, Donald Moggridge (ed.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, vol. XXI, Cambridge, Inglaterra, Macmillan/Cambridge University Press for the Royal Economic Society.
- Kiguel, Miguel A. y Nissan Liviatan (1992): The business cycle associated with exchange rate-based stabilizations, *The World Bank Economic Review*, vol. 6, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Melconian, Carlos y Rodolfo Santangelo (1992): Overview especial: un manual externo y cambiario, N° 45, Buenos Aires, M & S Consultores, 7 de septiembre, mimeo.
- Morales, Juan Antonio (1991): The transition from stabilization to sustained growth in Bolivia, Michael Bruno, Stanley Fischer, Elhanan Helpman y Nissan Liviatan (eds.), *Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser y Aldo Ferrer (1991): Dolarización crónica: Argentina e Brasil, *Revista de economia política*, vol. 11, N° 1, São Paulo, Centro de Economía Política, enero-marzo.
- Ramalho, Valdir (1992): Anos 20 e a hiperinflação na Polônia, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo y Paulo Nogueira Batista Jr. (eds.), *A luta pela sobrevivência da moeda nacional: ensaios em homenagem a Dilson Funaro*, São Paulo, Paz e Terra.
- Schumpeter, Joseph A. (1925): The currency situation in Austria, John Parke Young (ed.), *European Currency and Finance*, serial 9, vol. I, Washington, D.C., Commission of Gold and Silver Inquiry, United States Senate, Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_ (1976): *History of Economic Analysis*, Nueva York, Oxford University Press (primera edición, 1954).
- Simonsen, Mário Henrique (1991): A inflação e nove meses do Plano Collor, João Paulo dos Reis Velloso (ed.), *Condições para a retomada do desenvolvimento*, Fórum Nacional, São Paulo, Nobel.



# El financiamiento *en los procesos* de descentralización

---

**Dolores María Ruffán Lizana**

*Experta de la Agencia Española de Cooperación Internacional en misión en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).*

La financiación de las administraciones subnacionales de un Estado, tanto en países federales como unitarios, es un instrumento para la descentralización; primero, cada Estado ha de decidir cuál es la competencia que corresponde a cada una de esas administraciones, y después deberá diseñar el mecanismo adecuado de financiación. La falta de adecuación, prolongada en el tiempo, entre la autonomía fiscal y la administrativa, puede llevar a que las administraciones subnacionales fracasen, al ir perdiendo poder de decisión en el ámbito de su competencia. Las administraciones subnacionales tienen pocas posibilidades de financiarse completamente con recursos propios. En la realidad, utilizan un conjunto de fuentes de financiamiento —rendimientos de tributos propios, participación en los rendimientos del sistema impositivo del Estado central y subvenciones procedentes del gobierno central— en diferentes proporciones. No obstante, alcanzan un alto grado de madurez fiscal cuando son poco dependientes, desde el punto de vista financiero, de la administración central. La independencia sólo es posible cuando la administración subnacional se financia con recursos propios o con recursos transferidos no condicionados y predecibles. La mayor dependencia, por el contrario, es la que resulta de la financiación basada en transferencias condicionadas. El artículo se ha ilustrado con algunos ejemplos acerca de cómo operan estas fuentes de financiación en algunos países de América Latina.

## I

## Introducción

La descentralización es un proceso de transferencia de competencias desde la administración central de un Estado hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y comunales en los países unitarios. De este modo, entenderemos que un Estado está descentralizado cuando sus administraciones territoriales tienen un conjunto de competencias significativo.

Pero para que las administraciones subnacionales puedan ejercer efectivamente las competencias transferidas necesitarán disponer de los recursos necesarios. La financiación de los estados federados, regiones y municipios, por consiguiente, es un tema fundamental en el estudio de la descentralización: la mayor parte de las reformas de los Estados latinoamericanos, iniciadas en la última década, ven en ella no sólo un refuerzo de su democratización, sino también un elemento de eficiencia en la asignación de las competencias y los recursos dentro del país.

Los procesos de descentralización no pueden ser concebidos sin considerar los recursos financieros adecuados a las unidades subnacionales de gobierno, so pena de su absoluto fracaso. El tema no es trivial, porque aunque la descentralización ha sido justificada por las expectativas de reducir los gastos del gobierno central o lograr una mayor eficacia en la asignación de recursos del sector público, "en la práctica, sin embargo, el resultado inmediato de los programas de descentralización en Latinoamérica (por ejemplo Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y Venezuela) ha sido el incremento de los gastos del gobierno central debido a una combinación de factores: las exigencias legales respecto a las fórmulas de transferencias intergubernamentales de recursos; las consecuencias no esperadas de las políticas de distribución de ingresos, que han significado un desestímulo al incremento de ingresos por parte de las unidades subnacionales; el condicionamiento por parte de las autoridades centrales sobre el uso de recursos en funciones específicas, y, en forma más crucial, las limitaciones impuestas sobre las unidades subnacionales de gobierno para que aumenten su base de ingresos" (Morgan, 1991, p. 10). Es evidente, entonces, que si no se presta una mayor atención a los problemas financieros, el centralismo tributario puede llevar a una recentralización administrativa.

En suma, el financiamiento de la descentralización debe ser eficiente en la asignación de competencias, de manera que las distintas administraciones subnacionales dispongan de recursos suficientes para asumirlas, en un marco de autonomía de decisión y de equidad para con los distintos espacios territoriales que componen la nación.<sup>1</sup>

El tema es complejo no sólo por las tensiones inherentes a la organización de un Estado con varios niveles de gobierno y la consiguiente dificultad de asignación de tareas y funciones dentro de él, sino además porque el problema de la financiación trae consigo tensiones adicionales, por la diversidad de objetivos que se persiguen, la variada gama de instrumentos de que se dispone y las complicadas relaciones y yuxtaposiciones entre unos y otros (Giménez, 1979).

La sola asignación eficiente de competencias es ya de por sí un objetivo enormemente complejo, pues las administraciones centrales suelen ser más eficientes en algunas funciones y las descentralizadas en otras: por ejemplo, a nivel central suele haber más eficiencia en la administración de ingresos, mientras que la movilización de recursos suele ser mejor a nivel local.

En cuanto al objetivo de suficiencia presupuestaria, las nuevas competencias transferidas a las administraciones subnacionales elevan en ellas las necesidades de gasto, que han de ser equilibradas con ingresos suficientes para hacerles frente. Esto genera múltiples tensiones. En efecto, si ya es difícil equilibrar el presupuesto del Estado, en situaciones de restricción de recursos como las que actualmente se observan en América Latina, un proceso de descentralización puede desequilibrarlo con facilidad porque normalmente, y sobre todo al comienzo, la administración central ha de seguir encargándose al menos parcialmente de las competencias transferidas, lo que siempre acarrea alguna ineficiencia.

Los recursos para financiar las competencias transferidas pueden provenir de ingresos tributarios propios de las administraciones subnacionales o de

<sup>1</sup> Respecto a la actualidad de estos conceptos, véase Castells, 1991.

transferencias del Estado. Los tributos propios marcan la autonomía financiera de dichas administraciones, mientras que las transferencias del Estado, sobre todo si están condicionadas por la administración central, marcan su grado de dependencia. Las tensiones entre autonomía y dependencia suelen agravarse cuando hay irresponsabilidad fiscal de las administraciones subnacionales, lo que genera importantes contradicciones entre los objetivos macroeconómicos estatales y los objetivos financieros de las regiones y municipios. Si a ello se suman problemas derivados de las políticas de endeudamiento y déficit de las distintas administraciones

subnacionales, las tensiones con la administración central recrudecen.

Por último, frente al objetivo de equidad, las profundas diferencias de ingreso entre administraciones del mismo rango pueden reflejarse en diferencias en la prestación de servicios dentro del mismo Estado, lo que hace necesario un mecanismo de igualación o nivelación de ingresos, cuyo establecimiento genera siempre tensiones interterritoriales. Debe considerarse además la financiación de las medidas de reequilibrio interregional orientadas a nivelar el desarrollo de los distintos espacios territoriales, para lo cual éstos necesitan de una política distinta.

## II

### El financiamiento de la descentralización: una cuestión instrumental

Con todo, la financiación de las administraciones subnacionales es un tema secundario —o al menos instrumental— en las decisiones sobre el proceso de descentralización. Cada país debe decidir cuál es el grado deseable de centralización y descentralización de sus servicios y determinar después el mecanismo de financiación adecuado. La decisión sobre el proceso de descentralización es de carácter político y ha de tener un reflejo constitucional y traducirse después en un esquema de competencias dentro de los niveles de gobierno. Habrá que establecer primero cuál es el *quantum* de competencias de cada nivel administrativo, y sólo después analizar cómo han de financiarse esas competencias.

Cabe tener en cuenta, no obstante, que la correspondencia entre descentralización administrativa de funciones y autonomía fiscal no es exacta, al menos en los inicios de los procesos. En efecto, un alto grado de descentralización administrativa significa que los entes regionales o municipales descentralizados tienen autonomía para decidir sobre las competencias transferidas, en tanto que un alto grado de autonomía fiscal implica que los entes descentralizados tienen autonomía para decidir acerca de las exacciones tributarias que imponen en su territorio. Sin embargo, no existe correspondencia entre una y otra autonomía porque los servicios descentralizados suelen financiarse, sobre todo en los países unitarios, mayoritariamente con transferencias de la administración central,

y en un porcentaje muy bajo con tributos propios. La escasa capacidad de los entes descentralizados para generar tributos propios no es en principio un obstáculo para transferir mayores competencias. Sin embargo, si la falta de sincronización que es explicable al inicio del proceso persiste, puede poner en peligro la viabilidad de éste (Castells, 1991).

La descentralización de competencias administrativas puede ser medida en función de las efectivamente transferidas a los gobiernos subnacionales; esta transferencia se reflejará en la participación del gasto público de los gobiernos subnacionales en el de la administración central. Sin embargo, ese porcentaje de participación no tiene en cuenta el origen de los ingresos gastados por los gobiernos subnacionales. El concepto de descentralización fiscal es el que da cuenta de ello con distintos tipos de mediciones, que pueden dar lugar a diferentes tipos de autonomía.

Una primera aproximación al origen de los ingresos es la que atiende al ente que estableció el tributo. Así, se dice que un modelo financiero es centralista cuando las exacciones sobre los ciudadanos las establece fundamentalmente la hacienda central, mientras que los ingresos de las otras haciendas corresponden en su mayor parte a transferencias procedentes de aquélla. Por el contrario, un modelo financiero es descentralista cuando cada hacienda establece sus propias exacciones, de las cuales deriva la mayor parte de sus ingresos, sin perjuicio de recibir las

transferencias redistributivas que efectúa la administración central (Sevilla Segura, 1991).

Este criterio no se utiliza siempre; en ocasiones se dice que la descentralización fiscal está determinada por la autonomía de gasto de que goza la administración subnacional y que ésta tendrá dicha autonomía no solamente en la medida en que establezca tributos propios sino también en la medida en que reciba del Estado transferencias automáticas y predecibles, como son las procedentes de las participaciones en los ingresos del Estado. Esto es lo que explica, por ejemplo, que países como Argentina sean incluidos entre aquellos con alto grado de descentralización fiscal, a pesar de que el sistema de financiación federal argentino está basado en su participación en los impuestos de la administración central (Banco Mundial, 1990).

El tema de la financiación, pese a su carácter instrumental, suele añadir una contradicción al proceso de descentralización administrativa porque en la práctica, y sobre todo al inicio del proceso, supone un mayor gasto en el conjunto de las administraciones aun cuando no aumente la cantidad o calidad del servicio prestado.

Un reciente estudio preparado por el Banco

Mundial para nueve países latinoamericanos (Campbell, 1991) muestra que la mayoría de las estrategias de descentralización han tenido costos netos adicionales significativos (en particular en Colombia, Brasil, Guatemala y Venezuela). Si bien en parte esto puede deberse a que la reestructuración de competencias lleva a la vez a introducir mejoras imprescindibles en la calidad del servicio,<sup>2</sup> en la mayoría de los casos no ha habido una reducción real significativa de las responsabilidades de gasto a nivel central. Y aunque algunos costos pueden ser transitorios, la experiencia indica que la reducción del gasto central se materializa muy lentamente y que no es total. Solamente en Chile, Ecuador y Argentina se ha utilizado la reforma financiera intergubernamental como instrumento de restricción del presupuesto nacional.

Lo anterior puede hacer que se desvirtúe el proceso de descentralización y que el Estado se recentralice y se traspasen de nuevo las competencias al nivel central, simplemente porque no se resolvieron correctamente los problemas financieros. En estos casos la financiación deja de ser un tema instrumental de la descentralización.

### III

## La asignación de competencias y de recursos a los diferentes niveles de administración y gobierno

La asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno es un tema complejo, que ha sido detenidamente estudiado desde el ángulo del análisis económico. Aquí sólo haremos breves referencias a él, con el objeto de estudiar las cuestiones relacionadas con la financiación. Para estos fines vamos a admitir como válido el tradicional enfoque musgraviano que diferencia tres funciones dentro del sector público —asignativa, redistributiva y estabilizadora— y postula que sólo la función asignativa, consistente fundamentalmente en la provisión de bienes públicos,

debe ser desempeñada por todos los niveles de gobierno.<sup>3</sup> Aparece así lo que se ha denominado “teorema de la descentralización”, según el cual la descentralización en la provisión de bienes públicos permite diversificar la oferta en función de las preferencias de los ciudadanos, tomando en consideración la existencia de demandas diferenciadas.

Dicho teorema tiene un fundamento económico muy importante, según el cual la prestación de servicios óptima sólo puede alcanzarse de manera descentralizada; pero también un importante componente político, que diferencia la descentralización de la desconcentración. La ventaja de la descentralización re-

<sup>2</sup> Algo así ocurrió por ejemplo en Brasil cuando se transfirieron a los estados y a los municipios los servicios de salud que estaban en manos del Estado federal: esos servicios estaban en condiciones absolutamente deterioradas y se necesitaron importantes inversiones para poder seguir prestándolos. Al respecto véase Brakarz, 1991.

<sup>3</sup> El análisis económico de Musgrave (1991), sin haber perdido vigencia, puede ser hoy cuestionado desde algunos puntos de vista.

side en que introduce el mecanismo de elecciones para conocer las preferencias de los ciudadanos.

Del análisis económico de las funciones surge la otra aseveración importante para la financiación: que, en principio, no corresponde a las administraciones inferiores el establecimiento de tributos de carácter redistributivo o estabilizador.

Pero la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno no es un proceso teórico por el cual se asigna la función al nivel más eficiente para llevarla a cabo. Por el contrario, se trata de un proceso muy complejo. En primer lugar, la descentralización requiere la decisión política de iniciar el proceso o de continuarlo dentro de un Estado que ya estaba funcionando de manera más o menos descentralizada. Por otra parte, no todos los niveles subnacionales de la misma categoría están preparados para cumplir las mismas funciones. Por último, la asignación de competencias verticales es prácticamente imposible, y en la mayor parte de los servicios que presta un Estado deben concurrir varios niveles de administración.

En América Latina la descentralización es hoy objeto de debate en casi todos los países; pero los procesos de descentralización mismos son muy distintos entre sí.

En los países federales el tema está en boga a pesar de que, en principio, ellos ya estarían descentralizados. En esos países el proceso apunta fundamentalmente a transferir a las administraciones estatales más competencias de las que ya tenían y que van a ejercer de manera exclusiva; a establecer sistemas de competencias concurrentes, y a fijar mecanismos de coordinación con el Estado central y de los distintos estados entre sí. Aunque los procesos mismos y las soluciones políticas difieren mucho de un país a otro, en general los países federales latinoamericanos responden a la tradición centralista continental más que al modelo federalista norteamericano. Algunos países, como Venezuela y Brasil, actualmente están analizando y llevando a cabo procesos de mayor descentralización porque su sociedad política y civil ha acordado que los gobiernos estatales y municipales provean más servicios en perjuicio de la administración central (Shah, 1990; CLAD, 1991). En México, por el contrario, la sociedad muestra una actitud más proclive a que sea el gobierno central el que proporcione los servicios (CEPAL, 1985).

Si el grado de descentralización de competencias se mide a través del gasto realizado por los gobiernos subnacionales, lo que decimos es evidente,

pues mientras en México dicho gasto es inferior al 20%, en países como Argentina y Brasil se aproxima al 30% del total. (Banco Mundial, 1988, promedios de 1974-1986).

En algunos países unitarios se pretende primero crear regiones como entes descentralizados, para transferir después las competencias (Perú y Guatemala).

Por último, en otro grupo de países lo que se busca con la descentralización es reforzar la administración local a nivel de municipio (que ya era también un ente descentralizado) y transferirle nuevas competencias (Colombia y Chile).

Los problemas de financiación en todos estos casos son distintos. Cuando al inicio del proceso hay ya entes descentralizados, aunque tengan escasas competencias y reducida capacidad de gasto, éstos tienen ya organizada su propia hacienda, sobre la cual puede basarse un nuevo sistema de financiación. Una relativa madurez en el proceso de descentralización administrativa, como la que debiera darse en los países federales, debería originar a su vez una apertura del proceso de descentralización fiscal; se iría sustituyendo paulatinamente la financiación basada en transferencias de recursos del Estado central a los estados subnacionales, por exacciones impuestas por estos últimos, los que administrarían autónomamente sus ingresos y se responsabilizarían de ello ante sus ciudadanos. Este era al parecer uno de los objetivos de la reforma del sistema fiscal en Brasil, donde al discutirse el tema de la financiación no ha estado en juego solamente la suficiencia financiera de los estados subnacionales para hacer frente a sus gastos, sino también la autonomía de estos últimos para establecerla.

Surge no obstante una dificultad adicional en el proceso de descentralización: las finanzas subnacionales suelen estar en una situación deteriorada incluso antes de asumir las nuevas competencias propuestas, lo que puede tornar reacios al proceso a los gobiernos estatales, regionales y locales. Por este motivo, en lugar de aplicar una política de estímulo a la transferencia de competencias basada en criterios técnicos, los gobiernos centrales suelen intentar hacer transferencias de recursos sin haber acordado previamente la transferencia de competencias y sin exigir las, lo que puede desembocar en descalabros financieros.

Por el contrario, cuando se crean nuevos entes descentralizados es preciso crear una hacienda propia. Por otra parte, es evidente que los problemas de financiamiento que se plantean los estados federados

o las regiones son distintos de aquellos que surgen en los municipios.

La asignación de competencias se hace más compleja por el hecho de que los estados, regiones y municipios del país por lo general carecen de la capacidad de gestión necesaria para asumir a un tiempo las competencias transferidas.

En principio, los sistemas de transferencia son de tres tipos:

i) La transferencia en bloque a todos los niveles territoriales, lo que en principio evitaría la desorganización financiera de la administración central que, al transferir la competencia, traspasaría al mismo tiempo los recursos para administrar el servicio; no obstante, es posible que se generen muchos problemas de gestión en la nueva administración descentralizada.

ii) El sistema de transferencias fraccionadas, por el cual son los entes descentralizados los que han de solicitar el traspaso de la competencia del nivel central cuando estiman que su capacidad de gestión es suficiente para la administración del servicio; el sistema es ventajoso para los entes subnacionales, pero origina desequilibrios de todo tipo en el nivel central y, sobre todo, el gasto se incrementa.

iii) Por último, sistemas de transferencia mixtos en los cuales se da preferencia a la iniciativa de los gobiernos subnacionales, de manera que cuando ellos solicitan la competencia, ésta se transfiere inmediatamente; sin embargo, pasado cierto tiempo, el gobierno central puede decidir una transferencia en bloque si la competencia no ha sido solicitada. En sus prime-

ros momentos, este sistema produce desestabilización y deseconomías de escala, pero asegura un mejor funcionamiento futuro. En general, la mayor parte de los países han utilizado variaciones de él.

Conviene por último referirse a las competencias compartidas o concurrentes. Cuando hay varios niveles de gobierno es imposible establecer una absoluta separación de competencias porque todas las funciones se desarrollan sobre un mismo territorio, siendo el conflicto consustancial a la descentralización. Aunque parezca paradójico, los estudios sobre descentralización indican que la minimización del conflicto es más factible cuando la distribución de competencias no es rígida y se establecen competencias concurrentes entre las distintas administraciones, siendo el procedimiento de negociación y concertación fundamental para llevar a cabo la prestación del servicio. No obstante, es preciso que, aunque las competencias no sean rígidas, la ley haga una delimitación precisa de las responsabilidades de las diferentes administraciones. En este contexto se requerirá madurez en el ámbito administrativo y fiscal para resolver los conflictos.

Por lo expuesto, puede decirse que a una determinada situación de las competencias en un conjunto de administraciones debe responder un esquema de financiamiento que permita que los entes descentralizados posean los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya responsabilidad se les ha conferido. No existe, sin embargo, un modelo de financiamiento general que sea más o menos común a los países federales ni a los unitarios.

## IV

### Los recursos de las administraciones descentralizadas

Los recursos con que se financian los gobiernos subnacionales pueden provenir de diversas fuentes, las que caen básicamente en tres categorías generales: i) tributos propios; ii) participación en los rendimientos del sistema impositivo del Estado central, y iii) subvenciones del gobierno central.

En mayor o menor medida, los entes descentralizados utilizan los tres tipos de fuentes. No obstante, por lo general la financiación derivada de un sistema de tributación propio es siempre muy reducida, de

manera que los entes descentralizados obtienen el grueso de sus recursos de su participación en los rendimientos del gobierno central o de las subvenciones que él les asigne. Esto es lo que se conoce como dependencia financiera: los gobiernos subnacionales dependen del Estado central para poder financiar los servicios que prestan. El grado de dependencia financiera estará en función del instrumento utilizado para la financiación, que puede restringir o no la autonomía en el gasto de los entes subnaciona-

les, y es mayor en el caso de las subvenciones condicionadas.

Algunos estudios solamente excluyen de los ingresos de los gobiernos subnacionales las transferencias condicionales o las transferencias no automáticas. En realidad, el mayor o menor grado de dependencia no está ligado a determinados sistemas de financiamiento de los entes descentralizados. Los gobiernos subnacionales no tienen por qué ser contrarios a esa dependencia, y pueden preferir ese sistema de financiación, aun a riesgo de perder autonomía, bien por motivos económicos (consideraciones de eficiencia unidas a la fácil movilidad de bienes y personas que pueden derivar de un trato fiscal diferenciado), bien por motivos políticos (cuestiones relativas a la asunción del costo de la impopularidad que acarrear algunas decisiones fiscales). En otro sentido, la dependencia puede significar la comprobación de la incapacidad de los gobiernos subnacionales de autofinanciarse (Suárez Pandello, 1988, pp. 79 y 80).

El que los entes subnacionales dependan del go-

bierno central para financiar los servicios descentralizados tiene dos consecuencias importantes (Sevilla Segura, 1991):

i) Los gobiernos subcentrales pueden caer fácilmente en la irresponsabilidad fiscal, ya que obtienen sus recursos sin tener que soportar el costo político que implica imponer tributos a sus propios votantes. Como dicho costo político sólo recae sobre la administración central, los gobiernos subcentrales tienden a presionar a la administración central para lograr recursos.

ii) Los gobiernos centrales, por su parte, tratan entonces de que la dependencia sea de alto grado e imponen condiciones a los gobiernos subcentrales para entregarles los recursos. La subvención condicionada aparece así como un importante ingreso de los entes descentralizados que restringe la autonomía de la respectiva administración subnacional.

Analicemos ahora más detenidamente los tipos de recursos señalados y veamos algunos ejemplos de su utilización en América Latina.

## V

### La autonomía fiscal a través de ingresos propios

Aunque ya advertimos que la descentralización administrativa y la descentralización fiscal no se corresponden, al menos en las etapas de inicio de los procesos descentralizadores, es un hecho que la propia dinámica del proceso exige que la descentralización se financie cada vez más con tributos establecidos y recaudados en el territorio subnacional correspondiente, como única manera de resolver de manera permanente el problema de la financiación tanto de los entes descentralizados como del gobierno central:<sup>4</sup> las necesidades de los gobiernos subnacionales crecen a un ritmo tan rápido que necesariamente comprometen el propio presupuesto central y su capacidad para seguir

prestando los servicios que le son asignados y las funciones de estabilización y redistribución. Por lo demás, la autonomía de un ente descentralizado se ve seriamente menoscabada si el ente que la financia impone condiciones. Sin embargo, no es fácil establecer un sistema de imposición propio porque éste exige una madurez fiscal en todo el territorio que difícilmente se da en América Latina, y porque además determinados tributos quedan prácticamente fuera del alcance de los entes subnacionales, por razones de análisis económico.

Aunque los ingresos propios pueden ser clasificados de varias formas, para los efectos de nuestro análisis consideraremos como tales aquellos tributos cuyos rendimientos perciben los gobiernos correspondientes según estrictos criterios de territorialidad: es decir, cuyos rendimientos corresponden a un gobierno que tiene jurisdicción en el lugar donde se han recaudado. Entre ellos se incluyen aquellos tributos en los que el ente descentralizado goza de manera

<sup>4</sup> Buena prueba de ello es la crisis actual en que se encuentra el sistema de financiación del Estado descentralizado español. En efecto, aunque ha sido muy exitoso en lo que se refiere a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, los problemas de financiación generados sólo pueden resolverse aumentando el peso de los ingresos tributarios propios. Sobre la discusión actual véanse Castells (1991) y Sevilla Segura (1991).

exclusiva de la titularidad impositiva; aquéllos en los que goza de titularidad compartida en virtud de recargos o fuentes que permiten la doble imposición y asimismo, la participación, por razón del territorio, en los impuestos estatales (*tax sharing*). Por el contrario, la participación en los impuestos estatales por conceptos distintos de la territorialidad genera lo que denominaremos subvenciones o transferencias generales (*revenue sharing*). No obstante, hay que advertir que la terminología no es igual en todos los países ni en todos los autores que escriben sobre el tema y que a veces las participaciones en impuestos, de cualquier clase que sean, son consideradas transferencias o subvenciones. En sentido inverso, para los efectos de la autonomía o dependencia del gobierno subnacional, en algunos documentos las participaciones en impuestos se consideran como ingresos propios. El tema tiene particular importancia en América Latina, donde los entes subnacionales de los países federales se financian mayoritariamente con dichas participaciones.

Cabe hacer una última advertencia respecto de aquellos tributos cuya titularidad posee la administración central pero que son recaudados por otras administraciones. Para estos efectos, dichos tributos se considerarán como centrales en la medida en que la titularidad legislativa corresponda al Estado central; no obstante, la participación de los gobiernos subnacionales en las tareas de gestión puede ser un factor de importancia para acrecentar su propia responsabilidad fiscal y permitir incluso niveles más altos de recaudación.

El análisis económico proporciona criterios técnicos para atribuir las distintas fuentes de tributación a los distintos niveles de gobierno.

Musgrave (1991) destaca los siguientes criterios: i) los niveles medios y bajos deberían gravar las bases de baja movilidad interjurisdiccional; ii) los impuestos personales progresivos deberían ser usados por aquellas jurisdicciones en las que se pudiera aplicar más eficientemente una base global; iii) la imposición progresiva de objetivos distributivos debería ser central; iv) los impuestos apropiados para la política de estabilización deberían ser centrales y los de los niveles inferiores, estables cíclicamente; v) las bases distribuidas de manera altamente desigual entre subjurisdicciones deberían ser usadas centralmente; vi) los impuestos aplicados según el principio de beneficio y las tasas sobre usuarios son apropiados a todos los niveles. De esta manera, se asigna al nivel central el impuesto integrado sobre la renta, sobre el gasto, sobre

los recursos naturales y las tasas; al nivel medio el impuesto sobre la renta de los residentes y de los no residentes, el impuesto en destino sobre las ventas y sobre los recursos naturales y las tasas, y al nivel local el impuesto sobre la propiedad, y sobre las nóminas y las tasas. Con posterioridad Matthews añade la necesidad de establecer fórmulas de participación impositiva para contrarrestar el desequilibrio fiscal entre niveles de gobierno (véase Castells, 1988).

El establecimiento de tributos propios por parte de los entes descentralizados puede hacerse de dos formas, que de ninguna manera son incompatibles entre sí:

i) *Separando las distintas fuentes de ingreso*. De esta manera se reservan unas para la administración central y otras para las administraciones descentralizadas. Este sistema, que se conoce como de haciendas complementarias, plantea un problema: las buenas fuentes de ingreso fiscal son limitadas (renta y ventas, fundamentalmente), y si éstas son reservadas a la administración central, como sugiere el análisis económico, los entes descentralizados no tendrán garantizada su autonomía. Un buen ejemplo de cómo se han distribuido estas fuentes de ingreso es el que proporciona la Constitución brasileña del 5 de octubre de 1988, que trata efectivamente de garantizar un amplio margen de autonomía fiscal a los entes descentralizados (artículos 153 a 156): a la Unión Federal corresponden los impuestos sobre las importaciones; las exportaciones; la renta; los productos industriales; las operaciones de crédito, cambios y seguro; la transmisión de títulos o valores mobiliarios, y también los que recaen en la propiedad territorial rural y las grandes fortunas; a los estados federados y al Distrito Federal corresponden los impuestos que recaen en las sucesiones y donaciones, la propiedad de vehículos automotores, la circulación de mercancías y la prestación de servicios y a los municipios corresponden los impuestos que recaen en la propiedad predial y territorial urbana, las transmisiones de inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, las ventas al por menor de combustibles y ciertos servicios. En esta separación de las fuentes de ingreso hay que destacar que se ha reservado a la Unión Federal un impuesto de muy alta recaudación, como es el impuesto sobre la renta, pero también se ha reservado a los estados federados y al Distrito Federal otro impuesto muy elástico, como es el que grava la circulación de mercancías y la prestación de servicios, lo que en principio permite augurar cierta autonomía fiscal a estos últimos. Los municipios contarán con impuestos tradi-

cionalmente locales, de escasa recaudación, y con tasas y contribuciones especiales que atienden al principio del beneficio.

ii) *Estableciendo cada ente autónomo sus propios tributos mediante haciendas en paralelo.* Esto puede llevar a la existencia de impuestos en duplicado: por ejemplo, un impuesto sobre la renta establecido por el Estado y otro distinto establecido por el ente subnacional. Aunque la doble imposición no es de por sí objetable, puede generar problemas cuando se aplica sin considerar sus efectos agregados en el conjunto del sector público y en el sector privado. Además, puede crear complicaciones para los ciudadanos ante la posible profusión de exacciones del mismo tipo, por lo que los países que las aplican tienden a reducirlos (Los casos de doble imposición se han reducido apreciablemente en Estados Unidos, donde todavía existen). No obstante, el sistema de haciendas en paralelo puede ser de simple aplicación cuando se establece un sistema estructurado en torno a la hacienda central y se permite después que los entes autónomos establezcan recargos sobre los tributos centrales. Esta segunda forma de tributo propio no es incompatible con la anterior. El sistema de financiación puede prever que algunas fuentes de imposición queden reservadas a un determinado ente y que sobre otras puedan establecer tributos varios entes. Así, por ejemplo, la Constitución de Brasil dispone que los estados federados y el Distrito Federal, además de los impuestos que pueden establecer por corresponderles la fuente de ingreso, pueden institucionalizar un recargo sobre el impuesto a la renta de la Unión. Un sistema parecido se propone actualmente en Venezuela, a través de sobretasas a tributos nacionales como el impuesto a la renta o los impuestos al consumo, a las transacciones o al valor agregado. Se trataría, en este último caso, de unos puntos adicionales que los gobernadores podrían incorporar al porcentaje del impuesto establecido por la nación (De la Cruz, 1989).

Las dos formas de tributos propios descritas permiten a los entes autónomos un alto grado de autonomía política y de responsabilidad fiscal, ya que ellos deben decidir la exacción que imponen a sus ciudadanos. El principio de autonomía exige que la cuantía de dicha exacción sea decidida por cada ente descentralizado en particular, aunque a veces lo es a nivel nacional. Por ejemplo, el impuesto al valor agregado (IVA) en Brasil es administrado por un Consejo al que pertenecen todos los estados y que debe aprobar cualquier cambio en la exacción.

Los países unitarios, pero en los que las regiones

se han convertido en entes autónomos, también pueden prever la existencia de tributos propios de las regiones. En este sentido, la Ley de Bases de Regionalización de Perú (Ley N° 24650 del 19 de marzo de 1987) prevé entre los recursos de los gobiernos regionales "los tributos que creen al amparo de competencias legislativas delegadas". Del mismo modo, el Proyecto de Ley de Organización de Gobiernos Departamentales de Bolivia plantea la existencia de recursos propios de cada región.

En los países en los que no se ha previsto que la región sea un ente descentralizado (sea o no el país un estado federal) se prevé no obstante para los municipios la existencia de algunos recursos propios, cuya recaudación no es muy importante por estar basada fundamentalmente en tasas y en impuestos a la propiedad territorial. Pero cuando se trata de acelerar el proceso de descentralización, suele darse impulso a este tipo de ingresos municipales. En el proceso colombiano de descentralización municipal, por ejemplo, el Decreto 1333 (04/1986) actualiza el Código de Régimen Municipal, donde por disposiciones legales (ley 14 de 1983) se autoriza a los municipios para que fortalezcan, entre otros, los impuestos predial, de industria, de comercio, de avisos y tableros, de circulación y tránsito, de parques y arborización, de espectáculos, de casinos y otros. Más recientemente, la ley 44 (12/1990) y los nuevos preceptos constitucionales (Constitución Política de 1991) en materia de régimen de los entes territoriales, vienen promoviendo la autonomía tributaria y el fortalecimiento de la base económica regional y local.

Dentro de los ingresos propios hemos incluido también una tercera categoría, que es la de la participación en ingresos centrales según criterios de territorialidad, es decir, en función del monto real del ingreso recaudado en cada ente autónomo. La recaudación y, en general, la gestión del tributo pueden ser efectuadas directamente por la administración central o bien por las administraciones subnacionales. En rigor, se trata de transferencias desde el Estado central a los entes autónomos. La titularidad legislativa del impuesto corresponde a la administración central, que decide la base sobre la cual se aplica el tributo y el tipo de gravamen (a diferencia de los casos anteriores), pero todo o parte de lo recaudado por el impuesto es después distribuido en proporción a lo efectivamente percibido en el territorio de que se trate, sin que la cuantía sea afectada por consideraciones poblacionales, económicas, de equidad interterritorial u otras.

Este tipo de financiación tiene también venta-

jas para la autonomía del ente descentralizado, porque lo recibido por cada territorio está directamente relacionado con su capacidad fiscal. Ello implica cierta responsabilidad del ente descentralizado frente a los votantes, y por lo tanto independencia con respecto a la administración central, sobre todo si las administraciones subnacionales intervienen en la gestión del tributo. Sin embargo, cabe señalar que no todos los tributos pueden ser distribuidos según criterios de territorialidad; y por lo demás, este tipo de financiamiento no resuelve los desequilibrios verticales y horizontales dentro del Estado y de hecho crea muchos problemas cuando es el único criterio utilizado para transferir ingresos a las unidades subnacionales.

La relevancia de esta cuestión fue muy evidente en México, país que había basado tradicionalmente su sistema de descentralización fiscal en la participación de carácter territorial en los impuestos estatales.

En ese país, mientras la recaudación tributaria estaba integrada básicamente por impuestos a la producción y al consumo, y la aportación de PEMEX era baja, el método de distribución tenía una base territorial, según el criterio de que cada entidad federativa debía recibir lo que había contribuido a crear. Sin embargo, la introducción del IVA —difícil de regionalizar— y el alza de los precios del petróleo, que benefició desproporcionadamente a unos estados más que a otros, dio lugar a una importante modificación en la que estuvieron presentes ideas de interdependencia de los estados subnacionales y de equidad. No obstante, se sigue manteniendo algún tipo de partici-

pación territorial, y el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 establece para los estados adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal y que se encuentren coordinados en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, una participación adicional al Fondo General de Participaciones (que equivale de hecho a compartir ingresos fiscales) y una participación del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, cuando colaboren en la recaudación de dicho impuesto.

La Constitución de Brasil prevé también un mecanismo de participación territorial muy importante que afecta sobre todo a los municipios (art. 158), y que la Constitución diferencia perfectamente de las transferencias enunciadas en el art. 159 a las que nos referiremos más adelante. En efecto, a los municipios pertenece, entre otros, el 50% del producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural correspondiente a los inmuebles situados en ellos; el 50% de la recaudación del impuesto del Estado sobre la propiedad de vehículos automotores que hayan obtenido su licencia en su territorio y 25% de la recaudación del impuesto del Estado sobre operaciones relativas a circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicio de transporte interestadual e intermunicipal, y de servicio de comunicación.

En Perú se prevé de esta misma manera entregar a las regiones una participación del impuesto nacional en función de la renta que produce la explotación de recursos naturales en ellas ubicados.

## VI

### Desequilibrios verticales y desequilibrios horizontales

En todos los países más o menos descentralizados se produce lo que se denomina desequilibrio vertical, entendido como las divergencias que pueden existir entre las fuentes de ingreso de los entes autónomos y sus necesidades de gasto. Ese desequilibrio fiscal se corrige mediante transferencias desde el gobierno central a los otros gobiernos territoriales y refleja la dependencia de estos últimos respecto del primero.

En efecto, la práctica demuestra que el volumen de ingresos percibidos directamente por los gobiernos

subnacionales es insuficiente para financiar sus necesidades de gasto. Las subvenciones o transferencias tratan de compensar ese desequilibrio mediante una redistribución de los recursos fiscales disponibles en el conjunto de las administraciones públicas, canalizándolos desde las superiores hacia las inferiores, por entender que éstas, consideradas globalmente, se hallan en una situación de insuficiencia financiera (Castells, 1988, pp. 69-70).

El desequilibrio señalado obedece a dos razones:

la falta de dinamismo de los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, y las crecientes necesidades de gasto concentradas en esos niveles de gobierno. Por consiguiente, el problema del desequilibrio fiscal vertical dependerá en primer lugar de cuál sea la autonomía fiscal obtenida a través de ingresos propios de cada ente descentralizado y de cuál sea la asignación de competencias. Como es evidente, dicho desequilibrio será mayor en países como México, donde el gobierno federal basa sus ingresos en impuestos más elásticos —como son el de la renta y el que se aplica a las ventas— mientras que los estados federados basan sus ingresos propios en los impuestos prediales, y será menor en federaciones como la brasileña, en la que el impuesto sobre la ventas pertenece a los estados federados.

La segunda causa de este desequilibrio —es decir, las necesidades crecientes de gasto— se da en todos los países, pero su efecto dependerá de cuál haya sido la asignación de funciones. En este sentido, por ejem-

plo, la escasa autonomía tributaria de los entes descentralizados mexicanos es manejada mediante la disminución de las obligaciones de los estados y municipios,<sup>5</sup> por lo que los problemas que genera la descentralización fiscal se resuelven con una reducción de la descentralización administrativa.

Junto al problema de desequilibrio vertical aparece también uno de desequilibrio horizontal entre las unidades de gobierno de un mismo nivel (estados federados, regiones o municipios), debido a la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto. En efecto, no todas las unidades poseen la misma renta, o la misma capacidad fiscal, y hay que establecer entre ellas alguna forma de reequilibrio. Para ello se recurre a subvenciones o transferencias equiparadoras destinadas a que las más pobres puedan disponer de niveles de servicios comparables con los de las más ricas. A veces una misma transferencia puede tener por objeto corregir el desequilibrio vertical y el horizontal.

## VII

### Las transferencias: modalidades y propósitos

Decíamos que la forma de resolver los desequilibrios, tanto horizontales como verticales, pasa por las transferencias o subvenciones. Existen muchos tipos de ellas calificadas en función de diferentes criterios. La principal dificultad de dichas clasificaciones es que una misma transferencia puede incluirse en varias tipologías en función de los criterios elegidos.

Una primera clasificación podría realizarse de conformidad con los criterios seguidos para decidir la cuantía global. En este sentido, la cuantía de la subvención puede ser decidida como un porcentaje fijo de los ingresos centrales, cuando se trata de ingresos compartidos entre las administraciones. Este es el sistema de participación en los ingresos, caracterizado porque el importe de la subvención es un porcentaje de los ingresos del Estado. En Perú, por ejemplo, la ley N° 25.193 (30 de enero de 1991) preveía que para el año 1991 se transfiriera a los gobiernos regionales la totalidad de lo recaudado a nivel nacional por concepto de impuestos a la renta y patrimonio. Posteriormente, la Ley Anual de Presupuestos del Sector Público y Sistema Empresarial del Estado para 1991 (ley N° 25.294 del 15 de enero de 1991) precisa lo dispuesto en la ley anterior, de modo que la transfe-

rencia a los gobiernos regionales de los impuestos a la renta se cumplirá en 50% en 1991 y el poder ejecutivo programará el 50% restante para el presupuesto de 1992. Este sería un ejemplo de transferencia a través de participación en los ingresos.

Dejando aparte los supuestos de distribución territorial (en cuyo caso estaremos en presencia, no ya de una subvención sino de un ingreso propio, que en la literatura recibe el nombre de participación en los impuestos y al que nos hemos referido en apartados precedentes), las subvenciones se clasifican atendiendo a si la transferencia se ha asignado sobre la base de una fórmula preestablecida, de manera discrecional o para reembolsar determinados gastos. La distribución por fórmula es en principio más perfecta, porque se basa en criterios objetivos y mensurables y se utiliza mucho en mecanismos como el fondo común municipal de Brasil o el de Chile. Las transferencias discrecionales se utilizan sobre todo para proyectos de infraestructura en muchos países, y pueden basarse en evaluaciones técnicas y objetivas de proyectos

<sup>5</sup> Sobre México véase CEPAL, 1985.

propuestos o en factores eminentemente políticos. No obstante, en algunos países se han utilizado transferencias discrecionales por no haberse resuelto problemas básicos de la distribución de ingresos del Estado. Este es el caso de los Aportes del Tesoro Nacional en Argentina, utilizados desde 1983, momento en que expiró la ley de coparticipación, hasta 1987, año en que se dictó la nueva. En lo posible, es ideal diseñar mecanismos transparentes y rigurosos para otorgar la subvención.

Por último, hemos considerado como categoría independiente las subvenciones destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos —como por ejemplo los que asumen los municipios al hacerse cargo de competencias nuevas como la salud o la educación—, aunque dicho importe puede ser determinado a través de una fórmula o de manera discrecional.

Otra clasificación importante es la que atiende a la condicionalidad o incondicionalidad de la subvención. Convencionalmente se divide a las subvenciones entre las de carácter general o incondicionales, y las condicionales, y estas últimas admiten múltiples clasificaciones en función del grado de condicionalidad. Las subvenciones incondicionales no establecen exigencia de tipo alguno a los gobiernos subnacionales sobre el uso de los fondos. Las transferencias condicionales, por el contrario, restringen el uso de los recursos a determinados sectores o a proyectos específicos, y pueden imponer además algunos otros requerimientos más o menos restrictivos, incluso dentro del sector o del proyecto. Por ejemplo, una subvención destinada al sector salud puede estar condicionada a que los fondos sean gastados en plazas de cama hospitalarias y obligar al gobierno subnacional a demostrar, para tener acceso a la subvención, que es capaz de otorgar un determinado nivel de prestación de servicios primarios de salud. Interés especial tienen las condiciones relacionadas con la recaudación tributa-

ria. Argentina ofrece un buen ejemplo de este tipo de transferencias, ya que para que los gobiernos provinciales tengan derecho a compartir los ingresos deben preparar y poner en marcha un plan de acción financiero con el fin de evitar déficit fiscales. La reforma fiscal que actualmente está en discusión en Venezuela propone en este mismo sentido la coadministración de impuestos nacionales y particularmente del IVA, dejando a los estados la fiscalización de la recaudación y haciendo depender de su eficacia en este aspecto la cantidad de recursos que el gobierno nacional les transfiera por lo que produzcan.

Las subvenciones pueden también clasificarse en fijas o proporcionales, según que su cuantía se establezca como un importe fijo o bien como un porcentaje del gasto realizado por el gobierno subvencionado; esto último introduce una dimensión adicional —la participación de los gobiernos subnacionales en los costos— que puede estimular una mayor austeridad en la formulación del proyecto por parte del gobierno subnacional e incentivar su capacidad fiscal para obtener ingresos propios. Una posibilidad adicional es la de establecer la subvención con tope o sin tope.

Una última categoría que debe ser destacada es la que distingue entre subvenciones niveladoras de aquellas que no tienen esta finalidad. Las subvenciones niveladoras son las que tratan de corregir el desequilibrio fiscal horizontal entre administraciones descentralizadas del mismo tipo.

Todos estos tipos de clasificaciones proporcionan una gran variedad de instrumentos optativos para asignar recursos derivados de la combinación de una o más características, que tienen cada una su propia justificación teórica, sus ventajas y sus desventajas. Nos referiremos a algunas de ellas en relación a su utilización por algunos países de América Latina.

## VIII

### Las participaciones en los ingresos

Este título atiende solamente al origen de los ingresos de la subvención, pero no a la forma cómo ésta después se gasta. Las participaciones en los ingresos se consideran equivalentes a las subvenciones generales, por lo que una de las cuestiones más relevantes que plantea es la falta de vínculo entre la participación en el ingreso y el ingreso efectivamente generado por la

jurisdicción de que se trate. En América Latina dichas participaciones tienen mucha importancia en los países federales, para financiar a los estados subnacionales a través de impuestos centrales, y en la financiación municipal.

El problema que tratan de resolver estas transferencias es el de la insuficiencia financiera de los go-

biernos subnacionales, aunque a veces también responden a algunas consideraciones de equidad entre las diferentes jurisdicciones.

En realidad, todas las transferencias suponen de algún modo una participación en los ingresos de otra administración, pero lo que caracteriza a las que incluimos en este epígrafe es que el monto de la transferencia es fijado como un determinado porcentaje de la recaudación de uno o varios impuestos y después es distribuido entre las jurisdicciones subnacionales sin tener en cuenta el esfuerzo fiscal de cada una, aunque puede establecerse algún incentivo en este sentido.

El sistema tiene su origen en un fondo establecido en 1966 en Estados Unidos: el gobierno federal reservaba un 2% de la recaudación efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas (establecido sobre la base neta y no sobre la cuantía de la recaudación) para constituir un fondo que después se distribuía entre los estados con arreglo a la población respectiva. Desde el punto de vista teórico, se plantea un interesante problema al incluir o no este tipo de ingreso entre aquellos que contribuyen a la autonomía o dependencia del gobierno subnacional. En América Latina esto tiene diversas expresiones: a continuación nos referiremos a algunas de ellas.

En Brasil, la reciente Constitución establece en el artículo 159 un Fondo de Participación de los Estados formado por ingresos federales. Efectivamente, el gobierno federal ha de depositar el 21.5% de la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre productos industriales en dicho fondo de participación estadual, que es distribuido posteriormente por el Consejo de los Estados entre cada uno de ellos. Hay que hacer notar que el porcentaje se calcula sobre la recaudación efectiva de los impuestos (el resultado de aplicar el tipo de gravamen a la base neta) y no sobre la base misma. Para determinar la participación de cada estado en este fondo, se reserva un 85% de él para ser distribuido entre los estados del norte, nordeste y centro-oeste, y el 15% restante para los estados del sur y del sudeste. Esta primera distribución del fondo trata de salvaguardar los objetivos de equidad regional. La redistribución posterior se hace a través de una fórmula que tiene en cuenta la población de los estados y un indicador de capacidad fiscal consistente inversamente proporcional a su ingreso per cápita.

Además del Fondo, la Constitución establece otros dos tipos de participación en el ingreso federal.

Un 3% de la recaudación de los mismos tributos anteriores se reserva para la aplicación de programas de financiamiento al sector productivo de las regiones del norte, nordeste y centro-oeste a través de sus instituciones financieras de carácter regional, de conformidad con los planes regionales de desarrollo. Y un 10% de la recaudación sobre productos industrializados se entrega a los estados y al Distrito Federal en proporción al valor de sus respectivas exportaciones de productos industrializados.

Por último, la Constitución brasileña establece un Fondo de Participación Municipal de características muy similares al establecido para los estados, generado por un 22.5% de la recaudación del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre productos industriales, y que ha de ser distribuido a los municipios teniendo en cuenta su población y su ingreso per cápita.

Una naturaleza parecida tienen el situado constitucional en Colombia y Venezuela y el Fondo General de Participaciones en México, aunque en estos casos la participación no se establece sobre determinados tributos sino sobre el total de los ingresos.

En Colombia, el llamado "situado fiscal", establecido constitucionalmente y recientemente modificado, establece un porcentaje mínimo de los ingresos corrientes de la nación que ha de ser transferido a los gobiernos seccionales (Departamentos), con una destinación a gastos de educación y salud. Los nuevos criterios para su distribución son, entre otros, la población afectada, los objetivos y necesidades básicas en esos servicios, y la eficacia administrativa y el esfuerzo fiscal de estas entidades. Tales criterios también han sido recogidos por la nueva Constitución y las propuestas de reglamentación establecen además la posibilidad de que los servicios de salud y educación se descentralicen hasta el nivel municipal.

En Venezuela se conoce con el nombre de "situado" una partida especial incluida en el presupuesto por mandato constitucional que se distribuirá entre los estados, el Distrito Federal y los territorios federales "en la forma siguiente: 30% de dicho porcentaje por partes iguales, y el 70% restante en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Esta partida no será menor del 12.5 % del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto... La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado" (art. 229 de la Constitución).

Las recientes reformas efectuadas en Venezuela con el fin de acrecentar la descentralización política, administrativa y fiscal han introducido importantes modificaciones en este tema. La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, aprobada en diciembre de 1989, derogó la anterior Ley de Coordinación del Situado y recogió planteamientos más equitativos para su distribución mediante las siguientes disposiciones: i) el situado pasará a constituir una partida del 16% del total de ingresos ordinarios estimados en el presupuesto; tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en 1% hasta alcanzar al 20% anual; ii) en las leyes de presupuestos de los estados se incorporará una partida destinada a las municipalidades, denominada situado municipal, que para 1990 será del 10% del total de los ingresos ordinarios. Tal porcentaje se incrementará anualmente hasta llegar al 20% y se distribuirá de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

México había tenido tradicionalmente un sistema de participación impositiva basado en la recaudación obtenida por cada entidad, el que fue modificado por la Ley de Coordinación Fiscal de 1980. La exposición de motivos de dicha ley aclara así la modificación introducida: "las participaciones no se otorgarán en función de las recaudaciones que se obtengan en cada entidad, sino que se llevarán a un Fondo General de Participaciones, con cargo a todos los impuestos federales, el cual se distribuirá entre las entidades en los términos de una nueva Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios que las entidades que así lo deseen, celebren con la Federación. En dichos convenios se señalarán también las facultades para administrar el impuesto que ejercerán las entidades federativas".

El nuevo sistema se basa principalmente en dos acuerdos concertados entre los estados y la federación: el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa. Para el funcionamiento del sistema se establecieron tres fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal (CEPAL, 1985).

El Fondo General de Participaciones está constituido por el 13% de los ingresos totales anuales que obtiene la federación por concepto de impuestos y derechos sobre los hidrocarburos, la extracción de gas natural y la minería. Para los fines del reparto sólo se tiene en cuenta la recaudación efectiva. En la distribución del fondo, cada estado tiene asegurada una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año anterior, y además un incremento calculado conforme a una fórmula que tiene en cuenta el esfuerzo recaudatorio de los impuestos federales en cada estado. Esta fórmula particular, que incorpora una calificación del esfuerzo fiscal del Estado para determinar la cuantía de la transferencia, permite en alguna medida estrechar la disparidad que entre ingresos y gastos se produce con las participaciones y tiene importancia no solamente económica, sino también política al acrecentar la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.

Se establece además un Fondo Financiero Complementario constituido por el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual con cargo a la federación. Dicho Fondo es distribuido en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad en el Fondo General de Participaciones.

Por último, se crea un Fondo de Fomento Municipal formado sobre la base de diferentes tipos de ingresos, que es distribuido en primer lugar a los estados, con reglas similares a las del Fondo General de Participaciones, y que éstos después distribuyen entre sus municipios de acuerdo a lo que establezcan las legislaturas locales.

En Argentina la nueva Ley de Coparticipación Federal, vigente desde 1988, prevé una primera distribución de los recursos coparticipados de 42.34% al gobierno central y 57.66% a los gobiernos provinciales. Los ingresos compartidos son el IVA, los de ganancias, capitales, combustibles y otros menores. La distribución posterior entre provincias tiene en cuenta criterios territoriales más que poblacionales, pero prevé mayores transferencias a las áreas en que se concentran más familias pobres.

## IX

### Transferencias destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos

Otras transferencias que tienen mucha importancia en América Latina son aquellas destinadas a reembolsar el importe de determinados gastos. La fórmula es muy útil, sobre todo en los inicios de los procesos de descentralización, porque permite que se transfiera una determinada competencia a un nivel subnacional, traspasándole al mismo tiempo los recursos necesarios para hacer frente a ella, lo que en principio permite equilibrar a la vez el presupuesto nacional —que se desprende de la competencia a la vez que transfiere los recursos— y el del ente descentralizado.

Este es, por ejemplo, el procedimiento previsto en la Ley de Descentralización venezolana de 1989, que contempla el traspaso de cada competencia junto con el de la asignación presupuestaria que el gobierno central dedica a la prestación del servicio en cuestión. Un procedimiento similar se ha utilizado con relativo éxito en Chile para el traspaso a los municipios de determinadas competencias en materia de salud y educación (Castañeda, 1990).

En Chile, en el sector de educación, se iniciaron en 1980 importantes reformas que preveían, entre otras modificaciones, la transferencia de escuelas de los niveles preescolar, primario y secundario a las municipalidades. Para ello se transfirió la infraestructura de las escuelas a las municipalidades con arreglo a un convenio especial denominado comodato. El dinero para pagar a los profesores fue transferido desde el Ministerio de Educación a las municipalidades; además, ese ministerio subvenciona a las municipalidades para los gastos de educación, calculados éstos por una fórmula fijada en función de cada estudiante matriculado. En materia de salud, en 1981 se inició igualmente el traspaso de los centros y consultorios de salud a las municipalidades con un mecanismo de financiamiento consistente en el pago

a las municipalidades de la atención prestada, a través de un sistema de Facturación por Atención Prestada por las Municipalidades (FAPEM). El FAPEM es un sistema de pago anticipado y de reembolso que incluye quince categorías de servicios de atención primaria, cada una de las cuales tiene un valor que cubre los gastos por concepto de bienes y servicios, personal y mantención.

Un sistema parecido se estableció en Brasil para el sistema de salud, aunque a nivel estadual; pero, a diferencia del anterior, la cuantía de la subvención no es fijada a través de una fórmula, sino por convenio. Recientemente se creó en ese país un Sistema Unico de Salud (SUS), con la transferencia a los estados y municipios de las unidades básicas y los hospitales regionales, así como de los médicos y funcionarios del sistema (aunque éstos siguen pagados por el gobierno federal). La distribución de los recursos del SUS se efectúa a través de un sistema de planificación integrada, que hace una estimación de las necesidades para cubrir la atención médica y las inversiones en cada distrito sanitario. La estimación se realiza sobre la base de un perfil epidemiológico del distrito, el número de internamientos o consultas médicas del año anterior, la red física instalada (pública o privada) y otras variables. Los planes de los distritos sanitarios son consolidados en cada estado que prepara su plan de acción, y enviados a la dirección del SUS nacional. Los montos asignados a cada estado se deciden en reuniones entre los secretarios estaduais y el Ministerio de Salud (Brakarz, 1991).

Este tipo de transferencias se caracteriza por una gran dependencia de la administración central y por su alto grado de condicionalidad, ya que los fondos recibidos han de destinarse al uso previsto.

## X

### Transferencias nivelatorias o perecuatorias

Aunque algunas transferencias por participación en los ingresos suelen incluir entre sus motivaciones algunas consideraciones de equidad, la mayoría de los sistemas de financiación de entes descentralizados establecen algún tipo de transferencia especial para que los entes más ricos transfieran recursos a los más pobres, con la finalidad de asegurar un nivel mínimo de servicios públicos y de solidaridad entre los diferentes espacios territoriales de la nación. Aunque algunos de estos objetivos pueden ser previstos en mecanismos como los de participación en los ingresos, no se descarta establecer transferencias adicionales con este propósito. En Venezuela, por ejemplo, las reformas sobre previsión fiscal incluyen no solamente la reforma del situado constitucional, sino también la creación de un Fondo de Solidaridad Interregional.

Los criterios para establecer este tipo de transferencias son muy variables, pero básicamente apuntan a extraer recursos de las administraciones más ricas para entregarlos a las más pobres.

El Fondo Común Municipal en Chile participa de estas características, pues supone una importante transferencia desde las comunas más ricas y del presupuesto estatal a las comunas más pobres, para las cuales de hecho constituye principal fuente de financiación.

Este Fondo está compuesto por los siguientes recursos (DL 3063 Ley de Rentas Municipales):

- i) 60 % del impuesto territorial recaudado en

cada comuna (el 40% restante queda entre los recursos propios de la comuna del contribuyente).

- ii) El aporte fiscal que determine la ley de presupuesto del sector público.
- iii) 50% de lo recaudado por permisos de circulación de vehículos.
- iv) 45% de lo recaudado por patentes comerciales en la comuna de Santiago.
- v) 65% de lo recaudado por patentes comerciales en las comunas de Providencia y Las Condes.

Los recursos del Fondo se distribuyen entre las comunas del país de acuerdo a los siguientes criterios:

- i) 10% en proporción directa al número de comunas.
- ii) 20% en proporción directa a la población de cada comuna.
- iii) 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna.
- iv) 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

La ley señala además que las municipalidades deben destinar los recursos procedentes de este Fondo preferentemente a crear, mantener y prestar servicios a la comunidad local.

## XI

### Conclusiones

El tema de la descentralización fiscal, o el de la financiación de las administraciones subnacionales, tiene carácter de instrumental con respecto a la descentralización. Esta requiere decisiones políticas y administrativas acerca de cuál va a ser la organización del Estado y de la administración pública de un país; una vez iniciado el proceso, o al menos una vez diseñado el modelo de organización pública, el

financiamiento de la descentralización adquiere gran trascendencia, pues habrá que resolver cómo las administraciones descentralizadas han de financiar las competencias transferidas. La descentralización política y la administrativa pueden fracasar si no van acompañadas de un proceso paralelo de descentralización fiscal. Por otra parte, la descentralización es a veces justificada por motivos financieros, como el

de eficiencia en la asignación de los recursos públicos dentro del Estado, de modo que debe ser estudiada y analizada al examinarse los temas políticos y administrativos.

No existe una correspondencia exacta entre la descentralización administrativa de funciones y la autonomía fiscal en el sentido de que las competencias transferidas tengan que financiarse con recursos de las administraciones subnacionales. La relación entre una y otra dependerá desde luego del propio proceso de descentralización. No obstante, la falta absoluta de sincronización entre una y otra pone en peligro la viabilidad del proceso descentralizador en su conjunto, ya que la inexistencia de autonomía fiscal conlleva en alguna medida una menor autonomía política y administrativa. La madurez de un sistema descentralizado de competencias administrativas exigirá un alto grado de autonomía fiscal.

Para los efectos de la autonomía del ente descentralizado habrá que tener en cuenta no solamente la capacidad de éste de financiarse con ingresos propios, sino también la de decidir acerca del gasto realizado con ingresos procedentes del Estado. Hay diferentes tipos de ingresos del ente subnacional que proceden de la administración central. En general el ente sólo es autónomo, desde el punto de vista del gasto que realiza, cuando se financia con recursos propios o cuando lo que recibe corresponde a participaciones en los ingresos del Estado o a transferencias automáticas, predecibles y no condicionadas.

La financiación de los entes descentralizados basada en un sistema de imposición propio resulta siempre muy reducida en América Latina, donde por el contrario existe un alto grado de dependencia financiera, ya que los recursos se obtienen en su mayor parte del ente central. La dependencia será mayor o menor según las características de la fuente financiera. En general, la no financiación con recursos propios hace que los gobiernos subnacionales caigan fá-

cilmente en la irresponsabilidad fiscal, ya que no soportan el costo político de establecer tributos, y que la administración central tienda a que esa dependencia sea alta, tratando de controlar a la administración subnacional a través del otorgamiento de transferencias condicionadas a ciertos gastos.

En todo caso, las transferencias desde la administración central son siempre necesarias porque la financiación con recursos propios en todo o en parte genera desequilibrios, bien por la diferencia entre las fuentes de ingreso de los gobiernos autónomos y sus necesidades de gasto (desequilibrios verticales), bien porque entre las unidades de gobierno de un mismo nivel no se corresponde su capacidad de ingreso y de gasto (desequilibrio horizontal).

Entre los ingresos propios, entendidos como aquellos establecidos por el ente subnacional en su propio territorio en forma paralela o complementaria a los tributos nacionales, y las transferencias condicionadas, que son aquéllas en que la administración central toma decisiones importantes sobre el mismo gasto, existe una amplia gama de instrumentos de financiación. Estos tienen importantes efectos en las administraciones subnacionales y todos ellos son utilizados en América Latina con diferentes finalidades, de modo que en cada país el sistema aplicado es una especie de mixtura de varias formas de financiación. Entre tales instrumentos se encuentran, por ejemplo, los rendimientos de impuestos estatales que son percibidos por el ente subnacional según criterios de territorialidad (y por lo tanto según su capacidad fiscal), lo que refuerza la autonomía fiscal del ente; las participaciones en impuestos por conceptos distintos de la territorialidad, que resuelven de manera eficiente el tema de los desequilibrios aunque desvinculan el origen del ingreso del gasto realizado, y las transferencias de distinto tipo, condicionadas o no, destinadas también a financiar los desequilibrios, pero que permiten un mayor control de la administración central.

### Bibliografía

- Banco Mundial (1988): *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*, Washington, D.C.  
 — (1990): *Argentina. Provincial Government Finances*, Washington, D.C.  
 Brakarz, J. (1991): Aspectos institucionales de la descentralización. Soluciones gerenciales y modelos innovadores de organización de funciones públicas en Latinoamérica, trabajo presentado al seminario internacional Descentralización y Desarrollo en América Latina, Santa Cruz, Bolivia, diciembre, mimeo.

- Campbell, T. (1991): Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latinoamericanos: estrategias nacionales y respuesta local en la planificación, gastos y administración, Informe, N° 5, Departamento Técnico para América Latina y el Caribe, julio.  
 Castañeda, T. (1990): *Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los '80*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).  
 Castells, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel.

- \_\_\_\_\_(1991): Suficiencia, autonomía y equidad, *El país*, Madrid, 5 de noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985): *Las relaciones tributarias entre los diversos niveles de gobierno de un sistema federal. El caso de México (LC/MEX/R.7)*, Santiago de Chile, 29 de marzo.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1991): *Proceso de descentralización en Venezuela*, Reporte de avances, Caracas, CLAD, julio.
- De la Cruz, Rafael (1989): *La descentralización en Venezuela: un reto para la gestión del Estado. Antecedentes y perspectivas*, documento de la COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Venezuela)/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Proy.VEN/89/501.
- Giménez, A. (1979): Introducción, *Financiación de las autonomías*, Madrid, Blume.
- Morgan, M.T. (1991): Panorámica conceptual de la descentralización, trabajo presentado al seminario internacional Descentralización y Desarrollo en América Latina, Santa Cruz, Bolivia, diciembre, *mimeo*.
- Musgrave, R. (1991): *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw Hill.
- Sevilla Segura, José (1991): La financiación de las comunidades autónomas. El problema, *El país*, Madrid, 3 de octubre.
- Shah, Anwar (1990): *The New Fiscal Federalism in Brazil*, Policy, Research, and External Affairs Working Papers, N° 557, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Suárez Pandello, J. (1988): *Experiencias internacionales de financiación local*, Madrid, MAP.

# Migración intrarregional

## *de mano de obra calificada*

---

**Jorge Martínez Pizarro**

*Consultor en el marco del  
Convenio Centro Latinoameri-  
cano de Demografía -  
Universidad Academia de  
Humanismo Cristiano.*

Tradicionalmente, la inquietud por la migración internacional de recursos humanos calificados se ha centrado en su orientación hacia países industrializados, es decir, en lo que se ha dado en llamar "éxodo intelectual". Sin embargo, la migración de dicho segmento de la fuerza de trabajo se da también dentro de la región. Esta migración "horizontal" se analiza aquí brevemente, pasando revista a los factores que la han determinado, sus posibles consecuencias, las características que asumen las corrientes de migrantes calificados y la relación entre lo que se observa en algunos países y la actitud oficial de los gobiernos. De este examen se desprende que la emigración de recursos humanos calificados, cualquiera sea su destino, es siempre una pérdida para los países en desarrollo, por su alto valor social y costo económico, y que es preciso estudiar a fondo este fenómeno a nivel intrarregional.

# I

## Introducción

Alrededor de los años sesenta la emigración de profesionales y técnicos —o mano de obra calificada— hacia los países industrializados comenzó a preocupar a los países en desarrollo, y desde entonces ha dado origen a numerosos estudios y a reiterados debates en foros internacionales. La emigración de estos grupos, sobre todo cuando es permanente, plantea una situación distinta a la que deriva de la salida de otros segmentos de la fuerza de trabajo, puesto que significa la pérdida de recursos humanos valiosos, de alto costo e indispensables tanto para elevar el bienestar de la población como para avanzar en el campo de la salud, la investigación científica, la tecnología y la cultura. Esto confiere un carácter singular a los estudios sobre la migración de mano de obra calificada.

Tal migración, percibida generalmente como un “problema” para los países en desarrollo, fue vista como parte de las desiguales relaciones económicas de éstos con los países industrializados. Esta percepción se reflejó en las denominaciones de éxodo intelectual o de fuga de cerebros, que sugerían una suerte de subsidio indirecto de los países pobres a los países ricos.

En América Latina, el éxodo intelectual ha conitado gran interés, principalmente por la fuerte inmigración latinoamericana en Estados Unidos. En el debate, ese éxodo pasó a considerarse componente distintivo de uno de los principales patrones de migración internacional en la región: la emigración hacia Estados Unidos.

En general, el estudio del fenómeno se centró de partida en sus posibles consecuencias, ante la necesidad de evaluar sus efectos sobre el bienestar social y económico de los países de origen, y sólo con posterioridad ha considerado los factores que lo desencadenan. Por distintas razones, los estudios han prestado escasa atención a las migraciones entre países en desarrollo. No obstante, de esos mismos estudios se desprende la necesidad de incorporar al tema la mi-

gración de mano de obra calificada que ocurre entre esos países. Al respecto, cabe señalar algunas inquietudes en relación con los países de América Latina, a las que se buscará responder en este trabajo.

En primer lugar, la emigración de un recurso humano calificado que es considerado valioso para un país en desarrollo parece significar una pérdida social y económica, cualquiera sea el destino del emigrante; por lo tanto, el interés por estudiar la migración de mano de obra calificada en sus causas y consecuencias podría extenderse a aquélla entre países en desarrollo, y no circunscribirse meramente al éxodo intelectual hacia los países industrializados. En segundo lugar, es preciso conocer mejor la migración de recursos humanos calificados entre los países latinoamericanos, con sus posibles rasgos específicos, y las características y magnitud de las corrientes de migrantes calificados. En tercer lugar, es fundamental cotejar los aspectos anteriores con las actitudes oficiales de los gobiernos frente a la migración internacional para saber en qué medida la preocupación por la migración de mano de obra calificada entre los países de América Latina se ha sumado a la inquietud por el éxodo intelectual hacia países desarrollados, así como para comprobar si en realidad se han buscado soluciones al problema general de la emigración de recursos humanos calificados y para conocer cuánto corresponde lo que se observa en algunos países con la respuesta que ofrecen sus gobiernos.

Con miras a enfrentar tales inquietudes, este artículo pasa revista a los principales aspectos de la migración internacional de mano de obra calificada entre los países de América Latina, analiza sus causas y consecuencias, y hace algunos alcances teóricos sobre la importancia de esta migración y la actitud que han tenido los gobiernos a través de las reacciones oficiales ante la migración internacional y, en particular, ante la de mano de obra calificada dentro de la región.

■ El presente artículo está basado en parte del trabajo original del autor (Martínez, 1992) correspondiente a su tesis en el Programa

de Maestría en Población y Desarrollo 1988, del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

## II

### La migración internacional de mano de obra calificada entre países en desarrollo

En general, la migración de mano de obra calificada —es decir, de población de altos niveles educacionales— desde países en desarrollo ha causado preocupación por su concentración en los países industrializados como lugar de destino (éxodo intelectual).<sup>1</sup>

A diferencia del “éxodo intelectual”, la migración de mano de obra calificada entre países en desarrollo es de carácter horizontal, es decir, se da entre países de similar inserción económica, algunos de los cuales tienen un desarrollo relativo mayor que se traduce, por ejemplo, en mejores servicios sociales (como salud y educación) o en el avance de sectores económicos específicos, y posiblemente en más ofertas de empleo y mejores remuneraciones. Naturalmente, las coyunturas sociales, económicas y políticas pueden influir en las tendencias migratorias a lo largo del tiempo, pero difícilmente llegan a revertirlas.

Es un hecho irrefutable que los países en desarrollo tienen que utilizar plenamente sus recursos humanos calificados para promover el bienestar social y económico (CELADE, 1977). Para ellos, por lo tanto, la emigración de esos recursos constituye un problema cuya gravedad dependerá, entre otras cosas, de la magnitud y características (selectividad, permanencia, especialidades involucradas) de las corrientes de emigrantes, por un lado, y de la disponibilidad interna de esos recursos, por otro. Pero aun si la magnitud es pequeña con relación a la disponibilidad interna, el problema sigue presente por consideraciones que se verán más adelante.

#### 1. Los factores determinantes y los niveles en que operan

Distinguir entre los distintos niveles en que operan

<sup>1</sup> Aquí no se tratará un aspecto más general que puede ser de gran interés a futuro, esto es, la movilidad internacional de la población, hecho que incluye la circulación de personas. Este fenómeno daría cuenta de las nuevas modalidades de movilidad que se esperan en los próximos años, en virtud, entre otros factores, de la apertura creciente de los mercados nacionales, así como del comportamiento de diversos agentes económicos involucrados en un contexto de globalización de la economía. Véase al respecto Pellegrino, 1992.

los factores determinantes de la migración de mano de obra calificada permite ordenarlos para comprender mejor el modo en que actúan tanto en los países de origen como en los países de destino. Atribuir el fenómeno a la sola acción de fuerzas internacionales generalizadas equivale a desestimar las decisiones individuales y dejar sin explicación la no emigración de otros grupos calificados con similares características.

La relación entre los diferentes niveles de causalidad estaría dada por las condiciones que imponen los factores estructurales a procesos más específicos que operan paralelamente. En un trabajo originalmente enfocado al éxodo intelectual, Portes (1977, pp. 351-369) ha distinguido entre los factores determinantes a nivel internacional (primarios), a nivel estructural interno (secundarios) y a nivel individual (terciarios).

Los factores primarios serían las diferencias que se establecen a nivel político y económico mundial entre los países centrales y los dependientes. Dentro de América Latina esas diferencias se expresan en la existencia de algunos países que actúan como “subcentros” y otros como “subdependientes”, en el marco de una inserción económica dependiente en el ámbito mundial. Las desigualdades en las modalidades de acumulación y desarrollo de las fuerzas productivas bajo condiciones de dependencia más o menos similares llevan a una autonomía relativa de los subcentros en el manejo de recursos productivos y les dan acceso preferencial a posiciones de mayor rango. Se establecen así algunos polos de atracción que concentran la inmigración intrarregional y la localizan dentro de espacios nacionales específicos. En el caso de la migración horizontal, los determinantes primarios tienen una particularidad: operan a través de asimetrías menos marcadas que entre países centrales y dependientes.

Vemos de este modo que la migración horizontal de mano de obra calificada está determinada, a nivel primario, por el ordenamiento intrarregional en virtud del cual algunas economías se subordinan a los intereses y prioridades de otras, por lo general más fuer-

tes o más desarrolladas, a través de la presencia en ellas de ventajas tales como remuneraciones más atractivas, mejores medios técnicos para el desarrollo profesional, mayor reconocimiento social, condiciones de vida menos restrictivas y mayor estabilidad política, y también a través de la operación en mayor escala de empresas transnacionales. Las ventajas no son más que los llamados "diferenciales de preferencia" (Oteiza, 1971, citado en CID, 1981; también Portes, 1977, pp. 351-369). Aquellos países con mayores ventajas son los que, a través de los instrumentos de una política inmigratoria, estarían en condiciones de complementar la acción de los diferenciales de preferencia, para atraer hacia determinados sectores económicos.

Sin embargo, estos factores primarios no explican por sí solos la migración, ya que de hacerlo los países con todas o muchas de esas ventajas no sufrirían una emigración importante hacia otros países de la región, cosa que sí sucede. En otros términos, los factores primarios tienen que ver básicamente con la inmigración a un país y sugieren la presencia simultánea en él de varias de esas ventajas durante algún lapso prolongado.

Lo que ocurre entonces es que en el proceso migratorio operan también otros factores, siempre dentro del marco del orden internacional y en especial del intrarregional. Son los procesos internos de los países que sufren una emigración importante los que constituyen los factores secundarios de la migración de mano de obra calificada; tienen que ver con la emigración desde los países de origen y se suman a los diferenciales de preferencia para impulsar la migración.

Tales condiciones internas de los países afectados serían básicamente el desequilibrio entre la capacidad de producir recursos de alta calificación y la capacidad de absorberlos, desequilibrio que está presente incluso en sociedades avanzadas (Portes, 1977, pp. 351-369). Según un estudio del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) no se trataría sólo de un superávit de recursos calificados producidos por la dinámica del sistema educacional, sino principalmente de limitaciones del sistema productivo para emplear esos recursos y, paradójicamente, de reiterados y agudos déficit en áreas de vital importancia para el desarrollo económico y social, como los servicios médicos o la investigación científica y tecnológica (CELADE, 1979, pp. 5-37).

La situación de desequilibrio ha sido descrita como una "tensión estructural" (Hoffman-Nowotny,

1983; Portes, 1977, pp. 351-369) que afectaría diferencialmente a los grupos calificados: el sistema educativo del país estaría orientado a la formación de recursos para un nivel de desarrollo inexistente. Se daría así el absurdo de que al elevar los niveles de preparación académica los países contribuirían a promover la emigración (Kidd, 1967, citado por Portes, 1977, pp. 351-369). Esta surgiría para restablecer el equilibrio entre lo que los profesionales pueden ofrecer y lo que la estructura productiva demanda, como una forma de reducir la tensión estructural y la anomia que se generaría en los individuos.

En algunos casos las tensiones estructurales se ligan a falta de oportunidades, mientras en otros esto se combina con desequilibrios entre las oportunidades y el alto nivel de preparación recibida. En otras palabras, los profesionales de los países más pobres emigran principalmente buscando empleo, mientras que los profesionales de los países en posición internacional más aventajada emigran buscando ya sea empleo, ya sea mejores oportunidades, que correspondan a su alto nivel educativo. En cualquiera de estos casos se estaría en presencia de presiones emigratorias.

De lo anterior se desprende que en un contexto de mayor desarrollo relativo se tendería a una más alta selectividad en los emigrantes y al mismo tiempo habría inmigración. Un país más desarrollado que otros puede atraer gran número de profesionales, pero a la vez puede expulsar a los suyos en forma significativa, por su propia tensión estructural.

La identificación de los factores de rechazo ligados a las tensiones estructurales como determinantes secundarios da mayor luz sobre las causas de la migración de mano de obra calificada, pero no aclara por qué algunos individuos no emigran. La respuesta debe buscarse necesariamente en factores que actúan a nivel del individuo, y que permiten complementar la comprensión del fenómeno; ellos son los factores terciarios.

Entre los factores individuales o terciarios se hallan, por ejemplo, el nivel de las remuneraciones, la situación familiar y los estímulos a la profesión que determinarán finalmente la decisión de emigrar (Portes, 1977, pp. 351-369). Se trata de variables relacionadas con el tipo y nivel de preparación profesional y con las relaciones sociales del individuo. En términos simples, puede decirse que en una determinada especialidad, mientras mejor sea la capacitación, menores las obligaciones familiares y más grande el estímulo interpersonal, mayores serán las posibilidades de emigrar.

En síntesis, como muestra el cuadro 1, los tres

niveles de causalidad considerados en forma conjunta ayudan a comprender la migración horizontal de recursos humanos calificados, comenzando por la particular operación de los factores primarios entre países económicamente dependientes. Importante es que las políticas para enfrentar en forma eficaz la

emigración sean viables, lo que supone centrar su acción en los procesos internos o tensiones estructurales que inducen la expulsión de recursos humanos valiosos, esto es, en buscar un equilibrio cualitativo y cuantitativo básico entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada.

CUADRO 1

**Migración horizontal de recursos humanos calificados:  
factores determinantes**

Factores	Primarios	Secundarios	Terciarios
Nivel	Internacional	Interno	Individual
Características	Diferencias en el ordenamiento político y económico horizontal (diferencias de preferencia)	Desequilibrios entre producción de recursos calificados y capacidad de absorberlos (tensiones estructurales)	Tipo y nivel de preparación profesional, contexto de relaciones sociales (decisiones individuales de emigrar)

Fuente: Elaboración del autor.

## 2. Las pérdidas globales

En general, las consecuencias de la emigración de mano de obra calificada pueden considerarse pérdidas sociales y económicas para los países en desarrollo, en los cuales la plena utilización de sus recursos humanos calificados (que se requieren con urgencia, pero que paradójicamente no tienen demanda efectiva en el sistema productivo) es una condición básica para promover el bienestar social. Esto es inalterable, cualquiera sea el país al que se dirijan los emigrantes.

Los efectos globales de la emigración no deben medirse ni juzgarse sólo por el número de emigrantes, ya que éste puede aparecer insignificante e inducir a diagnósticos incorrectos. El problema mayor está vinculado a las características de los que emigran y el tipo de trabajo que realizan, ya que su salida puede llevar al desaparecimiento de una especialidad (Rodríguez, 1982). Por ello, las consecuencias son principalmente sociales y económicas, y están dadas por la pérdida de recursos humanos de alto costo y valiosos para el desarrollo.

Ante todo, y con independencia del lugar de destino del emigrante, existe siempre una pérdida de la

inversión que se esperaba recuperar con el aporte del individuo a la sociedad, pérdida cuantificable a través de los costos directos de la educación (Chaparro, 1971). Esto es de mayor gravedad si se trata de una emigración permanente o de largo plazo y si se trata de profesiones cuyos costos de formación son superiores al promedio.<sup>2</sup>

Otro efecto global es la pérdida de recursos productivos: el recurso humano que emigra no podrá ser utilizado por el país que lo formó, y esto implica un deterioro de la capacidad productiva (De Sierra y Petrucci, 1979). Según Chaparro (1971), este problema ha sido enfocado desde dos puntos de vista: el de las contribuciones de liderazgo, creatividad y dinamismo propias de las personas de mayor calificación, y el de los servicios que éstas pueden suministrar, especial-

<sup>2</sup> En verdad, en el caso de la emigración hacia países industrializados la pérdida neta debería derivarse de las ayudas internacionales de tipo compensatorio y de los probables efectos positivos (remesas), entre otros factores. También debería contabilizarse de alguna forma la recuperación de la inversión que implicaría algunos años de labor en el país de origen, con posterioridad al egreso de los centros de formación y antes de emigrar.

mente en algunas ocupaciones consideradas estratégicas.

Como señala este autor, la emigración suele tener un alto componente de especialidades con déficit de personal (como la investigación científica y tecnológica), coincidiendo habitualmente con las ocupaciones más "modernas" demandadas por países aventajados.

Estos antecedentes permiten concluir que el problema de la emigración de mano de obra calificada es tanto cuantitativo como cualitativo. Puede decirse que

las mayores pérdidas sociales y económicas las sufrirían los países con menor desarrollo relativo, con menor disponibilidad interna de recursos humanos y con flujos emigratorios de alta selectividad, cuyos emigrantes se concentren en especialidades cruciales, se hallen en edades de máximo rendimiento intelectual y permanezcan un largo período en el país de destino. Estas pérdidas se agudizarían si el número de emigrantes fuese importante, sostenido en el tiempo y con escasa proporción de retorno.

### III

## Las corrientes migratorias de mano de obra calificada dentro de América Latina

En general, en la región se ha dado gran difusión a uno de los aspectos distintivos de la migración intrarregional: la presencia de un gran número de migrantes sin calificación entre países limítrofes, muchos de ellos indocumentados; destacan en especial los colombianos en Venezuela y los paraguayos, chilenos y bolivianos en Argentina, con altas cifras absolutas. En forma paralela, el llamado éxodo intelectual hacia Estados Unidos (que forma parte de la migración a ese país) ha causado preocupación, por el gran número de latinoamericanos calificados presentes en ese país y, obviamente, por las implicaciones sociales y económicas del fenómeno.

Estos antecedentes sugieren que la migración intrarregional no incluye sólo personas sin calificación y que al éxodo intelectual de latinoamericanos hacia Estados Unidos cabría añadir la migración intrarregional de mano de obra calificada. Esto permite apreciar la importancia de estudiar la migración horizontal.

#### 1. La información y sus fuentes

El estudio de los movimientos intrarregionales de migrantes calificados, como etapa básica en el diagnóstico de la migración horizontal, sólo puede efectuarse en la actualidad mediante el uso de la información que brindan los censos de población. La información censal sobre los profesionales, técnicos y afines migrantes abarca la población extranjera presente en un país y que proviene de distintos países (inmigrantes), lo que por extensión permite conocer

la población nacida en un país y que está presente en los otros que captaron la información sobre población extranjera (emigrantes). La población extranjera es, en general, aquella población residente en el momento del censo en un país distinto al de su nacimiento y que ha sido captada por la pregunta sobre el lugar de nacimiento.

Los migrantes así considerados están dados por el acervo de inmigrantes en un país, es decir, por el total de inmigrantes sobrevivientes llegados a un país; con este dato puede estimarse el total aproximado de emigrantes salidos de su país de nacimiento a lo largo del tiempo (excluidos los retornados) y que fueron censados en los países que realizaron censos en fechas más o menos cercanas. Conviene tener presente entonces que cuando se alude individualmente a un flujo o corriente migratoria en realidad se estará empleando datos de distintos flujos o corrientes.

La información utilizada aquí corresponde a los censos de los años setenta y ochenta en América Latina, y a algunos antecedentes de los censos de Estados Unidos en ambas épocas. Se han empleado datos del Programa de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), del CELADE, cuyo propósito es reunir antecedentes de los latinoamericanos presentes en países distintos al de su nacimiento, básicamente de la región, captados en los censos de población.

Respecto a los datos cabe hacer ciertas reservas relativas a la falta de simultaneidad cronológica, el lugar de calificación del migrante, la permanencia

del mismo en el país receptor, la indefinición del status de refugiado<sup>3</sup> y la diferente calidad de la información. En lo referente a la disponibilidad de datos, el IMILA tiene, para los censos tanto de los años setenta como de los ochenta, tabulaciones detalladas sobre once de los veinte países latinoamericanos considerados por el Programa; de aquéllos sólo siete están representados en ambas fechas. Esto significa que no es posible conocer la totalidad de los emigrantes de los distintos países, lo que afecta en alguna medida la comparación con la migración hacia Estados Unidos.

## 2. La situación según los censos de los años setenta y ochenta

Si se compara el total de emigrantes intrarregionales calificados con el total de emigrantes latinoamericanos calificados presentes en Estados Unidos, se observa una mayor proporción de estos últimos que de los primeros en las fechas de referencia: 64% contra 36% alrededor de 1970 y 65% contra 35% alrededor de 1980 (cuadro 2). Esto coincide con la percepción general que se tiene sobre la importancia cuantitativa del éxodo intelectual latinoamericano

hacia ese país del norte, de manera que casi no es novedad. Lo que sí llama la atención es la significativa proporción de cubanos y mexicanos presentes en Estados Unidos, lo que también se observa en la migración global hacia ese país; pero como esas corrientes de emigrantes responden a situaciones muy particulares, no es del caso analizarlas en este estudio. Otra forma de apreciar los flujos es entonces la de excluir a cubanos y mexicanos presentes en Estados Unidos. La comparación arroja así un resultado distinto: los emigrantes calificados intrarregionales superan a los que se dirigen a ese país: 55% contra 45% en ambas épocas (cuadro 2), lo que se traduce en importantes corrientes que se concentran en la región, considerando sólo once países latinoamericanos.

Entre las corrientes principales de emigrantes calificados con mayor concentración en la región se hallan las de paraguayos, uruguayos, bolivianos, chilenos y colombianos, en ese orden, que a su vez están presentes sobre todo en dos países (Argentina y Venezuela). Alrededor de 1980 estas corrientes constituyeron más de la mitad de los emigrantes intrarregionales (Martínez, 1992). El gráfico 1 muestra los principales flujos de emigrantes en términos absolutos, por país de destino; entre ellos destacan aquellos que

CUADRO 2

### América Latina: Profesionales, técnicos y afines emigrantes dentro de la región y hacia Estados Unidos, presentes alrededor de 1970 y 1980

Región de presencia	Alrededor de 1970 <sup>a</sup>		Alrededor de 1980 <sup>b</sup>	
	Nº	%	Nº	%
América Latina	39 404	35.6	73 646	34.8
EE.UU.	71 195	64.4	138 002	65.2
<b>Total</b>	<b>110 599</b>	<b>100.0</b>	<b>211 648</b>	<b>100.0</b>
América Latina	39 404	54.9	73 646	54.7
EE.UU. (excluidos cubanos y mexicanos)	32 401	45.1	60 999	45.3
<b>Total (excluidos cubanos y mexicanos en EE.UU.)</b>	<b>71 805</b>	<b>100.0</b>	<b>134 645</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Martínez, 1992.

<sup>a</sup> Se incluyen once países que realizaron censos (Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) para el total de extranjeros presentes con relación a los veinte países considerados en el Programa de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) del CELADE.

<sup>b</sup> Se incluyen once países que realizaron censos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela) para el total de extranjeros presentes con relación a los veinte países considerados en el Programa IMILA del CELADE.

<sup>3</sup> Para dar una idea, en los años setenta habrían emigrado dentro de la región alrededor de 100 000 personas por razones políticas, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM). Véase CID, 1981.

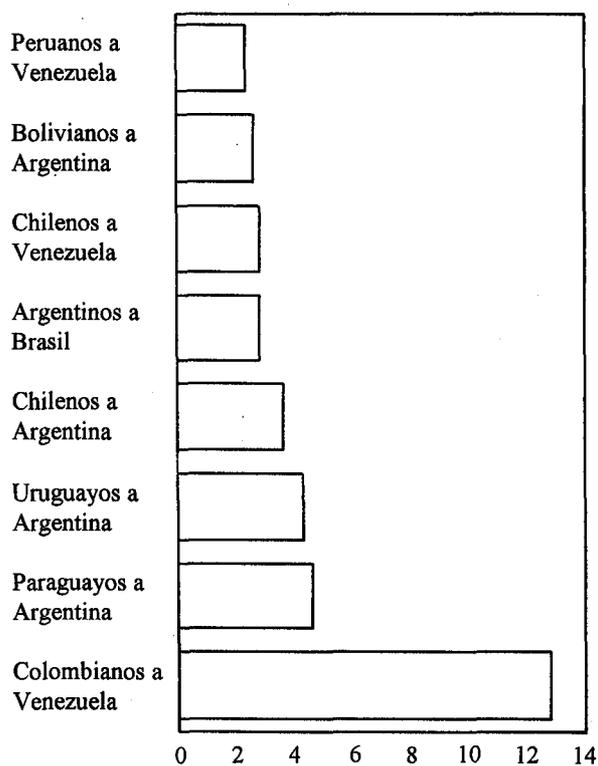
se dirigen a Argentina, Venezuela y, secundariamente, a Brasil.

Quizás lo más sobresaliente, a nivel descriptivo, es verificar que existe una conexión entre la composición del personal calificado en la pobla-

GRAFICO 1

**América Latina: Principales corrientes de profesionales, técnicos y afines emigrantes dentro de la región, presentes alrededor de 1980.**

(Miles de personas)



Fuente: Jorge Martínez P., *La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina*, LC/DEM/G. 126, serie A, N° 275, Santiago de Chile, CELADE, 1992, octubre.

ción económicamente activa (PEA) y el factor distancia entre el país emisor y el receptor; así lo ilustra el caso de chilenos y peruanos en Venezuela, argentinos en Brasil y otras corrientes menores. En general, a mayor distancia, más elevada es la proporción de mano de obra calificada entre los migrantes activos.

El cuadro 3 muestra que Venezuela, Argentina y Brasil, en este orden, reciben los flujos migratorios más numerosos dentro de la región, destacando los de inmigrantes colombianos hacia el primero; de paraguayos, uruguayos y chilenos hacia el segundo, y de argentinos y chilenos hacia el tercero. Se trata, en su mayoría, de inmigrantes provenientes de países limítrofes. En Venezuela los inmigrantes calificados son

una proporción significativa del personal profesional y técnico de ese país (cerca de 7%).

Con respecto a los países de origen, el cuadro 4 señala que Colombia, Chile y Argentina, en ese orden, han generado las mayores cantidades de emigrantes. Colombia y Chile presentan las proporciones más significativas de profesionales, técnicos y afines emigrantes en relación con sus totales nacionales. Los emigrantes colombianos no sólo se concentran en la región, sino que específicamente en Venezuela. Los emigrantes chilenos se dirigen principalmente a Argentina, aunque en forma menos acentuada.

La emigración es también importante en otros países de la región, como los de Centroamérica y del Caribe. Sin embargo, dado que sus emigrantes se dirigen principalmente a Estados Unidos —dominicanos, haitianos, nicaragüenses, panameños y salvadoreños—, el estudio de la migración intrarregional con relación a estos países es de menor interés, pese a cifras más bien significativas de Costa Rica. Ninguno de los países centroamericanos supera en forma individual a varios de los países sudamericanos en lo que se refiere a emigrantes intrarregionales (Martínez, 1992).

Lo fundamental en este panorama regional es comprobar que existe migración de mano de obra calificada, y que ésta tiene una importancia cuantitativa no desdeñable si se la compara con la migración hacia Estados Unidos. Se observa, además, la atracción que ejercen países como Venezuela, Argentina y Brasil, la que parece asociarse al mayor tamaño y desarrollo relativo de sus economías. Esto sugiere la presencia al menos de algún tipo de ventajas en esos países —mejores remuneraciones al trabajo profesional, por ejemplo— que estarían operando junto a otros factores en calidad de “diferenciales de preferencia” para atraer la mano de obra calificada de otros países.

Sin embargo, esta explicación del fenómeno migratorio es incompleta, ya que no considera los factores de expulsión. La emigración de profesionales y técnicos argentinos en importantes números absolutos, confirmaría que los factores generales no explican por sí solos la migración. Esto lleva a admitir la existencia paralela de presiones emigratorias en los procesos internos de los países.

### 3. Algunos impactos de la migración de mano de obra calificada

La importancia de la migración de mano de obra cali-

CUADRO 3

**América Latina: Principales países de inmigración de profesionales, técnicos y afines de origen latinoamericano, según los censos de los años ochenta<sup>a</sup>**

	Nº	%	Como proporción de los profesionales, técnicos y afines del país receptor (%)
Venezuela	25 889	100.0	6.9
Colombianos	12 994	50.2	
Chilenos	2 894	11.2	
Peruanos	2 367	9.1	
Otros	7 634	29.5	
Argentina	18 179	100.0	1.8
Paraguayos	4 698	25.8	
Uruguayos	4 372	24.1	
Chilenos	3 629	20.0	
Otros	5 480	30.1	
Brasil	11 138	100.0	0.4
Argentinos	2 907	26.1	
Chilenos	2 217	19.9	
Uruguayos	1 596	14.3	
Otros	4 418	39.7	

Fuente: Martínez, 1992.

<sup>a</sup> Se incluyen los once países latinoamericanos que realizaron censos en la fecha y que están considerados en el Programa de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

ficada depende también de algunos de sus efectos en los países. Al analizar la selectividad en las principales corrientes migratorias, comparando la proporción de profesionales, técnicos y afines entre los migrantes activos con la de personal calificado en la población activa del país de origen o de destino, se puede conocer el impacto relativo de las corrientes migratorias en dichos países, expresado a través del índice de selectividad de esas corrientes.

Consideremos ahora este índice en relación con el país de origen (corriente de emigración). Cuando la proporción de personal calificado entre los emigrantes activos es mayor que en la población activa de dicho país (selectividad positiva) éste sufre efectos adversos, ya que estaría emigrando una proporción mayor de profesionales, técnicos y afines que la existente en él. Cuando la proporción de mano de obra calificada en los emigrantes activos es menor que en la población activa del país de origen (selectividad negativa), el impacto de la emigración se aminora, a menos que el número de emigrantes calificados sea alto.

Los mismos índices referidos a países de destino (corriente de inmigración) expresan efectos favorables para ellos, aun cuando la selectividad sea negativa —es decir, cuando la proporción de personal calificado entre los inmigrantes activos sea menor que en la población activa del país de destino— porque, en definitiva, recibir mano de obra calificada es siempre ventajoso para un país. La única diferencia entre una selectividad positiva y una negativa para el país de destino es que con esta última el efecto favorable se reduce por la mayor participación relativa de otros inmigrantes activos semicalificados o sin calificación, alcance que tiene validez cuando se trata de un escaso número de inmigrantes calificados.

Un examen de las principales corrientes migratorias intrarregionales alrededor de 1980 muestra que los emigrantes peruanos en Argentina y Venezuela, argentinos en Venezuela y Brasil, chilenos en Brasil y Venezuela, y bolivianos en Brasil, presentan la selectividad positiva más alta respecto al país de origen (cuadro 5). Estas corrientes significarían efectos adversos importantes en los países expulsores, ya que

CUADRO 4

**América Latina: Principales países de emigración de profesionales, técnicos y afines hacia países de la región, según los censos de los años ochenta<sup>a</sup>**

	Nº	%	Como proporción de los profesionales, técnicos y afines del país expulsor (%)
Colombia	16 572	100.0	6.1
Venezuela	12 994	78.4	
Ecuador	2 027	12.2	
Panamá	428	2.6	
Otros	1 123	6.8	
Chile	10 872	100.0	3.9
Argentina	3 629	33.4	
Venezuela	2 894	26.6	
Brasil	2 217	20.4	
Otros	2 132	19.6	
Argentina	8 786	100.0	0.9
Brasil	2 907	33.1	
Venezuela	1 775	20.2	
Uruguay	1 250	14.2	
Otros	2 854	32.5	

Fuente: Martínez, 1992.

<sup>a</sup> Se incluyen los veinte países latinoamericanos considerados en el Programa de Investigación de la migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

están constituidas por recursos calificados en proporción marcadamente superior a la existente en el país dentro de su población activa.

Por otra parte, chilenos, bolivianos y paraguayos en Argentina y colombianos en Venezuela presentan selectividad negativa, por lo que el perjuicio de esa emigración para los países de origen se reduce por la fuerte presencia de emigrantes de menor calificación. Sin embargo, como la emigración de profesionales, técnicos y afines de esos países es alta, puede ser útil analizar el efecto de esa emigración sobre la disponibilidad nacional.

Por el lado de los inmigrantes y su impacto en los países de destino, destaca la selectividad positiva en la mayoría de las principales corrientes migratorias, salvo en las de chilenos, bolivianos, paraguayos y uruguayos en Argentina, y de colombianos en Venezuela. Todas estas corresponden a migraciones entre países limítrofes.

Vemos así que las corrientes con selectividad positiva respecto de países tanto de origen como de destino son mayoritarias y tienen apreciables efectos adversos para los países de origen y favorables para los países de destino, lo que indica que la participación de profesionales, técnicos y afines en esas corrientes migratorias es significativa. Por lo demás, la selectividad positiva respecto de los países de origen aumenta con la distancia al país de destino, pero no es sistemáticamente mayor en todas las corrientes de emigrantes de un país.

Estos índices, que permiten también resaltar la importancia de la migración intrarregional de mano de obra calificada, son básicos para medir la selectividad migratoria como uno de los antecedentes —no el único— para verificar los resultados de algunas políticas en países que sostienen que están fomentando la inmigración selectiva.

CUADRO 5

**América Latina: Selectividad en las principales corrientes migratorias dentro de la región, alrededor de 1980<sup>a,b</sup>**

Corriente y % de emigrantes profesionales, técnicos y afines (PTA)	Selectividad respecto del país de origen (%)	Selectividad respecto del país de destino (%)
<b>Argentinos</b>		
Brasil (33.1)	151.5	295.2
Venezuela (20.2)	371.4	257.8
<b>Bolivianos</b>		
Argentina (48.2)	-29.3	-58.6
Brasil (33.9)	327.6	293.7
<b>Chilenos</b>		
Argentina (33.4)	-57.1	-66.7
Brasil (20.4)	254.6	333.3
Venezuela (26.6)	197.4	175.9
<b>Colombianos</b>		
Venezuela (78.4)	-17.0	-47.0
<b>Paraguayos</b>		
Argentina (79.9)	-20.9	-65.7
<b>Peruanos</b>		
Argentina (29.8)	407.7	300.0
Venezuela (40.2)	141.0	126.5
<b>Uruguayos</b>		
Argentina (60.7)	22.1	-16.2
Brasil (22.2)	122.1	139.7

Fuente: Martínez, 1992.

<sup>a</sup>Se incluyen los once países latinoamericanos que realizaron censos en la fecha y que están considerados en el Programa de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

<sup>b</sup>Selectividad: diferencia entre el porcentaje de profesionales, técnicos y afines en la corriente migratoria y el porcentaje correspondiente en el país de referencia, dividida por el porcentaje de profesionales, técnicos y afines en el país de referencia. El resultado se multiplica por 100.

## IV

### La actitud de los gobiernos y la migración de mano de obra calificada

Al examinar la actitud oficial de los gobiernos ante la migración internacional debe tenerse en cuenta que ella puede tomar dos formas. La primera es la reglamentación de las entradas, salidas y permanencia de personas en el territorio nacional, actitud que está presente en casi todos los países. La segunda, menos frecuente, es la formulación de políticas explícitas de migración internacional, que incluyen reglamentaciones y apuntan a objetivos como los de aumentar o disminuir el ritmo de crecimiento de la población, asegurar la ocupación del territorio o intervenir sobre la oferta de mano de obra en los mercados de trabajo, según la realidad de cada país.

La naturaleza de las respuestas oficiales que entregan los gobiernos da una pauta para evaluar la forma en que se aborda la migración internacional y, dentro de ésta, la migración de mano de obra calificada. En América Latina, la actitud oficial dominante ha sido la de reglamentar los movimientos de población mediante legislaciones dictadas por lo general según la coyuntura, esto es, al margen de una compatibilización con objetivos sociales, económicos y demográficos de largo alcance. Como hace varios años señaló Torrado, tales acciones, si bien pueden llegar a constituir "políticas implícitas" cuando se plantean algunos objetivos, estarían indicando importantes deficiencias en su eficacia, dado que se formulan e implementan desvinculadas de conjuntos de objetivos generales (Torrado, 1979, pp. 117-136).

Los gobiernos han atribuido gran importancia a la migración de mano de obra no calificada en América Latina, fenómeno que involucra a grandes contingentes de población y que a veces se asocia a una importante proporción de migrantes indocumentados. También se ha prestado gran atención a la emigración de mano de obra calificada hacia países industrializados.

Sin embargo, el presente análisis de las corrientes migratorias intrarregionales de un segmento particular de la fuerza de trabajo justifica prestar una mayor atención al tema de la migración de mano de obra calificada dentro de la región. En primer lugar, porque se ha mostrado que las corrientes migratorias intra-

regionales no siempre se componen en forma significativa de mano de obra sin calificación o semicalificada, ya que en varias de ellas se ha verificado una importante proporción de recursos humanos calificados entre los migrantes activos. Y en segundo lugar porque, considerando las cifras de migrantes, se puede sostener que la importancia cuantitativa del éxodo intelectual a Estados Unidos es menor que el de la migración intrarregional de mano de obra calificada, en la cual las corrientes de emigrantes calificados de los países sudamericanos (en cantidades muy importantes) se dirigen mayoritariamente a dos o tres países de la región.

Por lo dicho, es útil analizar las actitudes oficiales que han tenido algunos gobiernos ante la migración de mano de obra calificada y su relación con la información disponible, para así establecer temas específicos a los cuales habría que prestar la debida atención.

#### 1. La inmigración selectiva y los inmigrantes calificados en algunos países

En lo que se refiere a la inmigración, las medidas de política en los países de la región se han remitido a unos pocos casos en que los gobiernos han fomentado la llamada inmigración selectiva.<sup>4</sup>

Si se admite que esas medidas podrían ser más eficaces que las meras reglamentaciones, el análisis de la información sobre los inmigrantes calificados en algunos de aquellos países permitiría comprobar la eficacia real de tales políticas, y dejar en claro que en la migración horizontal debe considerarse siempre lo que sucede en el país de origen al transformarse en fuente de recursos calificados para aquellos países que fomentan su atracción.

En América Latina, hasta fines de los años

<sup>4</sup> No se considera acá a los inmigrantes calificados provenientes de países desarrollados. Según los censos de los años ochenta, por ejemplo, los profesionales, técnicos y afines estadounidenses en once países latinoamericanos eran más de 10 000, y casi la mitad se concentraba en Brasil y Venezuela (Martínez, 1992). Considerada en su debida dimensión, la inmigración extrarregional contemporánea es un tema importante que debería estudiarse en el futuro.

ochenta, habían aplicado políticas explícitas de inmigración selectiva Argentina (1977), Bolivia (1976), Ecuador (1987), Honduras (1971), Paraguay (1974) y Venezuela (1976), con la finalidad común de fomentar la inmigración a través de sus legislaciones en el marco de objetivos generales de desarrollo. El estímulo se traducía fundamentalmente en exigencias de condiciones preferenciales a los inmigrantes, vinculadas a su calificación, las actividades que desarrollarían, edad y capital disponible (CIM, 1981).

En el resto de los países de la región los gobiernos han adoptado medidas de reglamentación vinculadas con situaciones de inmigrantes ilegales y condiciones de los mercados de trabajo (CIME, 1981), o han participado en los programas de inmigración selectiva del Comité Intergubernamental para las Migraciones<sup>5</sup> que tienen por objeto seleccionar inmigrantes calificados, principalmente de origen europeo, para ser conducidos a los países que los solicitan.

Las políticas aplicadas por Venezuela y Argentina se dan en el contexto de una antigua tradición legal en la materia. Las políticas de inmigración selectiva tienen para Argentina un fundamento demográfico (incremento del crecimiento de la población), mientras que para Venezuela, donde el instrumento sería más bien un programa (Pellegrino, 1987), son sobre todo una respuesta a las necesidades nacionales de determinados tipos de calificación. En ambos países, sin embargo, están dirigidas a personas con calificaciones que colaboren al desarrollo nacional.

En los otros países considerados están presentes con algunas diferencias ambos objetivos, puesto que en ellos se percibe la inmigración como una forma de beneficio a través de supuestos mejoramientos productivos. En algunos casos pareciera tratarse de políticas generales que podrían constituir declaraciones de voluntad de los gobiernos responsables más que instrumentos de intervención. Por ejemplo, la Política de Población del Ecuador (1987), define de manera amplia "la necesidad de implementar estímulos para la inmigración selectiva", los que por ahora no están señalados (CONADE, 1988).

Frente al interés por la inmigración selectiva, en términos de la calificación de los inmigrantes, se halla el diagnóstico sobre los profesionales, técnicos

y afines extranjeros de origen latinoamericano que están presentes en los principales países de inmigración de la región. El análisis debe abordar entonces dos facetas: el impacto sobre la disponibilidad interna de recursos calificados en los países emisores, y el efecto de la inmigración en los países receptores, el que se puede conocer a través de la selectividad de las corrientes migratorias, las características ocupacionales de los inmigrantes calificados y su inserción laboral.

Al describir el efecto de la inmigración selectiva sobre la disponibilidad interna de recursos calificados en los países de origen, se descubren efectos no deseables que convendría tener en cuenta en el estudio de las políticas migratorias cuando se trata de movimientos entre países en desarrollo.

En los censos de los años ochenta Venezuela y Argentina, como se destacó en la sección anterior, aparecieron como los países con mayor presencia de inmigrantes calificados latinoamericanos. El cuadro 6 muestra que en Venezuela la de colombianos, lejos el grupo más numeroso, representaba cerca de 5% y la de chilenos el 1% de la mano de obra calificada en su respectivo país de origen. En Argentina, las principales corrientes migratorias eran más o menos homogéneas y representaban una proporción mayor del personal calificado nacional de los países de origen; paraguayos, uruguayos y chilenos, en ese orden, eran los más numerosos, siendo alta la proporción de emigrantes calificados en relación con la disponibilidad interna de Paraguay (cerca de 11%) y Uruguay (6%); en otras palabras, estos países habrían transferido a Argentina muchos de sus recursos profesionales, técnicos y afines. El mismo cuadro presenta información sobre la población con 10 y más años de estudio aprobados, cuyos comportamientos guardan alguna correspondencia con el de esos recursos.

Lo anterior confirma la conveniencia de incorporar estos aspectos en el examen de cualquier política de migración, ya que el fomento de la inmigración selectiva podría acarrear consecuencias indeseadas para otros países de la región, y aun cuando los resultados de las políticas de un país no pueden medirse directamente a través de datos generales como los que aquí se manejan, queda claro que las políticas migratorias podrían ser un complemento importante de los factores de orden general que originan la migración de mano de obra calificada.

El efecto de la inmigración en los países receptores depende del tipo de selectividad de las corrientes migratorias globales. Como ya se señaló, en Ve-

<sup>5</sup> En noviembre de 1989 el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) pasó a denominarse Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Sin embargo, como en este artículo se consideran acontecimientos anteriores a esa fecha, seguiremos utilizando en él la denominación CIM.

nezuela y especialmente en Argentina las corrientes que provienen de países limítrofes presentan selectividad negativa; esto significa una fuerte participación de trabajadores semicalificados y sin calificación, con lo cual, en términos relativos, los países de destino estarían recibiendo recursos calificados cuya presencia aparecería reducida.

Por el lado de las características ocupacionales de los inmigrantes calificados, al considerar la estruc-

tura de los grupos profesionales que reciben los países de destino de la región se puede observar que en el total de inmigrantes calificados presentes en Venezuela y Argentina alrededor de 1980 (cuadro 7) predomina el grupo "profesores y otros", con cerca de un tercio y la mitad de ese total, respectivamente. Este grupo está compuesto en su mayoría por colombianos y chilenos en Venezuela, y por uruguayos, paraguayos y chilenos en Argentina.

CUADRO 6

**Venezuela y Argentina: Principales corrientes inmigratorias latinoamericanas según algunas características ocupacionales y educativas, y relación con iguales características en países de nacimiento, alrededor de 1980**

País de nacimiento	Inmigrantes		Inmigrantes en relación con los efectivos nacionales(%)	
	Profesionales, técnicos y afines	10 y más años de estudio aprobados	Profesionales, técnicos y afines	Con 10 y más años de estudio aprobados
Venezuela				
Argentina	1 775	5 536	0.6	...
Chile	2 894	11 553	1.0	0.6
Colombia	12 944	60 516	4.8	7.4
Perú	2 367	11 256	0.6	1.0
Argentina				
Bolivia	2 602	14 558	3.0	3.8
Chile	3 629	28 338	1.3	1.5
Paraguay	4 698	28 284	10.6	12.4
Uruguay	4 372	30 659	6.0	5.9

Fuente: Martínez, 1992.

La estructura de los restantes grupos profesionales presentes en esos dos países es muy distinta, ya que en Venezuela el resto de los inmigrantes latinoamericanos calificados se compone en su mayor parte de "arquitectos, ingenieros y afines", representados mayoritariamente por colombianos, chilenos y peruanos —debido en parte a fuertes planes de contratación de dichos países en Chile y Perú (Pellegrino, 1986)—, y de "escritores, artistas y afines", en donde destacan colombianos, argentinos y chilenos; la significativa presencia de este último grupo denotaría, hasta esas fechas, una especial condición de Venezuela para el desarrollo de actividades culturales. En Argentina, la mitad restante de los inmigrantes calificados está compuesta principalmente por "enfermeras, parteras y afines", en su mayoría paraguayas y chilenas, y por "médicos, dentistas y afines", en especial peruanos y paraguayos.

Si dividimos los grupos profesionales en dos categorías según su nivel de calificación (superior o intermedia)<sup>6</sup>, se observan diferencias importantes de participación: el personal de nivel superior representa casi un 22% de los inmigrantes calificados en Argentina, mientras que en Venezuela constituye cerca de un 52%, y está formado principalmente por colombianos. En Brasil, que aunque en forma secundaria es también un país de atracción regional, representa alrededor del 91% y está formado básicamente por chilenos y argentinos.

<sup>6</sup> Personal de nivel superior: arquitectos, ingenieros y afines; químicos, físicos y afines; biólogos, agrónomos y afines; médicos, dentistas y afines; matemáticos, estadísticos y afines; abogados y afines; escritores, artistas y afines. Personal de nivel intermedio: paramédicos y afines; enfermeras, parteras y afines; religiosos y afines; profesores y otros.

CUADRO 7

**Argentina, Brasil, Venezuela: Inmigrantes latinoamericanos presentes alrededor de 1980 por grupos profesionales <sup>a</sup>**

Grupos profesionales	País de inmigración					
	Argentina 1980		Brasil 1980		Venezuela 1981	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Arquitectos, ingenieros y afines	495	2.7	3 405	30.5	6 666	25.8
Químicos, físicos y afines	...	...	431	3.9	243	0.9
Biólogos, agrónomos y afines	...	...	298	2.7	287	1.1
Médicos, dentistas y afines	2 575	14.2	1 732	15.5	1 743	6.7
Paramédicos y afines	...	...	213	1.9	574	2.2
Enfermeras, parteras y afines	4 179	23.0	454	4.1	2 142	8.3
Matemáticos, estadísticos y afines	595	3.3	1 061	9.5	528	2.0
Abogados y afines	362	2.0	1 820	16.3	947	3.7
Escritores, artistas y afines	...	...	1 385	12.4	3 035	11.7
Religiosos y afines	...	...	174	1.6	371	1.4
Profesores y otros	9 973	54.9	184	1.7	9 353	36.1
<b>Total</b>	<b>18 179</b>	<b>100.0</b>	<b>11 157</b>	<b>100.0</b>	<b>25 889</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Martínez, 1992.

<sup>a</sup> Se incluyen diez países de origen para Argentina y diecinueve para Brasil y Venezuela.

Estos antecedentes sobre las características ocupacionales de los inmigrantes calificados permiten apreciar que en Venezuela y Argentina hay una fuerte participación del grupo "profesores y otros", lo que no ocurre en Brasil. Es interesante recordar que al fomentar la inmigración selectiva (donde está incluida la intrarregional, por supuesto), lo que los gobiernos perseguirían sería la captación de recursos escasos y preferentemente de muy alto nivel para destinarlos a sectores cruciales de su economía.

El examen de la inserción laboral de los inmigrantes calificados ilustrará la atracción que ejercen los países receptores y, en especial, si los recursos que atraen son los que necesitan los sectores decisivos de su economía.

En los tres países considerados el personal calificado se concentra en el sector de los servicios (sociales y financieros), y las principales corrientes migratorias siguen aproximadamente este patrón (Martínez, 1992). Por lo tanto, la inserción de los inmigrantes por rama de actividad económica no aporta mayores antecedentes sobre los factores de atracción, los que tendrán que buscarse en condiciones generales propicias para algunas labores especializadas, específicamente en los sectores de la educación y la salud.

Puesto que los servicios no constituyen un sector que pueda considerarse decisivo (cualquiera sea el aporte privado de los inmigrantes calificados que trabajan en él), resta conocer la importancia relativa de

otros sectores, como la industria. En este sentido, es en Argentina donde se aprecia la menor concentración de personal calificado en los servicios, y una participación más o menos importante de éste en la industria y la construcción. En Venezuela dicha concentración es mayor, aunque también es alta la participación del personal calificado en las ramas industriales. En Brasil es donde se observa la mayor concentración de recursos humanos calificados en los servicios y la industria (Martínez, 1992).

Estos hechos guardan relación con las características de los inmigrantes. En Venezuela, por ejemplo, poco más de la mitad de los inmigrantes calificados se halla en la categoría superior, lo que pareciera explicar su participación en los servicios y, en menor medida, también en la industria. En Brasil, por su parte, los inmigrantes calificados se concentran sólo en los servicios y la industria y la mayoría de ellos tiene un alto nivel de calificación.

Por lo tanto, a una mayor calificación de los inmigrantes parece corresponder una mayor participación en los servicios y en la industria. Pero el hecho de que, en general, la participación en la industria ocupe el segundo lugar, pese a que se trata de una actividad económica estratégica para la economía del país receptor, permite concluir que la distribución de los inmigrantes calificados en las distintas ramas de actividad económica no está necesariamente asociada al fomento de la inmigración selectiva. Por lo demás, el caso de Brasil muestra que, sin haberse estimulado

explícitamente, la inmigración en ese país es de mayor nivel de calificación y está más orientada al sector industrial.

En síntesis, la migración entre países en desarrollo podría tener efectos no deseados sobre la dotación de recursos calificados en los países de origen de los migrantes. Y si éstos provienen principalmente de países limítrofes, es muy probable que las corrientes migratorias hacia países de mayor desarrollo relativo dentro de la región exhiban una selectividad negativa en relación tanto con los países de origen como con los de destino, lo que puede ocultar la significación real de la migración de mano de obra calificada. Estos dos efectos, medidos en forma relativa, son aspectos generales que deben considerarse en una política de inmigración selectiva para importantes cantidades de migrantes.

En cuanto a las características ocupacionales de los inmigrantes calificados y su inserción laboral, es probable que estén vinculadas al mayor desarrollo relativo de algunas actividades económicas del país receptor, las que crean demanda de determinadas especialidades, principalmente en el sector de los servicios. Podría decirse que, dentro de los límites de la autonomía con que pueden operar, las políticas de inmigración selectiva destinadas esencialmente a captar recursos humanos calificados son exitosas cuando se logra una preponderancia de inmigrantes de alta calificación y éstos se vinculan con sectores estratégicos de la economía del país receptor.

Todo esto aconseja indagar en las diversas situaciones, tanto para conocer la viabilidad y eficacia reales de las políticas de inmigración para alcanzar los objetivos perseguidos como para aplicarlas adecuadamente en otros países que adolezcan de escasez de recursos calificados en muchos sectores.

## **2. La emigración de mano de obra calificada y los emigrantes calificados presentes en algunos países**

Así como se hizo respecto de la inmigración, pasar revista a la respuesta de los gobiernos a la emigración es una primera forma de evaluar lo que se ha hecho en la materia. En América Latina, la emigración de mano de obra calificada en general ha originado en muchos países reglamentaciones que han buscado configurar una "política implícita". Sin embargo, pese a una fundada inquietud, al parecer causada esencialmente por el problema del éxodo intelectual y la inexistencia de compensaciones para los países emi-

sores, la reacción no ha logrado trascender el carácter legislativo de las medidas adoptadas para abordar la emigración global en la región.

La evaluación de las opciones aparece muy compleja, dada la gran cantidad de medidas —y posibles políticas— que habría que considerar, incluidas las políticas de inmigración de los países receptores. Entre las muchas medidas propuestas en los países en desarrollo, los gobiernos latinoamericanos han acentuado las de retención, a través de restricciones a la emigración de profesionales y técnicos, y las de retorno, por medio de algunos programas.

En lo que toca a la retención, las restricciones a la emigración de profesionales y técnicos han sido polémicas, ya que se han aplicado generalmente a través de mecanismos de control que obstaculizan la salida del país. Ellas no inciden en los factores que determinan la emigración, pueden atentar contra el derecho individual de libre movilidad internacional para el trabajo intelectual y suelen ser fáciles de evadir, lo que las hace poco efectivas. El caso de Haití, donde se practicó la retención en los años setenta, corrobora esta objeción, ya que durante ese período y hasta alrededor de 1980 aumentó la cantidad de profesionales y técnicos que salió del país (Martínez, 1992).

Los mecanismos habituales de retención hasta hace algunos años fueron la negativa a expedir o renovar pasaportes, la imposición de gravámenes especiales para obtener el visado de salida, el control de divisas y otros similares. Muchos países latinoamericanos los aplicaron por haber percibido como un problema el éxodo hacia países industrializados (Torrado, 1979, pp. 117-136).

Si efectivamente fue tal percepción la que contribuyó de manera predominante a justificar y orientar la retención, ello indicaría una falla incuestionable en la valoración de la utilidad de este tipo de medidas, teniendo en consideración que varios países latinoamericanos concentran sus emigrantes calificados en países de la propia región, algunos muy marcadamente.

El retorno de los emigrados calificados, por su parte, es materia de preocupación latente tanto para los países que normalizaron su institucionalidad democrática como para los que sencillamente han percibido ese retorno desde hace tiempo como una opción viable para contrarrestar las consecuencias de la emigración de sus profesionales, técnicos y afines. Los procedimientos son de dos tipos: de un lado, la aplicación de programas y medidas por algunos gobiernos de la región y, de otro, la aplicación de los pro-

gramas institucionales del CIM a petición de los gobiernos interesados.

Los programas y medidas de retorno o recuperación de personas emigradas, incluidas aquellas que lo hicieron por razones políticas, han sido mucho más frecuentes en América Latina que las medidas de retención, debido a su aparente menor complejidad y menor costo económico (Torrado, 1982). Sin embargo, pocas veces ha habido programas que trasciendan el otorgamiento de franquicias aduaneras o de otro tipo, con lo cual han tenido muy escasa efectividad. Esto significa que el criterio de "deseabilidad" ha dominado en muchos países de la región. El problema de fondo es que estas respuestas oficiales de hecho no han tenido el carácter de políticas que a veces se les ha adjudicado, sino que han sido medidas o programas sin mayor vinculación con objetivos sociales y económicos. Lo anterior confirma, además, la falacia de suponer una menor complejidad al diseño de políticas para el retorno que para la retención, porque el retorno es parte del proceso migratorio.

El Programa de Retorno de Profesionales y Técnicos de Colombia, aplicado en uno de los países latinoamericanos más afectados por la emigración, es un ejemplo útil para ilustrar estas observaciones. El programa, instrumentado en 1972, estuvo orientado principalmente a profesionales presentes en países industrializados, y aparte beneficios aduaneros, fiscales y administrativos para la importación de bienes básicos, consideraba entre lo más destacable el requisito de una prestación de servicios en el país de origen sin especificación de contratos de trabajo, como forma de otorgar libertad para la colocación del retornante, y la exigencia de permanecer en el país por lo menos cinco años al retornar (CID, 1981). Una evaluación a la que fue sometido este programa llegó a la conclusión de que había fracasado, según las partes interesadas, debido a la desprotección con que se acogió a los retornados en términos de inserción laboral y nivel de información sobre empleo y remuneraciones, y a la percepción de la arbitrariedad que significó para ellos el establecimiento de un plazo de permanencia mínima al retornar.

Otro ejemplo útil lo constituye el retorno de emigrados calificados al Uruguay, con la asistencia de la comunidad internacional y diversos organismos públicos y privados. Ante los resultados insatisfactorios alcanzados hasta fines de los años ochenta, y aunque el número de retornados tendía a aumentar, se planteó la necesidad de insertar el tema en el contexto

de la reconstitución del tejido social en una sociedad desarticulada como la uruguaya: el retorno visto como reinserción social, no sólo material, y viable económica y socialmente (Fortuna y Niedworok, 1988, pp. 27-122).

Puede decirse que el tema del retorno, a nivel de acción oficial de los gobiernos, es un importante elemento para el análisis de las políticas relativas a la emigración. Por ello se precisa en forma ineludible un amplio debate que contribuya a que se consiga su objetivo final, que es la recuperación de personas valiosas desde el punto de vista social y de alto costo desde el punto de vista económico. Tampoco hay que olvidar que el problema del retorno incluye también a emigrantes de menor calificación y a familias completas.

A solicitud de los gobiernos miembros, el CIM inició en 1974 una serie de programas institucionales para facilitar el retorno voluntario de latinoamericanos calificados que, viviendo en el extranjero, optaran por volver a sus países en lo que se consideró un "retorno de talentos" (CIM, 1986). Dentro de estos programas, enfocados principalmente al retorno desde fuera de la región, se han identificado oportunidades de empleo que no pueden ser atendidas por los recursos humanos disponibles en los países latinoamericanos y que sí podrían serlo por profesionales de la misma nacionalidad residentes en el extranjero.

El CIM buscó reclutar a quienes estaban dispuestos a retornar a su país de origen, mediante campañas informativas sobre las disponibilidades locales de empleo, condiciones de vida y de trabajo y legislación aduanera. Se encargó además de la tramitación del retorno mismo, esto es, del traslado, la recepción, la instalación y la asistencia durante la reinserción. Hasta fines de 1980 habían retornado de esta manera 1 126 profesionales, casi todos desde países de fuera de la región y en especial chilenos que volvieron a su país (CID, 1981).

Este proceso sugiere una débil atención a retornantes potenciales que residían como extranjeros en países latinoamericanos alrededor de esa fecha. Para países como Bolivia, Chile, Paraguay o Uruguay ellos constituían la gran mayoría de sus emigrados calificados. Naturalmente que darles atención tiene sentido si se supone que una parte importante de ellos desea retornar a su país.

Los aspectos que se han destacado indican la ausencia de políticas explícitas de emigración en América Latina, al menos hasta hace pocos años. Las medidas de retención han sido controvertidas, alta-

mente ineficaces y no parecen haber considerado la emigración intrarregional de profesionales y técnicos; similar ineficacia se ha observado en los programas de retorno, todo lo cual pone de relieve deficiencias importantes en materia de políticas migratorias dirigidas al problema de la emigración de mano de obra calificada.

Lo expuesto sobre la inmigración selectiva y la emigración de profesionales y técnicos ilustra lo compleja que es para los países en desarrollo la tarea de formular y aplicar políticas relativas a la migración de personal calificado. Sin embargo, esto no justifica desprestigiar la búsqueda de cursos de acción eficaces y adecuados para cada situación particular, previo conocimiento de los contextos en que habrán de desarrollarse (Torrado, 1982). En este sentido, es esencial llegar a un diagnóstico exhaustivo, al que puede contribuir la información que se ha venido manejando en este trabajo y algunos aspectos interesantes de las corrientes emigratorias que se señalan a continuación.

Por ejemplo, los emigrantes calificados de Argentina, Chile y Uruguay constituían en conjunto alrededor de un tercio del total de los emigrantes intrarregionales alrededor de 1980. En esa época los emigrantes de estos países, sobre todo chilenos y uruguayos, se concentraban dentro de la región, mientras que alrededor de 1970 sólo lo hacían estos últimos.

Entre 1970 y 1980 las corrientes emigratorias de

estos tres países, tanto dentro de la región como hacia Estados Unidos, experimentaron un crecimiento significativo. Pero el incremento fue sustancialmente mayor en los movimientos intrarregionales, en los que destacaron los emigrantes argentinos y chilenos, que casi se cuadruplicaron (Martínez, 1992).

Estos antecedentes estarían mostrando que los programas de retorno, las franquicias aduaneras y los convenios con el CIM (estos últimos con certeza en Argentina y Chile) no obtuvieron resultados satisfactorios, aun cuando se desconoce la proporción de refugiados políticos que tuvieron que emigrar en los años setenta, especialmente argentinos y chilenos.

El cuadro 8 muestra que los principales flujos de emigrantes chilenos y uruguayos tuvieron países de destino comunes. Los chilenos se concentraron levemente en Argentina, pero también tuvieron una presencia importante en Venezuela y Brasil. Más de la mitad de los uruguayos se instaló en Argentina. Los argentinos, por su parte, se dirigieron a Brasil, siendo también importante su presencia en Venezuela.

Al considerar ciertas características de las corrientes de emigrantes afloran algunos aspectos significativos. Por ejemplo, los emigrantes calificados argentinos fueron el 19% de los emigrantes activos argentinos, pero sólo un 1% del personal calificado existente en su país. En cambio para Uruguay esta última cifra fue de 10% (Martínez, 1992). Así, aun-

CUADRO 8

**Argentina, Chile y Uruguay: Profesionales, técnicos y afines emigrantes presentes en América Latina alrededor de 1980\***

País de presencia y año	País de nacimiento					
	Argentina		Chile		Uruguay	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Argentina 1980			3 629	33.4	4 372	60.7
Bolivia 1976	454	5.2	501	4.6	19	0.3
Brasil 1980	2 907	33.1	2 217	20.4	1 596	22.2
Chile 1982	797	9.1			133	1.9
Costa Rica 1984	142	1.6	267	2.5	36	0.5
Ecuador 1984	328	3.7	912	8.4	80	1.1
Guatemala 1981	44	0.5	56	0.5	10	0.1
Panamá 1980	82	0.9	152	1.4	14	0.2
Paraguay 1982	1 007	11.5	143	1.3	202	2.8
Uruguay 1975	1 250	14.2	101	0.9		
Venezuela 1981	1 775	20.2	2 894	26.6	740	10.3
<b>Total</b>	<b>8 786</b>	<b>100.0</b>	<b>10 872</b>	<b>100.0</b>	<b>7 202</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Martínez, 1992.

\* Se incluyen los once países latinoamericanos que realizaron censos en la fecha indicada y que están considerados en el Programa de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

que ambos países muestran una gran selectividad positiva en sus emigrantes, el efecto de la emigración intrarregional de recursos humanos calificados afectó de muy distinta manera la disponibilidad interna de ellos en uno y otro país.

La emigración intrarregional de chilenos, por su parte, exhibió una selectividad positiva baja, debido sin duda al alto número de trabajadores semicalificados y sin calificación que emigra hacia Argentina; sin embargo, tuvo un impacto relativamente importante, de casi 4%, sobre la disponibilidad nacional de recursos calificados (Martínez, 1992).

Al considerar la estructura de los emigrantes según sus niveles de calificación aparecen otras diferencias. El personal calificado de nivel superior fue mayoritario sólo entre los argentinos (cerca de 66%), destacando los "arquitectos, ingenieros y

afines"; esto indica una emigración cualitativamente significativa, la que se dirigió en especial a Brasil y Venezuela. Entre los chilenos y uruguayos, los emigrantes calificados estuvieron constituidos principalmente por personal de nivel intermedio, en el cual destacaron los "profesores y otros" (Martínez, 1992).

Los antecedentes expuestos, aunque muy generales, muestran la necesidad de dar atención preferente a la emigración de mano de obra calificada, especialmente si se considera que el fenómeno ha seguido dándose hacia Estados Unidos, tuvo creciente importancia a nivel intrarregional al menos hasta comienzos de los años ochenta y puede afectar significativamente a países cuyos profesionales y técnicos emigrantes representan una importante proporción de la dotación nacional de esos recursos.

## V

### Algunas conclusiones

En este artículo se ha procurado mostrar la importancia de la migración internacional de mano de obra calificada entre países en desarrollo, planteando el caso de América Latina. Entre otros muchos aspectos relevantes interesa destacar los que enumeraremos a continuación.

La migración de mano de obra calificada constituye un problema para los países en desarrollo, sobre todo por lo que hace a la emigración, cualquiera sea su país de destino. Por lo tanto, es preciso conocer las causas y consecuencias de los movimientos migratorios no sólo hacia el mundo industrializado sino también entre países en desarrollo (migración horizontal).

Como la migración en general, la migración de recursos calificados entre países en desarrollo se debe a factores tanto de atracción como de expulsión. Sus consecuencias indeseadas, sin afán de establecer una distinción acabada, son básicamente las pérdidas de inversión y de recursos productivos, que sólo pueden conocerse de manera específica a través de investigaciones de casos. El argumento central para sostener la existencia de pérdidas es que, para los países en desarrollo, la plena utilización de sus recursos humanos calificados es una condición elemental para promover el bienestar social y económico de su población.

El comportamiento de las corrientes migratorias

de personal calificado dentro de América Latina muestra que tanto hacia 1970 como alrededor de 1980, una parte considerable de los emigrantes de varios países concentraba su presencia en unos pocos países de destino; esto significa que algunos países estaban transfiriendo (tributando) numerosos profesionales y altas proporciones de sus disponibilidades nacionales de recursos calificados, hecho significativo que debiera indagarse en detalle.

Si se compara la reacción de los gobiernos ante algunos de los problemas puestos de relieve por el análisis de las corrientes migratorias, por un lado, y la realidad que se observa, por otro, surgen numerosas interrogantes. Los principales movimientos migratorios hacia países que fomentan la llamada "inmigración selectiva" proceden de países limítrofes y afectan la disponibilidad de recursos calificados en los países de origen, lo que genera algunos efectos no deseados y a la vez una selectividad negativa en los flujos que parece ser constante cuando se trata de migración entre países limítrofes. Por lo demás, no se observa la preponderancia de inmigrantes de alto nivel en sectores vitales de la economía, que es lo que se busca. Todo esto sugiere la necesidad de adecuar con realismo los objetivos de las políticas de inmigración selectiva a las características que asuma el desarrollo de cada país.

Es curioso comprobar que casi todos los gobier-

nos han tenido una percepción ampliamente favorable a la inmigración de recursos calificados, pero que en pocos países se han formulado y aplicado políticas explícitas al respecto.

La emigración de mano de obra calificada es especial motivo de preocupación. Teniendo presente que la migración de este segmento de la fuerza de trabajo creció mucho entre 1970 y 1980, hacia Estados Unidos y especialmente dentro de la región, las medidas oficiales en esta materia parecen no haber tenido gran eficacia, sobre todo porque no han logrado configurar una política que se asiente en la cabal comprensión de los problemas que se pretende encarar.

Por último, un hecho sobresaliente que destaca en el análisis por países de las corrientes migratorias es la importancia cuantitativa de la emigración intrarregional de mano de obra calificada, si se la compara con la emigración latinoamericana hacia

Estados Unidos. Esto constituye un hallazgo, especialmente en torno a 1970, pues a partir de ese período de máximo auge del debate sobre el éxodo intelectual el fenómeno fue percibido predominantemente como la emigración de profesionales y técnicos latinoamericanos a Estados Unidos. Lo anterior no significa por cierto que ésta haya de ser la tendencia futura ni que haya sido necesariamente la de los años ochenta.

Estas observaciones sólo pretenden acercar el tema e inducir al estudio pormenorizado de situaciones específicas, de manera actualizada y con los referentes empíricos adecuados. Atendida su importancia, el análisis de la migración internacional de mano de obra calificada dentro de América Latina merece ser profundizado, principalmente para conducir a la aplicación de políticas apropiadas.

### Bibliografía

- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1977): Emigración de personal calificado en América Latina, Proyecto de investigación, Santiago de Chile, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1979): El problema del éxodo de personal calificado en la América Latina, diagnóstico y políticas, I. *Exodo de personal calificado*; II. *Tendencias demográficas y desarrollo*, Tema I, primera parte, Cuadernos del CELADE, N° 2, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- CID (Centro Internacional para el Desarrollo) (1981): El éxodo de profesionales con estudios superiores en los Estados partes en el Convenio Regional sobre convalidación de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina, París, junio, mimeo.
- CIM (Comité Intergubernamental para las Migraciones) (1981): *Análisis de la normativa legal que regula las migraciones en los países de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay*, 19° período de sesiones, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (1986), *Actividades del CIM en América Latina*, Ginebra.
- CIME (Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas) (1981): *Tendencias actuales en materia de política y legislación migratoria en países en desarrollo*, Informe general, Santiago de Chile.
- CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) (1988): *Política de población de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Fraga.
- Chaparro, Fernando (1971): Emigración de profesionales de América Latina, síntesis de la situación, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), mimeo.
- De Sierra, Gerónimo y José L. Petruccelli (1979): *Proceso de las migraciones internacionales de uruguayos (1960-1975)*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Fortuna, Juan C. y Nelly Niedworok (1988): Uruguay y la emigración de los 70, en Juan C. Fortuna, Nelly Niedworok y Adela Pellegrino, *Uruguay y la emigración de los 70*, Montevideo, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)/Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Hoffman-Nowotny, Hans J. (1983): A sociological approach toward a general theory of migration, en Mary M. Kritz, Charles B. Keely y Silvano M. Tomasi (eds.), *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*, Estados Unidos, Center for Migration Studies.
- Martínez P., Jorge (1992): *La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina (LC/DEM/G.126, Serie A, N° 275)*, Santiago de Chile, CELADE, octubre.
- Pellegrino, Adela (1986): *La inmigración en Venezuela: 1971-1981*, Documento de Trabajo N° 24, Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).
- \_\_\_\_\_ (1987), Informe sobre la migración internacional de latinoamericanos entre países de América Latina y hacia Estados Unidos y Canadá, en base a los datos censales de la década de 1980, IIES-UCAB, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1992): *La movilidad de profesionales y técnicos latinoamericanos y del Caribe*, (LC/DEM/R.175, serie A-270), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), agosto.
- Portes, Alejandro (1977): Los determinantes de la emigración profesional, *Revista Paraguaya de Sociología*, año 14, N° 39/40, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).
- Rodríguez, Teresa (1982): Las migraciones internacionales en Chile, Seminario Migraciones Laborales, Buenos Aires, mimeo.
- Torrado, Susana (1979): Las políticas de migraciones internacionales en la América Latina, *La política de población en América Latina, 1974-1978*, Cuadernos del CELADE, N° 1, Santiago, Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), febrero.
- \_\_\_\_\_ (1982): Exodo intelectual en América Latina: datos, teorías, políticas, mimeo.



# Ciencias sociales y realidad social en Centroamérica

*La familiaridad es el  
opio de la imaginación.*

Arnold Toynbee

---

## Andrés Pérez

*Profesor auxiliar de ciencias  
políticas de la Universidad  
de Western Ontario. Ex direc-  
tor del Instituto Nicaragüense  
de Administración Pública.*

Por su pobreza y debilidad, así como por su importancia estratégica potencial en la política mundial, América Central se ha vuelto muy vulnerable a las presiones intelectuales y políticas que provienen del exterior. En consecuencia, los procesos políticos nacionales se han orientado por conceptos conservadores, liberales y socialistas de origen europeo, con una tradición de ciencias sociales enmarcada en el ethos de sus precursores europeos de mediados del siglo pasado. En este artículo se sostiene que la orientación teórica eurocéntrica que domina a las ciencias sociales de América Central desconoce el hecho de que la relación temporal y espacial que condicionaba la evolución de Europa en sus tiempos es de distinta naturaleza de aquella que ha conformado la evolución política de Centroamérica desde 1942. Distintas relaciones de tiempo y espacio han generado distintos tipos de Estados así como diferentes protagonistas e instituciones políticas. La principal tarea que tienen hoy por delante las ciencias sociales centroamericanas es la de identificar esas diferencias a fin de tratarlas y estudiarlas como fenómenos centroamericanos normales, más bien que como desviaciones de las normas europeas preestablecidas.

## I

## Introducción

La historia política oficial de América Latina ha sido, en gran parte, burda imitación de la historia política europea. Los diseños y proyectos sociales para la organización de la vida política en esta vasta región del mundo se han formulado y racionalizado predominantemente sobre la base de valores, conceptos y prácticas que se originaron en Europa (Davis, 1963, p. 2; Zea, 1963; Salazar Bondy, 1968). Durante el siglo XVIII, las ideas de la Ilustración encendieron la imaginación de los criollos y les dieron una base intelectual para legitimar sus aspiraciones de independencia. El positivismo en el siglo XIX dio a las elites nacionales de los países latinoamericanos una receta para lograr "el orden y el progreso", en tanto que la democracia, en el siglo XX, se esgrimía como argumento, ora para preservar el orden social, ora para subvertir el orden existente. Tras la revolución bolchevique, el socialismo se transformó en la panacea de todos los males sociales. Más recientemente, el pensamiento neoconservador se ha convertido en la ideología con que las elites latinoamericanas se preparan para el siglo XXI.

La filosofía y las ciencias sociales latinoamericanas también han imitado a sus congéneres europeos. En 1944 escribía ya Risieri Frondizi que la llamada filosofía latinoamericana no es más ni menos que la reformulación de los problemas filosóficos que se originaron en Europa. De ahí que preocuparse de su historia equivale a trazar la influencia que sobre ella tuvo la filosofía europea (Frondizi, 1944, p. 95). En un análisis de la situación actual de la filosofía latinoamericana, Jorge J. E. Gracia sostiene que, merced a la labor de filósofos como Leopoldo Zea, Eduardo Gracia Maynez, Juan Llambias de Azevedo, Jorge Millas, Francisco Miró Quesada y el propio Frondizi, la filosofía latinoamericana ha superado la etapa de "absorción acrítica" y está entrando en un período de plena madurez. Sin embargo, él mismo señala que la filosofía latinoamericana responde todavía en gran parte a los estímulos externos: reacciona en lugar de actuar por iniciativa propia. Los cambios que en ella se producen periódicamente son todavía en gran medida producto del impacto que ejercen sobre nuestros filósofos las ideas europeas y norteamericanas (Gracia 1988-1989, pp. 4 y 5).<sup>1</sup>

Así también, la sociología, las ciencias políticas, la economía y la antropología han adoptado un punto de vista europeo, es decir, han desarrollado una orientación teórica que "se basa en la experiencia estrecha y bastante singular de la Europa occidental (en realidad de un núcleo mucho más pequeño de países de Europa central y noroccidental) y de los Estados Unidos"...(Wiarda, 1990, p. 396). Desde sus comienzos, tras la Segunda Guerra Mundial, las ciencias sociales latinoamericanas no han mostrado inclinación por estudiar la peculiar naturaleza de la historia regional desde 1492, cuando el descubrimiento de Colón creó un puente temporal que unía al continente descubierto con el pasado europeo.<sup>2</sup> La historia de Europa y los valores, conceptos y principios que surgieron de esa historia se convirtieron en el trasfondo contra el cual la naciente América Latina definiría sus nociones básicas y sus concepciones de política, economía y sociedad en los próximos 500 años (Wolf, 1982).

Pocas regiones del continente muestran tan claramente como Centroamérica el carácter imitativo de la política y las ciencias sociales latinoamericanas.<sup>3</sup> El tamaño, fragmentación y debilidad del Istmo, junto con su importancia estratégica potencial en la política mundial, han vuelto sumamente vulnerable a Centroamérica frente a las influencias intelectuales y políticas que vienen del exterior. En consecuencia, los procesos políticos nacionales se han orientado por conceptos conservadores, liberales y socialistas europeos y la tradición de las ciencias sociales se encuentra enmarcada en el ethos de sus precursores europeos de mediados del siglo XIX.

Se sostiene en este artículo que la orientación teórica eurocéntrica que predomina en las ciencias sociales centroamericanas desconoce el hecho de que las relaciones espacio-temporales que condicionaron la evolución de Europa son de naturaleza distinta de

<sup>1</sup> Un examen reciente del panorama filosófico latinoamericano es el de Donoso, 1992.

<sup>2</sup> Estoy de acuerdo con Kahl en que las ciencias sociales sólo aparecieron en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial (Kahl, 1976, p.1). Davis, 1963, pasa revista al pensamiento social latinoamericano antes de esa época.

<sup>3</sup> La práctica de la filosofía en Centroamérica es muy limitada. Gracia (1989) repasa la situación actual en la región.

aquellas que han influido sobre la evolución política de Centroamérica desde 1492. Distintas relaciones espacio-temporales han producido diferentes tipos de Estados, así como distintos protagonistas e instituciones políticas. La principal tarea que tienen por delante las ciencias sociales centroamericanas hoy día es la de identificar esas diferencias para estudiarlas y tratarlas como fenómenos centroamericanos normales más que como desviaciones de normas europeas preestablecidas.

En la segunda sección de este artículo se describe la relación entre el desarrollo de las ciencias sociales

y la dimensión espacio-temporal de la política europea. Las características de imitación y eurocentrismo de las ciencias sociales centroamericanas, y la incongruencia entre la teoría y la realidad social en esa región se analizan en la tercera sección. En la cuarta sección se bosqueja una propuesta para acortar la distancia entre la teoría y la práctica social en la región; este esquema se basa en el trabajo de Charles Taylor sobre la interpretación y las ciencias humanas. Por último, en la quinta sección se resumen las tesis principales del artículo y se presentan algunas conclusiones preliminares.

## II

### Las ciencias sociales y la dimensión espacio-temporal de la política europea

El Estado, como concepto y fenómeno político, "contiene" la experiencia histórica que se asocia con la organización de la vida territorial, social, política, cultural y económica de Occidente en los últimos cuatrocientos años. En este sentido, el Estado es "constitutivo de realidad política" (Vincent, 1987, p. 224). Distintas concepciones sobre la naturaleza del Estado representan diferentes interpretaciones de los aspectos más esenciales de la evolución institucional en la vida social de Occidente. No es de extrañar que el concepto de Estado se haya encontrado en el centro de la controversia durante toda la historia de las ciencias sociales en Europa. Las interpretaciones clasistas, elitistas y pluralistas del Estado compiten unas con otras en cuanto a su poder explicativo. Todas, sin embargo, suponen la existencia y centralidad de un ruedo soberano, territorial y simbólico, dentro del cual sucede la contienda por la distribución del poder político y económico, según reglamentos legales impuestos e institucionalizados por un aparato burocrático.

El nacimiento del Estado moderno transformó la política en una pugna por la distribución del poder dentro de los límites de territorios soberanos legalmente establecidos. No es por casualidad, por tanto, que haya habido estrecha vinculación entre el desarrollo y la consolidación de la teoría y la praxis de la soberanía nacional en los siglos XVII y XVIII y la democracia (Beloff, 1962, pp. 170-182; Hinsley, 1986, pp. 158-235). Reinhold Niebuhr ha señalado que las

teorías modernas sobre la democracia "casi sin excepción suponen la autonomía del Estado nacional" (Niebuhr, 1959, p. 64). F. H. Hinsley corrobora esta opinión al explicar que:

"El surgimiento de las legislaturas, la introducción de la representación, la universalización del sufragio y la incorporación de elementos constitucionales en la base de la composición y los procedimientos gubernamentales exigían adoptar el concepto de que la soberanía residía en el cuerpo político, como medio de mantener la condición previa de una acción eficaz en y para la comunidad" (Hinsley, 1986, p. 223).

La aparición del concepto moderno de la soberanía se vincula históricamente con la decadencia tanto del Imperio Romano como, más tarde, de la autoridad universal de la Iglesia Católica en Europa. Originalmente se esgrimió el concepto para legitimar la concentración del poder "absoluto" y la autoridad en manos de un rey soberano. El concepto evolucionó después "hacia la asociación más estrecha entre el Estado y la comunidad nacientes, hecho inevitable cuando se descubrió que tenían que compartir el poder" (Hinsley, 1986, p. 222). Los sistemas políticos de las sociedades democráticas liberales de Europa son fruto de una lucha histórica en torno a la definición e interpretación del concepto de soberanía. Este proceso puede imaginarse como una serie de círculos concéntricos que se expanden a partir de un punto central que representa el alcance de la soberanía *in*

*natu nascendi*. Cada círculo representa una reconcepción del principio de la soberanía y la articulación de un nuevo consenso entre los contrincantes por el poder interno con respecto a los derechos políticos y a las reglas que rigen la participación y la competencia políticas. Desde este ángulo, la soberanía es el fundamento del orden político en el plano nacional. Es el “contenedor” legal en que se aplaca la turbulencia de la pugna política nacional con la imposición de límites tanto sobre las formas institucionales como sobre la sustancia de la competencia política. La más importante de estas limitaciones es que la lucha política debe desarrollarse dentro de las fronteras legales y físicas del Estado y con los recursos disponibles dentro de ellas. La soberanía, en este sentido, no regula simplemente las relaciones entre los Estados, sino que también condiciona la pugna por el poder dentro de cada Estado, al establecer límites legales y territoriales sobre los recursos disponibles para los contendores por el poder nacional. Desde este punto de vista, la historia política de un Estado estaría determinada en gran parte por las circunstancias locales y el futuro se supone como extrapolación de un presente limitado geográficamente y temporalmente.

El nacimiento de los Estados soberanos fue la expresión espacial de un tiempo histórico. El tiempo se expresó en el espacio; las fronteras físicas y legales del Estado sirvieron como “contenedores” de una historia, un presente y, presumiblemente, un futuro. Fue así como los Estados soberanos se convirtieron en “espacios políticos”, es decir, zonas geográficas “en que los planes, ambiciones y acciones de los individuos y los grupos chocan sin cesar —entran en colisión, se bloquean, se unen y se apartan...” (Wolin, 1960, p. 60). La soberanía permitía a los Estados contener a sus principales determinantes dentro de límites geográficos y legales. Como tal, llegó a representar lo que Gross llama la “especialización del tiempo y la experiencia”, que implica la tendencia “a condensar las relaciones temporales —ingrediente esencial para la significación social y personal— en relaciones espaciales” (Gross, 1981-1982, p. 59).

La especialización creó las condiciones para la aparición y consolidación de las historias políticas nacionales, con sus propios protagonistas e instituciones. En Europa esta historia política evolucionó en torno a la expansión de la ciudadanía y el reto que representaba para las estructuras nacionales de clase (Gross, 1985, p. 93). Tanto la clase social como la ciudadanía son realidades históricas evolutivas que se asocian con la lucha por la distribución del poder

dentro de Estados soberanos. El concepto de clase tiene así un sentido relacionado con el de ciudadanía y, al revés, la ciudadanía es una categoría de valor explicativo íntimamente ligada con la de clase. La historia y las instituciones políticas democráticas de Occidente son fruto de la relación conflictiva entre ambas categorías. Esta relación conflictiva originó los derechos civiles (libertad personal, libertad de expresión, igualdad ante la ley y derecho de propiedad) en el siglo XVIII; los derechos políticos (la participación política con el sufragio masculino universal) en el siglo XIX, y los derechos sociales (el bienestar, la seguridad y la educación) en el siglo XX (Lipset, 1977).

Los protagonistas envueltos en la lucha por la definición de la ciudadanía y la democracia tenían que justificar sus anhelos y preferencias sociales. Al hacerlo, autodescribían sus papeles como protagonistas y elaboraban explicaciones que servían de fundamento moral para la adopción de determinadas instituciones políticas. La relación entre estas “autodescripciones” y explicaciones, por una parte, y la producción de la teoría social, por la otra, es muy estrecha. Charles Taylor señala que “las prácticas que componen una sociedad exigen ciertas autodescripciones por los participantes” (Taylor, 1983a, p. 3). Los significados expresados en esas autodescripciones “pueden calificarse de preteóricos, no en el sentido de que no influya necesariamente en ellos la teoría, sino porque no dependen de ella” (Taylor 1983a, pp. 3-4). De ahí que estaríamos haciendo teoría social cuando “tratamos de formular explícitamente lo que estamos haciendo, cuando describimos la actividad que es central de una práctica, y cuando enunciamos las normas que le son esenciales” (Taylor, 1983a, p. 4). Una teoría es, pues, “la enunciación explícita de la vida de una sociedad, es decir, de una serie de instituciones y prácticas” (Taylor, 1983a, p. 11).

Las ciencias sociales occidentales han enunciado explícitamente las autodescripciones y explicaciones de los protagonistas que participan en el desarrollo histórico de esas sociedades. Son, pues, el legado intelectual de la historia de Occidente. Aparecieron como respuesta intelectual a las condiciones históricas de la Europa decimonónica y, más concretamente, ante la necesidad de restaurar el orden social tras las revoluciones francesa e industrial (Bottomore, 1983, p. 40). Sin embargo, las raíces de las ciencias sociales occidentales van más hondo que las circunstancias históricas inmediatas que las vieron nacer. En efecto, sus fundamentos metafóricos se encuentran en la produc-

ción de teoría política durante por lo menos trescientos años. La visión social de Comte derivaba de la filosofía: en efecto, Comte concebía la sociología como un movimiento filosófico (Martindale, 1960, p. 17). Su obra intelectual, entonces, era una continuación de la búsqueda de explicaciones y respuestas para el acontecer histórico europeo que había preocupado a los pensadores occidentales durante siglos; sin embargo, marcó nuevos rumbos en la tradición filosófica de su época. La suya era una filosofía "positiva" que difería de la actividad "metafísica" de los pensadores políticos tradicionales de ese entonces (Giddens, 1978, p. 246). Por encima de estas diferencias, la filosofía occidental y la sociología de Comte deben considerarse como un sólo esfuerzo intelectual ininterrumpido por enunciar en forma explícita las instituciones y prácticas de las sociedades de Occidente, en particular en lo que toca al fenómeno del Estado soberano y las prácticas políticas e instituciones que engendró.

Las ciencias sociales de Occidente han debido enfrentar recientemente la tarea de reconcebir las relaciones espacio-temporales que presiden el análisis social moderno (Wallerstein, 1984 y 1991; Adam, 1990, p. 13) Entre los autores más destacados, Anthony Giddens ha sostenido que esas interpretaciones no toman en cuenta los cambios habidos en la relación entre el tiempo y el espacio como resultado de la universalización de la modernidad. Giddens define este proceso como "la intensificación de las relaciones sociales mundiales que vinculan a localidades distantes de manera tal que sobre los acontecimientos locales cae la sombra de sucesos que ocurren a muchas millas de distancia, y al revés" (Giddens, 1990, p. 64). La universalización destruyó la correspondencia entre el tiempo y el espacio que las ciencias modernas han dado por sentado e invalidó la noción de soberanía como la delimitación de fenómenos políticos dentro de límites geográficos que contienen una historia nacional. Según Giddens, la universalización trajo consigo "el desarraigo del sistema social". Con ese tér-

mino designa el desprendimiento de las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción y su reestructuración sobre tramos indefinidos de espacio temporal" (Giddens 1990, p.21). La universalización, en otras palabras, ha atravesado los muros de los Estados soberanos, vinculando los procesos políticos nacionales con las fuerzas internacionales. Resultado de esta penetración es el fin de la política como actividad nacional y la reestructuración de los procesos nacionales políticos en un plano supranacional (Luard, 1990).

La crítica de Giddens dirigida a las ciencias sociales es válida en lo que toca a la redefinición del concepto del Estado, no sólo en Occidente, sino también en los países en desarrollo. Sin embargo, importa tener en cuenta que la universalización es una fuerza que choca contra la elasticidad y la variedad de la condición humana. El modo capitalista de producción, como señala Eric R. Wolf, "puede ser dominante en el sistema de relaciones de los mercados capitalistas, pero no transforma a todos los habitantes del mundo en productores industriales de plusvalía" (Wolf, 1982, p. 297). Por lo tanto, si los especialistas en ciencias sociales adoptaran un "enfoque universal de análisis", el resultado podría ser perjudicial, al descartar de él las especificidades internas de las sociedades periféricas (Slater, 1989, p. 20). Además, la universalización tiene un efecto político distinto sobre los países desarrollados y los países en desarrollo. Los países desarrollados de Occidente poseen una reserva de soberanía política que comenzaron a acumular en el siglo XVII. Ella creó las condiciones para formar las modalidades de conflicto y las instituciones políticas que se tradujeron en la tradición democrática liberal que hoy conocemos. La radicalización de la modernidad podrá haber disminuido esa reserva, pero no la ha agotado por completo. Además, esos países, sitos en el centro de la economía mundial, han descubierto maneras de proteger su autonomía política, ejerciendo su influencia en los foros internacionales que constituyen la infraestructura organizacional del sistema mundial (Faletto, 1989).

### III

## Las ciencias sociales y la realidad social en Centroamérica

Las ciencias sociales centroamericanas han perpetuado y legitimado el uso de la historia europea como

fundamento conveniente para el análisis de la realidad social centroamericana. Los conceptos, modelos

y teorías que evolucionaron a partir de la experiencia histórica europea se convirtieron en el prisma por el cual los investigadores centroamericanos trataron de enfocar su existencia social (Stone, 1990, pp. 145-146). No es de extrañar, pues, que las modas académicas que barren por Oxford y Princeton sean las mismas que han estusiasado a los estudiosos en las universidades de la región. Igual que en Europa y América del Norte, el punto central de la controversia en los círculos académicos de América Central ha sido la confrontación entre las teorías marxistas y las teorías sociales "burguesas".

Las ciencias sociales aparecieron en América Central en el decenio de 1970 (Camacho, 1985; Lungo Ucles, 1985, p. 4; Torres-Rivas, 1989, p. 5). Con anterioridad, el análisis social estaba en manos de "ensayistas aficionados o pensadores que habían sido formados, y ejercían, como abogados o burócratas" (Kahl, 1976, p. 1; véase también Torres-Rivas, 1990, pp. 18-19).<sup>4</sup> Tres son las principales corrientes intelectuales que se advierten en la evolución histórica de las ciencias sociales centroamericanas.

La primera es el funcionalismo. Los investigadores sociales que adoptan esta postura no ponen en duda los fundamentos de los sistemas sociales dentro de los cuales operan. Su principal objetivo es promover una mayor capacidad técnica en disciplinas como la economía, la educación y la administración pública, para alcanzar objetivos de desarrollo.<sup>5</sup>

La segunda gran vertiente es la del marxismo ortodoxo, basado en una interpretación "vulgar" del marxismo. Según C. W. Mills, los marxistas vulgares "se aferran a algunas características ideológicas de la filosofía política de Marx y las identifican como el todo" (Mills, 1968, p. 96). Sin embargo, los marxistas ortodoxos tuvieron considerable influencia en los estudiantes e intelectuales centroamericanos que se oponían al *statu quo* y al concepto desarrollista que propugnaba el funcionalismo en todo el decenio de 1970.<sup>6</sup>

Un tercer enfoque es el del estructuralismo mar-

xista. Como los marxistas ortodoxos, los partidarios de esta doctrina ponen en tela de juicio las bases, los métodos y los objetivos del desarrollismo (Arredondo y otros, 1984, pp. 20-21). Sin embargo, son mucho más críticos en su uso e interpretación de la teoría marxista que los ortodoxos, ya que influye en ellos la obra de Gramsci, Althusser y hasta la de Weber.<sup>7</sup>

El año 1979 marcó un hito crítico en el desarrollo de las ciencias sociales centroamericanas. Al triunfar la revolución sandinista, los partidarios tanto de las doctrinas ortodoxas como de las estructuralistas comenzaron a centrar sus análisis en las causas y las consecuencias de la revolución (Aguilera, 1989, p. 22). Los marxistas ortodoxos la interpretaron como resultado inevitable de la "decadencia del imperialismo capitalista" mientras que los estructuralistas adoptaron una postura de apoyo, en gran parte indiscriminado, al gobierno revolucionario nicaragüense. Por razones evidentes, el fenómeno fue más notorio en Nicaragua, donde la mayoría de los especialistas en ciencias sociales asumieron una actitud de compromiso incondicional con los principios del Estado.<sup>8</sup>

Es interesante señalar que los partidarios del fundamentalismo en Nicaragua muy pronto se adaptaron al cambio de clima político del país. Su postura tradicional de apoyo al sistema político de turno, cualquiera fuera su orientación ideológica, se tradujo, lógicamente, en su colaboración con el nuevo gobierno sandinista.<sup>9</sup>

El colapso del comunismo en Europa oriental y en la Unión Soviética, la derrota electoral de los sandinistas en 1990 y la estabilización del proceso revolucionario en El Salvador han repercutido sobre las ciencias sociales centroamericanas, dejándolas en estado de crisis intelectual (Torres-Rivas, 1990). Los intelectuales marxistas no han sido capaces de adaptar sus esquemas teóricos para comprender la profun-

<sup>7</sup> Algunos de los más conspicuos representantes de esta corriente son Edelberto Torres-Rivas, Daniel Camacho, Guillermo Molina Chocano y Gabriel Aguilera.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Lanuza y otros, 1983.

<sup>9</sup> Tras la victoria sandinista de 1979, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) participó activamente en la formación de empleados públicos y en la organización del sector público nicaragüense. Jaime Wheelock, uno de los líderes más importantes del movimiento sandinista, se refería al INCAE en 1975 como "una institución diseñada según el modelo educativo de los Estados Unidos...; su objetivo es capacitar a los técnicos de mando medio necesarios para la administración de las compañías norteamericanas que se asentaron masivamente en América Central en el decenio de 1960... En el INCAE, un grupo de profesores norteamericanos está encargado de difundir las técnicas capitalistas de explotación que han desarrollado, tomando como modelo las prácticas explotadoras de las multinacionales" (Wheelock, 1975).

<sup>4</sup> Kahl se refiere a los investigadores sociales de América Latina antes de la Segunda Guerra Mundial. Su descripción, sin embargo, no rige para Centroamérica, donde las ciencias sociales sólo aparecieron en el decenio de 1970.

<sup>5</sup> El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en el decenio de 1970 y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) son ejemplos de instituciones que han apoyado investigaciones funcionalistas en materias sociales en la región.

<sup>6</sup> Como ejemplos de este tipo de investigación cabe citar a Villagra, 1981, y a De Castilla, 1985.

da transformación política y económica que ha sufrido el mundo de hoy. Por otra parte, los funcionalistas han acogido la idea de que la historia ha terminado, de que todo lo que le queda por hacer a las ciencias sociales del Tercer Mundo es ayudar a perfeccionar el nuevo orden mundial.

La crisis de las ciencias sociales centroamericanas, sin embargo, no es el simple resultado de la alteración de las condiciones internacionales. Es más bien la consecuencia de su naturaleza imitativa. El fin de la guerra fría puso en evidencia la falta de autenticidad de muchos de los conceptos, teorías e hipótesis que han influido sobre la producción de conocimiento en la región. Mostró, por así decirlo, que el empujador andaba desnudo.

Desde sus comienzos, las ciencias sociales perpetuaron la noción de que Centroamérica era una extrapolación geográfica de Europa.<sup>10</sup>

Esta idea se debía, en gran parte, a la popularidad entre los investigadores centroamericanos de la comprensión textual de las interpretaciones europeas de la realidad social. La interpretación textual de las ideas se basa en el supuesto de que "el texto es el objeto 'único' y 'autosuficiente' de investigación. La lectura acuciosa y repetida de los textos, una y otra vez, bastará para desentrañar su significado" (Boucher, 1985, pp. 212-217). El contexto en que aparecen las ideas, o se pasa por alto del todo, o se trata como si fuera cuestión de curiosidad histórica. En consecuencia, el estudio de las ideas desemboca en la mistificación de libros y autores que se consideran poseedores de cualidades trascendentales y suprahistóricas.

No obstante, las teorías sociales sufren la influencia de los contextos espaciales y temporales en los cuales opera el investigador (Gouldner, 1970, pp. 25-60). El conocimiento de estos contextos le agrega significación a las obras de los estudiosos y hace más fácil comprender las limitaciones de sus conceptos, teorías e ideas.

Para que las ciencias sociales centroamericanas superen el "textualismo" deberán emprender un examen crítico de las concepciones espacio-temporales que han presidido la reducción de las teorías sociales locales. Este examen es esencial para la elaboración de conceptos, teorías y metodologías que puedan

acercar a esas ciencias a la realidad que están tratando de comprender y explicar.

Las sociedades políticas que estudian las ciencias sociales centroamericanas son producto de un correlato de tiempo y espacio de distinta naturaleza que aquel que se dio en la formación de las sociedades políticas europeas. El principio jurídico de la soberanía que se adscribió oficialmente a los Estados centroamericanos en el derecho internacional no tiene el contenido histórico, social y político que tuvo para las sociedades europeas. Los Estados centroamericanos nunca fueron capaces de contener o expresar sus propias historias; han sido, más bien, desde sus comienzos, receptáculos abiertos para la historia de Occidente. De ahí que nunca hayan sido expresiones espaciales de un tiempo histórico. En cambio, representan sistemas formales y legales diseñados sobre la base de las interpretaciones europeas de la política y la sociedad. Son el producto de la imposición de los valores y tradiciones políticos europeos sobre la realidad indígena de la región. A consecuencia de esa imposición, el pasado de Europa se convirtió en el marco histórico para evaluar los procesos políticos de Centroamérica durante 500 años. Las autodefiniciones de los protagonistas europeos y las explicaciones de las prácticas políticas europeas se trasplantaron a la región y se emplearon para justificar las instituciones políticas, económicas y sociales de los nuevos Estados surgidos después de la Independencia (véase Bradford Burns, 1989). Estas instituciones no representaban ni reconocían a los pueblos aborígenes como realidad política. La conquista borró la identidad política de las primitivas naciones del continente al catalogarlas de "indígenas". La denominación misma fue una negación, pues ser indígena simplemente quería decir no ser europeo (Ortega Hegg, 1982, pp. 232-233).

La negación del indígena en el discurso político que explicaba y justificaba a los Estados centroamericanos y las instituciones políticas que engendraron difiere en gran medida de la exclusión de las clases trabajadoras de Europa en los primeros años del siglo XIX. En esa época, el discurso liberal-democrático europeo y las instituciones estaban diseñadas para mantener una sociedad dividida en clases. Es decir, reconocían la existencia política tanto de dirigentes como de dirigidos. Los teóricos liberales como Bentham y Mills "aceptaban y reconocían... la sociedad dividida en clases, y se empeñaron en superponerle una estructura democrática" (Macpherson, 1977, p. 10). Las instituciones y teorías liberal-democráticas

<sup>10</sup> Irónicamente, la experiencia europea que ha influido sobre las ciencias sociales centroamericanas excluye la tradición iberolatina. (Para comprender este fenómeno en el plano latinoamericano, véase Wiarda, 1973, 1974 y 1990, así como Véliz, 1980.)

excluían así, pero reconocían, la fuerza política de los trabajadores. Por sus convicciones promovían el desarrollo de los valores políticos destinados a excluirlos. Al hacerlo, sin embargo, reconocían la presencia de los trabajadores y el papel potencial que podrían desempeñar. El acto mismo de exclusión era deliberado y reconocía la presencia política y el papel político potencial de los excluidos. Las instituciones y prácticas liberal-democráticas cambiaron cuando empezó a concretarse el papel de la clase trabajadora al terminar el siglo XIX. Nuevamente la teoría social enunciaba explícitamente esos cambios para explicar la nueva realidad política de Europa (Macpherson, 1977, pp.44-76).

Por lo tanto, la historia de la democracia liberal y de la teoría y las instituciones que la apoyaban fue también la historia de las clases excluidas. Al reconocer a los excluidos, las instituciones y el discurso liberal-democrático pudieron formular autodefiniciones del excluido, creando una historia política que era de alcance "nacional".

En cambio, el caso de los indios centroamericanos es un caso de exclusión política sin reconocimiento. Al considerar al indígena como un bárbaro, como hicieron Gines de Sepúlveda y otros, basándose en el concepto aristotélico de las diferencias naturales, se intentaba justificar el sometimiento del indio como condición previa para su evangelización y civilización (Zavala, 1971, pp. 64-75). En cambio, cuando se consideraba al indio como una criatura de Dios, dotada de razón y de la capacidad de albergar la virtud, la religión y la libertad, como lo defendía Bartolomé de las Casas, se estaba sosteniendo que la conversión religiosa debiera ser el conducto para el reconocimiento político del indígena como súbdito de la Corona Española (Zavala, 1971, pp. 53-75). Ambas apreciaciones, sin embargo, negaban al indio como realidad política y concordaban en la necesidad de transformarlo políticamente y europeizarlo, haciendo caso omiso de su historia y sus percepciones de la política y la sociedad. Así pues,

"el ser histórico que presentaba América era repudiado por falta de significación espiritual, según las normas cristianas de la época. América no era más que una potencialidad, que sólo podría realizarse al recibir y cumplir los valores e ideales de la cultura europea. América, en realidad, sólo podría adquirir significación al convertirse en Europa" (O'Gorman, 1961, p.139).

La formación de las sociedades políticas de Centroamérica después de la Independencia no implicó

un cambio de actitud con respecto a la falta de identidad política del indígena (Dussel, 1973, pp.29-32). Como explica Richard N. Adams, los regímenes que han gobernado las sociedades políticas centroamericanas a partir de 1821 se han dividido entre aquellos "que, por una parte, favorecen una política liberal rigurosa para lograr el control de la mano de obra mediante una deculturización obligada, pero siempre estratégica, y el control social basado directamente en la amenaza de usar la fuerza... y aquellos, por otra parte, que son partidarios de una política indigenista, también de corte liberal, pero destinada a obtener la conformidad de los indígenas ante los controles del trabajo, 'civilizándolos' y 'educándolos'" (Adams, 1991, p.181). De ahí que, como ocurría durante la Colonia, el indígena en la Centroamérica independiente estaba condenado a "desaparecer a fin de asegurar su inclusión en el tiempo" (Rodríguez, 1991, p. 56; véase también Lovell, 1988).

Por otra parte, los criollos negaban su pasado español. En su lugar, la elite dirigente de las sociedades políticas independientes de Centroamérica, como las del resto de América Latina, ponía "los brillantes ejemplos de Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos" (Fuentes, 1985, p. 39). Zea explica:

"En determinada coyuntura histórica, el hispanoamericano se rebeló contra su pasado, y, por consiguiente, contra todas las responsabilidades que suponía. Intentó romper de inmediato con el pasado. Lo negó, al tratar de iniciar una nueva historia, como si nada se hubiera hecho anteriormente. También erigió su utopía. Encontró el ideal al cual aspiraba en los grandes países anglosajones —Inglaterra y los Estados Unidos— o en Francia, por lo que había contribuido al avance de la civilización. Sus constituciones políticas, su filosofía, su literatura y su cultura, en general, fueron los modelos que emplearon los hispanoamericanos para formarse una nueva historia" (Zea, 1963, p. 12).

La exclusión de los indios, entonces, no se basó en un discurso político que reconociera su papel político potencial. Por el contrario, el discurso de los protagonistas políticos centroamericanos era europeo, como lo eran las instituciones que justificaba.<sup>11</sup> La historia política oficial de Centroamérica no era en forma alguna la historia de los indígenas, que quedaron fuera de la política, tanto en el discurso como en las instituciones. Como las

<sup>11</sup> Por europeo nos referimos a los países de Europa central y noroccidental (Wiarda, 1990, p. 396).

mujeres europeas antes del siglo XIX, “estaban en la sociedad civil, pero no formaban parte de ella” (Macpherson, 1977, p. 19). Siguen siendo, hasta hoy, víctimas y espectadores de la evolución política oficial de la región.

La falta de reconocimiento de la realidad indígena y la adopción de un discurso político europeo por las elites que heredaron la estructura colonial de Centroamérica también se tradujo en el falseamiento de los valores e instituciones políticas criollos (Villegas, 1963, pp. 107-111; Salazar Bondy, 1968, pp. 112-113). El discurso político de los criollos creó una realidad política oficial —explicada y justificada con los conceptos europeos del liberalismo, conservadurismo y luego el socialismo— que no sólo omitía al indio, sino también ignoraba el papel singular y sin precedentes que cumplieron los criollos como portadores de la historia política europea en una realidad política no europea. El resultado de todo esto ha sido “un encubrimiento colosal de identidades” (Zea, 1988-1989), la formalización de un país “legal” que es europeo y la existencia de un país “real” que espera todavía ser descubierto.<sup>12</sup>

Los especialistas en ciencias sociales de América Central estudian, como señaló Edelberto Torres-Rivas, el “país oficial” más bien que la esencia del “país real” (Torres-Rivas, 1989, p. 2). Han enunciado explícitamente las “autodescripciones” europeas de la vida política en Centroamérica abrazadas por los criollos y sus descendientes. En consecuencia, se ha legitimado la noción de que la historia política de Centroamérica es una copia imperfecta de la historia europea y se ha consolidado la tradición eurocéntrica de las ciencias sociales, en que las explicaciones sólo parecen racionales porque suponemos que la versión europeizada de la evolución de América Central representa la verdadera historia de la región. En este contexto, las ciencias sociales se han convertido en parte del problema, en vez de ser parte de la solución, para desenredar la maraña que es la historia centroamericana.

Al centrar su atención en el discurso político oficial y en la evolución y funcionamiento de las instituciones y prácticas políticas criollas, los pensadores centroamericanos implícitamente suponen que las realidades europeas y centroamericanas pueden analizarse usando la misma metateoría: que la naturaleza de la realidad social en Centroamérica es similar a la

de Europa. Han sido trágicas las consecuencias de esta hipótesis. El uso acrítico de la teoría social para el estudio de las sociedades centroamericanas se ha traducido en un conocimiento ilusorio de la evolución y de los problemas sociales, económicos y políticos de la región. Ese resultado no era inesperado, ya que la teoría social está formada por la misma realidad social que trata de explicar. Desde este ángulo, la capacidad de la teoría social de comprender la realidad social se subordina a las concepciones preteóricas de la vida social que sostienen los científicos antes de que traten de explicar la naturaleza de los fenómenos sociales. Las tensiones que derivan de la íntima relación entre la realidad social y los objetivos de la teoría social han sido explicados por Alvin Gouldner en los términos siguientes:

“... pretendiendo explicar una serie de acontecimientos que rebasan el alcance de los hechos o realidades personales a disposición del sociólogo, las teorías sociales sufren al mismo tiempo la influencia de sus imputaciones anteriores sobre lo que es real en el mundo, ya sea que se trate de hechos que conoce o de sus realidades personales” (Gouldner, 1970).

Así pues, las ciencias sociales europeas han sido moldeadas por la historia de Europa y por lo tanto su instrumental teórico ha sido diseñado para privilegiar aquellos rasgos de la evolución histórica europea que son considerados esenciales por los especialistas en ciencias sociales. En este sentido, tienen predisposición intrínseca a reconocer a determinados protagonistas, procesos e instituciones sociales.

La aplicación indiscriminada de las ciencias sociales europeas a una realidad no europea podría traducirse en tres tipos de efectos. En primer lugar, podrían reconocerse aquellos aspectos de la realidad social que son idénticos tanto en la experiencia política europea como en la no europea. Por otro lado, podrían dejarse de lado en su totalidad porciones de la realidad no europea; y, por último, podría erróneamente imponerse, por su parecido, una identidad europea a segmentos de una realidad no europea.<sup>13</sup> Como hemos sostenido que la relación entre el tiempo y el espacio que dio origen a la formación del Estado en Europa difiere de la relación espacio-temporal que asistió al nacimiento del Estado centroamericano, puede descartarse desde ya la primera opción. Las distintas relaciones espacio-temporales de Europa y

<sup>12</sup> La distinción entre país “real” y país “legal” está tomada de Fuentes, 1985, p. 11.

<sup>13</sup> Marx fue víctima de este eurocentrismo cuando interpretó la aparición en escena de Simón Bolívar como una versión latinoamericana del bonapartismo (Sánchez Vásquez, 1988-1989, p. 115).

Centroamérica se tradujeron en distintos tipos de Estado y diferentes protagonistas e instituciones políticos. Nos quedan pues las dos últimas posibilidades en cuanto a la aplicación de las ciencias sociales europeas en Centroamérica.

La incapacidad de las ciencias sociales europeas de captar las características principales de la realidad centroamericana se aprecia claramente al examinar los programas de investigación de la región. En países como Guatemala (donde la población indígena representa más de la mitad de la población total), las ciencias sociales han desconocido casi totalmente su existencia porque su situación no se considera como un tema sociológico o político típico. Por consiguiente, se ha dejado el estudio del problema indígena en manos de la antropología, lo que implícitamente le resta importancia (Torres-Rivas 1989, pp. 2-4; Smith, 1990, p. vii).<sup>14</sup>

La aplicación indiscriminada de las ciencias sociales europeas a Centroamérica puede también traducirse en la falsa calificación como europeos de segmentos de la realidad social local que tienen una apariencia formal europea, como ocurre con el Estado, las modalidades oficiales de la contienda política y los protagonistas políticos de la región.

Las ciencias sociales centroamericanas suponen, erróneamente, que el principio de la soberanía nacional es el punto de arranque natural para el estudio de las sociedades políticas de la región y que las modalidades de conflicto político en Centroamérica están determinadas por protagonistas y fuerzas sociales que actúan en su mayor parte dentro del Estado, en formas que sólo difieren ligeramente de las que se registran en Europa.<sup>15</sup> Los estudios de tendencias liberales y conservadoras han basado su análisis de la historia política de estos países en interpretaciones voluntaristas de la historia, al decir de las cuales habrían sido las cualidades personales de los dirigentes las que habrían impulsado la evolución de la región.<sup>16</sup> Esta evolución suele describirse como un progreso, predefinido históricamente, desde una etapa de subdesarrollo a una condición de desarrollo. En cambio,

los estudiosos marxistas analizan la evolución y transformación de la estructura económica de cada sociedad y ven en ella las tensiones de clase que resultan de ese proceso.<sup>17</sup> Por lo tanto, se advierte que el estudio del Estado en Centroamérica se basa en el supuesto implícito de que la historia de Centroamérica es una repetición de la historia europea y de que la región replica la experimentación social y el conjunto histórico de circunstancias y valores que desembocaron en las instituciones e ideas conservadoras, liberales y socialistas que se dieron en Europa. Estos estudios identifican períodos políticos, modalidades históricas y protagonistas muy parecidos a los que estudian los investigadores en Europa. Es así como los especialistas en ciencias sociales de Centroamérica han descubierto la existencia de burguesías nacionales, proletariados y hasta "burguesías campesinas" en los países de la región, mientras siguen pasando por alto el "problema indígena".<sup>18</sup>

En la historia europea y en las ciencias sociales de Occidente, los conceptos de "proletariado" y de "burguesía" encierran una larga experiencia histórica acumulada. No existiendo tal experiencia, los conceptos tienen poco o ningún valor teórico. La propiedad de los medios de producción como criterio para diferenciar clases sociales es sólo la expresión legal de un complejo fenómeno histórico que no es "sólo económico, en sentido estricto, sino también ecológico, social, político y sociopsicológico" (Wolf, 1982, p. 21). En cambio, en Centroamérica, el concepto de clase es un denominador más bien que un contenedor de experiencia histórica.<sup>19</sup> La imagen de la realidad europea ha sido trasladada a la realidad centroamericana y la producción de conocimientos de las ciencias sociales se ha transformado en la formulación de imágenes intelectuales sobre una realidad imaginaria (véase Salazar Bondy, 1968, p. 114). Huelga señalar que las consecuencias de esas falsas interpretaciones son tanto teóricas como políticas. Por ejemplo, el maltrato de los miskitos en la costa Atlántica de Nicaragua por los sandinistas después de 1979 se fundaba en una tradición teórica marxista, imitativa y eurocéntrica, que no reconocía la realidad histórica de ese pueblo y que era incapaz de comprender sus singulares ideologías sociales y políticas. En su empeño por institucionalizar una revolución socialista, los sandinistas trataron a las minorías étnicas de la costa atlántica

<sup>14</sup> Importa recordar que la antropología nació en Europa como una disciplina abocada al estudio de pueblos marginales en regiones marginales del mundo; en ese aspecto difiere de la sociología, que se ha concentrado en el estudio de las sociedades europeas (Wallerstein, 1984, p. 312; Ehlers, 1990, pp. 141-142).

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Vega, 1981; Torres-Rivas y Pinto, 1983; Lanuza, Barahona y Chamorro, 1983; Posas y Del Cid, 1981; Asociación Centroamericana de Sociología, 1989; Molina Chocano, 1982.

<sup>16</sup> Véase, entre otros, Reina Valenzuela y Argueta, 1978.

<sup>17</sup> Véase por ejemplo Wheelock, 1975.

<sup>18</sup> El concepto de "burguesía campesina" fue usado por Arias, 1985.

<sup>19</sup> Sartori, 1977, analiza la desinformación conceptual.

de Nicaragua como variaciones marginales de un proletariado nacional imaginario. Esta postura, como ha señalado Carlos Vilas, era:

“reduccionista e incompleta. La diferente organización social de los grupos costeños, la conjunción de las relaciones de producción con los sistemas de parentesco, las diferentes formas de legitimación y ejercicio de la autoridad, la diferenciación ideológica y lingüística y distintos procesos históricos se redujeron a manifestaciones diferentes del problema del atraso económico. La falta de conocimiento de los revolucionarios sobre la cuestión étnica los llevó a privilegiar las características materiales más evidentes de los costeños: eran agricultores pobres y obreros de las compañías mineras y madereras, explotados por los comerciantes y el capital extranjero. Al propio tiempo, algunas de sus prácticas cooperativas de producción, basadas en la reciprocidad (como el panapana) y ciertas características de la vida aldeana se interpretaron como reminiscencias de un comunismo primitivo (Vilas, 1987, p. 96).

En general, la estrategia de la lucha de clases que abrazó la izquierda radical durante las revoluciones de los decenios de 1960 y 1970 se basaba en interpretaciones eurocéntricas del concepto de la clase social. El prisma teórico empleado para producir estas interpretaciones no tenía lugar para el reconocimiento de la realidad indígena de la región a menos que esos indígenas se disfrazaran de europeos, es decir, a menos que se les “descampesinara” o “proletarizara” (Allahar, 1989, p.119).

Las ciencias sociales centroamericanas han legitimado, así, el uso de la historia europea como fundamento apropiado para el análisis y evaluación de la realidad centroamericana. Han perpetuado en la región una actitud mental que Antonio Gómez Robledo califica de “entreguismo filosófico”. Esta postura, según Gómez Robledo y Augusto Salazar Bondy, es “correlato, en el orden del espíritu, del entreguismo político” (Gómez Robledo, 1946, p.189; Salazar Bondy, 1968, p.40).

## IV

### La teoría y la práctica social: borrando las diferencias

Al terminar la guerra fría y declinar los movimientos e ideologías revolucionarios en América Latina, los especialistas centroamericanos en ciencias sociales comenzaron a explorar las posibilidades y limitaciones de lograr un consenso nacional con respecto a la organización de la vida política, sobre todo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua (Solórzano, 1986; Torres-Rivas, 1987; Pérez, 1991). La mayoría de los observadores concuerda en que tal consenso debe incluir, como mínimo, “acuerdos sobre las reglas permanentes que regirán la pugna por los cargos públicos; la resolución de conflictos; la reproducción del capital; y el papel que corresponde al Estado, sobre todo a los militares y la burocracia” (Karl, 1986, p. 10). Las posibilidades que tengan las ciencias sociales centroamericanas de efectuar un aporte positivo y eficaz en la tarea de formar consensos políticos nacionales dependerán en gran medida de su capacidad para superar su eurocentrismo y eliminar las diferencias entre la teoría y la práctica social (Dahrendorf, 1983, p. 36).

La teoría social proporciona “aquella comprensión básica necesaria para una praxis continua, reformada o purificada” (Taylor, 1983a, p. 16). La experiencia mental no es un fenómeno aislado de la realidad social. Distintas visiones de la vida, diferentes definiciones de lo que está bien o está mal, lo que es legítimo o ilegítimo, pueden traducirse en apreciaciones distintas de la naturaleza de las instituciones sociales. A su vez, estas apreciaciones modifican la praxis social y con ello las propias instituciones que tratan de comprender (Taylor 1983a, p. 12). De ahí que la función de la teoría social no sea tan sólo explicar la vida social, sino también definir “los consensos en que se basan las distintas formas de la praxis social...” (Taylor, 1983a, p. 20). Al formular explícitamente el significado de la acción social, la teoría se convierte en un participante activo en la confección de esa misma historia que trata de explicar. Los especialistas en ciencias sociales, desde este punto de vista, “se dedican a la tarea de proponer y confeccionar formas de mirar, pensar y exponer y contribuyen, por

lo tanto, a la construcción y descomposición de los objetos sociales" (Gouldner, 1973, p. 105). Por consiguiente, sería erróneo e inapropiado fijar para las ciencias sociales la meta de objetividad que conviene a las ciencias naturales. La prueba de una buena ciencia social no es su objetividad sino su autenticidad. El concepto de autenticidad ha sido empleado por Leopoldo Zea y Augusto Salazar Bondy para criticar la tendencia de los filósofos latinoamericanos a "tomar prestado sin discriminación las cosas de Occidente y fabricar con ellas copias falladas de las doctrinas europeas..." (Lipp, 1980, pp. 115-116). Esta tendencia se ha traducido en la "producción de una filosofía no auténtica basada en una existencia no auténtica" (Lipp, 1980, p. 116). La autenticidad sería pues "una característica que fluye naturalmente de determinado conjunto de circunstancias, o un producto que forma parte inherente de un total orgánico y no un subproducto de un cuerpo de pensamiento extranjero" (Lipp, 1980, p. 116). Desde este ángulo, el compromiso de las ciencias sociales no es con una visión ideal del mundo sino con conceptos enraizados y formados por las condiciones históricas en las cuales operan los investigadores. Penetrar y explicar la praxis social es, entonces, la primera y principal función de las ciencias sociales. Charles Taylor explica:

"Si la teoría trata de la praxis aquí y ahora, cuando sea genuina, definirá y aclarará la praxis. Y ello llevará a la posibilidad de perfeccionar la praxis de determinada manera. No de cualquier manera, sino en la forma que resulta cuando eliminamos el enredo, la confusión y el conflicto de intereses que la afectan siempre que no se comprende bien. Contar con una buena teoría significa comprender mejor lo que estamos haciendo y esto implica que nuestra actuación puede desembarazarse de algunas de las características torpes y contraproducentes que la afectaban antes. Nuestra actuación se vuelve menos aleatoria y contradictoria, menos propensa a desembocar en resultados del todo indeseados" (Taylor, 1983b, p. 78).

Para fomentar la capacidad de las ciencias sociales centroamericanas para elucidar la praxis social habría que desarrollar su capacidad para explicar el "país real" de significados y percepciones subyacentes a la acción social en la región. Sólo al comprender las interpretaciones de la realidad social que inspiran la acción de los agentes sociales en América Central podrán crearse las condiciones propicias para la elaboración de consensos nacionales que puedan traer la paz y la prosperidad a la región. Como señala Charles Taylor,

"para comprender a los agentes es indispensable comprender sus autodescripciones. Debemos —como sucede a menudo— tomar en cuenta sus confusiones, desinformación e ilusiones; pero los podremos racionalizar siempre que comprendamos cómo ven ellos las cosas y qué errores, vacíos y contradicciones encierra esa visión" (Taylor, 1983a, p. 30).

Comprender las autodescripciones e interpretaciones de la realidad social de los agentes que actúan en el medio centroamericano exige identificar y explicar la red de significados intersubjetivos y comunes que forman la base de la praxis social en la región. Charles Taylor define el concepto de "significados intersubjetivos" como "la forma de experimentar la acción en la sociedad que se expresa en el lenguaje y en las descripciones que constituyen las instituciones y las prácticas" (Taylor, 1985a, p. 38). Representan la comprensión de la experiencia social que tiene en común la sociedad y que se expresa en el lenguaje y en la praxis social.

La existencia de una red de significados intersubjetivos no debiera confundirse con la existencia del consenso político (Taylor, 1985a, pp. 36-37). Los significados intersubjetivos pueden ser la base tanto del consenso como del desacuerdo. Simplemente forman un lenguaje común mediante el cual los miembros de la sociedad pueden o no estar de acuerdo sobre la naturaleza y la organización de la vida social y política. Mediante esos acuerdos y desacuerdos, los miembros de la sociedad participan en la constitución de la realidad social y política.

Los significados intersubjetivos son esenciales para la creación y desarrollo de los "significados comunes". Estos son "naciones sobre lo que es importante, compartidas no sólo en el sentido de que todos las poseen, sino también en el sentido de que están en el universo referencial común" (Taylor, 1985a, p. 38). En otras palabras, los significados comunes representan puntos de convergencia para la identificación de los aspectos importantes de la realidad social y política. Taylor explica:

"Los significados comunes son la base de la comunidad. Los significados intersubjetivos dan a un pueblo un lenguaje común para hablar sobre la realidad social y un entendimiento compartido de determinadas normas, pero sólo con los significados comunes podrá este universo referencial compartido contener acciones, celebraciones y sentimientos significativos. Estos son objetos en el universo que todos comparten. Esto es lo que hace una comunidad (Taylor, 1985a, p. 38).

La existencia de significados comunes no garantiza el consenso político. Ellos representan áreas de interés social y político consideradas importantes por los miembros de la sociedad. Podrían incluso representar metas y aspiraciones compartidas. Sin embargo, el conflicto político puede resultar a consecuencia de una distinta apreciación de la forma de alcanzar esas metas y aspiraciones. El consenso político se afianza tanto en los significados intersubjetivos como en los comunes. Son necesarios ambos —un lenguaje común con que los miembros de la sociedad pueden expresar sus acuerdos y desacuerdos y algunos puntos de convergencia en cuanto a los problemas y prioridades sociales y políticos— pero no son suficientes para elaborar un consenso político.

La contribución más importante que puedan hacer las ciencias sociales en la búsqueda de la paz y la estabilidad para América Central es explicar los significados intersubjetivos y comunes que presiden la acción social en la región. Esta tarea exige elucidar las autodefiniciones y explicaciones de la realidad social tanto criollas como indígenas.<sup>20</sup> Las autodefiniciones y explicaciones de su condición social, heredadas por los criollos y reproducidas por las elites dirigentes de la región, tendrán que enfocarse como imágenes de la realidad europea (Stone, 1990). Como las imágenes de un espejo, son reales pero insustan-

ciales; ocultan tanto como revelan. Si no ven más allá de esas imágenes, las ciencias sociales centroamericanas se verán condenadas a no saber que la combinación de las imágenes visibles y las realidades ocultas es lo que da contenido y significado a los procesos políticos e instituciones oficiales de Centroamérica (Salazar Bondy, 1968, pp. 112-133).

Las ciencias sociales centroamericanas tendrán también que calar hondo en la realidad aborigen de la región para descubrir los significados intersubjetivos y comunes que constituyen el fundamento existencial de esas comunidades. Conocer sus interpretaciones de la realidad social, política y económica es esencial para identificar los puentes mentales que unen al mundo criollo y al aborigen en América Central (Matul Morales, 1989).

Importa señalar que las dimensiones criolla y aborigen de la realidad centroamericana no se encuentran necesariamente dentro de grupos demográficos de fácil identificación. Con la excepción de Guatemala, la población de los países centroamericanos es predominantemente mestiza. El mestizo es el híbrido de España y de la América aborigen y en él se encarnan tanto el país "real" como el "legal". Su dualidad es la dualidad de nuestra existencia política: el pasado que hemos rechazado y el futuro que no podemos alcanzar.

## V

### Conclusiones

Al haber recomendado que hay que revisar las relaciones espacio-temporales que dieron lugar al nacimiento y desarrollo de los Estados centroamericanos, se está recalcando implícitamente la necesidad de que las ciencias sociales de la región elaboren su propia metateoría. Para ello es preciso que expliquen los significados intersubjetivos y comunes que subyacen la praxis social centroamericana. Al estudiar las dimensiones ocultas de la política centroamericana, las ciencias sociales debieran prestar especial aten-

ción a los fundamentos culturales de la vida política de la región. La literatura, el folclore, las leyendas y la religión contienen todas importantes indicaciones sobre la identidad política de Centroamérica y de sus protagonistas. Ofrecen la posibilidad de elaborar un fundamento metateórico sobre el cual podría cimentarse la labor teórica de ciencias sociales auténticas.

El anterior argumento no debe interpretarse como un llamado a descartar los aportes intelectuales de las ciencias sociales europeas ni a despreciar la real influencia de Europa sobre la evolución histórica de Centroamérica; esta actitud sería infantil, contraproducente e irresponsable. Las ciencias sociales europeas deben usarse para elaborar un "lenguaje de contraste perspicaz" (Taylor, 1985b, p. 125). Este es un lenguaje que puede emplearse para elucidar la realidad

<sup>20</sup> En este artículo hemos mencionado las dimensiones tanto criolla como indígena de la realidad centroamericana. Sin embargo, para el desarrollo de ciencias sociales auténticas también habrá que identificar y explicar la red de significados intersubjetivos y comunes que inspiran la praxis social de la población negra de la región, así como la de otras minorías (Rout Jr., 1976, pp. 261-279).

tanto europea como centroamericana "como alternativas en relación con las constantes humanas que operan en ambas" (Taylor, 1985b, p. 125).

Por otro lado, Centroamérica, como el resto de América Latina, "es una modulación y modificación, vasta y original, de la cultura occidental" (Merquior, 1991, p. 158). La naturaleza imitativa del desarrollo político de Centroamérica forma parte de la realidad de la región. Esta imitación no ha sido nunca feliz, y nunca lo será, porque Centroamérica tenía una historia antes de que Europa le impusiera sus valores e instituciones al nuevo mundo. Esta historia olvidada sigue dejando su impronta, frustrando el cumplimiento de utopías europeas y distorsionando las ideas y las prácticas políticas. En suma, crea y mantiene

una distancia entre el país "real" y el país "legal". La tarea más importante que tienen por delante las ciencias sociales centroamericanas es la de acortar esta distancia a fin de despejar el camino hacia una praxis social más eficaz. El cumplimiento de esa tarea no supone ni la reconstrucción nostálgica de un pasado olvidado ni la elaboración visionaria de un futuro utópico, sino la confección de un nuevo lenguaje, una nueva cultura y una nueva comunidad, afincada en los componentes multidimensionales de nuestra existencia histórica (Gouldner, 1973, pp. 104-106). Sólo entonces podrán las ciencias sociales centroamericanas contribuir a que los países centroamericanos logren consensos y estabilidad políticas duraderos.

(Traducido del inglés)

### Bibliografía

- Adam, Barbara (1990): *Time and Social Theory*, Cambridge, Polity Press.
- Adams, Richard N. (1991): Strategies of ethnic survival in Central America, Greg Urban y Joel Sherzer (comp.), *Nation States and Indians in Latin America*, Austin, Texas, University of Texas Press.
- Aguilera, Gabriel (1989): La revista *Estudios sociales centroamericanos*: un análisis de contenido, *Polémica*, N° 8.
- Allahar, Anton L. (1989): *Sociology and the Periphery*, Toronto, Garamond Press.
- Arias, Arturo (1985): El movimiento indígena en Guatemala: 1970-1983, Daniel Camacho y Rafael Menjivar (comp.), *Movimientos populares en Centroamérica*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), pp. 62-119.
- Arredondo, Estela y otros (1984): América Latina: teoría y política de Cuba a El Salvador, Juan Enrique Vega (comp.), *Teoría y política de América Latina*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Asociación Centroamericana de Sociología (1989): *Estado, democratización y desarrollo en Centroamérica y Panamá: VIII Congreso Centramericano de Sociología*, Guatemala, Serviprensa Centroamericana.
- Beloff, Max (1962): *The Age of Absolutism: 1660-1815*, Nueva York, Harper & Row.
- Bottomore, Tom (1983): Social theory and politics in the history of social theory, Christopher Lloyd (comp.), *Social Theory and Political Practice*, Oxford, Clarendon Press, pp.39-59.
- Boucher, David (1985): *Texts in Context*, Dordrecht/Boston/Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers.
- Bradford Burns, E. (1989): La infraestructura intelectual de la modernización en El Salvador: 1870-1900, Luis Cáceres (comp.), *Lecturas de historia de Centroamérica*, Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCEI), pp. 565-591.
- Camacho, Daniel (1985): Aportes de las ciencias sociales en Centroamérica a la comprensión de los problemas de América Latina, documento presentado al seminario Balance de las Ciencias Sociales Centroamericanas en los últimos 25 años, San José, 27-29 de junio.
- Dahrendorf, Ralf (1983): Reflections on social theory and political practice, Christopher Lloyd (comp.), *Social Theory and Political Practice*, Oxford, Clarendon Press.
- Davis, Harold Eugene (1963): *Latin American Social Thought*, Washington, D.C., The University Press of Washington D.C.
- De Castilla Urbina, Miguel (1985): Aproximación a una historia de las ciencias sociales en Nicaragua, documento presentado al seminario Balance de las Ciencias Sociales Centroamericanas en los últimos 25 años, San José, 27-29 de junio.
- Donoso, Anton (1992): Latin America applied philosophy, *Latin American Research Review*, vol. 27, N° 2, Albuquerque, New Mexico, University of New Mexico.
- Dussel, Enrique D. (1973): *América Latina: dependencia y liberación*, Buenos Aires, Fernando García Cambeiro.
- Ehlers, Tracy Bachrach (1990): Central America in the 1980's: political crisis and the social responsibility of anthropologists, *Latin American Research Review*, vol. 25, N° 3, Albuquerque, New Mexico, University of New Mexico.
- Faletto, Enzo (1989): La especificidad del Estado latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 38, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, diciembre.
- Fronzizi, Risieri (1944): Panorama de la filosofía latinoamericana contemporánea, *Minerva*, N° 1.
- Fuentes, Carlos (1985): *Latin America: At War with the Past*, Toronto, CBC Enterprises.
- Giddens, Anthony (1978): Positivism and its critics, Tom Bottomore y Robert Nisbet (comp.), *A History of Sociological Analysis*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- \_\_\_\_\_(1990): *The Consequences of Modernity*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Gómez Robledo, Antonio (1946): *La filosofía en el Brasil*, México.
- Gouldner, Alvin W. (1970): *The Coming Crisis of Western Sociology*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- \_\_\_\_\_(1973): *For Sociology: Renewal and Critique in Sociology Today*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Gracia, Jorge J.E. (1988-1989): Introduction: Latin American philosophy today, *The Philosophical Forum*, N° 20.
- \_\_\_\_\_(1989): Philosophy in Other Countries of Latin America, Jorge J.E. Gracia and Mireya Camurati (comp.), New York, State University of New York Press.
- Gross, David (1981-1982): Time, space and modern culture, *Telos*, N° 50.
- \_\_\_\_\_(1985): Temporality and the modern State, *Theory and Society*, vol. 14, Amsterdam, Elsevier Scientific Publishing Company.

- Hinsley, Francis Harry (1986): *Sovereignty*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Kahl, Joseph A. (1976): The new sociology in Latin America, Joseph Kahl (comp.) *Modernization, Exploitation and Dependency in Latin America: Germani, González, Casanova and Cardoso*, New Brunswick, Estados Unidos, Transaction Books.
- Karl, Terry Lynn (1986): Democracy by design: the Christian Democratic Party in El Salvador, Giuseppe Di Palma y Lawrence Whitehead (comp.), *The Central American Impasse*, Londres, Croom Helm.
- Lanuza, Alberto, y otros (1983): *Economía y sociedad en la construcción del Estado de Nicaragua*, San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Lipp, Salomon (1980): *Leopoldo Zea: From Mexicanidad to a Philosophy of History*, Waterloo, Ontario, Wilfrid Laurier University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1977): Introduction, Thomas Humphrey Marshall (comp.) *Class, Citizenship and Social Development: Essays*, Westport, Conn., Greenwood Press.
- Lovell, W. George (1988): Surviving conquest: the Maya of Guatemala in historical perspective, *Latin American Research Review*, vol. 23, N° 2, Albuquerque, New Mexico, University of New Mexico.
- Luard, Evan (1990): *The Globalization of Politics: the Changed Focus of Political Action in the Modern World*, Woodridge, Ill., McMillan Pubs., Inc.
- Lungo Ucles, Mario (1985): El desarrollo de las ciencias sociales en El Salvador y su aporte al conocimiento de la realidad nacional, documento presentado al seminario Balance de las Ciencias Sociales Centroamericanas en los últimos 25 años, San José, 27-29 de junio.
- Macpherson, Craeford Brough (1977): *The Life and Times of Liberal Democracy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Martindale, Don (1960): *The Nature and Types of Sociological Theory*, Cambridge, Massachusetts.
- Matul Morales, Daniel Eduardo (1989): Estamos vivos; reafirmación de la cultura maya, *Nueva sociedad*, N° 99, Caracas.
- Merquior, José G. (1991): The Other West: On the Historical Position of Latin America, *International Sociology*, vol. 6.
- Mills, C. Wright (1968): *The Marxists*, Nueva York, Dell Publishing Co., Inc.
- Molina Chocano, Guillermo (1982): *Estado liberal y desarrollo capitalista en Honduras*, Tegucigalpa, Editorial Universitaria.
- Niebuhr, Reinhold (1959): *Nations and Empires: Recurring Patterns in the Political Order*, Winchester, Estados Unidos, Faber & Faber, Inc.
- O'Gorman, Edmundo (1961): *The Invention of America: An Enquiry Into the Historical Nature of the New World and the Meaning of its History*, Bloomington, Indiana University Press.
- Ortega Hegg, Manuel (1982): El conflicto Etnia-Nación en Nicaragua: un acercamiento teórico a la problemática de las minorías étnicas de la Costa Atlántica, Guillermo Bonfil y otros (comp.) *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José, FLACSO.
- Pérez, Andrés (1991): Henry L. Stimson in Nicaragua: The historical context and political significance of his mission, Paul H. Boecker (comp.) *Henry L. Stimson's American Foreign Policy in Nicaragua*, Nueva York, Markus Wiener Publishing, Inc.
- Posas, Mario y Rafael Del Cid (1981): *La construcción del sector público y del Estado Nacional de Honduras 1876-1979*, San José, EDUCA.
- Reina Valenzuela, José y Mario Argueta (1978): *Marco Aurelio Soto: reforma liberal de 1876*, Tegucigalpa, Banco Central de Honduras.
- Rodríguez, Richard (1991): Mixed blood. Columbus's legacy: a world made mestizo, *Harper's*, noviembre.
- Rout Jr., Leslie B. (1976): *The African Experience in Spanish America: 1502 to the Present Day*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Salazar Bondy, Augusto (1968): *¿Existe una filosofía de nuestra América?*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- Sánchez Vázquez, Adolfo (1988-1989): Marxism in Latin America, *The Philosophical Forum*, vol. 20.
- Sartori, Giovanni (1977): Concept misinformation in comparative politics, Roy C. Macridis and Bernard E. Brown (comp.), *Comparative Politics: Notes and Readings*, Homewood, Illinois, The Dorsey Press.
- Slater, David (1989): *Territory and State Power in Latin America: the Peruvian Case*, Londres, The MacMillan Press.
- Smith, Carol A. (1990): Introduction: social relations in Guatemala over time and space, Carol A. Smith, *Guatemalan Indians and the State: 1540 to 1988*, Austin, Texas, University of Texas Press.
- Solórzano, Mario (1986): Guatemala: between authoritarianism and democracy, Giuseppe Di Palma y Laurence Whitehead (comp.), *The Central American Impasse*, Londres, Croom Helm.
- Stone, Samuel Z. (1990): *The Heritage of the Conquistadores: Ruling Classes in Central America From the Conquest to the Sandinistas*, Londres, University of Nebraska Press.
- Taylor, Charles (1983a): *Social Theory and Practice*, Nueva York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1983b): Political theory and practice, Christopher Lloyd (comp.), *Social Theory and Political Practice*, Oxford, Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_ (1985a): Interpretation and the sciences of man, Charles Taylor, *Philosophy and the Human Sciences: Philosophical Papers*, vol. 2, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1985b): Understanding and ethnocentricity, Charles Taylor, *Philosophy and the human sciences: philosophical papers*, vol. 2, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Torres-Rivas, Edelberto (1987): *Centroamérica: la democracia posible*, San José, EDUCA.
- \_\_\_\_\_ (1989): Ciencia y conciencia sociales en Centroamérica, *Polémica*, N° 8.
- \_\_\_\_\_ (1990): Retorno al futuro. Las ciencias sociales vistas de nuevo, *Nueva sociedad*, N° 108, Caracas, Nueva Sociedad.
- Torres-Rivas, Edelberto y Julio César Pinto (1983): *Problemas en la formación del Estado Nacional en Centroamérica*, San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Vega C., José Luis (1981): *Orden y progreso: la formación del Estado Nacional en Costa Rica*, San José, Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Véliz, Claudio (1980): *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Vilas, Carlos (1987): *State, Class, and Ethnicity in Nicaragua: Capitalist Modernization and Revolutionary Change on the Atlantic Coast*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Villagra, William (1981): Fuerzas sociales y proyecto revolucionario, documento presentado al segundo Congreso de ciencias sociales de Nicaragua, Managua, 21-23 de agosto.
- Villegas, Abelardo (1963): *Programa de la filosofía iberoamericana actual*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Vincent, Andrew (1987): *Theories of the State*, Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- Wallerstein, Immanuel (1984): *The Politics of the World Economy: the States, the Movements, and the Civilizations*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Unthinking Social Science: The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*, Cambridge, Mass., Polity Press.

- Wheelock Roman, Jaime (1975): *Imperialismo y dictadura*, México, D.F., Siglo Veintiuno.
- Wiarda, Howard (1973): Toward a framework for the study of political change in the Iberic-Latin tradition: the corporative model, *World Politics*, vol. 25, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- (ed.) (1974): *Politics and Social Change in Latin America: the Distinct Tradition*, Massachusetts, University of Massachusetts Press.
- (1990): The ethnocentrism of social science, Roy C. Macridis y Bernard E. Brown (comp.), *Comparative Politics: Notes and Readings*, Pacific Grove, California, Brooks/Cole Publishing Company.
- Wolf, Eric R. (1982): *Europe and the People Without History*, Berkeley, California, University of California Press.
- Wolin, Sheldon S. (1960): *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Massachusetts, Little, Brown & Company.
- Zavala, Silvio A. (1971): *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, México, D.F., Editorial Porrúa.
- Zea, Leopoldo (1963): *The Latin American Mind*, Norman, Oklahoma, University of Oklahoma Press.
- (1988-89): Identity: a Latin American philosophical problem, *The Philosophical Forum*, N° 20.

# Formación histórica *de la estratificación social* en América Latina

---

**Enzo Faletto**

*Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile*

La contribución de la sociología al conocimiento del proceso de desarrollo latinoamericano estuvo estrechamente vinculada a los estudios sobre la estructura y estratificación sociales de la región y a los análisis e interpretaciones del carácter y comportamiento de los distintos grupos sociales. El esfuerzo de conocimiento se dirigió a establecer las formas específicas que presenta la estructura de clases y grupos sociales en la región, puesto que se postulaba que tales rasgos —propios de la situación latinoamericana— condicionaban la modalidad que adquiriría el proceso de desarrollo. En el presente artículo se pasa revista a los principales criterios interpretativos, que tuvieron o aún tienen vigencia en la sociología latinoamericana, respecto a las actitudes y comportamiento de las principales clases y grupos sociales. La profundidad del actual proceso de transformación justifica revisar las hipótesis que en estas materias se han formulado, rescatando lo valioso de ellas, y tomándolas como base, desarrollarlas y profundizarlas e incluso intentar formular nuevas hipótesis.

## I

**Estratificación y estructura social**

A comienzos de la segunda mitad del presente siglo las opciones de desarrollo en América Latina pasaron a ser no sólo objeto de preocupación de las esferas gubernamentales y políticas sino también tema de atención preferente del pensamiento sociológico. El aporte de la sociología en este campo fue señalar la importancia que había adquirido en nuestros países el conocimiento de su estructura social, considerando su doble carácter de condicionante esencial de la dinámica de transformación que estaban experimentando y de determinante de la especificidad que representaban como sociedad. A este respecto suelen citarse tradicionalmente los estudios pioneros de T.R. Crevenna (1950-1951) y una serie de estudios de carácter nacional realizados poco más tarde. Para los propósitos de este artículo, más que hacer referencia al contenido sustantivo de los diversos estudios, conviene ofrecer una visión retrospectiva —por cierto muy sucinta— de los criterios interpretativos referidos a la estructura y estratificación social de la región, puesto que hoy en día, ante las profundas transformaciones ocurridas, parece urgente redefinir esos criterios y proponer nuevos enfoques que expliquen la dinámica de cambio actual.

Entre los autores que se han referido al tema sólo se seleccionarán algunos que se consideren representativos de las orientaciones generales, aunque estamos conscientes de que toda selección implica el riesgo de caer en omisiones importantes. No obstante, podrá admitirse que existe cierto consenso en considerar a Gino Germani (1955 y 1968) como un autor que ejerció profunda influencia en el conocimiento de la estructura y estratificación social de América Latina; si bien sus estudios se refieren específicamente a la Argentina, el marco interpretativo que elaboró se utilizó ampliamente en la región. Para Germani, la preocupación fundamental era comprender las particularidades que presentaba, en países como los nuestros, el innegable proceso de modernización al cual se asistía. Las formas de la estratificación social expresaban las modalidades de dicho proceso que, si

bien tenía ciertos rasgos universales, presentaba también notorias especificidades. Con fines expositivos, Germani contrastaba dos tipos de sociedad: una de carácter tradicional, en donde los estratos sociales correspondían a formas estamentales claramente diferenciadas, la movilidad social tendía a ser casi inexistente o muy escasa y regía para los individuos el principio de adscripción; en lo fundamental, el *status* social quedaba determinado por el nacimiento. En contraste, la sociedad moderna presentaba pluralidad de estratos —fenómeno que también podía darse en las sociedades tradicionales, por ejemplo en un sistema de castas—, pero lo más importante era que las fronteras entre los diversos estratos tendían a difuminarse, y el conjunto de la sociedad adquiría el carácter de un continuo. Por otra parte, Germani suponía una alta movilidad social, a la que contribuían los procesos de migraciones geográficas. En este tipo de sociedad, el criterio de adscripción en la definición del *status* y en la asignación de los roles sociales era reemplazado por el desempeño o el logro individual, debido a la importancia que estaban adquiriendo. Los dos tipos de sociedad señalados constituían, por cierto, esquematizaciones que en algún sentido cumplían funciones heurísticas semejantes a los tipos ideales, en donde la realidad podía presentar aproximaciones mayores o menores.

Germani también recurría a otro tipo de esquematizaciones que pudiesen servirle como modelo comparativo respecto a América Latina. Así, hacía mención a la evolución de la estratificación social en los países en donde se había originado el capitalismo. En el esquema postulaba la existencia de tres fases o etapas en el desarrollo capitalista, a las cuales correspondían —también de modo esquemático— tres tipos de sociedades. La primera fase se caracterizaba por la existencia de un sector primario aún importante, un sector secundario básico y un sector terciario relativamente pequeño. Los grupos sociales en esa etapa de desarrollo correspondían a una clase alta, aún con poder pero declinante; una burguesía, que ya pasaba a ser el grupo principal; y un proletariado urbano, que empezaba a constituir formas de agrupación política; al mismo tiempo constataba un debilitamiento relativo de los sectores rurales, como asimismo de la denominada “pequeña burguesía”.

■ Este artículo se basa en el trabajo sobre “Estructura social y estilo de desarrollo en América Latina”, elaborado en conjunto con Rodrigo Baño para la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

La segunda fase, considerada de transición, se caracterizaba por la caída del sector primario y la expansión del sector secundario; el sector terciario había crecido con el desarrollo de servicios modernos. Con el aumento del sector secundario y el crecimiento y transformación del terciario habían adquirido significación —en el tipo de sociedad que se había constituido— los grupos que desempeñaban funciones de dirección y los que componían el segmento burocrático. El conjunto de los sectores medios había aumentado, pero se apreciaba una cierta inestabilidad en su constitución, puesto que junto al surgimiento de nuevos grupos otros perdían significación. El proletariado urbano, que debido a la expansión del sector secundario también había crecido, lograba mayores niveles de organización pero asimismo de diferenciación interna y empezaba a distinguirse con nitidez la llamada aristocracia obrera. En términos generales, también se percibía un aumento de la movilidad social.

La tercera fase del capitalismo —en los países en que éste se originó— se caracterizaba por un sector primario reducido, un sector secundario estabilizado y una notoria expansión del sector terciario. Un rasgo importante de esta etapa sería la separación de la propiedad del control de las empresas y actividades económicas, con el surgimiento consiguiente de un importante sector tecnocrático. Respecto a los sectores medios, se habría producido una cierta estabilización en contraste con la fase de transición anterior. Con relación al conjunto de los asalariados, se establecía una distinción según el carácter manual o no manual del trabajo que realizaban. La sociedad toda participaría de un movimiento general “hacia adelante”, el cual lo percibirían tanto los distintos grupos sociales como las personas individualmente. El resultado sería una conformidad social generalizada, salvo en algunos grupos “marginales”.

Las dos esquematizaciones reseñadas, que como se ha señalado tienen para Germani un propósito heurístico, puesto que pueden servir como modelos comparativos respecto de América Latina, llevan implícita una teoría de la modernización. De este modo lo que se postula respecto a la estratificación y a la estructura social forma parte de dicha teoría. Además, y sobre todo en el segundo esquema, referido a las fases del desarrollo capitalista, los elementos importantes del análisis de la estratificación social son la transformación estructural de las economías y los cambios concomitantes en la estructura social, tanto respecto al surgimiento, declinación o desaparición de lo que podrían llamarse “grupos funcionales”, como

a las relaciones de poder que se establecen entre los distintos grupos y clases.

Germani elaboró para la Argentina y para América Latina una serie de esquemas que muestran las particularidades históricas de sus procesos de cambio y transformación. Según este autor, en América Latina, a diferencia de lo ocurrido en el capitalismo original, el proceso de modernización tuvo lugar bajo la conducción de “oligarquías modernizadoras”, cuya base de poder económico estaba ligada a una economía de exportación de productos primarios y no preferentemente a la industrialización; los grupos tradicionales que en cierta medida perdieron poder fueron los que no estaban vinculados a la economía exportadora. Otro rasgo importante del proceso de modernización es el significado que adquirieron los sectores medios, en especial los ligados a los organismos burocráticos, sobre todo públicos, pero también privados; estos grupos encabezaron los movimientos políticos y sociales de carácter multclasista que enfrentaron a la oligarquía. El proletariado organizado, salvo algunas excepciones, era relativamente débil, por lo que se sumó a los movimientos señalados sin un claro perfilamiento de su autonomía e identidad. El proceso de industrialización sustitutiva que tuvo lugar en muchos países de la región significó una mayor incorporación e integración de los sectores medios. En las etapas más avanzadas del proceso, a la clase alta, constituida por la vieja burguesía terrateniente y la vieja burguesía industrial, se sumó una nueva burguesía vinculada a la industria; los sectores medios fueron más dependientes de la estructura social existente, y el proletariado creció, pero también, y en forma significativa, empezaron a crecer los grupos marginales.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, Germani, enfrentado específicamente al problema de cómo estudiar y analizar la estratificación social en casos concretos, planteó la necesidad de abordar el conocimiento de la estructura ocupacional de la población, la jerarquía que se atribuía a las diferentes ocupaciones de acuerdo con las pautas socioculturales dominantes, y el tipo de vida que caracterizaba a las diferentes ocupaciones, considerando tanto el nivel económico como otras características, en especial los niveles de instrucción. Asignó importancia también a la autoidentificación de las personas en las diferentes ocupaciones con una u otra clase social, y a los distintos sistemas de actitudes, normas y valores que correspondían a los diversos grupos ocupacionales y que marcaban diferencias entre ellos.

Podría decirse, entonces, que la estructura ocu-

pacional se constituía en el fundamento básico de la estratificación aplicable a América Latina, cuyos componentes aparecían como sigue: i) *clases altas y medias rurales*: patrones, empresarios y empleadores, del sector primario, y “ayuda familiar” y empleados del mismo sector; ii) *clases altas y medias urbanas*: patrones, empresarios, empleadores de la industria, el comercio y los servicios; “ayuda familiar” en las empresas del jefe de familia; trabajadores por cuenta propia de la rama “gráfica-prensa-papel”; los que figuran en los rubros “comercio mayorista”, “cambios”, “escritorio”, “espectáculos públicos”, “hotelería”, “servicios sanitarios”, “transporte terrestre”; los empleados y cadetes de los sectores secundario y terciario y los rentistas, jubilados y pensionados no incluidos en la población activa y cuyas características corresponden a la clase media; iii) *clases populares rurales*: obreros y aprendices del sector primario y trabajadores por cuenta propia del mismo sector, y iv) *clases populares urbanas*: obreros y aprendices del sector secundario, comercio y servicios, y trabajadores por cuenta propia de todas las ramas industriales y del comercio y de los servicios.

En distintos escritos, José Medina Echavarría (1964, 1967 y 1973), abordó el tema de la estructura y estratificación sociales de América Latina. Su preocupación era determinar la particularidad histórica de la estructura social latinoamericana, que consideraba clave tanto para comprender las modalidades de su desarrollo como para conocer el modo en que podían enfrentarse los desafíos de la modernización, que en sus características más generales y universales parecían casi ineludibles. Estaba consciente, pues, de la variación histórica de los sistemas de estratificación y de que los esquemas relativamente simples eran sólo expresivos de un determinado período en los países latinoamericanos, como lo fue el predominio del sistema de haciendas. Reconocía, sin embargo, que incluso en ese período, en las ciudades encontraban asiento nuevos grupos, de comerciantes, profesionales liberales y otros, que mostraban una relativa —aunque creciente— autonomía frente a la oligarquía tradicional. Diversos procesos que incidieron en la transformación histórica tornaron cada vez más complejo el sistema de clases y grupos sociales. El surgimiento de nuevos estratos, que pasaron a desempeñar papeles sociales significativos, determinó por último la crisis del sistema tradicional, en una secuela de problemas y desafíos. Los cambios producidos en la estratificación se vinculaban, a su juicio, de manera casi directa con los cambios en la estructura económica. Era perceptible

para él la tendencia al predominio de la industria y los servicios a expensas del sector llamado primario, principalmente la producción agropecuaria, lo que había traído como consecuencia la formación de nuevas clases altas —más propiamente burguesía— y sectores medios y populares, particularmente obreros. El hecho que destacó con fuerza fue el crecimiento cada vez mayor de las ciudades, y la progresiva reducción de los grupos rurales, que pasaron a engrosar las filas de las clases urbanas.

Medina Echavarría hace referencia a la formación de una sociedad industrial, que por cierto no se repite *pari pasu* en América Latina, pero que configura un patrón que dentro de ciertos límites alcanza validez general. En este sentido, señalaba que se produce una transformación de la clase alta que de ser la aristocracia tradicional pasa a ser la burguesía moderna; surge un nuevo sector en creciente expansión, el de las clases medias, que ocupa una posición de singular importancia en la estructura industrial, y las clases inferiores se transforman, al surgir el obrero urbano que reemplaza a los antiguos artesanos y supera a la vez a los campesinos.

Para este autor, el cambio de estructura implicaba en sí mismo un acentuado grado de movilidad social, vinculado al crecimiento de las capas medias y también al desplazamiento rural-urbano lo que, a su juicio, suponía un considerable grado de ascenso social. Esta movilidad podía llamarse con propiedad movilidad estructural. También planteaba que la nueva sociedad industrial era una sociedad de clases abiertas, y por tanto a la movilidad estructural se agregaba una movilidad que le era propia. En su concepción de la sociedad industrial aparecían conceptos como los encontrados en Germani: el principio de la adscripción tendía a ser reemplazado por el del mérito y de la sociedad estamental o de castas se pasaba a la sociedad de clases. Subrayaba que en la sociedad industrial la igualdad de oportunidades —por lo menos en teoría— era indispensable para lograr la distribución óptima de la población en las diferentes actividades especializadas. Podría decirse que esa igualdad aparecía así como un requisito funcional de la nueva sociedad. Pensaba que el predominio de un cierto tipo de racionalidad, la racionalidad instrumental, era inherente a la sociedad industrial. La división del trabajo —en dicha sociedad— obedecía ahora al principio electivo de tal racionalidad. Por cierto advertía que entre la proclamada igualdad de oportunidades y la posibilidad efectiva de ascenso quizá existiera un hiato, pero siempre tendría que darse alguna posibilidad de libre

circulación de los individuos con el fin de permitir su incorporación al sistema especializado de tareas.

No está de más subrayar que, para Medina Echavarría, los rasgos mencionados de la sociedad industrial adquieren la connotación de un "tipo-ideal" que contrasta con otro "tipo-ideal", la sociedad tradicional. Los contrastes son esclarecedores para la comprensión de la particularidad de las sociedades latinoamericanas. Así, puso de relieve varios rasgos decisivos como, por ejemplo, el grado de especialización de las instituciones. Mientras en la sociedad tradicional la mayoría de las funciones se concentran en unas pocas instituciones, en la sociedad industrial dominan las instituciones especializadas, cada una con una tarea limitada y específica. Además, en la primera, el tipo de acción predominante se encuentra fijado, prescrito, para cada situación de una manera más o menos rígida. En cambio, en la segunda rige el tipo de acción que cabe denominar deliberada; la sociedad ofrece diversos criterios que deben tomarse en cuenta al realizar la elección, pero lo esencial es la elección misma (la deliberación) que está impuesta por la estructura social.

Al autor citado le interesaba particularmente el comportamiento social frente al desarrollo y el cambio, y a este respecto veía una particular contraposición entre la sociedad tradicional y la sociedad industrial: "La sociedad tradicional y la industrial se oponen radicalmente en su actitud respecto al cambio. La tradicional exalta más bien la herencia del pasado. La sociedad industrial, por el contrario, valora y estimula toda mudanza, es decir, el cambio se encuentra institucionalizado" (Medina Echavarría, 1967, p. 49). También acotaba otro hecho de singular importancia respecto a la sociedad industrial, que atañe a la organización política y su fundamento. Consideraba que en el pasado la sociedad industrial estuvo vinculada a una forma política determinada, la democracia liberal. Estaba consciente de que tal juicio no era plenamente aceptado por muchos estudiosos y que por tanto estaba sujeto a revisión. Sin embargo, creía que cualquiera fuera el tipo de estructura política que la sociedad industrial adoptara, este tipo de sociedad parecía exigir grados más amplios de participación política en sectores cada vez más extensos de la población. Independientemente de lo controvertido de las aseveraciones anteriores, destacan en ellas por lo menos dos preocupaciones: la actitud más o menos favorable frente al cambio, y el tema de la participación política y sus formas. A ambas preocupaciones, que fueron medulares en un momento histórico, la sociología quería ofrecer alguna respuesta.

Utilizando la tipología señalada, Medina Echavarría destacó en su momento como una especificidad latinoamericana la permeabilidad o flexibilidad del sistema de dominación tradicional. Si bien es cierto que los grupos dominantes tradicionales, u oligarquías en términos latos, se habían resistido a los cambios que tendían a desplazarlos, en cierta medida se habrían acomodado a ellos para poder subsistir. La adopción del cambio, sin embargo, por la forma en que se había hecho, habría distorsionado el proceso de modernización. Por lo demás, dado el mecanismo de la adaptación distorsionadora, la crisis del sistema tradicional no desembocó en una ruptura total. A pesar del surgimiento de una estratificación social más compleja, la dominación tradicional no desapareció del todo, sino que transformándose mantuvo en parte vigencia. Se negaba a desaparecer, y en cierta medida lo logró.

Estrechamente vinculada a lo anterior está la noción de dualismo estructural. Este dualismo es, por cierto, un rasgo característico de una fase de transición, en este caso, de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Se expresa también por el hecho de que en un mismo momento coexisten países con distinto grado de desarrollo. Pero más importante aún es la coexistencia en un mismo país de zonas más próximas al tipo de civilización industrial junto a otras más cercanas al tipo tradicional; de ciudades modernas y de ciudades tradicionales, de zonas rurales que son el prototipo de lo tradicional y de otras que adquieren los rasgos de la sociedad industrial. En América Latina, dada la "flexibilidad distorsionadora" antes mencionada, se hacen extraordinariamente complejas e intrincadas las relaciones entre lo moderno y lo tradicional.

Esta coexistencia de lo tradicional y lo moderno se traduce en asincronías que se manifiestan en distintas esferas de la vida social. Hay, por ejemplo, una cierta asincronía en el proceso de cambio de las actitudes y comportamientos de los distintos estratos, lo que en alguna medida explica el papel que desempeñan las elites. La transformación "suele empezar en determinados sectores de las elites urbanas y propágase luego en dirección descendente hacia las diferentes capas de la población, desde las más elevadas hasta las más bajas" (Medina Echavarría, 1967, p. 54). Pero la asincronía no se refiere sólo al comportamiento de las personas, sino que se manifiesta también en las instituciones, de donde se deriva que "si las instituciones no se transforman con la misma velocidad —y a veces en la misma dirección— en un mismo lugar y

en un determinado instante, existirán diversas instituciones más o menos cercanas a los tipos tradicional o industrial"; [de este modo,] "es posible que la estructura técnico-económica se haya transformado en la dirección requerida por el tipo industrial, mientras que otras esferas se encuentran rezagadas. O al contrario. En todo caso estas asincronías pueden encontrarse en diferentes partes de la estructura social" (Medina Echavarría, 1967, p. 53).

La preocupación principal del autor citado, en relación con este tema, se centró en sus posibles repercusiones en la opción de desarrollo de los países latinoamericanos. El supuesto fundamental era que las estructuras técnico-económicas de tipo industrial requirieran motivaciones adecuadas a ellas y por lo tanto no podrían funcionar con las motivaciones que eran peculiares de la sociedad tradicional. Como se ha señalado, las asincronías podían darse tanto en el comportamiento de las personas como en las instituciones y también en las relaciones entre ambas. Así, dadas ciertas transformaciones en la estructura ocupacional, podían no producirse los cambios necesarios en las motivaciones, actitudes y sentimientos de las personas afectadas. También era posible que las actitudes hubieran evolucionado en el sentido requerido por la sociedad industrial, pero que existiese estancamiento en el aparato técnico-económico, educacional, político, etc. En términos concretos, es posible que las aspiraciones, las actitudes hacia el consumo, el estilo de vida —advertía Medina Echavarría— se aproximen a los de la sociedad industrial, pero que la producción permanezca en una fase de escaso e insuficiente desarrollo. El aporte de Medina Echavarría en este campo estriba, pues, en haber abordado el tema de la transformación de la estructura y la estratificación sociales, y sus particularidades en América Latina y en haber puesto de relieve la necesidad de ligar los cambios estructurales que afectan a grupos y estratos sociales, con los valores y actitudes que orientan el comportamiento de los grupos en cuestión.

Para los autores más cercanos al pensamiento marxista, el problema de la estratificación social —o más propiamente el de las clases sociales— aparecía muy ligado a las peculiaridades del desarrollo capitalista de la región, y éste —constataban— difería bastante de lo que podría considerarse el modelo original. Es el caso, por ejemplo, de Florestán Fernandes (1968 y 1973), quien señalaba la dificultad de referirse a una sociedad de clases en América Latina si se tenía en cuenta que el capitalismo en la región no era en gran medida producto de la evolución interna, y que

por sus propios rasgos carecía de capacidad para crear condiciones de desarrollo autónomo y de crecimiento autosostenido. Por consiguiente, las clases sociales —entendiendo por tales a las que surgen en un sistema capitalista— no comprenden a la totalidad de la población; gran parte de ella constituye "categorías sociales" más que clases. El "sistema de clases" es entonces reducido. Aunque entre ellas hay enormes diferencias, se superponen a otras categorías sociales —como las de los marginales, los desposeídos, los miserables— y disfrutan de cierto privilegio, puesto que a menudo son sólo ellas las que pueden participar en las decisiones fundamentales. Además, se da el hecho de que las clases que existen no se perciben a sí mismas como tales y tienden a negar ese carácter a las demás categorías sociales.

Según Fernandes, en el caso de América Latina se da una mezcla de diversos estadios de evolución económica, por lo menos en el momento que él analiza, de modo que no se puede hablar de una universalización de las formas de mercado capitalista. Un hecho particularmente relevante es que en segmentos importantes de la economía —en el sector agrario por ejemplo, pero también en otros sectores— es posible apropiarse del trabajo sobre bases no estrictamente capitalistas, esto es, en términos de un mercado de trabajo. De aquí deriva que la diferencia fundamental pase a ser la posesión o no posesión de bienes. La *categoría de los poseedores* comprende a los sectores capitalistas propiamente tales y a otras fuerzas que tienen ciertos rasgos estamentales, como los sectores altos rurales. De hecho, el autor citado distingue una clase alta rural y una clase alta urbana, compuesta por industriales, burgueses, grandes comerciantes, profesionales que ocupan cargos directivos o poseen alta calificación, y otros. Distingue también una clase media urbana, que aunque no es estrictamente "poseedora", asocia sus intereses a los de los poseedores; en ella reconoce una clase media tradicional y una clase media moderna. En la categoría de los *no poseedores*, formada por grupos muy heterogéneos, se incluyen los que están incorporados a economías de subsistencia o a estructuras arcaicas del sistema económico y los que empiezan a constituirse estrictamente como proletarios asalariados.

Pese a haber tropezado con dificultades en esta tarea, los autores de inspiración marxista se esforzaron por aplicar conceptos teóricos tomados de esa corriente de pensamiento en el análisis de la estructura y estratificación sociales latinoamericanas. Muchos de ellos se concentraron en el análisis de determinados grupos,

como los empresarios o los sectores obreros; pero otros, como De Ipola y Torrado (1976), también intentaron aplicar esquemas más globales. Ambos autores desarrollaron un esquema teórico basado en la noción de la división social del trabajo en la sociedad capitalista. A partir de ella postulan la existencia de una relación de producción que aparece como determinante. Esta relación de producción es —en el lenguaje marxista— una relación de explotación que da lugar a dos grandes grupos, uno compuesto por los trabajadores directos y el otro por aquellos que se apropian del trabajo excedente. Se trata por consiguiente de un grupo “explotado” y un grupo “explotador”: ambos constituirían las clases sociales. Distinguen, además de la relación de producción determinante, relaciones de producción determinadas que, sobre la base de la primera, se establecen entre los agentes de la producción y los medios de producción que intervienen en un proceso social de producción históricamente dado. Estas relaciones son fundamentalmente: i) las *relaciones de propiedad*, que pueden tomar las formas de propiedad privada individual, propiedad privada colectiva e incluso de propiedad privada social. Por esta última se entiende aquella en que el portador de la misma toma la forma de la unidad de la clase de todos los propietarios (en este sentido, la comúnmente llamada “propiedad privada social”); ii) las *relaciones de posesión*, que establecen la relación de ciertos agentes de la producción con los medios de producción que intervienen en el proceso de producción. A través de esa relación tales agentes disponen del poder de dirección y de coordinación del proceso productivo, asegurando de ese modo su funcionamiento; iii) el *control técnico*, que es la relación de ciertos agentes de la producción con los medios de producción que intervienen en un proceso de trabajo. Mediante esa relación los agentes disponen de la capacidad de poner en acción esos medios de producción, y iv) la *detentación*, que se refiere a la relación de los productores directos con los medios de producción, en tanto esos medios intervengan directamente en el trabajo. Cada una de estas relaciones supone la relación inversa, esto es, de no propiedad, no posesión, no control técnico y no detentación.

La división social del trabajo determinaría la distribución de los agentes de la producción, en función tanto de las relaciones de producción determinantes (relaciones de explotación) como de las relaciones de producción determinadas (de propiedad, posesión, control técnico y detentación). A la primera corresponderían las clases sociales y a la segunda las

capas sociales, que serán el subconjunto de agentes que en el interior de una clase social ocupan posiciones jerárquicas diferentes.

Esta división social del trabajo se especifica mediante la “división del trabajo social”, que determina la distribución de los agentes de la producción según los diferentes subprocesos y sectores de actividad; esto permite distinguir fracciones de clase como, por ejemplo, burguesía industrial, burguesía comercial, financiera, etc. También tiene lugar un proceso de división técnica del trabajo, que se refiere a la asignación de las tareas y funciones dentro de cada proceso de trabajo, haciendo abstracción de las relaciones sociales de producción. Por último, pueden distinguirse “unidades de producción”, que son propiamente unidades económicas, como empresas, bancos, centros comerciales, etc., con una jerarquía de funciones y de poderes de decisión como, por ejemplo, de dirección, control o ejecución.

Junto a los procesos económicos de un modo de producción determinado tienen lugar también procesos no económicos, siendo los principales los procesos jurídico-políticos y los ideológicos que aseguran las condiciones de la reproducción del proceso de producción. Esos procesos poseen sus propios aparatos; por ejemplo, en el caso de los procesos jurídico-políticos, las fuerzas armadas, los tribunales, los partidos políticos; en el caso de los procesos ideológicos, la familia, la escuela, las instituciones religiosas, los medios de comunicación masiva; las personas vinculadas a los procesos no económicos forman categorías sociales.

En conformidad con lo expuesto, el esquema de la estructura social en un modo de producción clasista estaría dado por un proceso social de producción que establece relaciones antagónicas de explotación, esto es, conflicto de clases. El proceso social de producción se descompone en un proceso directo de producción, que da origen a capas y fracciones de clase. Es necesario, para una cabal comprensión, distinguir el proceso dominante, que es el que asegura las condiciones principales de la reproducción; en el capitalismo es el proceso de circulación y sobre todo el mercado de trabajo. Por último, están los procesos de naturaleza no económica jurídico-políticos e ideológicos que aseguran las condiciones secundarias de reproducción del proceso social de producción.

De acuerdo con estos autores las clases sociales tienden a una mayor o menor diferenciación interna según el tipo de desarrollo capitalista. Por ejemplo, si la clase capitalista se distingue porque tiene la propie-

dad y la posesión, en tanto que la clase obrera tiene el control técnico y la detentación, en la fase monopólica de capital la primera se divide entre propietarios y ejecutivos (posesión), y a su vez, en la segunda se separa el control técnico de la detentación (mano de obra).

La estratificación propuesta, como es evidente, puede ser referida a un sistema de clases y aplicar a una sociedad determinada las hipótesis que se derivan de la teoría de la relación de clases, en especial las que atribuyen la dinámica de la transformación al conflicto de clases.

Autores como Filgueira y Geneletti (1981) también trataron el problema del conflicto social al abordar el tema de la estratificación y la movilidad, pero lo consideraron de carácter fundamentalmente distributivo. Para ellos "la estratificación alude, en sentido general, a la manera en que los individuos tienen acceso a los bienes sociales disponibles." (1981, p. 2). Tales bienes son preferentemente el ingreso, la educación, el prestigio, el poder y la riqueza. Señalan que los patrones de estratificación social constituyen las causas y consecuencias mayores del conflicto entre los individuos y los grupos existentes en la sociedad. Por movilidad entienden el cambio en los patrones de distribución de los bienes sociales. Distinguen entre la movilidad individual, que comúnmente se mide por la diferencia de ocupación entre padre e hijo, y la movilidad estructural, que se origina debido al aumento de algunas ocupaciones respecto de otras con *status* diferente. Este tipo de movilidad estaría, entonces, determinado por cambios en la estructura productiva y es el que interesa a estos autores y constituye el objeto de su trabajo.

En América Latina ha habido una importante movilidad demográfica, principalmente debido a la migración rural-urbana, que por cierto ha implicado cambios en la estructura ocupacional. De ahí que para analizar el cambio en el perfil de dicha estructura Filgueira y Geneletti consideraron necesario referirse como punto de partida a las transformaciones sectoriales de la economía, estableciendo las distinciones clásicas entre sector primario, secundario y terciario. El objetivo era ver cómo repercutían esas transformaciones en el volumen relativo de los estratos socioeconómicos que componen la población económicamente activa.

El esquema de estratificación que dichos autores elaboraron distingue varios estratos, en cada uno de los cuales se aglutinan diversos grupos ocupacionales. El esquema es el siguiente:

i) *Estratos medio y superior en ocupaciones se-*

*cundarias y terciarias:* empleados en la industria, el comercio y los servicios; personal de categorías superiores en la industria, el comercio y servicios; empleados por cuenta propia en el comercio, y empleados, vendedores, oficinistas, en la industria, el comercio y los servicios.

ii) *Estrato inferior en ocupaciones secundarias:* asalariados; trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados.

iii) *Estrato inferior en ocupaciones terciarias:* asalariados; trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados.

iv) *Estratos medio y superior en ocupaciones primarias.*

v) *Estrato inferior en ocupaciones primarias:* asalariados; trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados.

vi) *Otros.*

De los análisis estadísticos que realizaron, cuyos datos alcanzaban hasta el año 1970, Filgueira y Geneletti deducen que en ese momento empezaban a manifestarse indicios de una redefinición de la estructura de estratos a juzgar por las líneas de ruptura que generaba el surgimiento de un sector moderno en las distintas ramas de la actividad económica. No obstante el pausado crecimiento de este sector en términos ocupacionales, los autores advierten sobre la importancia sociológica de dicha transformación, puesto que generaba grupos que podrán ser decisivos en la formación e identificación de algunos estratos, en especial los compuestos por ejecutivos, gerentes y personal de dirección, lo que modificaría la composición global de las clases medias. También advierten que, por el mismo motivo anterior, podría surgir entre los grupos de trabajadores manuales una "aristocracia obrera".

Señalan también estos autores que los estratos medios inferiores y los profesionales dependientes han experimentado el mayor crecimiento (una de cada cuatro personas ocupadas pertenece a esos estratos). Sin embargo, presentan un rasgo de extrema importancia, que es la incongruencia de su *status* ocupacional con su *status* educacional, ya que por lo general poseen un alto nivel de educación, pero a la vez sólo acceden a bajos ingresos. Existe también una gran diferencia de *status* entre quienes desempeñan ocupaciones no manuales bajas y los que desempeñan ocupaciones no manuales altas. Los primeros formarían una especie de subproletariado de clase media, pero, a pesar de eso, no se identifican subjetivamente con el proletariado propiamente tal.

Con referencia al comportamiento de los sectores medios, los autores referidos señalan que experimentaron un fuerte crecimiento —en especial la burocracia— a lo que acompañó una expansión educacional que los favoreció. En la mayoría de los países latinoamericanos hubo una fase de desarrollo de las dimensiones de modernización social, concretamente la urbanización y la educación, lo que contribuyó a la integración de los grupos mencionados. Ante estos hechos los autores afirman que existen “pautas de gratificación diferida”, que se caracterizan por la aceptación de un estado de cosas desfavorable en función de una expectativa futura de mejoramiento. Sin embargo, advierten que si en el largo plazo se agotaran las posibilidades de mantener un equilibrio razonable entre las aspiraciones y su satisfacción, tendería a producirse una acumulación de tensiones peligrosa.

Las incongruencias de *status* indicadas no sólo repercuten en las conductas individuales y en las tensiones —individuales o colectivas— que se pueden generar, sino que influyen también en otras dimensiones como, por ejemplo, en la eficacia misma del funcionamiento del sistema económico. Para los autores citados existiría en grado creciente una fuerte inadecuación entre los niveles y tipos de conocimiento y las necesidades ocupacionales. Prueba de ello serían los porcentajes crecientes de educación universitaria que se registran en personas que desempeñan actividades administrativas bajas, o de ni-

veles de enseñanza media en actividades de servicios que requieren escasa calificación. Todo esto indicaría que en el estilo de desarrollo vigente es cada vez mayor la subutilización de los recursos humanos disponibles. Por otra parte, debido a que la asincronía entre el desarrollo del sistema educacional y el de la estructura productiva generaría una “devaluación de la educación”, la inversión en educación de los individuos tendría que ser cada vez más alta para que pudiesen obtener los mismos niveles ocupacionales o de ingresos.

En suma, el modelo de movilidad estructural dominante en la región se ha caracterizado por una importante reducción porcentual de las actividades primarias, sobre todo las rurales; por la estabilidad de las actividades urbanas de bajo nivel y por el crecimiento de los estratos medios y altos. Sin embargo, la fuerza de trabajo proveniente de la disminución regular e intensa del sector primario es absorbida principalmente por el sector terciario, y el sector secundario pareciera no tener una capacidad de absorción similar a la disminución del sector primario. En la región ha habido movilidad social, pero ésta ha sido sólo parcial puesto que su dinámica estaría bloqueada. Consideran los autores citados que la movilidad social existente “sólo es posible si no se afecta fuertemente la distribución básica de los recursos económicos”. Existiría un bloqueo estructural a la movilidad social, atribuible a la estructura de estratificación ocupacional vigente y sus distorsiones.

## II

### Caracterización de los distintos grupos sociales

La sociología latinoamericana no sólo ha establecido ciertos parámetros interpretativos respecto a la estructura y estratificación social de la región, sino que también ha producido numerosos estudios sobre grupos sociales específicos que comprenden tanto monografías como enfoques con pretensiones teóricas más amplias. Dada la cantidad de esos estudios no es posible intentar en estas páginas una síntesis más o menos exhaustiva, por lo que sólo se presentarán algunos ejemplos que se consideran significativos. Además, los trabajos que describen las características de los distintos grupos en su mayoría tenían una validez restringida en el momento en que se hicieron, por lo que todo intento de generalización es riesgoso. No

obstante, como nuestra intención es precisamente destacar cambios y transformaciones, lo que en algún momento se reconoce como característica de un grupo tiene valor para contrastar lo que en otro momento se postula, dándose de este modo por lo menos una cierta indicación de los rasgos de la transformación.

#### 1. La oligarquía y las élites

En primer lugar se hará referencia a la denominada oligarquía, término con el que a menudo se caracterizó a los grupos altos que tradicionalmente detentaban el poder.

Uno de los estudios más detallados sobre estos

grupos es el de Bourricaud (1969) que, aunque se refiere específicamente al Perú, contiene aportes generalizables. La oligarquía y el dominio oligárquico se fundan, según dicho autor, en una situación de patrimonialismo casi perfecto, que se caracteriza por el control que ejerce el "patrón" en las áreas rurales a través de la hacienda y por la constitución de "clientelas" en el medio urbano. Cabe recordar que Medina Echavarría también destacaba en sus escritos la importancia del sistema de haciendas en la configuración de un modelo de comportamiento sociocultural en América Latina y que además se refería al sistema de clientela como uno de los modos particulares de relación político-social en los países de la región. Ambos autores resaltan la importancia que adquieren para estos grupos las conexiones familiares. Bourricaud muestra cómo mediante las conexiones familiares la oligarquía lograba controlar amplios sectores de la economía. Teniendo como centro las actividades agrícolas, sus familias dominaban buena parte del comercio exterior, influían poderosamente en algunos medios de comunicación importantes y diversificaban sus intereses como, por ejemplo, en la construcción. La oligarquía, para Bourricaud, es un grupo que logra un alto grado de control de la riqueza existente. Su rasgo característico es la estrecha relación que logra establecer entre el poder económico y el poder político.

Graciarena y Franco (1981) advertían un cambio en el control del poder, el que estaría pasando de la oligarquía a un nuevo grupo de poder de tipo elitario. Según estos autores, un hecho notable en los países latinoamericanos es la ampliación de la base de reclutamiento social de las personas que ocupan posiciones de poder. Este reclutamiento, en la forma oligárquica —como ya se señaló— era preferentemente de base familiar; típicamente la oligarquía estaba formada por gente emparentada o muy relacionada con incorporaciones clientelísticas. En cambio, los integrantes de estos nuevos grupos que llegan a posiciones de poder proceden de una base social más heterogénea. Sin embargo, la mayoría de ellos adquieren modos de ser y de pensar similares o al menos compatibles y esto se explicaría porque tienen en común una socialización, una experiencia social y una ideología afines.

Estos autores no restringen la condición elitaria a los sectores altos de la sociedad. Ese tipo de poder se da en distintos segmentos, existiendo, por ejemplo, elites empresariales, sindicales, religiosas, militares o de tecnócratas civiles y es posible que se establezcan

entre ellas complejas relaciones. La complejidad y heterogeneidad de las elites derivarían de la propia heterogeneidad de la estructura económica. En el aparato productivo coexistiría un núcleo moderno y dinámico con grandes sectores de economía arcaica; además, habría un bloque de empresas semimodernas con niveles más bajos de eficiencia y productividad que las de los centros dinámicos, a las cuales se subordinarían. A cada uno de estos tipos de empresas —de diferentes grados de modernidad— corresponderían patrones de estratificación social diversos, y de allí resultaría la creciente complejidad e incongruencia de la estructura social.

Por lo tanto, podría establecerse una distinción entre oligarquía y elite en función de los distintos orígenes de sus reclutamientos y de sus respectivas bases de poder. En el primer caso, la base sería agraria, aunque con importantes ramificaciones; en cambio, las elites no serían ajenas a los procesos de modernización e industrialización, ni a la presencia de clases medias numerosas y significativas. Pero, advierte Graciarena (1967) en otro estudio, el hecho es que en América Latina las elites son oligárquicas; el grupo de poder, por su reclutamiento, tiene características fundamentalmente elitarias, pero sus políticas obedecen a los patrones oligárquicos.

## 2. Los sectores empresariales

Otro grupo, ampliamente estudiado, es el de los empresarios. Sin embargo, las investigaciones se han centrado en su mayor parte en el empresario industrial. Este hecho es comprensible por la importancia que tuvo en el proceso de desarrollo latinoamericano el surgimiento de una economía industrial de consideración. Cuando se hacía referencia a los orígenes del empresariado industrial de América Latina, por lo general se le reconocía una doble procedencia. Un grupo de empresarios provendría del ascenso social de inmigrantes extranjeros y el otro, de la diferenciación económica de las antiguas clases productoras del período exportador. De esta forma el empresariado industrial habría nacido escindido y con fuertes limitaciones para tomar conciencia de sus intereses particulares. No obstante, en ambos casos el grupo de referencia ideológica habría sido la vieja oligarquía; a veces porque ésta era su procedencia y otras por un afán imitativo que les proporcionaba los símbolos de la integración. En general, los empresarios tendieron a vincularse con los grupos de mayor poder económico-social, de modo que las expectativas de una

“alianza industrializadora” —idealmente constituida por los empresarios industriales, los sectores medios y los obreros— fue muchas veces sólo la aspiración de ciertos ideólogos o un hecho circunstancial. Sobre todo los empresarios más importantes se identificaban más con los intereses de los grupos que detentaban el poder económico-social.

Otro hecho de bastante importancia —y que incidió en lo anterior— fue la formación, desde hacía ya mucho tiempo, de grandes conglomerados económicos, que incorporan todo tipo de actividades y vinculan estrechamente a la industria con otros sectores, como la banca por ejemplo, controlados por grupos más tradicionales.

Además, especialmente en las grandes empresas, la dependencia externa —aunque las actividades se dirigieran al mercado nacional— era considerable y se expresaba en las áreas financiera, tecnológica e incluso del capital accionario. Así la vinculación de intereses tendió a privilegiar todo aquello que permitía tal conexión y a los intereses que la hacían viable.

Por cierto que también era importante el grupo de los pequeños y medianos empresarios, que si bien a veces mostraban comportamientos algo antagónicos al de los grandes empresarios, se encontraban por lo común en una posición de acentuada subordinación respecto a ellos, lo que les impedía extremar los conflictos. Por otra parte, al no estar en condiciones de atender las demandas de sus asalariados procuraban concertar alianzas con los grupos de mayor poder con el fin de contener las presiones. Además, la pequeña y mediana industria tendió a verse muy afectada en los momentos negativos del ciclo económico, y su eficacia económica, por diversos motivos, no mostró signos alentadores. Según un estudio realizado en Chile por G. Campero (1984), la pequeña industria entre 1967 y 1979 disminuyó el número de sus establecimientos en un 10.5% y su valor agregado en 27.6%.

Los sociólogos interesados en la conducta de los empresarios y su incidencia en las modalidades del proceso de desarrollo se preocuparon particularmente de analizar su capacidad de creación y de innovación y su habilidad para enfrentar los riesgos, entre otros rasgos. En muchos estudios se mostraba que, salvo algunas excepciones y coyunturas muy especiales, los empresarios no se caracterizaban por su disposición a invertir en nuevas empresas, asumiendo el riesgo. En general, parecían inclinarse más bien por aprovechar las ventajas que ofrecía el mercado y, por esta razón,

en muchos casos predominaban en ellos comportamientos más propios del espíritu comercial y financiero. Su a menudo escaso interés por innovar obedecía a que gran parte de ellos operaba en mercados cautivos. Muchas de las investigaciones realizadas muestran que el comportamiento empresarial se caracterizó, durante largos períodos, por su tendencia a la adaptación más que por una opción transformadora. Se percibía que los empresarios tendían a ceñirse a las posibilidades de una demanda que obedecía a una determinada estructura social. Así, la estructura productiva reproducía los patrones de la demanda socialmente estructurada.

### 3. Los sectores medios

Además del papel de los empresarios en el proceso de desarrollo, la sociología latinoamericana se ha preocupado en particular del comportamiento de los sectores medios, teniendo en cuenta su rol en el proceso político y en el proceso de modernización en general. En el trabajo citado de Filgueira y Geneletti se dedicó atención preferente a esos grupos, porque a juicio de los autores el cambio experimentado en la proporción del total de la población económicamente activa que representa la clase media, es un buen indicador de los cambios producidos en el conjunto de los patrones de estratificación social, aparte de ser un factor clave para comprender la movilidad social. Dada la heterogeneidad de ese grupo y la amplitud del concepto de clase media, sus investigaciones pusieron énfasis en la composición por estratos de las distintas ramas de actividad, puesto que sustentan la tesis de que el crecimiento de la clase media está vinculado al cambio de composición de la población económicamente activa por rama de actividad.

Gran parte de quienes han estudiado el tema tienden a señalar que en la mayoría de los países de América Latina la expansión de los sectores medios ha sido desproporcionada al grado de desarrollo de las fuerzas productivas. Entre las causas de esa hipertrofia se señala la convergencia de una serie de procesos, como la urbanización, el desarrollo de la educación y el proceso de burocratización. La percepción mayoritaria es que el factor fundamental habría sido precisamente la expansión del aparato estatal.

Autores como Ratinoff (1967) han tratado de distinguir diversas fases en la evolución histórica de estos sectores, teniendo en cuenta especialmente los tipos de comportamiento que se dan en cada una de ellas. Así, distinguen una fase de ascenso, que se ca-

racterizaría por la búsqueda y logro de apoyo de los sectores populares a las propuestas políticas de los sectores medios; por una importante capacidad de creación institucional; por la formulación de políticas e ideologías favorables a la intervención del Estado y por la introducción de cambios en los planos económico, social, cultural y político. Y una segunda fase, que denominan "fase de compromiso", cuyo rasgo predominante sería la intención de garantizar las propuestas ya logradas.

Graciarena (1967) postula también la existencia de un ciclo histórico largo en la comprensión de los grupos medios, en donde el eje es su grado de autonomía respecto a otros grupos. Esa autonomía habría sido muy escasa en los comienzos de la sociedad latinoamericana, esto es, después de la independencia; más tarde, durante los primeros decenios del siglo veinte, habría ido en ascenso, hasta alcanzar su grado máximo en diversos momentos según los países. A partir de ahí, comenzó a declinar hasta llegar a un nivel nuevamente muy bajo, en el momento en que escribió el estudio en referencia.

En el proceso descrito, Graciarena distingue dos grupos principales. Uno, el de las "clases medias residuales", se habría formado en la época colonial y durante el siglo XIX, en estrecha vinculación con las clases altas y con altos niveles de dependencia estructural y de prestigio respecto a ellas. Este grupo habría estado muy vinculado a la economía tradicional y ha tendido a declinar, pero sin perder toda su significación, puesto que hoy aparece ligado principalmente a ciertos sectores de la burocracia pública como la judicatura, el servicio diplomático y algunos niveles de la educación. Su comportamiento estaría orientado por los valores de la clase alta. Un segundo grupo, el de las "clases medias emergentes", sería producto del desarrollo económico y sus bases principales se encontrarían en el sector moderno de la economía: la industria, el comercio y los servicios. Este grupo habría tenido mayor autonomía que el anterior y habría promovido el desarrollo económico, enfrentándose en esa tarea con la oligarquía y las clases medias tradicionales. Este conflicto, sostiene Graciarena, fue importante y marcó un momento esencial en el proceso histórico latinoamericano, pero más tarde tendió a desaparecer.

Muchos autores sostienen que parte importante de los sectores medios ha disfrutado de condiciones casi parasitarias, las que fueron promovidas por regímenes que utilizaron o utilizan los recursos del Estado para ampliar exageradamente el número de empleos

burocráticos; que ofrecieron créditos baratos para las empresas y los profesionales, lo mismo que para la vivienda y consumo; que promovieron políticas asistenciales públicas que beneficiaban principalmente a esos sectores, y otras medidas similares. Al tomar conciencia de esta situación de privilegio, tales grupos —sostienen los analistas— habrían adoptado actitudes de defensa de un statu quo que les resultaría ventajoso. Por otra parte, se señala que tienen un peso significativo en los esquemas de poder existentes. Esto, debido a su número y a su influencia social, que se acrecienta por el papel que tienen en el aparato de Estado tecnócratas y burócratas salidos de sus filas. Por todo lo anterior, los sectores medios habrían contribuido a configurar los rasgos de algunos de los estilos de desarrollo que han tenido vigencia en la región. A pesar de lo señalado, algunos autores reconocen que, dado que estos sectores han logrado niveles de educación relativamente altos, lo que se traduce en formación y capacidad profesional, habrían ayudado en cierta medida al desarrollo de la racionalidad técnica, con una influencia considerable en los niveles de productividad económica.

El problema de la heterogeneidad interna de los sectores medios ha captado el interés de los analistas, quienes han utilizado diversos criterios para establecer sus diferencias. Filgueira y Geneletti, por ejemplo, distinguen entre los que desempeñan ocupaciones no manuales de *status* alto y de *status* bajo. Estos últimos habrían experimentado un mayor crecimiento, lo que implicaría una cierta "proletarización" de estos estratos, aunque esto no necesariamente significa una identificación subjetiva con los sectores populares. Pero, junto al crecimiento de sectores medios relativamente pauperizados surge una clase media "moderna". Se plantea, entonces, el interrogante de si ese crecimiento es susceptible de mantenerse constante y de qué condiciones deberían darse para que ese hecho suceda en cada país. Cualquiera que sea la respuesta a ese interrogante, es un hecho que la mayor parte de los analistas coinciden en señalar la importancia de los grupos tecnocráticos vinculados a esos estratos. El propio desarrollo —señalan— más el efecto de demostración de los países avanzados del sistema internacional han obligado a crear una estructura de nivel técnico alto. La posición que esos grupos ocupan significa que pueden incidir de manera importante en la configuración de ciertos rasgos del estilo de desarrollo. O'Donnell (1972), por ejemplo, señala que los tecnócratas de alto nivel de las instituciones más grandes tienen ciertos rasgos de formación y sociali-

zación comunes y que establecen entre sí vinculaciones que redundan en un reconocimiento mutuo y en características de conducta similares, cualquiera sea el sector en que actúen. Su comportamiento estaría orientado por una cierta definición de lo racional, lo adecuado y lo técnicamente eficaz. Fernandes (1968), al parecer pensando más bien en los grupos recién señalados, apunta que los sectores medios son los portaestandartes de la ultramodernización y que en esa esfera tienen las mejores posibilidades de autovaloración en el mercado; en la modernización estaría el elemento específico de sus intereses y actuación de clase. Los cambios en la ponderación de los distintos sectores dentro de los estratos medios tienen consecuencia para la ideología del conjunto. Según Graciarrena (1967), los sectores medios han abandonado sus postulaciones ideológicas iniciales y, por consiguiente, han debilitado sus posibilidades de acción sobre las demás clases. Considera que su poder se basó siempre en la ampliación del control del Estado y por ello, al aceptar ideologías que restan legitimidad a la intervención estatal, minan la base de aquél y la dirección efectiva de los procesos económicos queda en manos de las grandes empresas.

#### 4. Los obreros

Según los datos de que se dispone, entre 1961 y 1980 los estratos que componen la clase obrera adquirieron un peso cada vez mayor en casi todos los países. No obstante, en comparación con el resto de la población económicamente activa, ese peso no adquiría aún carácter decisivo y variaba mucho de un país a otro. Así, por ejemplo, en Argentina los obreros representaban el 27.5% de la población económicamente activa; en Chile, el 25%, y no alcanzaban a más del 19% en Venezuela y Panamá, al 17.5% en México, al 16% en Colombia, al 15% en Brasil y a menos del 15% en Perú.

Otro hecho que cabe destacar es la heterogeneidad de su composición interna. Pero ésta no obedece tanto a diferencias en el tipo de ocupación o actividades que desempeñan, como sucede en los sectores medios, sino que a otros factores. La primera diferencia que notaron los investigadores del tema fue la existencia de una clase obrera "antigua" y otra "nueva". Esta última se habría formado a raíz de los procesos de migración interna y de expansión acelerada de la industria en el transcurso del proceso de sustitución de importaciones. La mayor parte de los estudios constituyen en una especie de "tipo ideal" a la vieja

clase obrera, que en rigor correspondía más a los países de la costa atlántica de América Latina, específicamente Brasil, Uruguay y Argentina y, con mayor propiedad a las ciudades en que había habido alguna actividad industrial importante con anterioridad a la sustitución de importaciones. De este modo, se postulaba que la clase obrera tenía un fuerte componente de migración europea, en particular italiana, española y portuguesa, la que poseía una relativa tradición obrera y ciertos niveles de calificación, aunque estaba próxima a algunos rasgos artesanales e ideologías propias del movimiento obrero de sus países de origen. Las investigaciones posteriores enmendaron muchos de estos supuestos. Primero se señaló que esa experiencia —como ya se indicó— correspondía sólo a algunos países; que incluso en el caso en que la migración europea había sido importante, no necesariamente la mayoría del contingente emigrado tenía experiencia obrera, y se destacó la importancia de los antecedentes rurales de los inmigrantes. Se hizo ver que mucho de lo que se afirmaba se refería a grupos relativamente pequeños que habían cumplido una función como grupo dirigente y que se estaba confundiendo el carácter de la elite de dirección con las características del conjunto. Estos rasgos típicos ideales que se atribuían a la vieja clase obrera se utilizaron para contrastarlos con los que eran propios de los nuevos contingentes formados por la migración interna y la expansión del sector industrial. Válida o no la comparación, la caracterización de los nuevos obreros tenía un cierto valor en sí misma.

Los rasgos que más a menudo se destacaban respecto a ellos eran su bajo nivel de instrucción y, además, su baja calificación, puesto que por sus orígenes rurales no habían tenido una experiencia semindustrial, ni tampoco artesanal. Su procedencia se consideró al inicio como uno de los elementos claves de su conducta y características, pero se mostró que en algunos países —por ejemplo en Chile, según Gurrieri (1968)— esta aseveración demasiado rotunda debía analizarse cuidadosamente, puesto que el migrante rural tenía también una cierta experiencia en ámbitos urbanos de provincia, claro está que de menor tamaño. Otro hecho interesante que señala Gurrieri es que, por lo menos en Chile, la formación por migración de los sectores obreros no era una experiencia nueva sino que formaba parte de la historia del origen de la clase obrera. No obstante, pensando en el conjunto de los países latinoamericanos, después de la segunda guerra mundial la migración interna pasó a ser un fenómeno masivo y los nuevos contingentes aparecie-

ron en el momento de la expansión del consumo popular, lo que influyó en su tipo de demanda. La incorporación a la vida urbana, en términos de lo que en su momento significaba, por ejemplo, acceso a la vivienda, la educación y las prestaciones sociales, prevalecía sobre las reivindicaciones referidas más específicamente a la vida de trabajo.

En cuanto el cambio que se estaba operando, éste no sólo afectaba a los grupos obreros sino que incidía en el conjunto de la sociedad. El sistema normativo anterior ya no tenía la misma validez y esto afectó a los grupos obreros. La formación de una identidad de clase pareció siempre un hecho difícil, en especial en lo que respecta a la definición de intereses comunes; la solidaridad que se daba se relacionaba preferentemente con grupos primarios. Todo lo anterior contribuyó a explicar lo que parecía ser la conducta política más generalizada, esto es, constituirse en masas disponibles y fácilmente manipulables.

Las afirmaciones hechas en torno al sector obrero tenían un rango de generalización muy amplio y era necesario establecer algunas diferencias importantes. Di Tella (1964) distinguió dos estratos principales en el sector obrero: el estrato bajo y el estrato alto. El estrato bajo sería el que más se aproxima a la clase obrera nueva, ya mencionada, por su bajo nivel cultural y escasa calificación. Di Tella señalaba en ellos su tendencia a un tipo de "personalidad autoritaria". Su perspectiva social sería confusa y mostrarían una cierta disposición a participar en fenómenos de masas, en donde existiría la ilusión de una participación directa no mediada por organización alguna. El estrato alto estaría formado, en cambio, por individuos de mayor nivel de educación y calificación, razón por la cual tendrían a menudo la posibilidad de llegar a ser dirigentes y con ello mayores posibilidades de movilidad social, tanto personal como familiar; esta circunstancia los acercaría a los sectores medios, de los cuales internalizaron su pauta de valores. La distancia social que los separa de los estratos obreros bajos los llevaría a interpretar los intereses del conjunto a partir de sus propias condiciones; su identidad con los valores de los sectores medios dificultaría la comunicación con el resto de la clase obrera e incluso la cabal comprensión de sus problemas. El hecho es que ni en los estratos bajos ni en los estratos altos existiría una clara identidad de clase.

La diferenciación entre obreros calificados y no calificados pasó a ser un elemento importante en el análisis de la estratificación interna del sector. De acuerdo con diversos estudios, en São Paulo, por

ejemplo —una de las ciudades más industrializadas de Brasil—, en la década de 1970 y posteriormente, los obreros no calificados no mejoraron su nivel de vida, situación que contrastó con la de los obreros calificados, quienes además vieron aumentar su salario real. Incluso en los momentos de regresión salarial ésta fue mucho más significativa en los obreros no calificados. Se consideraba que la distancia que mediaba entre la masa no calificada y el grupo obrero con mejor inserción en la vida industrial había repercutido en muchos casos en la orientación del movimiento sindical e incluso en algunas manifestaciones políticas. Se postulaba que ambos estratos no compartían los mismos valores e intereses y que el grupo más calificado tendía a ser percibido como una elite privilegiada.

## 5. Los campesinos

En los análisis que se han hecho del campesinado en América Latina es importante destacar la influencia de los enfoques antropológicos, tanto en la forma de describir su estructura como en el estudio de los rasgos de su comportamiento. Además, muchas de las primeras formulaciones corresponden a investigadores estadounidenses, lo que incluso se evidencia en la terminología utilizada. Redfield (1956), por ejemplo, distinguía en el campesinado a la pequeña comunidad aislada, al *peasant* y al *farmer*. *Peasant* son aquellos que tienen un control sobre la tierra que les permite —y esto es lo significativo— mantener e incluso desarrollar en común un modo de vida tradicional; la agricultura es el fundamento de ese modo de vida y no se la concibe principalmente como una inversión, por cuanto una parte de la producción se vende en el mercado, ni tampoco principalmente como una empresa. El *farmer*, por el contrario, tiene una orientación empresarial y la agricultura es su negocio.

Algunos investigadores latinoamericanos, como Quijano (1967), destacan en la definición del campesinado la relación de poder en la cual se insertan. El campesinado —señalan— es aquel segmento de la población de las áreas rurales que pertenece a las capas económica y socialmente dominadas, esto con prescindencia del rol específico que puedan desempeñar, y puede incluir a jornaleros, colonos, minifundistas, pequeños comerciantes, artesanos, estudiantes, entre otros. Lo anterior no significa el olvido de estas diferenciaciones, sino la conformación de una categoría amplia e inclusiva.

Landesberger (1969) trató de resumir los rasgos comunes a las distintas definiciones disponibles del campesinado con el siguiente resultado: se entiende como campesino el "cultivador rural", esto es, aquella persona ligada al trabajo de la tierra o muy cercana a ella; su orientación es dual, tanto hacia la familia como hacia el mercado, pero no percibe su posición como la de quien maneja un negocio con el fin de obtener el máximo de provecho; su conducta está referida a una comunidad, por lo general un conjunto limitado de familias que comparten las mismas normas y valores y que ocupan una posición subordinada en un orden jerárquico, económico y político. Para el propio Landesberger lo esencial, sin embargo, es que se trata de un cultivador rural de posición política y económica baja y sus características particulares deben definirse empíricamente en cada caso.

Stinchcombe (1961-1962), en cambio, intentó establecer una tipología diferenciada de campesinos según los tipos de empresas agrícolas a las que estuvieran vinculados. Esta tipología abarca diversas categorías, basadas en el poder de tomar decisiones productivas y sobre la distribución de los beneficios; en el valor de la tierra; en la disposición por parte del propietario de poder policial sobre los trabajadores o en el hecho de tener con ellos relaciones de parentesco; en el volumen de capital requerido para hacer funcionar la empresa, con exclusión de la tierra, y en el grado de racionalización técnica incorporado a la empresa. Basándose en estos criterios, Stinchcombe identificó distintos tipos de empresas agrícolas. Uno es la *hacienda*, perteneciente a un sistema aún de rasgos señoriales y características precomerciales, y que se caracteriza por la distribución dual de la tierra. Una parte se divide en pequeños lotes que están en manos de los campesinos, quienes practican en ella una agricultura de subsistencia; la otra constituye el dominio señorial y su producción se dirige al mercado. Esta tierra es cultivada por los campesinos antes mencionados y a menudo el trabajo se constituye a base de obligaciones consuetudinarias. Tanto el precio del trabajo como el de la tierra son bajos, y el poder del terrateniente casi absoluto. La producción no es abundante y la eficiencia es muy baja. La producción denota la separación que existe entre el terrateniente y el campesinado; frecuentemente el primero es un propietario ausentista que desarrolla actividades políticas en la ciudad; el campesinado, en cambio, vive al margen de ese mundo y en condiciones de apatía, atraso y carencia de derechos políticos.

Otro tipo de empresa agrícola es la *plantación*.

Esta empresa corresponde a una gran propiedad capitalista dedicada a cultivos que por lo común exigen varios años para su maduración y gran cantidad de mano de obra, y puede también requerir otro tipo de inversiones de largo plazo como, por ejemplo, en maquinarias. En ella se hace uso intensivo de mano de obra, frecuentemente de carácter estacional. Según Stinchcombe, la clase dominante en este tipo de empresa se preocupa de evitar que surja la pequeña propiedad e incluso la sofoca en el caso de que esto suceda. El control técnico —apunta— está en manos del grupo social mencionado.

La *estancia*, para este autor, es una empresa capitalista que practica la ganadería o la agricultura extensiva y cuya mano de obra es preferentemente asalariada. La tierra por sí misma tiene poco valor de cambio y la mano de obra es barata, fluctuante, móvil, con escasos lazos familiares, y vive en campamentos colectivos.

Hay también —agrega— *empresas basadas en el arrendamiento de tierras* que son explotadas por familias. En estos casos, el terrateniente propiamente tal es un rentista que entrega su tierra a cambio de un pago, que puede realizarse en dinero o en especie o en una combinación de ambas modalidades. Las tierras que utilizan estas empresas tienen alta productividad y elevado precio de mercado. Hacen uso intensivo del trabajo pero su mecanización agrícola es de escaso desarrollo; la mano de obra —además de la familia que se puede utilizar— es barata; el ciclo agrícola dura un año o menos y no existen economías de escala apreciables en factores distintos del trabajo. El contacto social entre los rentistas y los campesinos es muy escaso, de modo que ambos grupos tienen estilos de vida muy discrepantes.

Por último, Stinchcombe se refiere a la *pequeña propiedad familiar* que corresponde al productor. En general sus costos son relativamente estables, pero sus mayores problemas derivan del proceso de comercialización y tiene conflictos con los intermediarios, comerciantes y acreedores. La comunicación dentro del grupo es escasa.

Los estudios citados sobre el campesinado de la región no sólo sirvieron para caracterizar las diferencias dentro de él y, por lo tanto, la estructura rural existente, sino que además —sobre todo en los años sesenta y principios de los setenta— pretendían proporcionar los elementos básicos para explicar los movimientos campesinos que surgieron a raíz del proceso de reforma agraria que tenía lugar en muchos países. El objetivo era comprender la orientación de esos

movimientos y el tipo de nuevas estructuras que podían generar, teniendo en cuenta la tradicional vinculación de los campesinos con la tierra. Siendo así, la investigación se orientó preferentemente a las características de los distintos movimientos campesinos que en ese momento se consideraban importantes.

## 6. Marginalidad y sector informal

En los primeros trabajos de investigación referidos a las personas que hoy se tiende a agrupar bajo el concepto de sector informal se utilizó más bien la noción de marginalidad.

A partir de 1950, y como resultado del proceso de migración masiva rural-urbana, empezó a formarse en las grandes ciudades un cierto tipo de aglomeraciones que se caracterizaban sobre todo por la instalación de viviendas improvisadas en terrenos que eran "ocupados" de modo espontáneo por estos nuevos habitantes. Al estudiar esos asentamientos urbanos se observó que no sólo se componían de migrantes de origen rural, sino que a menudo también formaban parte de ellos los expulsados de la propia ciudad. La preocupación por estos segmentos de la población puso muy pronto en evidencia que también otros grupos, que a veces eran más antiguos en la ciudad, vivían en condiciones similares de precariedad, como era el caso de los habitantes de los tugurios y conventillos urbanos. Sin embargo, lo impresionante era la amplitud y carácter masivo del nuevo fenómeno.

La preocupación inicial por la marginalidad ecológica condujo rápidamente a una preocupación por la condición social y las características de estos grupos de población. Dada la importancia que se atribuía al fenómeno de la migración, la discusión giró en torno a la permanencia en tales grupos de características propias del mundo rural, de donde se postulaba que provenían, y a cuáles eran su forma y capacidad de adaptación a las nuevas condiciones. En un primer momento se tendió a considerar la situación de estos grupos como propia de una fase de transición entre el mundo rural y el mundo urbano. Sin embargo algunos autores, como J. Matos-Mar por ejemplo, señalaron que en situaciones de migración masiva, como la del Perú, se trataba de una especie de ruralización del mundo urbano, lo que se condensaba en el título de un escrito sobre la *Serranización de Lima*. Los clásicos estudios de O. Lewis tendieron a mostrar que más que una inserción en el mundo urbano tendía a constituirse una verdadera "cultura de la pobreza".

Rosenblüth (1963), en un estudio pionero que realizó en poblaciones marginales de Santiago de Chile, mostró la reducida participación de estos grupos en los beneficios del desarrollo económico, su escaso acceso a las instituciones que son propias del Estado-nación y, por consiguiente, la marginalidad política, económica y social que les afectaba; la dimensión de la marginalidad adquiría un significado más amplio que el puramente ecológico. Asimismo, según los estudios del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL), esos grupos de pobladores tendían a no participar de las normas y valores de la sociedad, su inserción en el mundo del trabajo era permanentemente precaria, no tenían acceso a las decisiones importantes, y tampoco participaban de modo efectivo en la solución de sus propios problemas. Este tipo de trabajos llevó a una preocupación más específica por la forma de inserción económica de estos grupos. En especial, algunos autores que tenían mayor sensibilidad a los enfoques de índole marxista iniciaron una discusión sobre la función económica de tales grupos. J. Num y otros acudieron a la categoría de ejército de reserva, aunque en sucesivas elaboraciones —debidas en gran parte a una polémica en que, además de los mencionados, participó F.H. Cardoso— se trató de adecuar la noción de ejército de reserva a las condiciones particulares de las economías dependientes como las latinoamericanas. Las críticas a la aplicación de esa noción enfatizaban el carácter de "población excedente" que tenían esos grupos respecto de la economía y hacían una advertencia respecto al problema de la incapacidad de absorción del sistema económico vigente. Se postulaba que el mismo proceso de desarrollo y modernización en América Latina tenía capacidad para desorganizar formas económicas anteriores, pero carecía de capacidad para absorber a los desplazados en formas productivas.

Cabe hacer notar que en los estudios que empezaron a preocuparse por los modos de inserción económica de estos grupos, se abandonaron los primeros supuestos de que la condición de marginalidad era un momento de una fase de transición de la vida rural a la vida urbana y que tales grupos terminarían por insertarse de modo "normal" en esta última. La preocupación se volvió, entonces, hacia los rasgos del sistema económico y sus características negativas. Muchos de los trabajos posteriores se vincularon a estudios del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) en que se articuló la noción de desigualdad con la de economía

informal. Tokman (1979) señaló la incapacidad del sector moderno de la economía de absorber mano de obra al ritmo requerido y, al mismo tiempo, puso énfasis en la heterogeneidad de la estructura productiva. Esta heterogeneidad determinaba la existencia de mercados de trabajo diferenciados. Gran parte de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo urbana, sea aquellos que provenían del propio crecimiento vegetativo o de la migración, no encontraban ocupación en el sector moderno. Su búsqueda de trabajo se orientaba, entonces, hacia otros estratos productivos; en ellos el mercado de trabajo funcionaba de manera distinta y la demanda de mano de obra no dependía del proceso de acumulación dentro del sector sino que el nivel de empleo lo determinaban el excedente de fuerza de trabajo y la posibilidad que ofrecía el mercado de producir o vender algo que generara algún producto.

Según Tokman se generan básicamente dos tipos de mercado de trabajo, uno formal y el otro informal. En el primero, los puestos de trabajo se ubican en las empresas organizadas y en los servicios personales que requieren los estratos de mayores ingresos. A estos puestos acceden las personas más calificadas y con mayor experiencia en cada categoría profesional. Por su parte, el mercado de trabajo informal lo constituyen aquellos que desarrollan actividades por cuenta propia, los que trabajan en empresas pequeñas y los que prestan servicios personales de baja productividad. Añade que en este tipo de mercado predominan las actividades por cuenta propia, en que el "empresario" es a la vez "trabajador". En gran parte debido a lo anterior, el salario no es la forma de remuneración más generalizada, y casi no existe una acción estatal reguladora de las relaciones de trabajo, tanto en materia de legislación como de control de las mismas.

En el estudio citado, Tokman dice que, a pesar

de estas definiciones, es difícil determinar empíricamente el tamaño del sector informal. Sin embargo, existen varias alternativas para su medición. Una de ellas considera preferentemente la posición ocupacional e incluye dentro de este sector a los ocupados por cuenta propia, a los que prestan servicios domésticos y a los ocupados en unidades productivas de menos de cuatro personas. La segunda alternativa considera el nivel de ingreso, e incluye en el sector a todos aquellos que perciben un ingreso mínimo fijado exógenamente. Y la tercera alternativa considera informales a todos aquellos que no hacen aportes al seguro social, con excepción de los profesionales y los ocupados en establecimientos de más de cinco personas; a este grupo se agregarían también las empleadas domésticas. Pese a las dificultades de su medición, hacia 1975 se calculaba, a base de los estudios existentes en diversas ciudades de la región, que el sector informal ocupaba entre el 46 y el 50% de la mano de obra urbana. Respecto a las características de su composición, se concluía que la participación de la mujer era mayor que en el resto de los sectores de la economía, aun excluyendo el servicio doméstico; que en él se concentran los trabajadores más jóvenes y los más viejos y también los de menor educación. Respecto a las actividades, alrededor del 80 al 85% de los ocupados en este sector se vinculan a actividades de comercio, servicios profesionales, y actividades que se catalogan como "industriales", como fabricación de calzado, confecciones y preparación de alimentos. Un rasgo importante que se desprende de los estudios es que los vendedores ambulantes que, como señala Tokman, para muchos representan la imagen física del sector informal, en la mayor parte de los países no exceden el 10% de la ocupación de este sector; y las actividades "industriales" en países como México, San Salvador y Paraguay, ocupan un 15% del total del mismo sector.

### Bibliografía

- Bourricaud, François (1969): Notas acerca de la oligarquía en el Perú, José Matos-Mar, *La oligarquía en el Perú*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Campero, Guillermo (1984): *Los gremios empresariales en el período 1970-1983: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).
- Crevenna, T.R. (1950-1951): *Materiales para el estudio de la clase media en América Latina*, Washington D.C., Unión Panamericana.
- De Ipola, Emilio y Susana Torrado (1976): *Teoría y método para el estudio de la estructura de clases sociales*, Santiago de Chile, Programa de Actividades Conjuntas ELAS-CELADE (PROELCE)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), julio.
- Di Tella, Torcuato (1964): *El sistema político argentino y la clase obrera*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Fernandes, Florestán (1968): *Sociedades de clases e subdesarrollo*, Río de Janeiro, Zohar Editores.
- (1973): *Capitalismo dependiente e classes sociais na América Latina*, Río de Janeiro, Zohar Editores.
- Filgueira, Carlos y Carlo Geneletti (1981): *Estratificación y movi-*

- lidad ocupacional en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 39 (E/CEPAL/G. 1122), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Germani, Gino (1955): *Estructura social de los argentinos*, Buenos Aires, Raigal.
- (1968): *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masa*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Graciarena, Jorge (1967): *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Graciarena, Jorge y Rolando Franco (1981): *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gurrieri, Adolfo (1968): *Consideraciones sobre los sindicatos chilenos*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Landsberger, Henry (1969): *Contemporary Latin American Peasant Movements*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Medina Echavarría, José (1973): *Aspectos sociales del desarrollo económico*, serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES, febrero.
- (1967): *La urbanización en América Latina*, informe de los editores, Buenos Aires, Solar/Editorial Hachette, S.A.
- (1964): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico en América Latina*, Buenos Aires, Solar/Editorial Hachette, S.A..
- O'Donnell, Guillermo (1972): *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Quijano, Aníbal (1967): Movimientos campesinos contemporáneos en América Latina, S. M. Lipset y A. Solari (eds.), *Elites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Ratinoff, Luis (1967): Los nuevos grupos urbanos: las clases medias, S. M. Lipset y A. Solari (eds.), *Elites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Redfield, Robert (1956): *Peasant Society and Culture*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.
- Rosenblüth, Guillermo (1963): *Problemas socio-económicos de la marginalidad y la integración urbana; el caso de "las poblaciones callampas" en el Gran Santiago*, memoria de grado, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía.
- Solari, A., R. Franco y J. Jutkowitz (1976): *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Editorial Siglo XXI.
- Stinchcombe, Arthur L. (1961-1962): Agricultural enterprise and rural class relation, *American Journal of Sociology*, vol. 67, Chicago, Ill., University of Chicago Press.
- Tokman, Victor (1979): Dinámica del mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina, Katzman Reyes (ed.), *Fuerza de trabajo y movimiento laboral en América Latina*, México, D.F., Colegio de México.

# Estructura socioeconómica *y comportamiento colectivo*

---

**Rodrigo Baño**

*Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile y profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Chile.*

Este artículo pasa revista a diversas modificaciones en la economía regional y su efecto en la estratificación social, y analiza las posibilidades de acción política de los distintos sectores sociales. Diversas transformaciones en el terreno económico han modificado la tradicional heterogeneidad de la economía latinoamericana y la significación relativa de los distintos sectores de la economía, lo que se refleja, por ejemplo, en la nueva importancia de la agroindustria y la penetración recíproca del sector de los servicios y el sector productivo. Actualmente se acepta una diferenciación genérica entre grupos sociales "incorporados" y "excluidos", pero estas categorías no sólo carecen de precisión y homogeneidad, sino que también subestiman las relaciones reales entre ellas: por ejemplo, las que se dan con frecuencia entre el sector formal y el informal mediante la subcontratación. Al modificarse la heterogeneidad de la economía regional nuevos sectores podrían influir en los procesos sociales y políticos, lo que pone sobre el tapete la necesidad de revisar las condiciones de la acción colectiva dadas por la capacidad de generalizar y organizar intereses comunes, sea para la defensa corporativa o para la proyección de esos intereses como propuesta de orden social.

## I

## Los rasgos actuales de la estructura económica y la estructura social

La heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas es un rasgo permanente de ellas, pero las transformaciones del proceso económico han ido modificando el tipo de heterogeneidad e introduciendo cambios de particular relevancia en la estratificación social. Por cierto que podría postularse una distinción burda entre “incorporados” y “excluidos”. No obstante, habría que definir bien ambas categorías, puesto que los que “participan” no por eso dejan de tener fuertes diferencias entre sí, y los “excluidos” tampoco forman una categoría homogénea. Lo importante es la existencia de relaciones significativas entre ambos sectores, puesto que no se trata de categorías que funcionen en sistemas diversos sin vincularse entre sí. En términos concretos: la exclusión tiende a asociarse con la pertenencia al denominado sector informal, pero las personas que se inscriben en el sector informal, por el tipo de relaciones de trabajo que establecen —contratos precarios, ausencia de prestaciones sociales, carencia de organización—, suelen incorporarse a actividades catalogadas como modernas o formales a través de la subcontratación. Así sucede, por ejemplo, con los “vendedores ambulantes”, que de hecho distribuyen productos incluso de empresas transnacionales. El uso de categorías como las de “incorporados” y “excluidos” debería ser objeto de precisiones, ya que presenta un problema de orden teórico similar al que se plantea cuando se postula la existencia de un “dualismo estructural”. Es necesario, entonces, precisar las diferencias entre ambas, la índole de las relaciones entre ellas y los mutuos condicionamientos y la dinámica de esas relaciones.

Cabe tener en cuenta también el cambio de las relaciones entre las diversas actividades económicas: la industria, el agro, los servicios. La clásica distribución entre sector primario, secundario y terciario llevaba muchas veces aparejada la idea de

una cierta secuencia en el desarrollo de cada uno de ellos. En América Latina se estimó a menudo que la evolución de la economía se apartaba en ocasiones de este patrón de crecimiento, y que esto implicaba distorsiones en su estructura y estratificación sociales. El hecho es que el cambio de las relaciones entre esos distintos sectores ha modificado marcadamente, por ejemplo, la importancia de la actividad agroindustrial o el significado de la penetración recíproca de los servicios y del sector productivo, principalmente en rubros como el financiamiento, la comercialización, y más recientemente, las comunicaciones y la informática. En la región las deficiencias de las conexiones entre los sectores son todavía apreciables; pero cuando ha existido interconexión ha habido también cambios en la estratificación social que no encajan en las viejas clasificaciones. En lo que sigue se intentará mostrar —por cierto de modo muy general— algunos de los problemas esbozados, para contribuir a la reflexión futura sobre las nuevas características de la estructura y la estratificación sociales. Un punto de partida adecuado para el análisis de la relación entre los sectores económicos y la estructura social es el trabajo de Rubén Katzman sobre las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina (Katzman, 1984).

### 1. El sector Industrial

Son varios los autores que se han preocupado de definir los tipos de organización industrial existentes. Por ejemplo, Touraine (1989) señala que en muchos países se distinguen cuatro niveles de organización industrial: las industrias dominantes, que a menudo son extractivas y que a veces representan más de la mitad de las exportaciones del país (el cobre en Chile, el estaño en Bolivia, el petróleo en Venezuela y Ecuador); la gran industria moderna, cuyo capital en la mayoría de los casos es público o extranjero; la industria nacional y de la construcción, dominada por el capital nacional privado, y el sector informal, formado por pequeñas unidades de baja productividad. Otros autores distinguen entre las empresas fundamentalmente por su ta-

■ El presente artículo se basa en un trabajo sobre “Estructura social y estilo de desarrollo en América Latina”, preparado en conjunto con Enzo Faletto para la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

maño (grandes, medianas, pequeñas y microempresas); por su tipo de producción (productos básicos, bienes de capital, bienes de consumo durables, bienes de consumo no durables), o de acuerdo con muchos otros criterios. Por cierto, cada una de estas clasificaciones está vinculada al propósito específico de la investigación de que se trate. Las diferentes modalidades de clasificación de las empresas no están ajenas a los estudios de estratificación social, ya que las más de las veces quienes llevan a cabo esos estudios tienen que atenerse a las clasificaciones existentes. Cabe reconocer que si el rasgo decisivo de la estratificación en América Latina es la heterogeneidad social derivada de una estructura económica heterogénea, no resulta indiferente el modo en que se dé cuenta de tal diferenciación.

Quizás si lo primero que ha de tenerse en cuenta es el tantas veces mencionado patrón imitativo del consumo y de las estructuras de ciertos segmentos productivos. Fajnzylber (1983) señalaba una afinidad morfológica de la industrialización latinoamericana con la de los países avanzados: el crecimiento industrial latinoamericano había sido muy rápido—incluso superior al de ciertos niveles de países avanzados—, la modificación de la estructura sectorial estaba en armonía con la observada en esos países, y el incremento de la productividad era alto y estaba asociado a los sectores más dinámicos. Sin embargo, esta similitud de una parte importante del sector industrial de la región con los países avanzados no se daba en la base productiva del conjunto de la economía, sino que privilegiaba las actividades o rubros productivos capaces de encontrar su espacio en el mercado internacional.

Si observamos el panorama actual, vemos que en algunos casos el sector industrial ha establecido estrechas vinculaciones con otros sectores, pero éstas no son tan generalizadas ni tan positivas como sería de desear: por ejemplo, si se examina la relación de la industria con el sector agrícola se observa que la mayor parte de la maquinaria agraria, los pesticidas, los fertilizantes y otros insumos de origen industrial es importada y que, por lo general, la industria no ha sido capaz de aprovechar plenamente el mercado potencial constituido por la agricultura. Es importante anotar que, de existir vinculaciones entre la industria y el agro, las distorsiones del patrón productivo de la primera se trasladan al segundo e influyen en las formas de estratificación social que, como se ha dicho, están asociadas a la heterogeneidad estructural. Por otra parte, es dudoso que el patrón industrial vigente,

aunque logre ampliar sus vinculaciones con el agro, pueda modificar este último sector en su conjunto. Puesto que la expansión del sector industrial se ha debido más a la incorporación de nuevos productos que a una mayor escala de producción de los bienes existentes, se confirmaría la idea de que el aumento de la producción apunta de preferencia a la intensificación del consumo de los grupos sociales medios y altos.

Algo similar sucede en la relación del sector industrial con el de los servicios (por ejemplo, en el ámbito financiero). Las actividades en que predominan las empresas transnacionales son generalmente las que exhiben mayor dinamismo, y una gran capacidad de obtener respaldo externo y una rentabilidad alta. No es extraño entonces que atraigan más a las colocaciones del sector financiero, inclusive del interno. Merece destacarse que una proporción creciente del financiamiento de las empresas transnacionales proviene de fuentes financieras del país receptor.

Otro hecho significativo es la articulación de grandes empresas, entre otras modalidades, mediante la constitución de grandes conglomerados económicos (*holdings*). De Oliveira (1989) señala que el complejo petroquímico brasileño de Bahía ilustra esa forma de articulación: el conglomerado en ese caso posee acciones de 13 empresas, participa directamente en la gestión de 10 empresas en operación y siete en fase de implantación, e indirectamente en la de 18 empresas en el campo de la química, la petroquímica, la alcoholquímica y los fármacos.

En muchos otros países se han constituido también grandes conglomerados económicos, cuya base de acumulación ya no se encuentra principalmente en el sector financiero—como sucedió en un momento no muy lejano— sino en la producción de bienes transables en el mercado internacional (agrícolas, mineros e industriales). En estos conglomerados a menudo hay fuerte participación de capital transnacional. Pero la participación externa va más allá. De Oliveira (1989) señala que casi no hay sector ni empresa grande brasileña que no explote alguna patente, marca, tecnología o proceso productivo extranjero. Además, hay mucho capital extranjero en la producción de bienes de consumo durables.

La presencia de empresas extranjeras no es un fenómeno específico de América Latina (Fajnzylber, 1983). Pero sí lo sería la magnitud de esa presencia, sus estructuras de producción imitativas y el haberse aceptado su incorporación a actividades que no son necesariamente de alta complejidad tecnológica. Al

respecto, extraña la omisión en la definición de políticas de los grupos internos que pueden influir en la acción pública, y el comportamiento del empresariado nacional, tanto público como privado.

La relativa ausencia de iniciativa local en estos planos es particularmente visible en las decisiones respecto a las opciones tecnológicas disponibles. Los empresarios se rigen fundamentalmente por criterios de racionalidad microeconómica, de manera que las técnicas que se seleccionan son similares a las empleadas por las empresas que lideran y orientan la expansión industrial. Como por lo común estas son las empresas transnacionales, el perfil tecnológico que termina imponiéndose corresponde más a los objetivos de crecimiento y diversificación de tales empresas que a objetivos macroeconómicos como, por ejemplo, la expansión del empleo a largo plazo. A menudo la evolución de las empresas transnacionales no va a parejas con la del conjunto de la estructura productiva del país receptor: no sólo suelen crecer más que sus similares nacionales, sino que el tipo de producción propio de estas empresas se expande con más rapidez que el de las producciones nacionales para el mercado interno. La heterogeneidad, que determina fuertes desigualdades en la estructura y estratificación sociales, tiende a acentuarse por esta vía.

Se suele creer que las empresas grandes son modernas y utilizan tecnología avanzada, en tanto que las empresas pequeñas son tradicionales. Sin embargo, sucede a veces que las grandes empresas emplean tecnologías tradicionales y las pequeñas empresas hacen uso de tecnologías avanzadas. Por otra parte, la modernidad de las empresas no se mide sólo por la tecnología que usan, pensada en términos de maquinaria y equipo productivo, sino que también por la forma de organizar su producción, el dinamismo de las relaciones que instauran en el ámbito económico y el papel que desempeñan en el desarrollo industrial.

Si se acepta lo anterior, cabe suponer que las industrias de bienes de capital son las que tienen mayor capacidad de transmitir y difundir el desarrollo tecnológico y, por lo tanto, que la debilidad observada en el ámbito tecnológico latinoamericano se asocia al atraso de esta rama industrial.

Para clasificar las empresas industriales se han utilizado diversos criterios. Uno de estos es el del tamaño de la empresa, medido por el número de personas que ella ocupa. Este criterio implica no sólo una diferencia numérica, sino que también distintos niveles de complejidad funcional y diferentes formas de organización y de propiedad. Cada uno de los gru-

pos que componen la empresa —propietarios, empresarios, personal directivo, personal administrativo, distintos tipos de obreros— establece un conjunto de relaciones que lo diferencia de grupos similares en otro tipo de empresas. Esto redundará en una mayor heterogeneidad y repercutirá en la estratificación social y el comportamiento de los distintos grupos.

Basándose en dicho criterio, Castillo y Cortellese (1988) usan las siguientes definiciones, referidas a América Latina:

i) La gran empresa es aquella que ocupa más de 100 personas, exhibe una estructura industrial a escala relativamente alta, tiene una organización funcional diversificada en unidades específicas (por ejemplo, de gestión (de distintos tipos), administración, finanzas, ventas, producción, mantención, desarrollo, etc.); basa su organización laboral en la división del trabajo y, en términos de propiedad, su estructura generalmente es compleja; su estrategia tiende al oligopolio y la competencia imperfecta, y proyecta su actividad no sólo a los mercados nacionales sino que también a los internacionales.

ii) La mediana empresa ocupa entre 50 y 99 personas; como estrategia busca elevar la escala de producción y ampliar los mercados; en ella las funciones directivas son ejercidas comúnmente por más de una persona, la organización es menos compleja que en las grandes empresas aunque mayor que en las pequeñas, y se tiende a conservar cierto grado de flexibilidad productiva.

iii) La pequeña empresa ocupa entre 10 y 19 personas. En ella la propiedad es predominantemente individual o de sociedad simple y por lo común el propietario asume toda o gran parte de las actividades de gestión; la relación capital-trabajo es baja, lo que puede variar según el rubro de producción; la flexibilidad tecnológica es elevada; los mercados de ventas son próximos, aunque hay excepciones, y generalmente el objetivo no es una opción de crecimiento que traiga consigo una organización más compleja y una mayor escala de producción.

iv) La "empresa informal" tiene una organización rudimentaria, sin una clara división del trabajo ni de la propiedad de los medios de producción, compromete muy poco capital y requiere pocas habilidades.

La participación de cada uno de estos tipos de empresas en el empleo industrial total varía de un país a otro.

Respecto a la condición en que se encuentran los obreros industriales, Wolfe (1990) anota que en los años ochenta éstos sufrieron conmociones aún más

graves que las que afectaron a los asalariados de los estratos medios. Se combinó para producir tales efectos la pérdida material de ingresos y de capacidad de consumo con una alta inseguridad respecto al lugar que les correspondía en la sociedad y a sus perspectivas futuras. La reducción de sus salarios reales llegó en algunos casos hasta a 50%, y en determinados momentos hubo tendencias al estancamiento e incluso a la declinación del número de obreros en las industrias, mientras la fuerza de trabajo urbana no cesaba de crecer. Los distintos sectores industriales y tipos de empresas exhibieron diferencias importantes no sólo de salarios, sino que también en las condiciones de trabajo, las relaciones laborales, la participación en los beneficios legales y el acceso a los diversos sistemas de seguridad y asistencia social.

La mayoría de los investigadores que han estudiado el movimiento obrero y el sindicalismo han señalado como factores de diferenciación entre los obreros sus grados de calificación y especialización, que muchas veces están estrechamente asociados al tipo de industria en que laboran; pero también son factores decisivos de esa diferenciación la naturaleza de la empresa en que trabajan (por ejemplo, el hecho de que sea transnacional, oligopólica, con mayor o menor grado de complejidad organizacional, etc.). Estas dos fuentes de diferenciación dan origen a orientaciones del movimiento obrero y formas de acción del movimiento sindical que difieren fuertemente entre sí. No obstante, en términos generales, Wolfe (1990) subraya que en los años ochenta decayó la capacidad de la mayoría de los sindicatos de proteger los intereses de sus afiliados, y que su capacidad de influir en los lineamientos de una política nacional quedó muy disminuida.

## 2. El sector agrario

En América Latina la población rural se ha convertido en una minoría, aunque en general se mantiene en números absolutos. Está más integrada que antes en las sociedades y economías nacionales, pero esta integración se ha producido generalmente en términos muy desventajosos y no ha sido completa (Wolfe, 1990).

López Cordovez (1982) indica que la importancia de la agricultura difiere de un país a otro, yendo de destacada a discreta. No obstante apunta que, según las cuentas nacionales, entre 1970 y 1980 el producto interno bruto agrícola de la región creció 3.5% por año, frente a la cifra de 5.6% registrada para el PIB

total. En ese mismo período la participación de la agricultura en el PIB total bajó de 14% a 11.4%, y la participación de la fuerza de trabajo agrícola en la total disminuyó del 42.1% al 36.2%. Este decrecimiento se dio junto con varias insuficiencias que el autor citado señala: i) respecto de la demanda alimentaria potencial de sociedades latinoamericanas con alrededor de 4.5 millones de mal nutridos (la producción alimentaria creció 0.8% por año mientras que la demanda efectiva subió 3.6% por año); ii) respecto del potencial productivo del agro en la región, ya que sólo se utilizó algo más que la cuarta parte de la superficie agrícola cultivable; iii) respecto de las exigencias de la exportación agrícola, y iv) respecto de la intensidad del crecimiento productivo.

La desigualdad social en el sector agrario ha seguido siendo un hecho preocupante. La FAO calculaba que en 1973 el 70% de la población agrícola latinoamericana vivía en condiciones de subsistencia, que 45 millones de asalariados agrícolas y 40 millones de pequeños propietarios percibían en conjunto alrededor del 35% del ingreso agrícola total, y que su ingreso medio per cápita se estimaba en 115 dólares de 1970 por año. Los agricultores medianos eran el 28% de la población agrícola y constituían el 43% de las empresas del sector. Los grandes propietarios representaban el 2% de la población agrícola, poseían el 22% de las empresas y su ingreso medio per cápita se estimaba en 2.560 dólares de 1970 por año. A lo anterior se sumaba una aún fuerte concentración del acceso a las tierras: los grandes propietarios ocupaban el 47% de las tierras bajo cultivo, y los campesinos sólo el 2.5% de ellas.

Si se distingue entre agricultura empresarial y agricultura de pequeños agricultores, a comienzos de los años setenta las diferencias entre ambas eran significativas.

El hecho es que los últimos decenios han estado marcados en América Latina por la descomposición de la agricultura tradicional. Según Gomes y Pérez (1979), frente a esta situación surgieron tres opciones, que se han aplicado en combinaciones diversas en los distintos países: el aumento del número y la participación de los asalariados en la población activa agrícola; la expansión física de las agriculturas de subsistencia, aunque a veces sólo en términos de personas y unidades de producción, y el incremento de la migración a las ciudades. Pero a la vez la economía agraria de tipo capitalista fue adquiriendo un notorio predominio. El resto de alguna manera pasó a depender de ella: en el caso del minifundio, por la venta ocasional

de fuerza de trabajo; en el caso de los campesinos autónomos, porque debieron colocar la parte del excedente que producían en un mercado donde la incidencia de la economía capitalista agraria era decisiva; y en el caso del latifundio, por la necesidad de reestructurar sus relaciones internas de producción para seguir participando competitivamente en el mercado. Al respecto, Miró y Rodríguez (1982) advierten que no ha habido procesos de homogeneización progresiva en el agro de la región, y que la incidencia en éste de la economía capitalista se manifiesta en ciertas zonas y espacios geográficos, y en otras no.

Por su parte, Gomes y Pérez (1979) consideran que la articulación de la economía campesina con la agricultura moderna se lleva a cabo también a través de las empresas comerciales y agroindustriales, las que se desarrollan conjuntamente con la capacidad de expandir la producción comercial del agro. Tales empresas tienden a un manejo monopsónico del mercado, lo que constituye un elemento adicional de captación del excedente producido por el sector campesino; éste, en tanto, es el que suele absorber los efectos de las variaciones de precios y crisis de sobreproducción que pueden generarse.

López Cordovez (1982) señala una serie de rasgos que caracterizan al sector empresarial agrícola moderno: mayor homogeneidad como segmento productor; empresas con un tamaño económico de mediano a grande; grado importante de control de los recursos productivos; cierta magnitud de capital y determinada composición de sus inversiones; relativa complejidad de los sistemas tecnológicos que adopta; algún grado de especialización en las líneas de producción; perfeccionamiento de la organización técnica y administrativa; instauración de ciertas modalidades de relación laboral; interrelación con otros ámbitos (como las finanzas, la industria, el comercio y los medios de comunicación) y vínculos con los centros de poder y decisión. Además, como indican Gomes y Pérez (1979), las empresas modernas son las que más a menudo se benefician de las inversiones públicas en infraestructura y de muchos de los incentivos económicos y servicios de apoyo, así como del acceso a créditos, precios remuneradores, mercados relativamente protegidos y asistencia técnica. Todo esto hace que las nuevas tecnologías tiendan a concentrarse en empresas de este tipo y que los grupos empresarios modernos tiendan a consolidarse. A lo anterior debe sumarse la capacidad política de estos grupos para movilizar el apoyo del aparato estatal.

En la modernización han participado también las

empresas transnacionales, no sólo en actividades agrarias tradicionales sino también en la creación de una agroindustria. Aunque la agroindustria tiene cierta antigüedad en la región y de hecho el sector alimentario es uno de los más importantes de la industria regional, se repite en ella cierto patrón de la estructura productiva industrial. También en el agro las ramas que producen bienes de consumo populares crecen más lentamente que las que producen alimentos elaborados para estratos medios y altos.

López Cordovez (1982) señala que en su expansión la agroindustria se apoya principalmente en el empresariado agrícola, que puede facilitarle la articulación de sus producciones con la actividad comercial. Por lo tanto, las empresas agrícolas orientan su producción hacia los consumidores urbanos de ingresos medios y altos con capacidad económica suficiente para adquirir sus productos elaborados industrialmente. La agroindustria —señala el autor citado— deja de lado a la agricultura campesina y a los consumidores rurales y urbanos pobres. Pero las empresas transnacionales no sólo han estado presentes en el desarrollo de la agroindustria, ya que ha habido también una fuerte inversión extranjera en las industrias de la maquinaria agrícola, los productos agroquímicos (fertilizantes, insecticidas, fungicidas, herbicidas) y los productos veterinarios.

Estrechamente ligada a la transformación descrita del sector agrario se ha producido una "asalarización" de la fuerza de trabajo agrícola. Pero esta asalarización no siempre ha significado trabajo permanente. Una modalidad de contratación bastante extendida es la de los trabajadores temporeros, procedimiento común en Argentina y Chile para la recolección y empaque de frutas, y en Centroamérica para la cosecha del café, pero que se extiende también a otras actividades. En Brasil se estima que aproximadamente el 40% de la fuerza de trabajo agrícola está contratada bajo dicho régimen. Según Katzman (1984), este fenómeno se ha asociado con la introducción parcial de tecnología ahorradora de fuerza de trabajo en ciertas fases del ciclo productivo de cada cultivo y también con la sobreoferta de fuerza de trabajo. En algunos casos la mano de obra para faenas temporales se recluta incluso en áreas urbanas y aun entre habitantes periféricos de las grandes metrópolis. Para Miró y Rodríguez (1982), la contratación de trabajadores temporales que reemplazan a los permanentes se asocia a la sobreoferta de trabajo; en cambio, cuando ésta no existe o hay alternativas como la migración a zonas de frontera, se tiende a recrear relaciones simi-

lares al colonato o directamente semiserviles. La contratación temporal tendría lugar incluso en zonas donde operan empresas agroindustriales, pero con escasez relativa de fuerza de trabajo.

Paradójicamente, junto al desarrollo de la economía agrícola empresarial se ha dado un aumento de las unidades familiares de explotación. Este fenómeno de "campesinización" ha sido bastante extendido en los países del área andina (Bolivia, Chile, Ecuador y Perú) pero también está tomando presencia, por ejemplo, en Centroamérica. Los especialistas en el sector agrario estiman que la agricultura campesina se caracteriza porque las motivaciones fundamentales de su actividad económica son las de asegurar el nivel de ingreso familiar, reproducir su fuerza de trabajo y reponer sus herramientas y aperos de labranza. La organización de sus labores productivas se asienta en el trabajo de la familia y lo que busca principalmente es la reproducción simple o ampliada de la unidad familiar. Sin embargo este campesinado no puede ser considerado meramente como la permanencia de una actividad tradicional.

En los momentos de crisis de comienzos de los años ochenta la agricultura campesina tuvo una capacidad de respuesta a veces superior a la de la economía empresarial, y contribuyó a que la caída de la producción de bienes básicos no fuera tan drástica como la esperada. Como hecho esporádico, incluso ha habido algunos grupos de pequeños terratenientes que han logrado beneficiarse de una mejor relación de precios de intercambio para los productos alimenticios en el mercado interno y a la vez acceder a un mayor apoyo estatal orientado a la agricultura campesina. Sin embargo, como la meta principal de la economía campesina sigue siendo la de asegurar la sobrevivencia del grupo familiar, en las nuevas condiciones el campesinado dedica parte de su tiempo de trabajo a faenas asalariadas en unidades productivas distintas de la unidad familiar. Los ingresos que así obtiene se han convertido en un elemento básico para la subsistencia de la familia y de la propia economía campesina.

### 3. El sector de los servicios

La evolución del sector de los servicios y su significado es un tema que se discute hoy en América Latina. Comparado con la experiencia de países avanzados, el crecimiento del sector no parecía guardar relación con el grado de desarrollo de los sectores directamente productivos. En 1980 la participación de los servicios en la economía latinoamericana en su conjunto

era semejante a la que se observaba en las economías centrales capitalistas en 1960, y en países como Argentina, Colombia, Chile, Uruguay y Venezuela la cifra era igual o superior a la de 1980 en las economías con que se comparaba (Pinto, 1984). Sin desconocer este hecho, otros autores han indicado que ha habido un cambio en el modo de considerar el sector de los servicios. Según ellos, el desarrollo fue concebido tradicionalmente como un proceso que se daba por etapas y pasaba paulatinamente de la agricultura a la industrialización y de ahí a una fase posindustrial, a veces denominada "sociedad de servicios".

Por su parte, Prieto (1986) hace notar que algunos estudios posteriores han asignado especial importancia a las conexiones que parecen existir entre determinadas actividades de servicios y el resto de la trama económica y social de los países. Las externalidades que generarían estas conexiones serían de tal magnitud, que no sólo transformarían el suministro eficiente y a bajo costo de ciertos servicios en uno de los factores condicionantes del ritmo de desarrollo, sino también en un elemento determinante para moldear los estilos y patrones de desarrollo buscados por los países. Lo anterior parece aplicarse a la fase actual del desarrollo de la economía internacional, aunque es preciso determinar cuáles servicios desempeñan el papel que se señala y cuáles no lo hacen y por lo tanto pertenecen más bien a lo que se ha dado en llamar la "terciarización espuria". El mismo autor destaca la magnitud del sector de los servicios en América Latina y su incidencia económica, social y tecnológica; en promedio este sector aporta alrededor del 60% del valor agregado total de la región y emplea por lo menos 46% de su fuerza de trabajo, cifra esta última que puede ser aún mayor si se tiene en cuenta la densidad laboral y el peso de las actividades de servicio en el extenso sector informal de las economías de la región. Esta última frase, sin desdeñar la significación del sector de los servicios, introduce un elemento de cautela acerca de su papel. Por su parte Pinto (1984), sin desconocer las modernizaciones que se han dado en el sector, subraya que en América Latina ha habido y hay un sobredimensionamiento de las ciudades principales que se asocia a una terciarización espuria, sobre todo en los servicios no calificados o en diversas modalidades de subempleo u ocupaciones informales.

Lo expuesto tiene gran relevancia para la consideración de la naturaleza de la estructura y la estratificación sociales en América Latina y sobre todo para la comprensión de su dinámica de cambio y transfor-

mación. Conviene entonces hacer algunas precisiones, aunque sólo sea a título ilustrativo. Katzman (1984) dice que estudios hechos en cinco países (Brasil, Costa Rica, Guatemala Perú y Venezuela), a comienzos de los años ochenta muestran que los servicios que más crecen son los vinculados a la producción (bancos, agencias de crédito, instituciones financieras, de seguros, de bienes raíces, servicios de almacenamiento y servicios generales a las empresas), pero que su participación en el sector es sólo de 7%. El segundo lugar lo ocupan los servicios sociales y comunales, incluyendo las actividades de gobierno, las fuerzas armadas, la salud, la educación, la cultura, el bienestar social, las comunicaciones, el saneamiento urbano y otros servicios que en gran parte se prestan a través del aparato estatal. Los servicios distributivos (transporte y comercio) se hallan en tercer lugar en cuanto a tasa de crecimiento (salvo en Brasil), pero en cambio emplean el grueso de la fuerza de trabajo del sector terciario. Por último, el cuarto lugar corresponde a los servicios personales, en el cual el servicio doméstico constituye el segmento de mayor peso. De hecho, en este sector tan heterogéneo ha habido modernización técnica, pero ésta ha tendido a concentrarse en la informática y en los sectores financieros.

Sin embargo, como los servicios modernos están causando cambios en las características de los denominados estratos medios, conviene detenerse en este hecho. Según Prieto (1986), la transnacionalización de los servicios ha sido la continuación lógica de la transnacionalización de bienes. Ha tenido lugar en grandes conglomerados bancarios y de seguros, de publicidad, de auditoría y de muchos otros servicios que prestan apoyo esencial a la internacionalización de la economía de los países centrales. Trátese o no de empresas transnacionales, la modernización se ha dado en los transportes, a través de la tecnología de contenedores y la integración de diferentes modos de transporte en operaciones a gran escala. Y en la propia producción de bienes misma ha crecido el componente de servicios, en especial informáticos, lo que es particularmente válido en el caso de los bienes de alta tecnología y gran dinamismo en el comercio internacional. La tecnología influye en la internacionalización y la marcada transformación de ciertos servicios —incluso algunos de índole profesional para los cuales antes era casi obligatorio recurrir a capacidades nacionales (por ejemplo, servicios de arquitectura y consultorías de gestión)—, en los que se aplican técnicas computarizadas de diseño o

de gestión. Cabe señalar que estos procesos de modernización pueden conducir a formas mayores de concentración.

Pero además de la modernización de los servicios por la incorporación de nuevas tecnologías, se están dando cambios en las formas tradicionales de organización de algunos de ellos, lo que repercute en la estructura del poder económico y social. En este sentido tiene particular relevancia la fusión de las instituciones bancarias con las no bancarias del área financiera, dando origen así a “bancos múltiples” que pasan a administrar libretas de ahorro, y realizan operaciones de mercado abierto, suscripción de fondos de inversión y fondos de capital, operaciones de financiamiento del sistema de vivienda, operaciones individuales o industriales de la construcción y otras. Por lo demás, los bancos de inversión a menudo se han constituido en bancos comerciales, y la banca se ha expandido a otros sectores, formándose de este modo grandes grupos económicos con intereses diversificados. En este proceso han desempeñado un papel decisivo los grupos extranjeros.

Como se ha visto, la heterogeneidad del sector de los servicios es grande y los estratos sociales que lo componen son muy diversos. Se suele establecer una conexión entre el sector terciario y los estratos medios. Aunque esta no sea enteramente apropiada por el hecho de que esos estratos también tienen presencia significativa en otros sectores de la economía, no se puede desconocer que en América Latina su crecimiento y significación social y política ha estado ligada a las características del sector terciario.

Según Wolfe (1990), debido a la crisis de los años ochenta —aunque quizás también a otros factores anteriores no sólo económicos— los estratos medios asalariados vivieron situaciones de inseguridad y experimentaron bajas en sus ingresos. Esto habría hecho crecer la disparidad entre la realidad y las aspiraciones de tales grupos —en especial las de consumo moderno y de movilidad ascendente entre generaciones—, aspiraciones que se habrían arraigado en los años de expansión económica. En los estratos medios, los grupos que habían mostrado un mayor crecimiento correspondían a la tecnocracia, a los profesionales y a la burocracia del sector público, principales fuentes de ocupación de los egresados universitarios. Pese a la crisis y a las políticas de desburocratización, la dotación en términos de número de personas se mantuvo y en algunos casos se incrementó, pero a costa de reducciones de ingresos y pérdida de calidad de sus condiciones de trabajo.

Rama y Faletto (1986) ponen de relieve que los marcos de referencia intelectuales de esos grupos cambiaron marcadamente, aproximándose a los de sus pares del mundo desarrollado, con orientaciones vinculadas a la eficiencia, la especialización funcional, la organización racional y nuevas concepciones del Estado. Los estratos medios dependientes o asalariados surgieron algunos con el incremento de las funciones administrativas del Estado, y otros con el desarrollo de los servicios comerciales para un consumo urbano creciente, o bien con la expansión de los servicios sociales y comunitarios, en particular los de educación y salud. En cambio, los estratos medios independientes no manuales perdieron peso en toda la región, se vieron acosados por el crecimiento del Estado y por las grandes organizaciones económicas e incluso en muchos casos perdieron status frente a otros grupos, como por ejemplo el de los obreros calificados. Por otra parte, la tecnocracia y la burocracia —o más bien los miembros de ellas— desempeñaron un papel clave, puesto que administraron de manera ad hoc las funciones de los recursos públicos tanto en la acumulación de capital como en la reproducción de la fuerza de trabajo y pasaron a articular y mediatizar las relaciones entre las clases o entre los intereses particulares y esos recursos. La función de mediatización las transformó en los sujetos virtuales de la política.

#### 4. La informalidad

Son muchos los autores que han insistido en que subsisten rasgos concentradores y excluyentes en el actual estilo de desarrollo, cuya manifestación más visible es la magnitud de la fuerza de trabajo "informal". El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC, 1988a) señala que entre 1980 y 1983 el crecimiento de la población económicamente activa no se desaceleró con la crisis. En una primera etapa, el ajuste descansó principalmente en un rápido aumento del desempleo abierto y luego en la fuerte expansión de la ocupación informal urbana. El bienio 1984-1985 se caracterizó por el inicio de una recuperación parcial: el total de desocupados descendió 8% pero en gran medida lo hizo por el aumento del empleo informal. El empleo formal urbano creció anualmente alrededor de 2.6 %, en tanto que el informal lo hizo a razón de casi 7%. En 1985 y 1987 la recuperación se acentuó, pero la fuerte expansión del empleo informal se mantuvo, y de hecho en ella se basó el ajuste del mercado laboral. Cabe tener en

cuenta que hay empleo informal en todos los sectores económicos: por ejemplo, en la industria es relativamente alto y cercano al promedio de los otros sectores. De aquí que no sólo sea importante definir quiénes conforman la fuerza de trabajo informal en términos individuales, sino también tener presente que muchos se vinculan a "empresas informales".

Citando a Víctor Tockman, los autores Castillo y Cortellese (1988) describen la "empresa informal" como una organización rudimentaria, sin una clara división del trabajo ni de la propiedad de los medios de producción, con muy poco capital comprometido y bajos requisitos de habilidades. La "empresa informal" tiene dificultades de acceso a los mercados competitivos y a la base de los mercados concentrados, y su posibilidad de competir está determinada por el ingreso medio como variable de ajuste. Dada la restricción del mercado, mientras mayor sea el excedente de mano de obra, menor será el ingreso percibido por cada persona que trabaja en actividades informales. En los momentos de crisis, anota Wolfe (1990), el descenso de la producción de las industrias modernas de bienes de consumo, de la capacidad de importación y del poder de compra de los consumidores ofrecen un radio de maniobra a las industrias pequeñas no reglamentadas, pero es probable que haya sido aprovechado por las grandes empresas a través de la utilización del sector informal para la producción a destajo y la comercialización del producto en el comercio callejero.

Según el PREALC (1987), si bien la informalidad deriva en gran medida de la búsqueda de ingreso para sobrevivir, los gobiernos se han adecuado pasivamente a tal situación por la vía de la tolerancia y la legitimización progresiva de situaciones de hecho. Tal es el caso de las construcciones precarias, del funcionamiento de servicios de transporte sin reglamentación y del crecimiento de la actividad comercial no autorizada. Incluso como respuesta a la crisis, en muchos casos se buscó dar mayor flexibilidad al mercado de trabajo, reformando las disposiciones al respecto, o disminuyendo la fiscalización y aumentando la tolerancia ante la evasión de las disposiciones vigentes. Como es de suponer, todos estos hechos afectan además la capacidad de los sindicatos de los sectores organizados para llevar a cabo una política activa de negociación colectiva. Es importante destacar, por último, lo que diversos autores han sostenido, esto es, que las relaciones entre las actividades modernas y las informales reflejan una especie de balance comercial. El segmento informal adquiere en el moderno

sus bienes de capital, muchos de sus insumos de producción y la mayor parte de los bienes que consumen sus familias, y a su vez vende a los asalariados del segmento moderno una variedad de bienes y servi-

cios que mantienen aproximadamente equilibrado ese balance comercial. De este modo, la situación dual en términos de incluidos y excluidos no significa la ausencia de relaciones entre ambos grupos.

## II

### La estratificación social y la generalización de intereses

Frente a la heterogeneidad anteriormente descrita, el problema social y político que se plantea es el de la posibilidad de acción colectiva, es decir, de que ciertos sectores o grupos puedan determinar el proceso social y político o al menos influir en él. Al respecto es preciso examinar ciertas condiciones de la acción colectiva que están dadas por la capacidad de generalizar y organizar intereses comunes, ya sea para la defensa corporativa o para la proyección de esos intereses como propuesta de orden social.

#### 1. La heterogeneidad y la posibilidad de generalizar intereses a nivel empresarial

En América Latina el predominio casi sin alternativa del pensamiento neoliberal podría llevar a la fácil conclusión de que el empresariado ha conseguido no sólo generalizar sus intereses como sector, sino que ha logrado convertirlos en un proyecto capaz de imponerse como común a la sociedad en su conjunto. El término gramsciano de hegemonía sería aplicable entonces al empresariado como clase dirigente. Sin embargo, en ese nivel de abstracción no estamos en condiciones de comprender las acciones desplegadas por el empresariado, que harían posible, con determinadas características, que se ejerza esa hegemonía.

Al respecto, se aprecia que el empresariado ha aumentado su heterogeneidad más allá de lo que tradicionalmente permitió diferenciarlo en relación con su tamaño y el sector de la economía en que actuaba. Esta situación dificulta sus posibilidades de generalizar sus intereses. Las diferencias de nivel tecnológico de las empresas tienen importancia pero aún más la tienen la índole y el nivel de su articulación con otras empresas, especialmente en el ámbito transnacional.

La información sobre los altos sectores empresariales es muy escasa, ya que se guarda reserva sobre sus reales vinculaciones; el grado de control sobre diversas empresas y la conformación de grupos económicos. Sin embargo, los estudios existentes tienden a resaltar el papel cada vez mayor de las grandes empresas transnacionales en la conformación de los principales grupos económicos, así como el predominio del segmento financiero sobre los demás.

Salvo en ciertos aspectos muy genéricos, como el de las políticas impositivas, no suele ser fácil generalizar intereses a nivel global. Por el contrario, se suscitan conflictos entre diversos actores que presionan al Estado para obtener medidas que los favorezcan. Los actores principales de esos conflictos suelen ser, por una parte, los grupos económicos nacionales ligados a las empresas transnacionales y, por otra, las empresas orientadas al mercado interno.

Los grupos económicos transnacionales tienden a la autorregulación, razón por la cual son fuertes impulsores de la idea de la prescindencia estatal en la economía y del máximo grado de apertura al exterior. A su vez, las empresas que producen para el mercado interno tienden a desarrollar formas de organización corporativa para la defensa de sus intereses, casi siempre ligados a una producción específica, y tienden a demandar regulación estatal, especialmente en términos, entre otros, de protección arancelaria, precios garantizados, créditos blandos y asistencia técnica.

Estos actores centrales por el lado empresarial no son nuevos en América Latina sino que, por el contrario, han marcado casi siempre la tónica de los sectores dominantes, alternándose muchas veces en el predominio. Lo que se advierte ahora es que las ventajas que adquirieron las empresas ligadas a la producción para el mercado interno durante la etapa

de sustitución de importaciones se han ido perdiendo en gran medida y que vuelve a tener mayor peso el sector de exportación. No obstante, la actual presencia de grupos económicos transnacionales suele trascender la nítida diferenciación de mercados internos y externos. La transnacionalización segmentada del mercado interno de bienes y servicios, así como la creciente transnacionalización del mercado laboral, genera inclusive serias dificultades para poder establecer las anteriores diferenciaciones.

El gran empresariado moderno suele ser bastante cosmopolita, ligado a la economía internacional y vinculado a sectores muy diversos de la producción en el país y en el extranjero. Su participación en grupos económicos de integración vertical y horizontal y en rubros muy diversos de la economía, le dan una gran capacidad de autorregulación y disminuyen o eliminan la necesidad de representar sus intereses ante el poder público. Por lo demás, de ser necesario, se hace escuchar directamente por las autoridades, cautelosas ante las consecuencias de una posible movilización de su enorme poder económico. Esta situación, por lo demás, quedó bastante clara frente a la crisis de la deuda externa.

Fuera de estos sectores, la generalización de los intereses del sector empresarial, siempre difícil debido a las necesidades diferentes y hasta contrapuestas de sus diversas actividades, suele hacerse a través de organizaciones gremiales de antigua data en la región. Estas en general actúan como grupo de presión, cuya eficacia suele ser mayor mientras más específico sea el sector representado. Pero actualmente pareciera tenderse a una progresiva pérdida de poder de las asociaciones gremiales de empresarios. Esta situación guarda coherencia con la mayor heterogeneidad empresarial a que hacíamos referencia y se ve reforzada por el hecho de que las grandes empresas transnacionales tienden a integrar subordinadamente a otros núcleos empresariales, vinculando los intereses de éstos a los propios, alterando así los lazos de solidaridad que se podrían producir entre empresarios de similar condición.

Pese a todo, cabe recordar que en varios países de la región la percepción de una amenaza grave (real o supuesta, pero sentida como real) contra los fundamentos de la existencia de la clase empresarial provocó en ella una fuerte reacción en cuanto tal y robusteció sus organizaciones gremiales. Posteriormente, la oleada de regímenes autoritarios en el Cono Sur y en otros países de la región se impuso y se mantuvo con el fuerte respaldo de esas organizaciones gremiales,

las que acrecentaron aún más su fuerza y capacidad de intervención. Esto ha hecho que aun en el período de consolidación democrática hayan seguido siendo bastante fuertes. Pero su fuerza es más política que económica y tiende a disminuir a medida que el proceso de modernización va contribuyendo a la conformación predominante de grandes grupos económicos nacionales ligados al capital transnacional.

## 2. La generalización de intereses de los estratos medios

Aparte la dificultad teórica y empírica de definir a los estratos medios, las transformaciones ocurridas en materia de representación, organización y acción de ciertos grupos con los cuales se les identificaba son apreciables.

En efecto, en el pasado los estratos medios cobraban visibilidad a través de un numeroso contingente de empleados de servicios tanto públicos como privados de capacitación y de reproducción de las condiciones de vida; una capa de profesionales y técnicos, y una extensa pequeña burguesía ligada a las diversas actividades de la economía y especialmente numerosa en el comercio y el transporte. Su vinculación directa con el Estado, o su dependencia de la demanda de los estratos populares o medios facilitaba su articulación en proyectos desarrollistas encaminados a la incorporación social de los sectores marginales al sistema.

La posibilidad de generalizar intereses era fuerte en el sector público, con capacidad de presión a nivel tanto sindical como político. A nivel profesional y técnico, las asociaciones gremiales lograban bastante éxito en la defensa corporativa. La pequeña burguesía, en cambio, tenía grandes dificultades para lograr una generalización de intereses, salvo en casos esporádicos en que lograba movilizarse a través de organizaciones que, sin tener mayor cohesión, podían transformarse en referentes de acción colectiva en situaciones muy específicas.

Hoy el panorama se encuentra bastante cambiado, aunque en grados que varían mucho según las situaciones nacionales (CEPAL, 1991).

Así, ha habido una fuerte disminución del empleo público, producto de la acelerada privatización del sector estatal productivo y de servicio. En los casos en que no ha habido una directa reducción del empleo estatal, su importancia relativa ha disminuido en actividades de especial importancia, como las de educación y salud, las que han entrado en una des-

medrada competencia con empresas privadas que desalientan las acciones reivindicativas de sus trabajadores.

La crisis del sector público, experimentada de muy diversas maneras en los países latinoamericanos, significó la pérdida de posiciones estructurales que permitían una relativa capacidad de generalizar intereses y conformar organizaciones fuertes. La emergente empresa privada en los servicios sociales no sólo ha diversificado el contradictor de referencia, sino que ha contribuido también a acrecentar la heterogeneidad. Este aumento de la heterogeneidad hace más difícil la generalización de intereses, ya que no sólo ha traído consigo abismantes diferencias de remuneraciones, sino también diferentes modalidades de vinculación con la empresa y de trabajo.

Por su parte, los profesionales y técnicos ven acelerarse la pérdida del carácter "liberal" de sus actividades y pasan a incorporarse, en muy diversas condiciones, a empresas en las cuales suele ser muy importante la inversión en equipos y tecnología. El caso de la salud es especialmente ilustrativo al respecto, pero en todos los rubros ocurren situaciones similares. A lo anterior hay que agregar la emergencia de nuevos técnicos y profesionales que se incorporan a empresas muy directamente vinculadas a la producción, como la moderna publicidad, las comunicaciones y la informática. Su falta de tradición gremial y su fuerte dependencia de la inversión tecnológica los dejan bastante poco capacitados para la generalización de intereses a cualquier nivel. Y por tratarse de actividades recientes, la expectativa de movilidad social individual es muy elevada, lo que desalienta toda orientación por la acción colectiva.

Por último, la pequeña burguesía, que tiene siempre dificultades para generalizar sus intereses, ve acrecentarse también su heterogeneidad. Esto sucede no sólo como consecuencia del avance tecnológico y de la inserción en el modelo económico dominado por la tendencia a la transnacionalización, sino también por la emergencia de un nuevo segmento de pequeños empresarios, surgidos del desplazamiento del empleo público, que emprenden actividades por cuenta propia en el comercio, el transporte e incluso la industria y la agricultura. Tiende a extenderse asimismo la dependencia del empresariado mediano y pequeño respecto de la gran empresa: en los servicios a través de la subcontratación de tareas y en el sector productivo a través de redes de elaboración, distribución y comercialización de la producción (agrícola y pesquera) o de la integración de partes (industria). El aumento

de la heterogeneidad y la dependencia refuerza por cierto la dificultad de generalizar intereses y se desemboca en una disminución de la presencia de los empresarios pequeños y medianos en las organizaciones gremiales del empresariado.

Ahora bien, si además de considerar los cambios ocurridos en cada segmento de los estratos medios, atendemos a la alteración de la proporcionalidad entre ellos, se aprecia que aumenta la presencia de los segmentos más permeables a la autoidentificación empresarial y a una ideología consecuente con ella, lo cual refuerza el individualismo y contribuye a atomizar dichos estratos. A la vez, a éstos se les hace más difícil configurar posiciones de acercamiento a los estratos populares, como hicieron en períodos anteriores de mayor integración social. Y por último, la segmentación de los mercados de bienes y servicios y su internacionalización alejan a los estratos medios de la defensa de políticas redistributivas y de integración de los estratos populares.

### **3. La generalización de intereses del sector obrero**

A lo largo de los años la región ha prestado atención preferente al sector obrero, por la importancia atribuida y real que, a partir de la industrialización latinoamericana, ha tenido en la conformación de fuerzas sociales y políticas de gran gravitación. El patrón de desarrollo europeo, que de manera implícita o explícita está siempre presente en los análisis del tema en la región, guió muchos de los estudios realizados en términos comparativos (entre otros, el de Przeworski, 1983).

La capacidad de generalización de intereses en el sector obrero se daba casi por descontada, a la vez que las tesis socialistas le conferían claramente la posibilidad revolucionaria de trascender tal generalización y proyectarse como el fundamento de una reorganización social. Lo que para otros parecía difícil, para los obreros se presentaría como algo natural. Aunque se cuestionara su supuesta misión histórica, la organización sindical era un hecho a medida que avanzaba la industrialización, y su papel político también parecía claro en fenómenos como el populismo o la configuración de lo que se ha denominado el "Estado de compromiso".

Los estudios de la CEPAL sobre este sector dan cuenta de cambios de importancia que inciden muy directamente en su capacidad de generalizar intereses y de actuar como sujeto colectivo (CEPAL,

1989). Según una estimación cuantitativa bastante ligada al problema de la "asalarización" y "des-asalarización" de la mano de obra, la primera, mirada como un fenómeno natural del desarrollo capitalista, no sería lineal, ni constante e irreversible: en general, habría habido un proceso de asalarización, aunque no muy vigoroso, en el período 1950-1980, pero con la crisis de los años ochenta se habría producido el proceso inverso.

En la actividad agrícola, siempre según esos estudios, se habría dado una asalarización acelerada, producto de la mayor capitalización en el campo que trajo consigo el desarrollo de la moderna empresa agrícola orientada a la exportación y al consumo interno. Pero contrariamente a lo que cabía esperar, esa mayor asalarización no se ha traducido en una mayor homogeneidad de los obreros agrícolas, lo cual obviamente dificulta la generalización de intereses. Por otra parte, la asalarización agrícola no sólo está vinculada con las condiciones propias del tipo de empresa, sino que también con las características estacionales de la producción. Estas últimas han dado origen a un importante segmento de trabajadores temporeros de rasgos muy peculiares, entre los cuales hay mucha mano de obra urbana y gran presencia de mujeres. Una situación similar, con diferencias propias de la actividad, se aprecia en el sector pesquero.

En el sector industrial, los estudios citados muestran que es muy distinta la situación del obrero en la gran industria moderna de bienes de capital o intermedios, en la de bienes de consumo durables o no durables, en la mediana y pequeña industria, en talleres o en la construcción. Si a esto se suman las diferencias de capacidad tecnológica, queda de manifiesto una gran heterogeneidad que se manifiesta en intereses diversos e incluso contrapuestos.

En la minería se observan también cambios de gran importancia que han afectado la capacidad de acción de sectores que tradicionalmente han tenido gran presencia sindical y política. A través de un largo proceso, acelerado en los últimos años, la tecnificación de las faenas ha ido desplazando la producción basada en el uso intensivo de mano de obra, que agrupaba a grandes masas de trabajadores de escasa calificación en condiciones de "campamento", con intensa vida comunitaria. El número de trabajadores mineros se ha reducido fuertemente, a la vez que se han elevado los niveles de calificación requeridos. Aunque subsisten algunas empresas mineras tradicionales, ellas están en franca declinación y sus expectativas de sobrevivir sólo descansan en una reconversión que significaría

la expulsión masiva de mano de obra, la que se aceleraría a medida que se proceda a privatizar la actividad. En países de tradición minera como Bolivia, Chile y Perú, la situación ha ocasionado movilizaciones defensivas de los trabajadores afectados, las que no han logrado detener el proceso de expulsión, aunque en algunos casos han retrasado la privatización. En términos gráficos se podría decir que la imagen del minero del carbón o del cobre tiende a ser desplazada por la del trabajador petrolero. Su menor número, alta calificación y buenos ingresos generan otro tipo de intereses, distintos de los de la gran masa obrera del país.

Por último, los estudios citados señalan que se ha producido un fuerte incremento de los obreros que trabajan en el sector de los servicios, dando lugar a lo que se ha denominado la "terciarización de la clase obrera". Esto es coherente con la tendencia mundial a la tecnificación de la producción industrial y al crecimiento del sector terciario. El incremento de estos obreros se ha dado de preferencia en los transportes, las comunicaciones, las reparaciones y los servicios personales no domésticos (CEPAL, 1989). Con ello se ha generado una clase obrera terciarizada, que representa un tercio o más de la población económicamente activa en muchos países de la región y cuyas características son distintas de las que presenta la clase obrera industrial que sirvió de base para todos los análisis sobre condiciones y acción en términos de conflicto de clases. Las diferencias se dan no sólo porque los obreros terciarizados no tienen participación directa en la producción material, sino también porque las condiciones de su trabajo no facilitan la identidad y la acción colectivas. Generalmente trabajan aislados o en pequeñas empresas, su estabilidad laboral y su situación contractual suelen ser precarias y las empresas del rubro, incluso las grandes, tienden a subcontratar actividades con pequeños y medianos empresarios, aumentando así la precariedad laboral. Si se considera la situación de cada uno de los segmentos del sector obrero, se advierte que incluso a ese nivel es difícil generalizar intereses. La heterogeneidad no sólo hace disminuir la cantidad de trabajadores que están en una situación equivalente, sino que deteriora en cada caso las condiciones en que podría tener lugar esa generalización.

Por otra parte, si se toma en cuenta la totalidad de los trabajadores manuales, se advierte que han perdido fuerza aquellos segmentos que solían asumir el liderazgo de las demandas obreras. Al respecto, la disminución de la clase obrera industrial aparece como

el dato más significativo, al cual habría que agregar la anterior disminución del combativo contingente minero.

La rearticulación del sector obrero no parece fácil, en vista de su pérdida de identidad como "clase obrera" a raíz de los desplazamientos que han otorgado creciente peso al sector terciario en desmedro del productivo. A la vez, la mayor heterogeneidad de las empresas redundante en fuertes diferencias entre los obreros que dificultan la generalización de intereses. Más aún, cuando se logra cierta generalización, ello suele ocurrir respecto de empresas y actividades específicas, lo que inclina más al aislamiento y la defensa corporativa que a la búsqueda de coincidencias más amplias.

Como fenómeno adicional, tienden a expandirse en el sector las relaciones laborales precarias. En algunos casos las diferencias entre asalarización y desasalarización pierden sentido pues surgen nuevas formas de vinculación trabajador-empresa y de organización de tareas, nuevos sistemas de remuneración y otras condiciones que configuran situaciones que se apartan de las clasificaciones tradicionales. No se trata de los modos precarios de la relación laboral que existen desde antigua data en el trabajo doméstico o en las faenas temporeras agrícolas, sino de nuevas formas de relación laboral, distintas del contrato formal de trabajo estable y remunerado periódicamente. Ahora el contrato tiende a ser por tarea, sin garantía de estabilidad ni de reproducción social, y en él la empresa se desliga del trabajador en todos los aspectos, salvo en la compra del trabajo incorporado al producto en cuestión. Esto genera escasa solidaridad laboral: el trabajo se hace competitivo entre los trabajadores, los cuales muchas veces ni siquiera operan en un mismo espacio; a la vez, la jornada de trabajo no tiene límites, pues no se compra tiempo, sino tarea, y de existir limitaciones legales la prolongación de éstas se supera mediante tiempo extraordinario o, más fácilmente, a través de la contratación de otras jornadas en otras empresas.

En suma, las transformaciones que hemos reseñado —las derivadas de la asalarización agrícola, la disminución y cambio de condición de los mineros, la reducción de la clase obrera industrial, la terciarización obrera, la "precarización" laboral y la creciente heterogeneidad de los trabajadores manuales— disminuyen las posibilidades de generalizar los intereses de los distintos segmentos del sector obrero. A la vez, pierde fuerza la reivindicación laboral —generalmente planteada respecto del Estado— de medidas de

reproducción de la fuerza de trabajo a través de políticas de salud, educación, vivienda y previsión. La crisis del naciente Estado benefactor latinoamericano y la privatización de esos servicios desdibuja la posibilidad de generalizar intereses a ese nivel.

#### 4. La marginalidad

Desde la perspectiva de las posibilidades de generalización de intereses y de organización y acción colectiva, parecería conveniente usar el concepto de marginalidad, más que los de pobreza o informalidad, lo cual no desmerece el uso de tales términos para otros propósitos.

En efecto, las posibilidades de generalización y representación de intereses de los distintos segmentos de la población no se definen por sus diferentes niveles de ingreso, sino por sus diferentes posiciones estructurales. El hecho de que una determinada posición estructural signifique una situación de pobreza no implica que ambos conceptos sean equivalentes. Por el contrario, hay muchos pobres dentro del sector obrero, pero esa condición no les hace perder su calidad de obreros.

Con respecto a la informalidad, la distinción resulta quizás más difícil, puesto que los trabajadores marginales normalmente establecen relaciones laborales informales. Pero el término formalidad tiene su formulación más concreta en su referencia al encuadramiento en las formas jurídicas vigentes para la relación laboral, con lo cual no es aplicable a un vasto segmento de trabajadores marginales que, por actuar como productores directos de bienes y servicios o por otras condiciones, no entran en relaciones laborales que puedan formalizarse. Lo mismo cabe decir respecto de la formalidad jurídica de sus actividades independientes.

Las dificultades con que se tropieza al tratar de definir la informalidad en términos no jurídicos tampoco hace aconsejable tal opción, aunque, como hemos visto, ella es de gran utilidad en el momento de determinar las condiciones económicas estructurales de la estratificación. Las consideraciones de Tokman (1979) siguen siendo válidas al respecto, aunque la generalización de intereses difícilmente pueda verse en términos de informalidad.

El concepto de marginalidad, a pesar de su oscuridad teórica, tiene una connotación de exclusión que resulta de particular importancia ante la fuerte gravitación de un modelo económico que implica creciente integración sistémica a la vez que exclusión social.

Esto último es la marginación social, que excluye estructuralmente tanto de las relaciones de producción prevalecientes como de la participación en el producto social.

Naturalmente, la marginalidad es un concepto relativo, puesto que ciertas situaciones del sector obrero e incluso del segmento de trabajadores no manuales de baja calificación significan grados importantes de marginalidad. Pero aquí el concepto alude fundamentalmente al tipo de vinculación con la actividad productiva que tienen los sectores que se han denominado marginales, considerándose como tales a los que no tienen una relación regular de venta de fuerza de trabajo ni constituyen una pequeña burguesía vendedora de una producción autónoma de bienes y servicios.

Conviene tener en cuenta que, según se ha probado en estudios empíricos, la informalidad no es siempre e inevitablemente sinónimo de subempleo, baja productividad o extrema pobreza (CEPAL, 1989). Esto ha conducido a que actualmente se intente, a través de definiciones cuantitativas de niveles de vida, una conceptualización del fenómeno de la pobreza, el que ha sido objeto de varios análisis recientes cuyos resultados son inquietantes.

La conceptualización de la informalidad o de la pobreza no busca por cierto determinar si existen o no condiciones propicias para la generalización de intereses, la organización o la acción colectiva. Por el contrario, busca identificar situaciones que permitan medir niveles y modalidades de desarrollo económico, por lo general con miras a la formulación de políticas para enfrentar situaciones definidas como problemáticas. Esto queda especialmente claro respecto de las mediciones de pobreza y la propuesta de cursos de acción gubernamentales para atender las situaciones de mayor deterioro.

En cambio, la preocupación por la marginalidad ha tenido desde su inicio una connotación bastante política. En los años cincuenta preocupaba la posibilidad de que los sectores marginales se movilizaran en forma espontánea o inducida. Posteriormente, en los agitados años setenta, lo que se analizaba era su potencialidad revolucionaria.

Sin embargo, el concepto de marginalidad tuvo en sus orígenes un componente espacial, por cuanto se identificó como marginales a quienes vivían en asentamientos precarios ubicados al "margen" de las ciudades, en "poblaciones callampas", "favelas", "barriadas", "pueblos jóvenes", u otros. Sólo más tarde se miró la marginalidad como una posición estructural

ligada preferentemente a la inserción ocupacional; pero a la vez se asimiló implícitamente la marginalidad ocupacional a la espacial, aunque estudios empíricos realizados en los años sesenta muestran que la composición de las poblaciones populares es mucho más variada y que no necesariamente concentra la marginalidad estructural.<sup>1</sup> De hecho, los estudios siguen haciéndose en "poblaciones", sin que la marginalidad estructural haya sido objeto de mayor análisis.

Las complejidades señaladas impiden ofrecer un cuadro claro de la evolución de la marginalidad estructural, por la carencia de información precisa para ese efecto. En todo caso, si se considera las categorías aproximables de pobreza e informalidad, es posible deducir que la marginalidad estructural abarca un segmento importante de la población que no parece haber disminuido en los años setenta y ochenta.

Sin ánimo de ser exhaustivo, se puede señalar que caen en esa categoría el comercio ambulante, un porcentaje importante del servicio doméstico, los campesinos en la economía de subsistencia, los trabajadores autónomos en los servicios personales, los desocupados crónicos y *lumpen* en general.

Nuevamente nos encontramos aquí con una gran heterogeneidad de posiciones, pero en este caso la heterogeneidad es tanta que, salvo a niveles muy abstractos, la generalización de intereses se torna prácticamente imposible.

Por lo general se atribuye a los sectores marginales demandas de bienes de urbanización, así como movilizaciones para apoyarlas, en las que tienen particular relieve las necesidades de vivienda. Sin embargo, las organizaciones y acciones colectivas que surgen para estos efectos responden más bien a la marginalidad espacial localizada en las poblaciones populares, las que por razones de crecimiento vegetativo o inmigratorio alcanzan densidades que se tornan insostenibles. Por lo tanto, es difícil afirmar sin más que el interés por los bienes de urbanización es generalizable a nivel de marginalidad estructural, aún cuando es posible que quienes están en tal situación sean la mayoría de las personas que se movilizan en ese sentido.

Las demandas de bienes de urbanización, que han tenido cierta importancia en América Latina, no parecen guardar relación directa con posiciones en la estructura productiva, salvo que, naturalmente, la necesidad de tales bienes al nivel más básico correspon-

<sup>1</sup> Entre otros, uno que se llevó a cabo en Chile (CIDU, 1972).

de a los sectores más desposeídos. Lo que sí se percibe es que en situaciones de marginalidad esas demandas tienen como único destinatario el Estado, a diferencia de lo que ocurre con obreros o empleados, que pueden recurrir a la parte empresarial para que incorpore este particular costo de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Se observa aquí un rasgo importante y bastante genérico de los grupos marginales: tengan ellos o no intereses generalizables, lo que sí tienen es un proveedor generalizado, que no es otro que el Estado. Ante él plantean sus demandas que adquieren homogeneidad frente a necesidades básicas ligadas a la subsistencia, y no en el desarrollo autónomo de posiciones estructurales.

De aquí surge la noción de plebe urbana (aunque en América Latina no es sólo urbana) con la que se puede denotar esta marginalidad. La plebe urbana no tiene intereses generalizables como sector, ni puede, por consiguiente, organizarse. Por el contrario, permanece como conjunto de sujetos aislados, sin conexión social de unos con otros, por más que permanezcan en una situación similar. La condición de masa impide la constitución de un sujeto colectivo y cada uno trata de establecer una relación directa, o intermediada por el clientelismo, con el poder. Este es el que le puede dar una participación en el producto social que le permita satisfacer las necesidades vitales que su actividad no le hace posible cubrir.

Dada la posición estructural de la plebe urbana, que dificulta toda generalización de sus intereses en cuanto tal y toda organización social, su acción tiende a tener implicaciones políticas, aunque en principio esa actividad no le interesa. Sólo los liderazgos políticos carismáticos o las movilizaciones sociales disruptivas son capaces de involucrarla con fórmulas de integración comunitaria y promesas de una mejor disposición de las autoridades hacia sus necesidades.

La relación de este sector con fenómenos como el populismo y el autoritarismo merecería ser objeto de análisis profundos, como lo demuestran algunos estudios pioneros (Medina Echavarría 1964; Germani, 1960; Weffort, 1970).

##### **5. La organización social y sus dificultades**

Como se ha venido señalando, la creciente heterogeneidad estructural se manifiesta directamente en problemas de generalización de intereses que dificultan la organización social a partir de ellos. Naturalmente esto no hace que las organizaciones desaparezcan,

pero sí provoca cambios en ellas que afectan su capacidad de acción. Además, surgen sectores que quedan fuera de las organizaciones.

Ahora bien, las principales organizaciones de intereses siguen siendo las que agrupan a empresarios, por una parte, y a trabajadores, por la otra. Y en ambas ha habido modificaciones de importancia.

Entre los empresarios han perdido fuerza aquellas organizaciones empresariales ligadas al desarrollo industrial de la etapa de "crecimiento hacia adentro", en la cual sus esfuerzos se orientaron fundamentalmente a lograr que el Estado aplicara políticas proteccionistas: entre otras, la Confederación General Económica en Argentina, la Sociedad de Fomento Fabril en Chile y la Cámara de Industrias en Uruguay. A la vez, el predominio de los grupos económicos vinculados a las empresas transnacionales, que recurren a la autorregulación o presionan directamente al gobierno, resta poder a las organizaciones empresariales.

No obstante lo anterior, algunos estudios (PREALC, 1988b) indican que la pérdida de peso económico de los gremios empresariales suele verse compensada coyunturalmente por su gravitación política. Así ocurrió cuando regímenes autoritarios acudieron en defensa de la empresa privada en los agitados años setenta, y ocurre nuevamente cuando la búsqueda de equilibrios macroeconómicos lleva a formas de concertación social en la que los gremios empresariales son convocados como representantes del capital frente a la fuerza de trabajo organizada sindicalmente.

Con independencia de estas situaciones coyunturales, los gremios empresariales conservan cierta fuerza cuando están vinculados a actividades especializadas de la producción. Pero en tal caso su acción tiende a ser más bien de carácter defensivo frente al deterioro que les significa una política económica que reconoce la hegemonía del segmento transnacionalizado.

Por el lado de los trabajadores los cambios parecen más visibles y más drásticos (Wolfe, 1990). Las modificaciones en la composición de la fuerza laboral han debilitado grandemente las organizaciones sindicales. En esto han incidido particularmente la disminución de la clase obrera industrial, la caída del empleo público, la terciarización obrera, los cambios en la organización del trabajo, la precarización, la remuneración por producto en reemplazo de la remuneración por tiempo y, sobre todo, una heterogeneidad cada vez mayor de la fuerza laboral que dificulta la generalización de intereses.

En general, las organizaciones sindicales que han

perdido más fuerza son las de segundo y tercer nivel. Cada vez es más difícil —y a veces incluso está proscribida legalmente— la negociación de las condiciones de trabajo por rama de actividad o a nivel nacional. Sólo en las grandes empresas se suele mantener y robustecer la actividad sindical, tecnificando bastante el estilo de la negociación colectiva y tratando de resistir la tendencia al contrato individual.

En los momentos de crisis de los años ochenta, las organizaciones sindicales nacionales lograron liderar algunas movilizaciones defensivas frente a las políticas de ajuste recesivo. Sin embargo, aún cuando lograron algunos éxitos, la persistencia y agudización de la crisis las hicieron perder fuerza hegemónica y, en general, las dejó sin capacidad de resistencia frente a políticas que afectaban directamente aspectos básicos de su razón de ser, como la baja de salarios y los despidos masivos.

Posteriormente, frente a las necesidades de concertación social para garantizar la eficacia de las medidas de equilibrio macroeconómico hubo una revaloración política de las organizaciones sindicales nacionales. Pero su representatividad sufrió un pronto deterioro porque su función era la de limitar demandas salariales: los beneficios inmediatos y directos de tal sacrificio no estaban claros para los sectores supuestamente representados.

Por otra parte, a excepción de esas situaciones específicas, la fuerza de la organización de trabajadores a nivel nacional ha ido desmejorando a medida que la relación entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados es cada vez más favorable a los segundos, especialmente con la incorporación a la fuerza de trabajo de mujeres con poca tradición sindical y de trabajadores por cuenta propia e informales.

Podría decirse entonces que hoy se tiende a la organización sindical a nivel de empresa, siendo parcial y de diverso peso según el segmento de trabajadores de que se trate. El tipo de empresa y la índole de la relación laboral son factores determinantes de la posibilidad de los trabajadores de organizarse y de la fuerza que puedan desplegar en defensa de sus intereses.

En los estratos medios la organización sindical se ha debilitado tanto por la reducción del sector público como por el aumento de la proporción de trabajadores por cuenta propia en ellos.

En la marginalidad, por último, y dadas sus características, la organización es muy débil o casi inexistente. A nivel de marginalidad espacial, las organizaciones que se forman suelen tener un carácter

exógeno y hasta cierto punto paternalista, con fuerte dependencia institucional del Estado o de la Iglesia. En todo caso, tales organizaciones suelen darse en torno a la solución de un problema concreto, generalmente vinculado a demandas de bienes de urbanización, y desaparecer con relativa rapidez.

Este recuento nos muestra un cuadro general de retroceso de las diversas formas de organización social y, por ende, de progresiva atomización, que guardaría relación con niveles de heterogeneidad estructural cada vez mayores. Al mismo tiempo, es posible que en ciertos segmentos especializados y delimitados se fortalezcan algunas organizaciones que actúan aisladamente y con una fuerte orientación corporativa de carácter defensivo.

## 6. La organización política y la representación

La imagen actual de una sociedad que acentúa su heterogeneidad estructural y su atomización se enmarca en una situación de representación política al parecer ampliada por el generalizado proceso de democratización que hizo retroceder la ola autoritaria de los años setenta. Como se ha dicho muchas veces, este proceso de democratización tuvo lugar en el período de severa crisis económica de los años ochenta, contradiciendo las viejas tesis de que el "momento político" viene después del "momento económico" de crecimiento y del "momento social" de distribución. La ocasión no parecía propicia, puesto que las libertades democráticas y la participación política permitirían dar expresión a las frustraciones y descontentos causados por la difícil situación, y el proceso de transformación de la estructura de estratificación no sólo generaba heterogeneidad y atomización, sino que lo hacía en un clima de polarización social, con un corte cada vez más nítido entre los que tenían y los que no tenían participación en el producto social del sector dinámico de la economía.

En estas circunstancias cabía imaginar que los mecanismos de la democracia política permitirían que los sectores postergados expresaran su demanda de mayor equilibrio social, y que esto podría dar origen a formas de articulación política que reemplazarían a las deterioradas organizaciones sociales.

Sin embargo, como señala Offe (1988), la democracia representativa, a través del sistema de partidos competitivos, ha eliminado la posibilidad de que estos partidos expresen el conflicto global: al tratar de captar al votante indeciso o de otro partido, tienden cada

vez más a asemejarse en sus planteamientos, hasta eliminar toda diferencia significativa. Tal situación, sin embargo, no fue común en América Latina, debido al fuerte peso de algunas personalidades, al marcado tinte ideológico de algunas agrupaciones políticas y a la debilidad, salvo algunas excepciones, del sistema de partidos en la región.

El proceso de democratización de los años ochenta exhibe la impronta de la modernización política, que conduce a la especialización de esta actividad y la separa del sentido de representación sectorial de intereses sociales. Ese había sido su sentido original desde el inicio del moderno sistema partidario en torno a la creación de partidos de trabajadores o socialistas en el siglo XIX europeo (Cerroni, 1971), lo que no había dejado de tener influencia en la región latinoamericana desde comienzos de su industrialización.

La modernización política en el reciente proceso democratizador estuvo condicionada por dos hechos decisivos. Uno de ellos fue el cambio en la estructura social a que nos hemos referido, que debilitó las posibilidades de generalizar intereses y de organizarse socialmente, y limitó la capacidad de proyectar esas posiciones al ámbito político. El otro hecho fue la crisis y aparente colapso del socialismo, que ha privado a los sectores populares de una alternativa radical al esquema vigente y ha dejado al sistema partidario sin su principal punto de referencia.

Ambos hechos incidieron muy directamente en la transformación del sistema de partidos, los que muy

pronto comenzaron a perder la representación sectorial que históricamente habían asumido. Esto, unido a la debilidad crónica del sistema partidario en varios países de la región, generó muy pronto los efectos señalados por Offe. A lo anterior se añadió una gran autonomía de supuestos representantes políticos, especialmente del más alto nivel, que viraban totalmente en el desempeño de sus cargos.

Ahora bien, en este cuadro la posibilidad de representación política de intereses se ha tornado prácticamente nula, en especial para los grupos más marginados y sumidos en una creciente atomización. A la vez han aumentado las posibilidades de que la clase política manipule a las masas, generando tensiones e inestabilidades, aunque estas se den dentro de una misma propuesta política y social.

Es aún demasiado pronto como para hacer vaticinios respecto del curso probable del proceso. No obstante, la tendencia pareciera ser la de garantizar la exclusión por un sistema político que se centra cada vez más en sí mismo. Dadas las condiciones descritas, es probable que la apatía suceda a la esperanzada participación en sistemas políticos con formas democráticas. Sin embargo, las condiciones sociales descritas dan pie a varias opciones, entre las cuales no se puede descartar la emergencia de algún tipo de populismo u otra alternativa al régimen democrático, si éste no logra desarrollar mecanismos de representación social y política concordantes con los profundos cambios estructurales que están en curso.

### Bibliografía

- Castillo, Mario y Claudio Cortellese (1988): La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G. 1521-P), Santiago de Chile, abril.
- CEPAL (1989): *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Panorama Social de América Latina* (LC/G. 1688), Santiago de Chile, 31 de octubre.
- Cerroni, U. (1971): Para una teoría del partido político, *Teoría marxista del partido político*, Argentina, Ediciones Pasado y Presente.
- CIDU (Centro de Desarrollo Urbano y Regional) Equipo de Estudios Poblacionales (1972): Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile, *EURE*, vol. II, N° 6, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, noviembre.
- De Oliveira, Francisco (1989): Innovaciones en políticas económico-sociales: el caso de Brasil, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), *¿Hacia un nuevo orden estatal de América Latina? Los actores socioeconómicos del ajuste estructural*, vol.4, Buenos Aires.
- Fajnzylber, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen, S.A./ Centro de Economía Transnacional (CET).
- Germani, G. (1960): *Política e Massa*, Rio de Janeiro, Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
- Gomes, Gerson y Antonio Pérez (1979): El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 8. Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.79.II.G.4.
- Kaztman, Rubén (1984): Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 24, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.84.II.G.5.
- López Cordovez, Luis (1982): Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 16, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.82.II.G.2.
- Medina Echavarría, José (1964): Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, Buenos Aires, Solar/Editorial Hachette, S.A.
- Miró, Carmen y Daniel Rodríguez (1982): Capitalismo y pobla-

- ción en el agrolatinoamericano. Tendencias y problemas recientes. *Revista de la CEPAL*, N° 16, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta S.82.II.G.2.
- Offe, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- Pinto, Anfbal (1984): Metropolitización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 24, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.84.II.G.5.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1987): *Desarticulación social en la periferia latinoamericana*, Documento de trabajo, N° 313, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- \_\_\_\_\_ (1988a): *La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987*, Documento de trabajo, N° 328, Santiago de Chile, OIT.
- \_\_\_\_\_ (1988b): Política económica y actores sociales, Santiago de Chile, OIT, mimeo.
- Prieto, Francisco J. (1986): Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial, *Revista de la CEPAL*, N° 30 (LC/G. 1441), Santiago de Chile, diciembre.
- Przeworski, A. (1983): Compromiso de clase y Estado: Europa Occidental y América Latina, Norbert Lechner (ed.): *Estado y Política en América Latina*, México, D.F., Editorial Siglo XXI.
- Rama, Germán y Enzo Faletto (1986): Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social, Germán Rama (comp.), *Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)/Naciones Unidas.
- Tokman, Victor (1979): Dinámica de mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina, *Fuerza de trabajo y movimiento laboral en América Latina*, Katzman, Reyes (Comp.), México, D.F. Colegio de México.
- Touraine, Alain (1989): *América Latina política y sociedad*, Madrid, Espasa-CALPE, S.A.
- Weffort, F. (1970): *Clases populares y desarrollo social*, Santiago de Chile, Escuela Latinoamericana de Sociología (ELAS).
- Wolfe, Marshall (1990): Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa, *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G. 1613-P), Santiago de Chile, abril.



**REVISTA**

*de la*

**COMISION  
ECONOMICA  
PARA  
AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE**

**C E P A L**

**A G O S T O 1 9 9 3**

**CLASIFICACION**

**POR AUTORES Y TEMATICA**

**DE LOS ARTICULOS PUBLICADOS**

**EN LA REVISTA DE LA CEPAL,**

**DEL NUMERO 1 AL 50**

**1976 - 1993**



Al igual que toda la documentación generada por la Comisión desde 1948, los artículos publicados en la *Revista de la CEPAL* se encuentran ingresados en una base de datos bibliográfica desarrollada por la Biblioteca de la CEPAL.

Sobre la base de esta información, la Biblioteca publicará próximamente un Índice de la Revista de la CEPAL (1-50), para recoger en él los artículos publicados en la *Revista* entre 1976 y 1993. Esta publicación estará disponible además para entrega en disquete.

## I N D I C E

<b>Primera parte: clasificación por autores</b>		<b>205</b>
<b>Segunda parte: clasificación temática</b>		<b>223</b>
<b>I</b>	<b>Consideraciones sobre el desarrollo</b>	<b>223</b>
	A) Aspectos generales del desarrollo	223
	B) Análisis de países y áreas regionales	224
	C) Teorización sobre la materia	225
<b>II</b>	<b>La economía internacional y América Latin</b>	<b>225</b>
	A) Curso de la economía mundial	225
	B) Comercio de bienes y servicios	226
	C) Procesos de integración	227
	D) Aspectos financieros internacionales	227
	E) Inversiones extranjeras	228
<b>III</b>	<b>Agentes del desarrollo</b>	<b>229</b>
	A) El Estado	229
	B) Actores sociales	230
<b>IV</b>	<b>Estabilidad e inflación</b>	<b>230</b>
	A) Experiencias generales, regionales y nacionales	230
	B) Aspectos monetarios y financieros	231
<b>V</b>	<b>Progreso técnico</b>	<b>231</b>
<b>VI</b>	<b>Sectores productivos</b>	<b>232</b>
	A) Industria	232
	B) Agricultura	232
	C) Minería	233
	D) Servicios	233
	E) Energía	233
<b>VII</b>	<b>Experiencias y políticas sociales</b>	<b>233</b>
	A) Modalidades generales y contrastes internacionales y nacionales	233
	B) Mercado del trabajo	234
	C) Pobreza	235
<b>VIII</b>	<b>Sustentabilidad del desarrollo</b>	<b>235</b>
	A) Medio ambiente y asentamientos humanos	235
	B) Demografía	235
<b>IX</b>	<b>Aspectos políticos y culturales</b>	<b>235</b>
<b>X</b>	<b>Contribuciones especiales</b>	<b>236</b>



# CLASIFICACION POR AUTORES

## A

*Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis*

- La liberalización comercial en América Latina, Agosto 1993, Nº 50.

*Altimir, Oscar*

- La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos, Abril 1981, Nº 13.
- Desarrollo, crisis y equidad, Abril 1990, Nº 40.

*Alzamora Traverso, Carlos y Enrique V. Iglesias*

- Bases para un respuesta de América Latina a la crisis económica internacional, Agosto 1983, Nº 20.

*Anglade, Christian y Carlos Fortín*

- El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina, Abril 1987, Nº 31.

*Arriagada, Irma*

- La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo, Abril 1990, Nº 40.

*Arroyo García, Francisco y Miguel Sandoval Lara*

- La economía mexicana en el fin del siglo, Diciembre 1990, Nº 42.

*Assael, Héctor*

- La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas, Abril 1979, Nº 7.
- Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria, Diciembre 1990, Nº 42.

*Azpiazu, Daniel y Bernardo Kosacoff*

- Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986, Diciembre 1988, Nº 36.

*Azpiazu, Daniel; Eduardo Basualdo y Bernardo Kosacoff*

- Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983, Abril 1986, Nº 28.

*Baño, Rodrigo*

- Estructura socioeconómica y comportamiento colectivo, Agosto 1993, Nº 50.

*Barbera, Mattia*

- La inserción comercial de América Latina, Agosto 1990, Nº 41.

*Barreto, Francisco y Roy T. Gilbert*

- El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?, Segundo semestre 1977, Nº 4.

*Basualdo, Eduardo; Daniel Azpiazu y Bernardo Kosacoff*

- Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983, Abril 1986, Nº 28.

*Batista, Paulo*

- Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio, Agosto 1993, Nº 50.

*Bauer, Carl J.*

- Régimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos, Abril 1993, Nº 49.

*Baumann, Renato*

- Una evaluación del comercio intraindustrial en la región, Diciembre 1992, Nº 48.

*Beckel, Jorge*

- La industria de bienes de capital: situación y desafíos, Abril 1990, Nº 40.

*Beckel, Jorge y Salvador Lluch*

- Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina, Agosto 1982, Nº 17.

*Behrman, Jere R.*

- La exportación de productos primarios no combustibles, Abril 1980, Nº 10.

*Benavente, José Miguel*

- Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano, Diciembre 1991, Nº 45.

*Benavente, José Miguel y Peter J. West*

- Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio, Agosto 1992, Nº 47.

*Bergstrom, Villy*

- Desarrollo y cambio social en Suecia, Abril 1990, Nº 40.

## B

*Baldinelli, Elvio*

- Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las Comunidades Europeas, Diciembre 1986, Nº 30.

*Bermúdez, Augusto y Eduardo Gana*

- Opciones para la integración regional, Abril 1989, Nº 37.

*Bielschowsky, Ricardo*

- Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964, Diciembre 1991, Nº 45.

*Biggs, Gonzalo*

- Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales, Abril 1985, Nº 25.

*Bitar, Sergio*

- Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina, Abril 1988, Nº 34.

*Boisier, Sergio*

- ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, Abril 1979, Nº 7.
- Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional, Abril 1981, Nº 13.
- Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina, Abril 1987, Nº 31.
- Las regiones como espacios socialmente construidos, Agosto 1988, Nº 35.
- Las relaciones entre descentralización y equidad, Abril 1992, Nº 46.

*Borsotti, Carlos A.*

- Desarrollo y educación en zonas rurales, Diciembre 1983, Nº 21.

*Bradford, Jr., Colin I.*

- Resumen interpretativo, Abril 1980, Nº 10.
- Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa, Agosto 1991, Nº 44.

*Braslavsky, Cecilia*

- La juventud argentina: entre la herencia del pasado y la construcción del futuro, Agosto 1986, Nº 29.

*Bresser, Luis Carlos*

- La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático, Agosto 1990, Nº 41.

*Brignol Mendes, Raúl*

- El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil, Diciembre 1987, Nº 33.

*Brignol, Raúl y Jaime Crispi*

- El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica, Abril 1982, Nº 16.

*Brown, Robert T.*

- El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico, Agosto 1979, Nº 8.

*Buitelaar, Rudolf y Juan Alberto Fuentes*

- La competitividad de las economías pequeñas de la región, Abril 1991, Nº 43.

*Bustamante, María Inés y Santiago Torres*

- Elementos para una política ambiental eficaz, Agosto 1990, Nº 41.

## C

*Caballeros, Rómulo*

- La deuda externa en Centroamérica, Agosto 1987, Nº 32.
- Reorientación de la integración centroamericana, Abril 1992, Nº 46.

*Calcagno, Alfredo Eric*

- Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo, Diciembre 1990, Nº 42.

*Calcagno, Alfredo Eric y Jean-Michel Jakobowicz*

- La relocalización industrial a escala internacional, Abril 1981, Nº 13.

*Calcagno, Alfredo y Pedro Sáinz*

- En busca de otra modalidad de desarrollo, Diciembre 1992, Nº 48.

*Calderón G., Fernando*

- Pasado y perspectivas del sistema sindical, Abril 1993, Nº 49.

*Cano, Wilson*

- Celso Furtado: Doctor Honoris Causa, Abril 1991, Nº 43.

*Cardoso, Fernando Henrique*

- La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo, Segundo semestre 1977, Nº 4.
- Perspectivas de desarrollo y medio ambiente: el caso de Brasil, Diciembre 1980, Nº 12.

*Carrizosa, Mauricio y Antonio Urdinola*

- El endeudamiento privado interno en Colombia, 1970-1985, Agosto 1987, Nº 32.

*Casimir, Jean*

- Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe, Abril 1981, Nº 13.
- Cultura, discurso (autoexpresión) y desarrollo social en el Caribe, Abril 1985, Nº 25.

*Castillo, Mario y Claudio Cortellese*

- La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina, Abril 1988, Nº 34.

*Cattaneo, Carlos*

- Prebisch y las relaciones agricultura-industria, Abril 1991, Nº 43.

*Centro de Proyecciones de la CEPAL*

- Problemas y orientaciones del desarrollo, Diciembre 1981, Nº 15.

- Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial, Abril 1983, Nº 19.

*Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL*

- América Latina en la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo, Agosto 1980, Nº 11.

- La absorción productiva de la fuerza de trabajo: una polémica abierta, Diciembre 1984, Nº 24.

*Chudnovsky, Daniel y Fernando Porta*

- En torno a la integración económica argentino-brasileña, Diciembre 1989, Nº 39.

*Cibotti, Ricardo y Jorge Lucángeli*

- El fenómeno tecnológico interno, Agosto 1980, Nº 11.

*Cline, William R.*

- La reforma económica internacional y la distribución del ingreso, Abril 1980, Nº 10.

*Cohen Orantes, Isaac y Gert Rosenthal*

- Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana, Primer semestre 1977, Nº 3.

- El concepto de integración, Diciembre 1981, Nº 15.

*Cohen, Ernesto y Rolando Franco*

- Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad, Agosto 1992, Nº 47.

*Cordovez, Diego*

- Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo (Apuntes para un libro de memorias), Agosto 1984, Nº 23.

*Cortellese, Claudio y Mario Castillo*

- La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina, Abril 1988, Nº 34.

*Costa-Filho, Alfredo*

- Veinticinco años del ILPES, Diciembre 1987, Nº 33.

*Cotler, Julio*

- La radicalización política de la juventud popular en el Perú, Agosto 1986, Nº 29.

*Couriel, Alberto*

- Pobreza y subempleo en América Latina, Diciembre 1984, Nº 24.

*Crispi, Jaime y Raúl Brignol*

- El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica, Abril 1982, Nº 16.

*Cuccia, Luis R. y Fernando H. Navajas*

- Argentina: crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985, Diciembre 1987, Nº 33.

**D***Daher, Antonio*

- Conversión de la deuda y conversión territorial, Abril 1991, Nº 43.

*De Mattos, Carlos A.*

- Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, Agosto 1979, Nº 8.

- Los límites de lo posible en la planificación regional, Diciembre 1982, Nº 18.

- Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina, Abril 1987, Nº 31.

*De Seynes, Philippe*

- La controversia sobre los "futuros" en las Naciones Unidas, Primer semestre 1977, Nº 3.

*De Vries, Barend A.*

- Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina, Primer semestre 1977, Nº 3.

*Dell, Sidney*

- Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo?, Primer semestre 1978, Nº 5.

- El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad, Abril 1981, Nº 13.

*Demo, Pedro*

- Perspectivas políticas de la educación y de la cultura. Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo, Diciembre 1983, Nº 21.

*Devlin, Robert*

- El financiamiento externo y los bancos comerciales. Su papel en la capacidad para importar de América Latina entre 1951-1975, Primer semestre 1978, Nº 8.

- Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto, Diciembre 1979, Nº 9.

■ Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú. Resultados de un estudio reciente, Agosto 1981, Nº 14.

■ Renegociación de la deuda latinoamericana: un análisis del poder monopólico de la banca, Agosto 1983, Nº 20.

■ La carga de la deuda y la crisis: ¿se deberá llegar a la solución unilateral?, Abril 1984, Nº 22.

■ Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa, Diciembre 1985, Nº 27.

■ América Latina: reestructuración económica ante el problema de la deuda externa y de las transferencias al exterior, Agosto 1987, Nº 32.

■ Disyuntivas frente a la deuda externa, Abril 1989, Nº 37.

■ Las privatizaciones y el bienestar social, Abril 1993, Nº 49.

*Devlin, Robert y Martine Guergull*

■ América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales, Abril 1991, Nº 43.

*Di Filippo, Armando*

■ El desarrollo económico y las teorías del valor, Agosto 1980, Nº 11.

■ Uso social del excedente, acumulación, distribución y empleo, Diciembre 1984, Nº 24.

■ Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial, Abril 1988, Nº 34.

*Di Filippo, Armando; Guillermo Maldonado y Eduardo Gana*

■ América Latina: crisis, cooperación y desarrollo, Agosto 1983, Nº 20.

*Di Girolamo, Giovanni*

■ El escenario agrícola mundial en los años noventa, Agosto 1992, Nº 47.

*Di Tella, Torcuato*

■ Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina, Agosto 1985, Nº 26.

*División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO*

■ La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia, Diciembre 1985, Nº 27.

*División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial*

■ Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento, Abril 1986, Nº 28.

*Dorfman, Adolfo*

■ La crisis estructural de la industria argentina, Agosto 1984, Nº 23.

*Dos Reis Velloso, João Paulo*

■ Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil, Abril 1990, Nº 40.

*Dourojeanni, Axel y Medardo Molina*

■ El poblador andino, el agua y el papel del Estado, Abril 1983, Nº 19.

*Draibe, Sonia Miriam*

■ Una perspectiva del desarrollo social en Brasil, Diciembre 1989, Nº 39.

*Dror, Yehezkel*

■ Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación, Abril 1987, Nº 31.

*Dubiel, Ivo*

■ Cambios de relevancia social en el trasplante de teorías: los ejemplos de la teoría económica y la agronómica, Abril 1986, Nº 28.

*Dubois, Paul*

■ Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa, Abril 1987, Nº 31.

*Dunham, David*

■ Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores, Diciembre 1982, Nº 18.

*Durán, Hernán*

■ Contaminación industrial y urbana: opciones de política, Agosto 1991, Nº 44.

*Durston, John*

■ Clase y cultura en la transformación del campesinado, Abril 1982, Nº 16.

■ Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido, Diciembre 1988, Nº 36.

■ Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa, Abril 1992, Nº 46.

---

E

*Eichenberg Silva, Luiz Carlos y Cláudio Salm*

■ Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño, Diciembre 1989, Nº 39.

*Esser, Klaus*

■ La transformación del modelo de industrialización en América Latina, Agosto 1985, Nº 26.

*Eyzaguirre, Nicolás*

■ El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal, Agosto 1989, Nº 38.

*Eyzaguirre, Nicolás y Mario Valdivia*

- Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina, Agosto 1987, Nº 32.

## F

*Fajnzylber, Fernando*

- Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático, Diciembre 1981, Nº 15.
- Competitividad internacional: evolución y lecciones, Diciembre 1988, Nº 36.
- Inserción internacional e Innovación institucional, Agosto 1991, Nº 44.
- Educación y transformación productiva con equidad, Agosto 1992, Nº 47.

*Faletto, Enzo*

- La juventud como movimiento social en América Latina, Agosto 1986, Nº 29.
- Cultura política y conciencia democrática, Agosto 1988, Nº 35.
- La especificidad del Estado latinoamericano, Agosto 1989, Nº 38.
- Imágenes sociales de la transformación tecnológica, Diciembre 1991, Nº 45.
- Formación histórica de la estratificación social latinoamericana, Agosto 1993, Nº 50.

*Faletto, Enzo y Germán W. Rama*

- Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social, Abril 1985, Nº 25.

*Félix, David*

- Privatización y retracción del Estado en América Latina, Abril 1992, Nº 46.

*Feres, Juan Carlos y Arturo León*

- Magnitud de la situación de la pobreza, Agosto 1990, Nº 41.

*Ferrer, Aldo*

- Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch, Diciembre 1990, Nº 42.

*French-Davis, Ricardo*

- Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978, Diciembre 1979, Nº 9.
- Esbozo de un planteamiento neoestructuralista, Abril 1988, Nº 34.

*French-Davis, Ricardo y Manuel Agosin*

- La liberalización comercial en América Latina, Agosto 1993, Nº 50.

*Fiallo, Fabio R.*

- Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo, Diciembre 1985, Nº 27.

*Fichet, Gérard*

- Competitividad de la industria latinoamericana, Abril 1991, Nº 43.

*Fichet, Gérard y Norberto González*

- Estructura productiva y dinámica del desarrollo, Segundo semestre 1976, Nº 2.

*Figuerola L., Manuel*

- Desarrollo rural y programación urbana de alimentos, Abril 1985, Nº 25.

*Filgueira, Carlos*

- Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos, Diciembre 1981, Nº 15.
- Educar o no educar. ¿Es éste el dilema?, Diciembre 1983, Nº 21.
- Actitudes frente al cambio técnico, Diciembre 1991, Nº 45.

*Fiori, José Luis*

- Economía política del Estado desarrollista en Brasil, Agosto 1992, Nº 47.

*Fishlow, Albert*

- Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales, Abril 1980, Nº 10.

*Floto, Edgardo*

- El sistema centro-periferia y el intercambio desigual, Diciembre 1989, Nº 39.

*Fortín, Carlos y Christian Anglade*

- El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina, Abril 1987, Nº 31.

*Franco, Carlos*

- Participación y concertación en las políticas sociales, Abril 1989, Nº 37.

*Franco, Rolando y Ernesto Cohen*

- Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad, Agosto 1992, Nº 47.

*Fuentes, Juan Alberto*

- Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica, Diciembre 1991, Nº 45.
- La inversión europea en América Latina: un panorama, Diciembre 1992, Nº 48.

*Fuentes, Juan Alberto y Rudolf Buitelaar*

- La competitividad de las economías pequeñas de la región, Abril 1991, Nº 43.

*Fujii, Gerardo*

- Relación entre productividad media y productividad agrícola, Agosto 1991, Nº 44.

*Furtado, Celso*

- Acumulación y creatividad, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- La naturaleza del "centro cíclico principal", Diciembre 1990, Nº 42.

**G***Gana, Eduardo y Augusto Bermúdez*

- Opciones para la integración regional, Abril 1989, Nº 37.

*Gana, Eduardo y Jorge Torres Zorrilla*

- Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI, Diciembre 1985, Nº 27.

*Gana, Eduardo; Guillermo Maldonado y Armando Di Filippo*

- América Latina: crisis, cooperación y desarrollo, Agosto 1983, Nº 20.

*García d'Acuña, Eduardo*

- Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo, Abril 1987, Nº 31.
- Modelos econométricos para la planificación, Agosto 1990, Nº 41.
- Selección de ventajas comparativas dinámicas, Agosto 1990, Nº 41.

*García, Norberto*

- Absorción creciente con subempleo persistente, Diciembre 1982, Nº 18.

*García, Norberto y Víctor Tokman*

- Transformación ocupacional y crisis, Diciembre 1984, Nº 24.

*Geller, Lucio y Víctor Tokman*

- Del ajuste recesivo al ajuste estructural, Diciembre 1986, Nº 30.

*Gerstenfeld, Pascual y Rubén Kaztman*

- Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, Agosto 1990, Nº 41.

*Gilbert, Roy T. y Fernando Barreto*

- El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?, Segundo semestre 1977, Nº 4.

*Giusti, Jorge*

- Significación económica de la droga, Diciembre 1991, Nº 45.

*Gligo, Nicolo*

- La dimensión ambiental en el desarrollo agrícola de América Latina, Diciembre 1980, Nº 12.
- La energía en el modelo tecnológico agrícola predominante en América Latina, Abril 1984, Nº 22.
- La elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural, Abril 1986, Nº 28.
- Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable, Agosto 1990, Nº 41.

*Gomes, Gerson y Antonio Pérez*

- El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana, Agosto 1979, Nº 8.

*González, Norberto*

- Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe, Diciembre 1986, Nº 30.
- Una política económica para el desarrollo, Abril 1988, Nº 34.

*González, Norberto y Gérard Fichet*

- Estructura productiva y dinámica del desarrollo, Segundo semestre 1976, Nº 2.

*Gosovic, Branislav*

- Interrelaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque, Agosto 1984, Nº 23.

*Graciarena, Jorge*

- Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina, Segundo semestre 1976, Nº 2.
- Entre realidad y utopía. La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas, Primer semestre 1978, Nº 5.
- La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano, Agosto 1979, Nº 8.
- Una esperanzada visión de la democracia, Agosto 1988, Nº 35.

*Ground, Richard Lynn*

- Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional, Agosto 1984, Nº 23.
- Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina, Diciembre 1986, Nº 30.
- Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política, Diciembre 1987, Nº 33.
- La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina, Diciembre 1988, Nº 36.

*Guerguil, Martine*

- Algunos alcances sobre la definición del sector informal, Agosto 1988, Nº 35.
- La crisis financiera internacional: diagnosis y prescripciones, Diciembre 1984, Nº 24.

*Guerguil, Martine y Robert Devlin*

- América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales, Abril 1991, Nº 43.

*Guimarães, Roberto P.*

- Cooperativismo y participación popular: nuevas consideraciones respecto de un viejo tema, Abril 1986, Nº 28.
- La ecopolítica en el desarrollo del Brasil, Agosto 1989, Nº 38.
- Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil, Agosto 1992, Nº 47.

*Gurrieri, Adolfo*

- José Medina Echavarría: Un perfil intelectual, Diciembre 1979, Nº 9.
- Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, Abril 1987, Nº 31.
- Medina Echavarría y el futuro de América Latina, Agosto 1988, Nº 35.
- Comentarios al texto del Profesor Olof Ruin, Diciembre 1989, Nº 39.

*Gurrieri, Adolfo y Pedro Sáinz*

- ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis?, Agosto 1983, Nº 20.

- Desarrollo sostenido para el Caribe, Agosto 1990, Nº 41.

*Herrera, Felipe*

- 25 años del Banco Interamericano de Desarrollo, Diciembre 1985, Nº 27.

*Herrera, Alejandra*

- La privatización de la telefonía argentina, Agosto 1992, Nº 47.

*Herschel, Federico J.*

- Política fiscal y desarrollo integrado, Segundo semestre 1977, Nº 4.

*Heymann, Daniel*

- Inflación y políticas de estabilización, Abril 1986, Nº 28.

*Heynig, Klaus*

- Principales enfoques sobre la economía campesina, Abril 1982, Nº 16.

*Hirst, Mónica*

- El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración, Abril 1992, Nº 46.

*Holland, Stuart*

- Más allá de la planificación indicativa, Abril 1987, Nº 31.

*Homem de Melo, Fernando*

- La crisis externa, políticas de ajuste y desarrollo agrícola en Brasil, Diciembre 1987, Nº 33.

*Hopenhayn, Benjamín*

- Prebisch, pensador clásico y heterodoxo, Abril 1988, Nº 34.

*Hopenhayn, Martín*

- ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?, Diciembre 1992, Nº 48.

*Hosono, Akio*

- Industrialización y empleo: experiencias en Asia y estrategia para América Latina, Segundo semestre 1976, Nº 2.

*Huss, Torben*

- Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile, Abril 1991, Nº 43.

**H***Harker, Trevor*

- La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica, Diciembre 1987, Nº 33.

*Ibarra, David*

- Crisis, ajuste y política económica en América Latina, Agosto 1985, Nº 26.

- Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado, Diciembre 1990, Nº 42.

*Iglesias, Enrique V.*

- Situación y perspectivas de la economía latinoamericana, Primer semestre 1976, Nº 1.
- La ambivalencia del agro latinoamericano, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- América Latina en el umbral de los años ochenta, Diciembre 1979, Nº 9.
- El desafío energético, Abril 1980, Nº 10.
- Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta, Diciembre 1981, Nº 15.
- El receso internacional y la América Latina, Agosto 1982, Nº 17.
- Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982, Abril 1983, Nº 19.

*Iglesias, Enrique V. y Carlos Alzamora Traverso*

- Bases para un respuesta de América Latina a la crisis económica internacional, Agosto 1983, Nº 20.

*Iglesias, Enrique V., Secretario Ejecutivo de la CEPAL*

- América Latina: crisis y opciones de desarrollo, Agosto 1984, Nº 23.

*Iguifiz, Javier*

- Perú: agricultura, crisis y política macroeconómica, Diciembre 1987, Nº 33.

*Infante, Ricardo y Emilio Klein*

- Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990, Diciembre 1991, Nº 45.

*Ingelstam, Lars*

- La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología, Abril 1987, Nº 31.

*Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*

- Planificación para una nueva dinámica económica y social, Abril 1987, Nº 31.

*Izam, Miguel*

- Europa 92 y la economía latinoamericana, Abril 1991, Nº 43.

**J**

*Jakobowicz, Jean-Michel y Alfredo Eric Calcagno*

- La relocalización industrial a escala internacional, Abril 1981, Nº 13.

*James-Bryan, Meryl*

- La juventud de los países del Caribe de habla inglesa: el alto costo del desarrollo dependiente, Agosto 1986, Nº 29.

*Jiménez de Lucio, Alberto*

- El Este, el Sur y las empresas transnacionales, Agosto 1981, Nº 14.

*Jones, Patricio*

- El desarrollo de la minería con relación al origen del capital, Diciembre 1986, Nº 30.

*Jouravlev, Andrei y Terence Lee*

- Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios, Diciembre 1992, Nº 48.

*Jovel, Roberto*

- Los desastres naturales y su incidencia económico-social, Agosto 1989, Nº 38.

**K**

*Katz, Jorge*

- Cambio tecnológico en la industria metalmeccánica latinoamericana. Resultado de un programa de estudio de casos, Abril 1983, Nº 19.
- Falla de mercado y política tecnológica, Agosto 1993, Nº 50.

*Katzman, Rubén*

- La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo, Abril 1989, Nº 37.
- Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina, Diciembre 1984, Nº 24.
- Los jóvenes y el desempleo en Montevideo, Agosto 1986, Nº 29.

- ¿Por qué los hombres son tan irresponsables?, Abril 1992, Nº 46.

*Katzman, Rubén y Pascual Gerstenfeld*

- Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, Agosto 1990, Nº 41.

*Kiljunen, Kimmo*

- La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia, Diciembre 1986, Nº 30.

*Kirsch, Henry*

- La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas y políticas relativas a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo, Diciembre 1982, Nº 18.

- La juventud universitaria como actor social en América Latina, Agosto 1986, Nº 29.
- Klein, Emilio y Ricardo Infante*
- Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990, Diciembre 1991, Nº 45.
- Kliksberg, Bernardo*
- Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina, Abril 1987, Nº 31.
- Kñakal, Jan*
- Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú, Agosto 1981, Nº 14.
- El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina, Diciembre 1986, Nº 30.
- Morfología actual del sistema centro-periferia, Diciembre 1990, Nº 42.
- Kogane, Yoshihiro*
- La planificación en la actualidad, Abril 1987, Nº 31.
- Kosacoff, Bernardo y Daniel Azpiazu*
- Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986, Diciembre 1988, Nº 36.
- Kosacoff, Bernardo; Daniel Azpiazu y Eduardo Basualdo*
- Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983, Abril 1986, Nº 28.
- Krawczyk, Miriam*
- La creciente presencia de la mujer en el desarrollo, Abril 1990, Nº 40.
- Mujeres en la región: los grandes cambios, Abril 1993, Nº 49.
- Kuwayama, Mikio*
- La comercialización internacional de productos básicos y América Latina, Abril 1988, Nº 34.
- El potencial tecnológico del sector primario exportador, Diciembre 1989, Nº 39.
- América Latina y la internacionalización de la economía mundial, Abril 1992, Nº 46.
- 
- L**
- Lagos, Ricardo A. y Ernesto Tironi*
- Actores sociales y ajuste estructural, Agosto 1991, Nº 44.
- Lahera, Eugenio*
- Las empresas transnacionales en la economía chilena, Agosto 1981, Nº 14.
- Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina, Abril 1985, Nº 25.
- La conversión de la deuda externa vista desde América Latina, Agosto 1987, Nº 32.
- Cambio técnico y reestructuración productiva, Diciembre 1988, Nº 36.
- El Estado y la transformación productiva con equidad, Diciembre 1990, Nº 42.
- Fundamentos y opciones para la integración de hoy, Agosto 1992, Nº 47.
- Lahera, Eugenio y Hugo Nochteff*
- La microelectrónica y el desarrollo latinoamericano, Abril 1983, Nº 19.
- Lara, Cristóbal*
- Notas sobre integración, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Lee, Terence y Andrei Jouravlev*
- Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios, Diciembre 1992, Nº 48.
- Le Guay, François*
- La crisis internacional y el desarrollo latinoamericano. Objetivos e instrumentos, Agosto 1985, Nº 26.
- León, Arturo y Juan Carlos Feres*
- Magnitud de la situación de la pobreza, Agosto 1990, Nº 41.
- Lessa, Carlos*
- Política económica: ¿ciencia o ideología? (Primera parte), Abril 1979, Nº 7.
- Política económica: ¿ciencia o ideología? (Segunda parte), Agosto 1979, Nº 8.
- Linstone, Harold D.*
- La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación, Abril 1987, Nº 31.
- Lluch, Salvador y Jorge Beckel*
- Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina, Agosto 1982, Nº 17.
- López, Julio*
- Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana, Agosto 1992, Nº 47.
- López Cordovez, Luis*
- Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina, Abril 1982, Nº 16.

- Crisis, políticas de ajuste y agricultura, Diciembre 1987, Nº 33.

*López M., Cecilia y Molly Pollack*

- La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo, Diciembre 1989, Nº 39.

*Lucángeli, Jorge y Ricardo Cibotti*

- El fenómeno tecnológico interno, Agosto 1980, Nº 11.

## M

*Maldonado, Guillermo*

- Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy, Abril 1988, Nº 34.

- América Latina y la integración: opciones frente a la crisis, Diciembre 1985, Nº 27.

*Maldonado Linco, Guillermo; Eduardo Gana y Armando Di Filippo*

- América Latina: crisis, cooperación y desarrollo, Agosto 1983, Nº 20.

*Mandeng, Ousmene*

- Competitividad internacional y especialización, Diciembre 1991, Nº 45.

*Marinho, Luiz Claudio*

- Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina, Agosto 1981, Nº 14.

*Martin, Juan M. F.*

- Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, Diciembre 1988, Nº 36.

*Martin, Juan M. F. y Arturo Núñez del Prado*

- Gestión estratégica, planificación y presupuesto, Abril 1993, Nº 49.

*Martín del Campo, Antonio y Donald R. Winkler*

- Reforma de las empresas públicas latinoamericanas, Abril 1992, Nº 46.

*Martínez, Astrid*

- Colombia: efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario, Diciembre 1987, Nº 33.

*Martínez Moreno, Carlos*

- Meditaciones sobre la juventud, Agosto 1986, Nº 29.

*Martínez, Javier y Eduardo Valenzuela*

- Juventud chilena y exclusión social, Agosto 1986, Nº 29.

- Juventud popular y anomia, Agosto 1986, Nº 29.

*Martínez, Jorge*

- Migración intrarregional de mano de obra calificada, Agosto 1993, Nº 50

*Massad, Carlos*

- La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario, Segundo semestre 1976, Nº 2.

- América Latina y el sistema monetario internacional: observaciones y sugerencias, Abril 1980, Nº 10.

- El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor, Abril 1983, Nº 19.

- La deuda externa y los problemas financieros de América Latina, Agosto 1983, Nº 20.

- El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente, Diciembre 1986, Nº 30.

- Introducción: deuda interna, deuda externa y transformación económica, Agosto 1987, Nº 32.

- Una nueva estrategia para la integración, Abril 1989, Nº 37.

- Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural, Abril 1991, Nº 43.

*Massad, Carlos y David H. Pollock*

- El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: comentario interpretativo, Primer semestre 1978, Nº 5.

*Massad, Carlos y Roberto Zahler*

- El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global, Agosto 1984, Nº 23.

- Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna, Agosto 1987, Nº 32.

*Mátar, Jorge y Larry Wilmore*

- Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica, Agosto 1991, Nº 44.

*Matus, Carlos*

- Planificación y gobierno, Abril 1987, Nº 31.

*Medina Echavarría, José*

- América Latina en los escenarios posibles de la distensión, Segundo semestre 1976, Nº 2.

- Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, Segundo semestre 1977, Nº 4.

*Meller, Patricio*

- Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina, Agosto 1987, Nº 32.

- En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial, Abril 1989, Nº 37.

*Mendive, Pedro I.*

- Proteccionismo y desarrollo, Segundo semestre 1978, Nº 6.

- Exportación de manufacturas, Abril 1980, Nº 10.

*Mesa-Lago, Carmelo*

- Seguridad social y desarrollo en América Latina, Abril 1986, Nº 28.

*Messner, Dirk*

- Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena, Abril 1993, Nº 49.

*Miró, Carmen A. y Daniel Rodríguez*

- Capitalismo y población en el agro latinoamericano. Tendencias y problemas recientes, Abril 1982, Nº 16.

*Mizala, Alejandra*

- Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile, Abril 1992, Nº 46.

*Molina S., Sergio*

- La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla, Diciembre 1982, Nº 18.

*Molina, Medardo y Axel Dourojeanni*

- El poblador andino, el agua y el papel del Estado, Abril 1983, Nº 19.

*Mortimore, Michael*

- El Estado y los bancos transnacionales: enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo, Agosto 1981, Nº 14.
- El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano, Abril 1985, Nº 25.
- Conductas de los bancos acreedores de América Latina, Abril 1989, Nº 37.
- Conversión de la deuda externa en capital, Agosto 1991, Nº 44.
- El nuevo orden industrial Internacional, Diciembre 1992, Nº 48.

*Mosquera Mesa, Ricardo*

- El papel del Estado en el avance tecnológico, Diciembre 1991, Nº 45.

*Movarec, Mario*

- Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores?, Agosto 1980, Nº 11.

- Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros. Importancia y significado, Agosto 1982, Nº 17.

---

**N**

*Navajas, Fernando y Luis R. Cuccia*

- Argentina: crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985, Diciembre 1987, Nº 33.

*Navarrete, Jorge Eduardo*

- Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena, Diciembre 1985, Nº 27.

- La política de estabilización en México, Agosto 1990, Nº 41.

*Navarro, Jorge*

- Pobreza y ajuste: el caso de Honduras, Abril 1993, Nº 49.

*Nelson, Michael*

- La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería (OLAMI), Diciembre 1986, Nº 30.

*Nochteff, Hugo*

- Revolución industrial y alternativas regionales, Diciembre 1988, Nº 36.

*Nochteff, Hugo y Eugenio Lahera*

- La microelectrónica y el desarrollo latinoamericano, Abril 1983, Nº 19.

*Núñez del Prado, Arturo*

- Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación, Agosto 1981, Nº 14.
- Economías de viabilidad difícil; una opción por examinar, Diciembre 1988, Nº 36.
- Las economías de viabilidad difícil, Diciembre 1990, Nº 42.

*Núñez del Prado, Arturo y Juan Martín*

- Gestión estratégica, planificación y presupuesto, Abril 1993, Nº 49.

---

**Ñ**

*Ñurul, Islam*

- La agricultura latinoamericana. Perspectivas hasta fines de siglo, Abril 1982, Nº 16.

## O

*O'Connell, Arturo*

- La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional, Diciembre 1986, Nº 30.

*O'Donnell, Guillermo*

- Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?, Diciembre 1985, Nº 27.

*Orlandi, Alberto*

- Precios y ganancias en el comercio mundial del café, Primer semestre 1978, Nº 5.
- La exportación de productos básicos desde América Latina. El caso de la fibra de algodón, Abril 1984, Nº 22.

*Ortega, Emiliano*

- La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias, Abril 1982, Nº 16.
- La agricultura en la óptica de la CEPAL, Agosto 1988, Nº 35.
- De la reforma agraria a las empresas asociativas, Abril 1990, Nº 40.
- La trayectoria rural de América Latina y el Caribe, Agosto 1992, Nº 47.

*Ottone, Ernesto*

- Los nuevos escenarios internacionales, Agosto 1991, Nº 44.

## P

*Parra Sandoval, Rodrigo*

- Ausencia de futuro: la juventud colombiana, Agosto 1986, Nº 29.

*Pazos, Felipe*

- Raúl Prebisch, banquero central, Abril 1988, Nº 34.
- El desborde inflacionario: experiencias y opciones, Diciembre 1990, Nº 42.

*Peres Núñez, Wilson*

- Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas, Abril 1993, Nº 49.

*Pérez, Andrés*

- El empresario centroamericano como actor económico y social, Abril 1992, Nº 46.

- Ciencias sociales y realidad social en Centroamérica, Agosto 1993, Nº 50.

*Pérez, Antonio y Gerson Gomes*

- El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana, Agosto 1979, Nº 8.

*Pinto, Aníbal*

- Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias, Diciembre 1979, Nº 9.
- La apertura al exterior de América Latina, Agosto 1980, Nº 11.
- Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano, Diciembre 1984, Nº 24.
- Raúl Prebisch 1901-1986, Agosto 1986, Nº 29.
- El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría, Agosto 1988, Nº 35.

*Pollack E., Molly y Cecilia López M.*

- La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo, Diciembre 1989, Nº 39.

*Pollock, David H.*

- La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL, Segundo semestre 1978, Nº 6.

*Pollock, David H. y Carlos Massad*

- El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: comentario interpretativo, Primer semestre 1978, Nº 5.

*Porta, Fernando y Daniel Chudnovsky*

- En torno a la integración económica argentino-brasileña, Diciembre 1989, Nº 39.

*Prebisch, Raúl*

- Crítica al capitalismo periférico, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Exposición de Raúl Prebisch en el decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, Primer semestre 1977, Nº 3.
- Estructura socioeconómica y crisis del sistema, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- Las teorías neoclásicas del liberalismo económico, Abril 1979, Nº 7.

■ Hacia una teoría de la transformación, Abril 1980, N° 10.

■ Biosfera y desarrollo, Diciembre 1980, N° 12.

■ La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo, Abril 1981, N° 13.

■ Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia, Diciembre 1981, N° 15.

■ Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica, Agosto 1982, N° 17.

■ Un recodo histórico en la periferia latinoamericana, Diciembre 1982, N° 18.

■ La crisis del capitalismo y el comercio internacional, Agosto 1983, N° 20.

■ La crisis del capitalismo y su trasfondo teórico, Abril 1984, N° 22.

■ La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo, Agosto 1985, N° 26.

■ La deuda externa de los países latinoamericanos, Diciembre 1985, N° 27.

■ Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico, Abril 1986, N° 28.

■ Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el vigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Agosto 1986, N° 29.

■ Dependencia, interdependencia y desarrollo, Abril 1988, N° 34.

*Prieto, Francisco Javier*

■ Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial, Diciembre 1986, N° 30.

---

## Q

*Quijano, Aníbal*

■ Otra noción de lo privado, otra noción de lo público, Agosto 1988, N° 35.

---

## R

*Rama, Germán W.*

■ La educación latinoamericana. Exclusión o participación, Diciembre 1983, N° 21.

■ La juventud latinoamericana entre el desarrollo y la crisis, Agosto 1986, N° 29.

*Rama, Germán W. y Enzo Faletto*

■ Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social, Abril 1985, N° 25.

*Ramos, Joseph*

■ Urbanización y mercado de trabajo, Diciembre 1984, N° 24.

■ Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983, Abril 1985, N° 25.

■ La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina, Abril 1987, N° 31.

■ La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur, Agosto 1989, N° 38.

■ Crecimiento, crisis y viraje estratégico, Agosto 1993, N° 50.

*Real de Azúa, Carlos*

■ Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo "constrictivo", Segundo semestre 1977, N° 4.

*Reicher Madeira, Felicia*

■ Los jóvenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros, Agosto 1986, N° 29.

*Ritter, A. R. M.*

■ El problema de la deuda de Cuba en monedas convertibles, Diciembre 1988, N° 36.

*Rodríguez, Octavio*

■ Sobre la concepción del sistema centro-periferia, Primer semestre 1977, N° 3.

*Rodríguez Noboa, Percy*

■ La selectividad como eje de las políticas sociales, Agosto 1991, N° 44.

*Rodríguez, Daniel y Carmen A. Miró*

■ Capitalismo y población en el agro latinoamericano. Tendencias y problemas recientes, Abril 1982, N° 16.

*Rodríguez, Gonzalo y Jaime Ros*

■ México: estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola, Diciembre 1987, N° 33.

*Rollins, Charles*

■ Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación, Primer semestre 1977, N° 3.

*Ros, Jaime y Gonzalo Rodríguez*

■ México: estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola, Diciembre 1987, N° 33.

*Rosales, Osvaldo*

- Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, Abril 1988, Nº 34.

*Rosenthal, Gert*

- La evolución económica en Centroamérica, Segundo semestre 1978, Nº 6.

- La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio, Agosto 1988, Nº 35.

*Rosenthal, Gert e Isaac Cohen Orantes*

- Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana, Primer semestre 1977, Nº 3.

- El concepto de integración, Diciembre 1981, Nº 15.

*Rosenthal, Gert, Secretario Ejecutivo de la CEPAL*

- El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas, Diciembre 1989, Nº 39.

- Democracia y economía, Abril 1991, Nº 43.

- En memoria de Fernando Fajnzylber, Abril 1992, Nº 46.

- El Nº 50 de la *Revista de la CEPAL*, Agosto 1993, Nº 50.

- La integración regional en los años noventa, Agosto 1993, Nº 50.

*Ruin, Olof*

- Características y fases del "modelo sueco", Diciembre 1989, Nº 39.

*Rufián, Dolores*

- El financiamiento en los procesos de descentralización, Agosto 1993, Nº 50.

**S***Sábato, Jorge A.*

- Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe, Abril 1980, Nº 10.

*Sachs, Ignacy*

- Estrategias de desarrollo con requerimientos energéticos moderados. Problemas y enfoques, Diciembre 1980, Nº 12.

*Sáinz, Pedro*

- ¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual, Diciembre 1982, Nº 18.

*Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno*

- En busca de otra modalidad de desarrollo, Diciembre 1992, Nº 48.

*Sáinz, Pedro y Adolfo Gurrieri*

- ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis?, Agosto 1983, Nº 20.

*Salazar, José Manuel*

- Presente y futuro de la integración centroamericana, Diciembre 1990, Nº 42.

- El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch, Agosto 1993, Nº 50.

*Salgado P., Germánico*

- El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad, Abril 1979, Nº 7.

- Ecuador: crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura, Diciembre 1987, Nº 33.

- Integración latinoamericana y apertura externa, Diciembre 1990, Nº 42.

*Salm, Cláudio y Luiz Carlos Eichenberg Silva*

- Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño, Diciembre 1989, Nº 39.

*Sampaio Malán, Pedro*

- La economía brasileña: los caminos hacia los ochenta, Agosto 1979, Nº 8.

- Los países latinoamericanos y el Nuevo Orden Económico Internacional, Abril 1980, Nº 10.

*Sampson, Gary P.*

- El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo, Agosto 1979, Nº 8.

*Sandoval Lara, Miguel y Francisco Arroyo García*

- La economía mexicana en el fin del siglo, Diciembre 1990, Nº 42.

*Sanfuentes, Andrés*

- Chile: efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal, Diciembre 1987, Nº 33.

*Santos, Eduardo*

- La pobreza en el Ecuador, Agosto 1989, Nº 38.

*Sanz Guerrero, Rolando*

- Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros, Diciembre 1986, Nº 30.

*Sarmiento P., Eduardo*

- Las fallas del mercado de capitales, Diciembre 1985, Nº 27.

- Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo, Diciembre 1992, Nº 48.

*Schattan, Jacobo*

- En memoria de Pedro Vuskovic, Agosto 1993, Nº 50.

*Schejtman, Alejandro*

- Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia, Agosto 1980, Nº 11.
- La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis, Diciembre 1988, Nº 36.

*Schwidrowski, Arnim*

- Coordinación de políticas macroeconómicas e integración, Diciembre 1991, Nº 45.

*Schydlowsky, Daniel*

- Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis, Abril 1990, Nº 40.

*Secchi, Carlo*

- El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo, Diciembre 1985, Nº 27.

*Secretaría Ejecutiva de la CEPAL*

- La crisis mundial y América Latina. Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo 1983, Agosto 1983, Nº 20.

- Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe, Agosto 1985, Nº 26.

*Sede Subregional de la CEPAL en México*

- La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias, Abril 1984, Nº 22.
- Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo, Abril 1986, Nº 28.

*Sojo, Ana*

- Las políticas sociales en Costa Rica, Agosto 1989, Nº 38.
- Naturaleza y selectividad de la política social, Agosto 1990, Nº 41.

*Solari, Aldo*

- Desarrollo y política educacional en América Latina, Primer semestre 1977, Nº 3.
- Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría, Agosto 1988, Nº 35.

*Souza, Paulo R.*

- Las desigualdades de salarios en el mercado de trabajo urbano, Primer semestre 1978, Nº 5.

*Soza, Héctor*

- La discusión industrial en América Latina, Abril 1981, Nº 13.

*Sprout, Ronald*

- El pensamiento de Prebisch, Abril 1992, Nº 46.

*Sunkel, Osvaldo*

- La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina, Diciembre 1980, Nº 12.
- Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional, Abril 1984, Nº 22.
- Institucionalismo y estructuralismo, Agosto 1989, Nº 38.
- La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile, Agosto 1992, Nº 47.

*Sunkel, Osvaldo y Gustavo Zuleta*

- El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa, Diciembre 1990, Nº 42.

## T

*Tauile, J. R.*

- Notas sobre la automatización microelectrónica en el Brasil, Diciembre 1988, Nº 36.

*Tavares, María da Conceição*

- La recuperación de la hegemonía norteamericana, Agosto 1985, Nº 26.
- Economía y felicidad, Diciembre 1990, Nº 42.

*Tavares, María da Conceição y Aloisio Teixeira*

- La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña, Agosto 1981, Nº 14.

*Taylor-Dormond, Marvin*

- El Estado y la pobreza en Costa Rica, Abril 1991, Nº 43.

*Tedesco, Juan Carlos*

- Modelo pedagógico y fracaso escolar, Diciembre 1983, Nº 21.

*Teixeira, Aloisio y María da Conceição Tavares*

- La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña, Agosto 1981, Nº 14.

*Terra, Juan Pablo*

- El papel de la educación en relación con los problemas del empleo, Diciembre 1983, Nº 21.

*Thomson, Ian*

- El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia, Agosto 1982, Nº 17.
- Cómo mejorar el transporte urbano de los pobres, Abril 1993, Nº 49.

*Tironi, Ernesto y Ricardo A. Lagos*

- Actores sociales y ajuste estructural, Agosto 1991, Nº 44.

*Tokman, Víctor E.*

- Las relaciones entre los sectores formal e informal, Primer semestre 1978, Nº 5.
- Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta, Diciembre 1981, Nº 15.
- Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950-1980, Agosto 1982, Nº 17.
- Salarios y empleos en coyunturas recesivas internacionales. Experiencias latinoamericanas recientes, Agosto 1983, Nº 20.
- Monetarismo global y destrucción industrial, Agosto 1984, Nº 23.
- El proceso de acumulación y la debilidad de los actores, Agosto 1985, Nº 26.
- Empleo urbano: Investigación y políticas en América Latina, Abril 1988, Nº 34.

*Tokman, Víctor y Norberto García*

- Transformación ocupacional y crisis, Diciembre 1984, Nº 24.

*Tokman, Víctor y Lucio Geller*

- Del ajuste recesivo al ajuste estructural, Diciembre 1986, Nº 30.

*Tolba, Mostafá K.*

- Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente, Diciembre 1980, Nº 12.

*Tomassini, Luciano*

- Factores ambientales, crisis de los centros y cambio en las relaciones internacionales de los países periféricos, Diciembre 1980, Nº 12.
- El escenario internacional y la deuda externa de América Latina, Diciembre 1984, Nº 24.

*Tomic, Tonci*

- Participación y medio ambiente, Diciembre 1992, Nº 48.

*Torres, Santiago y María Inés Bustamante*

- Elementos para una política ambiental eficaz, Agosto 1990, Nº 41.

*Torres Zorrilla, Jorge y Eduardo Gana*

- Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI, Diciembre 1985, Nº 27.

---

**U***Urdinola, Antonio y Mauricio Carrizosa*

- El endeudamiento privado interno en Colombia, 1970-1985, Agosto 1987, Nº 32.

*Uthoff, Andras*

- Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano, Abril 1990, Nº 40.

---

**V***Valdivia, Mario y Nicolás Eyzaguirre*

- Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina, Agosto 1987, Nº 32.

*Valenzuela, Eduardo*

- Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe, Diciembre 1987, Nº 33.

*Valenzuela, Eduardo y Javier Martínez*

- Juventud chilena y exclusión social, Agosto 1986, Nº 29.

- Juventud popular y anomia, Agosto 1986, Nº 29.

*Valenzuela, Rafael*

- El que contamina, paga, Diciembre 1991, Nº 45.

*Van Arkadie, Brian*

- Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación, Abril 1987, Nº 31.

*Van Dijck, Pitou*

- El síndrome del "casillero vacío", Agosto 1992, Nº 47.

*Ventura-Días, Vivianne*

- La vieja lógica del nuevo orden económico internacional, Abril 1989, Nº 37.

*Vernon, Raymond*

- Aspectos conceptuales de la privatización, Abril 1989, Nº 37.

*Villarreal, René*

- La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas, Abril 1987, Nº 31.

*Villasuso, Juan M.*

- Costa Rica: crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural, Diciembre 1987, Nº 33.

**W***Watkins, Alfred J.*

- Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros, Abril 1989, Nº 37.

*Webb, Richard*

- Deuda interna y ajuste financiero en el Perú, Agosto 1987, Nº 32.

*Weffort, Francisco C.*

- Dilemas de la legitimidad política, Agosto 1988, Nº 35.
- Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin, Diciembre 1989, Nº 39.

*Weinberg, Gregorio*

- Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana, Diciembre 1983, Nº 21.

*West, Peter J.*

- El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional, Agosto 1991, Nº 44.

*West, Peter J. y José Miguel Benavente*

- Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio, Agosto 1992, Nº 47.

*Whittingham, Wilfred*

- La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe, Diciembre 1989, Nº 39.

*Widyono, Benny*

- Empresas transnacionales y productos básicos de exportación, Primer semestre 1978, Nº 5.

*Wilmore, Larry*

- La demanda de energía en la industria manufacturera chilena, Diciembre 1982, Nº 18.
- La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana, Agosto 1989, Nº 38.
- Políticas industriales en Centroamérica, Diciembre 1992, Nº 48.

*Wilmore, Larry y Jorge Máttar*

- Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica, Agosto 1991, Nº 44.

*Winkler, Donald R. y Antonio Martín del Campo*

- Reforma de las empresas públicas latinoamericanas, Abril 1992, Nº 46.

*Wionczeck, Miguel*

- Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología, Abril 1980, Nº 10.

*Wolfe, Marshall*

- Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Para "otro desarrollo": requisitos y proposiciones, Segundo semestre 1977, Nº 4.
- Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales, Abril 1979, Nº 7.
- El ambiente en la palestra política, Diciembre 1980, Nº 12.
- El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, Agosto 1982, Nº 17.
- Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades, Diciembre 1983, Nº 21.
- La participación: una visión desde arriba, Agosto 1984, Nº 23.
- Agentes del "desarrollo", Abril 1987, Nº 31.
- Los actores sociales y las opciones de desarrollo, Agosto 1988, Nº 35.
- Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa, Abril 1990, Nº 40.

- Perspectivas sobre la equidad, Agosto 1991, Nº 44.

*Won Choi, Dae*

- La cuenca del Pacífico y América Latina, Abril 1993, Nº 49.

**Z***Zahler, Roberto*

- Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno: 1975-1978, Abril 1980, Nº 10.

■ Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales, Diciembre 1992, Nº 48.

*Zahler, Roberto y Carlos Massad*

■ El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global, Agosto 1984, Nº 23.

■ Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna, Agosto 1987, Nº 32.

*Zuleta, Gustavo y Osvaldo Sunkel*

■ El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa, Diciembre 1990, Nº 42.

# CLASIFICACION TEMATICA

## I Consideraciones sobre el desarrollo

### A) Aspectos generales del desarrollo

- Situación y perspectivas de la economía latinoamericana, *Enrique V. Iglesias*, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?, *Marshall Wolfe*, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Estructura productiva y dinámica del desarrollo, *Gérard Fichtel y Norberto González*, Segundo semestre 1976, Nº 2.
- Para "otro desarrollo": requisitos y proposiciones, *Marshall Wolfe*, Segundo semestre 1977, Nº 4.
- Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo?, *Sidney Dell*, Primer semestre 1978, Nº 5.
- Acumulación y creatividad, *Celso Furtado*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- Estructura socioeconómica y crisis del sistema, *Raúl Prebisch*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales, *Marshall Wolfe*, Abril 1979, Nº 7.
- La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano, *Jorge Graciarena*, Agosto 1979, Nº 8.
- América Latina en el umbral de los años ochenta, *Enrique V. Iglesias*, Agosto 1980, Nº 9.
- La apertura al exterior de América Latina, *Aníbal Pinto*, Agosto 1980, Nº 11.
- Biosfera y desarrollo, *Raúl Prebisch*, Diciembre 1980, Nº 12.
- Problemas y orientaciones del desarrollo, *Centro de Proyecciones de la CEPAL*, Diciembre 1981, Nº 15.
- Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta, *Enrique V. Iglesias*, Diciembre 1981, Nº 15.
- Un recodo histórico en la periferia latinoamericana, *Raúl Prebisch*, Diciembre 1982, Nº 18.
- ¿Adaptación, repliegue o transformación? Antecedentes y opciones en la coyuntura actual, *Pedro Sáinz*, Diciembre 1982, Nº 18.
- Los problemas del desarrollo latinoamericano y la crisis de la economía mundial, *Centro de Proyecciones de la CEPAL*, Abril 1983, Nº 19.
- ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis?, *Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz*, Agosto 1983, Nº 20.
- América Latina: crisis y opciones de desarrollo, *Enrique V. Iglesias*, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Agosto 1984, Nº 23.
- Monetarismo global y destrucción industrial, *Victor E. Tokman*, Agosto 1984, Nº 23.
- Metropolitización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano, *Aníbal Pinto*, Diciembre 1984, Nº 24.
- La transformación del modelo de industrialización en América Latina, *Klaus Esser*, Agosto 1985, Nº 26.
- Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe, *Secretaría Ejecutiva de la CEPAL*, Agosto 1985, Nº 26.
- Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento, *División Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial*, Abril 1986, Nº 28.
- Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe, *Norberto González*, Diciembre 1986, Nº 30.
- Una política económica para el desarrollo, *Norberto González*, Abril 1988, Nº 34.
- Los desafíos de América Latina en el mundo de hoy, *Guillermo Maldonado*, Abril 1988, Nº 34.
- Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Fernando Fajnzylber*, Diciembre 1988, Nº 36.
- La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina, *Richard L. Ground*, Diciembre 1988, Nº 36.

- El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas, *Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL*, Diciembre 1989, Nº 39.
  - Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin, *Francisco C. Welfort*, Diciembre 1989, Nº 39.
  - Desarrollo, crisis y equidad, *Oscar Altimir*, Abril 1990, Nº 40.
  - Desarrollo sostenido para el Caribe, *Trevor Harker*, Agosto 1990, Nº 41.
  - Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo, *Alfredo Eric Calcagno*, Diciembre 1990, Nº 42.
  - Prebisch y las relaciones agricultura-industria, *Carlos Cattaneo*, Abril 1991, Nº 43.
  - Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa, *Colin I. Bradford, Jr.*, Agosto 1991, Nº 44.
  - Inserción internacional e innovación institucional, *Fernando Fajnzylber*, Agosto 1991, Nº 44.
  - Educación y transformación productiva con equidad, *Fernando Fajnzylber*, Agosto 1992, Nº 47.
  - El síndrome del "casillero vacío", *Pitou van Dijck*, Agosto 1992, Nº 47.
  - En busca de otra modalidad de desarrollo, *Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno*, Diciembre 1992, Nº 48.
  - Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo, *Eduardo Sarmiento*, Diciembre 1992, Nº 48.
- B) Análisis de países y áreas regionales**
- Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo "constrictivo", *Carlos Real de Azúa*, Segundo semestre 1977, Nº 4.
  - La evolución económica en Centroamérica, *Gert Rosenthal*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
  - La economía brasileña: los caminos hacia los ochenta, *Pedro Sampaio Malán*, Agosto 1979, Nº 8.
  - Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978, *Ricardo French-Davis*, Agosto 1980, Nº 9.
  - Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático, *Fernando Fajnzylber*, Diciembre 1981, Nº 15.
  - La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias, *Sede Subregional de la CEPAL en México*, Abril 1984, Nº 22.
  - Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo, *Sede Subregional de la CEPAL en México*, Abril 1986, Nº 28.
  - Perú: agricultura, crisis y política macroeconómica, *Javier Iguíñiz*, Diciembre 1987, Nº 33.
  - Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986, *Daniel Azpiazu y Bernardo Kosacoff*, Diciembre 1988, Nº 36.
  - Economías de viabilidad difícil; una opción por examinar, *Arturo Núñez del Prado*, Diciembre 1988, Nº 36.
  - La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana, *Larry Wilmore*, Agosto 1989, Nº 38.
  - Características y fases del "modelo sueco", *Olof Ruin*, Diciembre 1989, Nº 39.
  - La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe, *Wilfred Whittingham*, Diciembre 1989, Nº 39.
  - Desarrollo y cambio social en Suecia, *Villy Bergstrom*, Abril 1990, Nº 40.
  - La economía mexicana en el fin del siglo, *Francisco Arroyo García y Miguel Sandoval Lara*, Diciembre 1990, Nº 42.
  - Las economías de viabilidad difícil, *Arturo Núñez del Prado*, Diciembre 1990, Nº 42.
  - La competitividad de las economías pequeñas de la región, *Rudolf Buitelaar y Juan Alberto Fuentes*, Abril 1991, Nº 43.
  - Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica, *Larry Wilmore y Jorge Máttar*, Agosto 1991, Nº 44.
  - Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964, *Ricardo Bielschowsky*, Diciembre 1991, Nº 45.
  - Economía política del Estado desarrollista en Brasil, *José Luis Fiori*, Agosto 1992, Nº 47.
  - Políticas industriales en Centroamérica, *Larry Wilmore*, Diciembre 1992, Nº 48.

**C) Teorización sobre la materia**

- Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, *Aníbal Pinto*, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Crítica al capitalismo periférico, *Raúl Prebisch*, Primer semestre 1976, Nº 1.
- La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo, *Fernando H. Cardoso*, Segundo semestre 1977, Nº 4.
- Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual, *Aníbal Pinto*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- Política económica: ¿ciencia o ideología? Primera parte, *Carlos Lessa*, Abril 1979, Nº 7.
- Las teorías neoclásicas del liberalismo económico, *Raúl Prebisch*, Abril 1979, Nº 7.
- Política económica: ¿ciencia o ideología? Segunda parte, *Carlos Lessa*, Agosto 1979, Nº 8.
- Hacia una teoría de la transformación, *Raúl Prebisch*, Abril 1980, Nº 10.
- El desarrollo económico y las teorías del valor, *Armando Di Filippo*, Agosto 1980, Nº 11.
- Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia, *Raúl Prebisch*, Diciembre 1981, Nº 15.
- Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica, *Raúl Prebisch*, Agosto 1982, Nº 17.
- La crisis del capitalismo y su trasfondo teórico, *Raúl Prebisch*, Abril 1984, Nº 22.
- Uso social del excedente, acumulación, distribución y empleo, *Armando Di Filippo*, Diciembre 1984, Nº 24.
- Crisis, ajuste y política económica en América Latina, *David Ibarra*, Agosto 1985, Nº 26.
- Cambios de relevancia social en el trasplante de teorías: los ejemplos de la teoría económica y la agronómica, *Ivo Dubiel*, Abril 1986, Nº 28.
- Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina, *Sergio Bitar*, Abril 1988, Nº 34.
- Esbozo de un planteamiento neoestructuralista, *Ricardo French-Davis*, Abril 1988, Nº 34.

- Dependencia, interdependencia y desarrollo, *Raúl Prebisch*, Abril 1988, Nº 34.
- Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, *Oswaldo Rosales*, Abril 1988, Nº 34.
- La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio, *Gert Rosenthal*, Agosto 1988, Nº 35.
- Institucionalismo y estructuralismo, *Oswaldo Sunkel*, Agosto 1989, Nº 38.
- El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa, *Oswaldo Sunkel y Gustavo Zuleta*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Crecimiento, crisis y viraje estratégico, *Joseph Ramos*, Agosto 1993, Nº 50.

**II La economía internacional y América Latina****A) Curso de la economía mundial**

- Sobre la concepción del sistema centro-periferia, *Octavio Rodríguez*, Primer semestre 1977, Nº 3.
- La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas, *Héctor Assael*, Abril 1979, Nº 7.
- La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias, *Aníbal Pinto*, Agosto 1980, Nº 9.
- La reforma económica internacional y la distribución del ingreso, *William R. Cline*, Abril 1980, Nº 10.
- Los países latinoamericanos y el Nuevo Orden Económico Internacional, *Pedro Sampaio Malán*, Abril 1980, Nº 10.
- América Latina en la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo, *Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL*, Agosto 1980, Nº 11.
- Factores ambientales, crisis de los centros y cambio en las relaciones internacionales de los países periféricos, *Luciano Tomassini*, Diciembre 1980, Nº 12.
- La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo, *Raúl Prebisch*, Abril 1981, Nº 13.
- El receso internacional y la América Latina, *Enrique V. Iglesias*, Agosto 1982, Nº 17.

- Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional, *Carlos Alzamora Traverso y Enrique V. Iglesias*, Agosto 1983, Nº 20.
- Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional, *Oswaldo Sunkel*, Abril 1984, Nº 22.
- La crisis internacional y el desarrollo latinoamericano. Objetivos e instrumentos, *François Le Guay*, Agosto 1985, Nº 26.
- La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo, *Raúl Prebisch*, Agosto 1985, Nº 26.
- La recuperación de la hegemonía norteamericana, *Maria da Conceição Tavares*, Agosto 1985, Nº 26.
- Una vuelta de la página en las relaciones entre América Latina y las Comunidades Europeas, *Elvio Baldinelli*, Diciembre 1986, Nº 30.
- La división internacional del trabajo industrial y el concepto centro-periferia, *Kimmo Kiljunen*, Diciembre 1986, Nº 30.
- Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial, *Armando Di Filippo*, Abril 1988, Nº 34.
- La vieja lógica del nuevo orden económico internacional, *Vivianne Ventura-Días*, Abril 1989, Nº 37.
- La naturaleza del "centro cíclico principal", *Celso Furtado*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Morfología actual del sistema centro-periferia, *Jan Křiakal*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Europa 92 y la economía latinoamericana, *Miguel Izam*, Abril 1991, Nº 43.
- Competitividad internacional y especialización, *Ousmene Mandeng*, Diciembre 1991, Nº 45.
- América Latina y la internacionalización de la economía mundial, *Mikio Kuwayama*, Abril 1992, Nº 46.
- Globalización y convergencia: América Latina frente a un mundo en cambio, *José Miguel Benavente y Peter J. West*, Agosto 1992, Nº 47.
- La cuenca del Pacífico y América Latina, *Dae Won Choi*, Abril 1993, Nº 49.
- El financiamiento externo y los bancos comerciales. Su papel en la capacidad para importar de América Latina entre 1951-1975, *Robert Devlin*, Primer semestre 1978, Nº 5.
- Precios y ganancias en el comercio mundial del café, *Alberto Orlandi*, Primer semestre 1978, Nº 5.
- Proteccionismo y desarrollo, *Pedro I. Mendive*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo, *Gary P. Sampson*, Agosto 1979, Nº 8.
- La exportación de productos primarios no combustibles, *Jere R. Behrman*, Abril 1980, Nº 10.
- Exportación de manufacturas, *Pedro I. Mendive*, Abril 1980, Nº 10.
- Estadísticas del sector externo para la planificación del desarrollo: ¿tarea de estadísticos y de planificadores?, *Mario Movarec*, Agosto 1980, Nº 11.
- Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros. Importancia y significado, *Mario Movarec*, Agosto 1982, Nº 17.
- La crisis del capitalismo y el comercio internacional, *Raúl Prebisch*, Agosto 1983, Nº 20.
- La exportación de productos básicos desde América Latina. El caso de la fibra de algodón, *Alberto Orlandi*, Abril 1984, Nº 22.
- Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico, *Raúl Prebisch*, Abril 1986, Nº 28.
- Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial, *Francisco Javier Prieto*, Diciembre 1986, Nº 30.
- La comercialización internacional de productos básicos y América Latina, *Mikio Kuwayama*, Abril 1988, Nº 34.
- El sistema centro-periferia y el intercambio desigual, *Edgardo Floto*, Diciembre 1989, Nº 39.
- La inserción comercial de América Latina, *Mattia Barbera*, Agosto 1990, Nº 41.
- Selección de ventajas comparativas dinámicas, *Eduardo García D'Acuña*, Agosto 1990, Nº 41.
- Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina, *Barend A. de Vries*, Primer semestre 1977, Nº 3.
- Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano, *José Miguel Benavente*, Diciembre 1991, Nº 45.

## B) Comercio de bienes y servicios

■ Una evaluación del comercio intraindustrial en la región, *Renato Baumann*, Diciembre 1992, Nº 48.

■ La liberalización comercial en América Latina, *Manuel Agosin y Ricardo French-Davis*, Agosto 1993, Nº 50.

### C) Procesos de integración

■ Notas sobre integración, *Cristóbal Lara*, Primer semestre 1976, Nº 1.

■ Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana, *Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal*, Primer semestre 1977, Nº 3.

■ El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad, *Germánico Salgado P.*, Abril 1979, Nº 7.

■ El concepto de integración, *Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal*, Diciembre 1981, Nº 15.

■ América Latina: crisis, cooperación y desarrollo, *Armando Di Filippo, Guillermo Maldonado y Eduardo Gana*, Agosto 1983, Nº 20.

■ Comercio y equilibrio entre los países de la ALADI, *Eduardo Gana y Jorge Torres Zorrilla*, Diciembre 1985, Nº 27.

■ América Latina y la integración: opciones frente a la crisis, *Guillermo Maldonado Linco*, Diciembre 1985, Nº 27.

■ Opciones para la integración regional, *Augusto Bermúdez y Eduardo Gana*, Abril 1989, Nº 37.

■ Una nueva estrategia para la integración, *Carlos Massad*, Abril 1989, Nº 37.

■ En torno a la integración económica argentino-brasileña, *Daniel Chudnovsky y Fernando Porta*, Diciembre 1989, Nº 39.

■ Presente y futuro de la integración centroamericana, *José Manuel Salazar*, Diciembre 1990, Nº 42.

■ Integración latinoamericana y apertura externa, *Germánico Salgado P.*, Diciembre 1990, Nº 42.

■ Compatibilidad entre la integración subregional y la hemisférica, *Juan Alberto Fuentes*, Diciembre 1991, Nº 45.

■ Coordinación de políticas macroeconómicas e integración, *Arnim Schwidrowski*, Diciembre 1991, Nº 45.

■ Reorientación de la integración centroamericana, *Rómulo Caballeros*, Abril 1992, Nº 46.

■ El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración, *Mónica Hirst*, Abril 1992, Nº 46.

■ Fundamentos y opciones para la integración de hoy, *Eugenio Lahera*, Agosto 1992, Nº 47.

■ La integración regional en los años noventa, *Gert Rosenthal*, *Secretario Ejecutivo de la CEPAL*, Agosto 1993, Nº 50.

■ El resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch, *José Manuel Salazar*, Agosto 1993, Nº 50.

### D) Aspectos financieros internacionales

■ La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario, *Carlos Massad*, Segundo semestre 1976, Nº 2.

■ El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: comentario interpretativo, *Carlos Massad y David H. Pollock*, Primer semestre 1978, Nº 5.

■ Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto, *Robert Devlin*, Agosto 1980, Nº 9.

■ Una América Latina nueva en el nuevo mercado internacional de capitales, *Albert Fishlow*, Abril 1980, Nº 10.

■ América Latina y el sistema monetario internacional: observaciones y sugerencias, *Carlos Massad*, Abril 1980, Nº 10.

■ El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad, *Sidney Dell*, Abril 1981, Nº 13.

■ Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú. Resultados de un estudio reciente, *Robert Devlin*, Agosto 1981, Nº 14.

■ El Estado y los bancos transnacionales: enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo, *Michael Mortimore*, Agosto 1981, Nº 14.

■ El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor, *Carlos Massad*, Abril 1983, Nº 19.

■ Renegociación de la deuda latinoamericana: un análisis del poder monopólico de la banca, *Robert Devlin*, Agosto 1983, Nº 20.

■ La deuda externa y los problemas financieros de América Latina, *Carlos Massad*, Agosto 1983, Nº 20.

■ La carga de la deuda y la crisis: ¿se deberá llegar a la solución unilateral?, *Robert Devlin*, Abril 1984, Nº 22.

- La crisis financiera internacional: diagnosis y prescripciones, *Martine Guerguil*, Diciembre 1984, Nº 24.
  - El escenario internacional y la deuda externa de América Latina, *Luciano Tomassini*, Diciembre 1984, Nº 24.
  - Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales, *Gonzalo Biggs*, Abril 1985, Nº 25.
  - Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa, *Robert Devlin*, Diciembre 1985, Nº 27.
  - Un ataque en dos frentes a la crisis de pagos de los países en desarrollo, *Fabio R. Fiallo*, Diciembre 1985, Nº 27.
  - Política exterior y negociación financiera internacional: la deuda externa y el Consenso de Cartagena, *Jorge Eduardo Navarrete*, Diciembre 1985, Nº 27.
  - Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?, *Guillermo O'Donnell*, Diciembre 1985, Nº 27.
  - La deuda externa de los países latinoamericanos, *Raúl Prebisch*, Diciembre 1985, Nº 27.
  - El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente, *Carlos Massad*, Diciembre 1986, Nº 30.
  - La deuda externa y la reforma del sistema monetario internacional, *Arturo O'Connell*, Diciembre 1986, Nº 30.
  - La deuda externa en Centroamérica, *Rómulo Caballeros*, Agosto 1987, Nº 32.
  - América Latina: reestructuración económica ante el problema de la deuda externa y de las transferencias al exterior, *Robert Devlin*, Agosto 1987, Nº 32.
  - La conversión de la deuda externa vista desde América Latina, *Eugenio Lahera*, Agosto 1987, Nº 32.
  - Introducción: deuda interna, deuda externa y transformación económica, *Carlos Massad*, Agosto 1987, Nº 32.
  - Deuda interna y ajuste financiero en el Perú, *Richard Webb*, Agosto 1987, Nº 32.
  - El problema de la deuda de Cuba en monedas convertibles, *A.R.M. Ritter*, Diciembre 1988, Nº 36.
  - Disyuntivas frente a la deuda externa, *Robert Devlin*, Abril 1989, Nº 37.
  - Conductas de los bancos acreedores de América Latina, *Michael Mortimore*, Abril 1989, Nº 37.
  - Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros, *Alfred J. Watkins*, Abril 1989, Nº 37.
  - Conversión de la deuda y conversión territorial, *Antonio Daher*, Abril 1991, Nº 43.
  - América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales, *Martine Guerguil y Robert Devlin*, Abril 1991, Nº 43.
  - Conversión de la deuda externa en capital, *Michael Mortimore*, Agosto 1991, Nº 44.
  - El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional, *Peter J. West*, Agosto 1991, Nº 44.
- E) Inversiones extranjeras**
- Empresas transnacionales y productos básicos de exportación, *Benny Widyono*, Primer semestre 1978, Nº 5.
  - La relocalización industrial a escala internacional, *Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz*, Abril 1981, Nº 13.
  - El Este, el Sur y las empresas transnacionales, *Alberto Jiménez de Lucio*, Agosto 1981, Nº 14.
  - Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú, *Jan Křákal*, Agosto 1981, Nº 14.
  - Las empresas transnacionales en la economía chilena, *Eugenio Lahera*, Agosto 1981, Nº 14.
  - Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina, *Luiz Claudio Marinho*, Agosto 1981, Nº 14.
  - La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña, *María da Conceição Tavares y Aloisio Teixeira*, Agosto 1981, Nº 14.
  - Las empresas transnacionales y el comercio internacional de América Latina, *Eugenio Lahera*, Abril 1985, Nº 25.
  - El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano, *Michael Mortimore*, Abril 1985, Nº 25.
  - Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983, *Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo y Bernardo Kosacoff*, Abril 1986, Nº 28.
  - Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile, *Alejandra Mizala*, Abril 1992, Nº 46.
  - La inversión europea en América Latina: un panorama, *Juan Alberto Fuentes*, Diciembre 1992, Nº 48.

- Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas, *Wilson Peres Núñez*, Abril 1993, Nº 49.

### III Agentes del desarrollo

#### A) El Estado

- ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?, *Sergio Boisier*, Abril 1979, Nº 7.
- Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, *Carlos A. de Mattos*, Agosto 1979, Nº 8.
- Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional, *Sergio Boisier*, Abril 1981, Nº 13.
- Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación, *Arturo Núñez del Prado*, Agosto 1981, Nº 14.
- El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, *Marshall Wolfe*, Agosto 1982, Nº 17.
- Los límites de lo posible en la planificación regional, *Carlos A. de Mattos*, Diciembre 1982, Nº 18.
- El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina, *Christian Anglade* y *Carlos Fortín*, Abril 1987, Nº 31.
- Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina, *Sergio Boisier*, Abril 1987, Nº 31.
- Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina, *Carlos A. de Mattos*, Abril 1987, Nº 31.
- Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa, *Paul Dubois*, Abril 1987, Nº 31.
- Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo, *Eduardo García d'Acuña*, Abril 1987, Nº 31.
- Vigencia del Estado planificador en la crisis actual, *Adolfo Gurrieri*, Abril 1987, Nº 31.
- Más allá de la planificación indicativa, *Stuart Holland*, Abril 1987, Nº 31.
- La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología, *Lars Ingelstam*, Abril 1987, Nº 31.
- Planificación para una nueva dinámica económica y social, *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES*, Abril 1987, Nº 31.
- Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina, *Bernardo Kliksberg*, Abril 1987, Nº 31.
- La planificación en la actualidad, *Yoshihiro Kogane*, Abril 1987, Nº 31.
- La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación, *Harold D. Linstone*, Abril 1987, Nº 31.
- Planificación y gobierno, *Carlos Matus*, Abril 1987, Nº 31.
- La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina, *Joseph Ramos*, Abril 1987, Nº 31.
- Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación, *Brian Van Arkadie*, Abril 1987, Nº 31.
- La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas, *René Villarreal*, Abril 1987, Nº 31.
- Las regiones como espacios socialmente construidos, *Sergio Boisier*, Agosto 1988, Nº 35.
- Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, *Juan M.F. Martín*, Diciembre 1988, Nº 36.
- Aspectos conceptuales de la privatización, *Raymond Vernon*, Abril 1989, Nº 37.
- La especificidad del Estado latinoamericano, *Enzo Faletto*, Agosto 1989, Nº 38.
- La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático, *Luis Carlos Bresser*, Agosto 1990, Nº 41.
- Modelos econométricos para la planificación, *Eduardo García D'Acuña*, Agosto 1990, Nº 41.
- Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado, *David Ibarra*, Diciembre 1990, Nº 42.
- El Estado y la transformación productiva con equidad, *Eugenio Lahera*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Las relaciones entre descentralización y equidad, *Sergio Boisier*, Abril 1992, Nº 46.
- Privatización y retracción del Estado en América Latina, *David Félix*, Abril 1992, Nº 46.
- Reforma de las empresas públicas latinoamericanas, *Antonio Martín del Campo* y *Donald R. Winkler*, Abril 1992, Nº 46.

■ Las privatizaciones y el bienestar social, *Robert Devlin*, Abril 1993, Nº 49.

■ Gestión estratégica, planificación y presupuesto, *Juan M.F. Martín y Arturo Núñez del Prado*, Abril 1993, Nº 49.

■ El financiamiento en los procesos de descentralización, *Dolores Rufián*, Agosto 1993, Nº 50.

## B) Actores sociales

■ El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica, *Faúl Brignol y Jaime Crispi*, Abril 1982, Nº 16.

■ Clase y cultura en la transformación del campesinado, *John Durston*, Abril 1982, Nº 16.

■ La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina. Problemas y políticas relativas a su inserción en la fuerza de trabajo y a sus posibilidades de educación y empleo, *Henry Kirsch*, Diciembre 1982, Nº 18.

■ El proceso de acumulación y la debilidad de los actores, *Víctor E. Tokman*, Agosto 1985, Nº 26.

■ Cooperativismo y participación popular: nuevas consideraciones respecto de un viejo tema, *Roberto P. Guimarães*, Abril 1986, Nº 28.

■ La juventud argentina: entre la herencia del pasado y la construcción del futuro, *Cecilia Braslavsky*, Agosto 1986, Nº 29.

■ La radicalización política de la juventud popular en el Perú, *Julio Cotler*, Agosto 1986, Nº 29.

■ La juventud como movimiento social en América Latina, *Enzo Faletto*, Agosto 1986, Nº 29.

■ La juventud de los países del Caribe de habla inglesa: el alto costo del desarrollo dependiente, *Meryl James-Bryan*, Agosto 1986, Nº 29.

■ La juventud universitaria como actor social en América Latina, *Henry Kirsch*, Agosto 1986, Nº 29.

■ Meditaciones sobre la juventud, *Carlos Martínez Moreno*, Agosto 1986, Nº 29.

■ Juventud chilena y exclusión social, *Javier Martínez y Eduardo Valenzuela*, Agosto 1986, Nº 29.

■ Juventud popular y anomia, *Javier Martínez y Eduardo Valenzuela*, Agosto 1986, Nº 29.

■ Ausencia de futuro: la juventud colombiana, *Rodrigo Parra Sandoval*, Agosto 1986, Nº 29.

■ La juventud latinoamericana entre el desarrollo y la crisis, *Germán W. Rama*, Agosto 1986, Nº 29.

■ Los jóvenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros, *Felicia Reicher Madeira*, Agosto 1986, Nº 29.

■ Agentes del "desarrollo", *Marshall Wolfe*, Abril 1987, Nº 31.

■ Los actores sociales y las opciones de desarrollo, *Marshall Wolfe*, Agosto 1988, Nº 35.

■ La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo, *Cecilia López M. y Molly Pollack*, Diciembre 1989, Nº 39.

■ La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo, *Irma Arriagada*, Abril 1990, Nº 40.

■ La creciente presencia de la mujer en el desarrollo, *Miriam Krawczyk*, Abril 1990, Nº 40.

■ Actores sociales y ajuste estructural, *Ricardo A. Lagos y Ernesto Tironi*, Agosto 1991, Nº 44.

■ Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa, *John Durston*, Abril 1992, Nº 46.

■ ¿Por qué los hombres son tan irresponsables?, *Rubén Kaztman*, Abril 1992, Nº 46.

■ El empresario centroamericano como actor económico y social, *Andrés Pérez*, Abril 1992, Nº 46.

■ Pasado y perspectivas del sistema sindical, *Fernando Calderón G.*, Abril 1993, Nº 49.

■ Mujeres en la región: los grandes cambios, *Miriam Krawczyk*, Abril 1993, Nº 49.

## IV Estabilidad e inflación

### A) Experiencias generales, regionales y nacionales

Política fiscal y desarrollo integrado, *Federico J. Herschel*, Segundo semestre 1977, Nº 4.

■ Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos, *Carlos Filgueira*, Diciembre 1981, Nº 15.

■ Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del Fondo Monetario Internacional, *Richard Lynn Ground*, Agosto 1984, Nº 23.

■ El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global, *Roberto Zahler y Carlos Massad*, Agosto 1984, Nº 23.

- Políticas de estabilización y ajuste en el Cono Sur, 1974-1983, *Joseph Ramos*, Abril 1985, Nº 25.
  - Inflación y políticas de estabilización, *Daniel Heymann*, Abril 1986, Nº 28.
  - Del ajuste recesivo al ajuste estructural, *Lucio Geller y Víctor Tokman*, Diciembre 1986, Nº 30.
  - Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina, *Richard Lynn Ground*, Diciembre 1986, Nº 30.
  - Restricción externa y ajuste. Opciones y políticas en América Latina, *Nicolás Eyzaguirre y Mario Valdivia*, Agosto 1987, Nº 32.
  - Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina, *Patricio Meller*, Agosto 1987, Nº 32.
  - Raúl Prebisch, banquero central, *Felipe Pazos*, Abril 1988, Nº 34.
  - En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial, *Patricio Meller*, Abril 1989, Nº 37.
  - El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal, *Nicolás Eyzaguirre*, Agosto 1989, Nº 38.
  - La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur, *Joseph Ramos*, Agosto 1989, Nº 38.
  - Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis, *Daniel Schydowsky*, Abril 1990, Nº 40.
  - La política de estabilización en México, *Jorge Eduardo Navarrete*, Agosto 1990, Nº 41.
  - Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria, *Héctor Assael*, Diciembre 1990, Nº 42.
  - El desborde inflacionario: experiencias y opciones, *Felipe Pazos*, Diciembre 1990, Nº 42.
  - Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural, *Carlos Massad*, Abril 1991, Nº 43.
- B) Aspectos monetarios y financieros**
- Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior. El caso chileno: 1975-1978, *Roberto Zahler*, Abril 1980, Nº 10.
  - Las fallas del mercado de capitales, *Eduardo Sarmiento P.*, Diciembre 1985, Nº 27.
  - El endeudamiento privado interno en Colombia, 1970-1985, *Mauricio Carrizosa y Antonio Urdinola*, Agosto 1987, Nº 32.
  - Otro ángulo de la crisis latinoamericana: la deuda interna, *Roberto Zahler y Carlos Massad*, Agosto 1987, Nº 32.
  - Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales, *Roberto Zahler*, Diciembre 1992, Nº 48.
  - Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio, *Paulo Batista*, Agosto 1993, Nº 50.
- 
- ## V Progreso técnico
- Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe, *Jorge A. Sábato*, Abril 1980, Nº 10.
  - Las principales cuestiones pendientes en las negociaciones sobre el Código de Conducta de la UNCTAD para la transferencia de tecnología, *Miguel Wionczeck*, Abril 1980, Nº 10.
  - El fenómeno tecnológico interno, *Ficardo Cibotti y Jorge Lucángeli*, Agosto 1980, Nº 11.
  - La microelectrónica y el desarrollo latinoamericano, *Eugenio Lahera y Hugo Nochteff*, Abril 1983, Nº 19.
  - Cambio técnico y reestructuración productiva, *Eugenio Lahera*, Diciembre 1988, Nº 36.
  - Revolución industrial y alternativas regionales, *Hugo Nochteff*, Diciembre 1988, Nº 36.
  - Notas sobre la automatización microelectrónica en el Brasil, *J.R. Tauile*, Diciembre 1988, Nº 36.
  - El potencial tecnológico del sector primario exportador, *Mikio Kuwayama*, Diciembre 1989, Nº 39.
  - Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil, *João Paulo dos Reis Velloso*, Abril 1990, Nº 40.
  - Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile, *Torben Huss*, Abril 1991, Nº 43.
  - Imágenes sociales de la transformación tecnológica, *Enzo Faletto*, Diciembre 1991, Nº 45.
  - Actitudes frente al cambio técnico, *Carlos Filgueira*, Diciembre 1991, Nº 45.
  - El papel del Estado en el avance tecnológico, *Ricardo Mosquera Mesa*, Diciembre 1991, Nº 45.
  - Falla de mercado y política tecnológica, *Jorge Katz*, Agosto 1993, Nº 50.

## VI Sectores productivos

### A) Industria

- La discusión industrial en América Latina, *Héctor Soza*, Abril 1981, Nº 13.
- Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina, *Jorge Beckel y Salvador Lluch*, Agosto 1982, Nº 17.
- Cambio tecnológico en la industria metalmeccánica latinoamericana. Resultado de un programa de estudio de casos, *Jorge Katz*, Abril 1983, Nº 19.
- La crisis estructural de la industria argentina, *Adolfo Dorfman*, Agosto 1984, Nº 23.
- La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina, *Mario Castillo y Claudio Cortellese*, Abril 1988, Nº 34.
- La industria de bienes de capital: situación y desafíos, *Jorge Beckel*, Abril 1990, Nº 40.
- Competitividad de la industria latinoamericana, *Gérard Fichet*, Abril 1991, Nº 43.
- Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena, *Dirk Messner*, Abril 1993, Nº 49.

### B) Agricultura

- La ambivalencia del agro latinoamericano, *Enrique V. Iglesias*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana, *Gerson Gomes y Antonio Pérez*, Agosto 1979, Nº 8.
- Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia, *Alejandro Schejtman*, Agosto 1980, Nº 11.
- Principales enfoques sobre la economía campesina, *Klaus Heynig*, Abril 1982, Nº 16.
- Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina, *Luis López Cordovez*, Abril 1982, Nº 16.
- Capitalismo y población en el agro latinoamericano. Tendencias y problemas recientes, *Carmen A. Miró y Daniel Rodríguez*, Abril 1982, Nº 16.
- La agricultura latinoamericana. Perspectivas hasta fines de siglo, *Islam Nurul*, Abril 1982, Nº 16.
- La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias, *Emiliano Ortega*, Abril 1982, Nº 16.
- Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores, *David Dunham*, Diciembre 1982, Nº 18.
- El poblador andino, el agua y el papel del Estado, *Axel Dourojeanni y Medardo Molina*, Abril 1983, Nº 19.
- Desarrollo y educación en zonas rurales, *Carlos A. Borsotti*, Diciembre 1983, Nº 21.
- Desarrollo rural y programación urbana de alimentos, *Manuel Figueroa L.*, Abril 1985, Nº 25.
- La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia, *División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO*, Diciembre 1985, Nº 27.
- El papel de las empresas pequeñas y medianas en el mejoramiento de la estructura productiva de los países en desarrollo, *Carlo Secchi*, Diciembre 1985, Nº 27.
- El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil, *Raúl Brignol Mendes*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Argentina: crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985, *Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política, *Richard L. Ground*, Diciembre 1987, Nº 33.
- La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica, *Trevor Harker*, Diciembre 1987, Nº 33.
- La crisis externa, políticas de ajuste y desarrollo agrícola en Brasil, *Fernando Hornem de Melo*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Crisis, políticas de ajuste y agricultura, *Luis López Cordovez*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Colombia: efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario, *Astrid Martínez*, Diciembre 1987, Nº 33.
- México: estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola, *Gonzalo Rodríguez y Jaime Ros*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Ecuador: crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura, *Germánico Salgado P.*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Chile: efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal, *Andrés Sanfuentes*, Diciembre 1987, Nº 33.

■ Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe, *Eduardo Valenzuela*, Diciembre 1987, Nº 33.

■ Costa Rica: crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural, *Juan M. Villasuso*, Diciembre 1987, Nº 33.

■ La agricultura en la óptica de la CEPAL, *Emiliano Ortega*, Agosto 1988, Nº 35.

■ Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido, *John Durston*, Diciembre 1988, Nº 36.

■ La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis, *Alejandro Schejtman*, Diciembre 1988, Nº 36.

■ De la reforma agraria a las empresas asociativas, *Emiliano Ortega*, Abril 1990, Nº 40.

■ Relación entre productividad media y productividad agrícola, *Gerardo Fujii*, Agosto 1991, Nº 44.

■ El escenario agrícola mundial en los años noventa, *Giovanni Di Girolamo*, Agosto 1992, Nº 47.

■ Potencialidades y opciones de la agricultura mexicana, *Julio López*, Agosto 1992, Nº 47.

■ La trayectoria rural de América Latina y el Caribe, *Emiliano Ortega*, Agosto 1992, Nº 47.

■ Régimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos, *Carl J. Bauer*, Abril 1993, Nº 49.

### C) Minería

■ El desarrollo de la minería con relación al origen del capital, *Patricio Jones*, Diciembre 1986, Nº 30.

■ El papel del sector público y de las empresas transnacionales en el desarrollo minero de América Latina, *Jan Křákal*, Diciembre 1986, Nº 30.

■ La transferencia de tecnología en el sector minero: opciones para el Organismo Latinoamericano de Minería OLAMI, *Michael Nelson*, Diciembre 1986, Nº 30.

■ Nuevas orientaciones para el desarrollo de los recursos mineros, *Rolando Sanz Guerrero*, Diciembre 1986, Nº 30.

### D) Servicios

■ El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?, *Francisco Barreto y Roy T. Gilbert*, Segundo semestre 1977, Nº 4.

■ El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico, *Robert T. Brown*, Agosto 1979, Nº 8.

■ El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia, *Ian Thomson*, Agosto 1982, Nº 17.

■ La privatización de la telefonía argentina, *Alejandra Herrera*, Agosto 1992, Nº 47.

■ Cómo mejorar el transporte urbano de los pobres, *Ian Thomson*, Abril 1993, Nº 49.

### E) Energía

■ El desafío energético, *Enrique V. Iglesias*, Abril 1980, Nº 10.

■ Estrategias de desarrollo con requerimientos energéticos moderados. Problemas y enfoques, *Ignacy Sachs*, Diciembre 1980, Nº 12.

■ La demanda de energía en la industria manufacturera chilena, *Larry Wilmore*, Diciembre 1982, Nº 18.

■ La energía en el modelo tecnológico agrícola predominante en América Latina, *Nicolo Gligo*, Abril 1984, Nº 22.

## VII Experiencias y políticas sociales

### A) Modalidades generales y contrastes Internacionales y nacionales

■ Desarrollo y política educacional en América Latina, *Aldo Solari*, Primer semestre 1977, Nº 3.

■ Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe, *Jean Casimir*, Abril 1981, Nº 13.

■ Educar o no educar. ¿Es éste el dilema?, *Carlos H. Filgueira*, Diciembre 1983, Nº 21.

■ La educación latinoamericana. Exclusión o participación, *Germán W. Rama*, Diciembre 1983, Nº 21.

■ Modelo pedagógico y fracaso escolar, *Juan Carlos Tedesco*, Diciembre 1983, Nº 21.

■ Una perspectiva histórica de la educación latinoamericana, *Gregorio Weinberg*, Diciembre 1983, Nº 21.

- Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades, *Marshall Wolfe*, Diciembre 1983, Nº 21.
- Seguridad Social y desarrollo en América Latina, *Carmelo Mesa-Lago*, Abril 1986, Nº 28.
- Participación y concertación en las políticas sociales, *Carlos Franco*, Abril 1989, Nº 37.
- Las políticas sociales en Costa Rica, *Ana Sojo*, Agosto 1989, Nº 38.
- Una perspectiva del desarrollo social en Brasil, *Sonia Miriam Draibe*, Diciembre 1989, Nº 39.
- Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Pascual Gerstenfeld y Rubén Kaztman*, Agosto 1990, Nº 41.
- Naturaleza y selectividad de la política social, *Ana Sojo*, Agosto 1990, Nº 41.
- La selectividad como eje de las políticas sociales, *Percy Rodríguez Noboa*, Agosto 1991, Nº 44.
- Perspectivas sobre la equidad, *Marshall Wolfe*, Agosto 1991, Nº 44.
- Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad, *Ernesto Cohen y Rolando Franco*, Agosto 1992, Nº 47.
- ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?, *Martin Hopenhayn*, Diciembre 1992, Nº 48.
- Absorción creciente con subempleo persistente, *Norberto García*, Diciembre 1982, Nº 41.
- Salarios y empleos en coyunturas recesivas internacionales. Experiencias latinoamericanas recientes, *Víctor E. Tokman*, Agosto 1983, Nº 20.
- El papel de la educación en relación con los problemas del empleo, *Juan Pablo Terra*, Diciembre 1983, Nº 21.
- La absorción productiva de la fuerza de trabajo: una polémica abierta, *Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL*, Diciembre 1984, Nº 24.
- Transformación ocupacional y crisis, *Norberto García y Víctor Tokman*, Diciembre 1984, Nº 24.
- Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina, *Rubén Kaztman*, Diciembre 1984, Nº 24.
- Urbanización y mercado de trabajo, *Joseph Ramos*, Diciembre 1984, Nº 24.
- Los jóvenes y el desempleo en Montevideo, *Rubén Kaztman*, Agosto 1986, Nº 29.
- Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina, *Víctor E. Tokman*, Abril 1988, Nº 34.
- Algunos alcances sobre la definición del sector informal, *Martine Guerguil*, Agosto 1988, Nº 35.
- Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño, *Luiz Carlos Eichenberg Silva y Cláudio Salm*, Diciembre 1989, Nº 39.

## B) Mercado del trabajo

- Industrialización y empleo: experiencias en Asia y estrategia para América Latina, *Akio Hosono*, Segundo semestre 1976, Nº 2.
- Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación, *Charles Rollins*, Primer semestre 1977, Nº 3.
- Las desigualdades de salarios en el mercado de trabajo urbano, *Paulo R. Souza*, Primer semestre 1978, Nº 5.
- Las relaciones entre los sectores formal e informal, *Víctor E. Tokman*, Primer semestre 1978, Nº 5.
- Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta, *Víctor E. Tokman*, Diciembre 1981, Nº 15.
- Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950-1980, *Víctor E. Tokman*, Agosto 1982, Nº 17.

## C) Pobreza

- Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990, *Ricardo Infante y Emilio Klein*, Diciembre 1991, Nº 45.
- La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos, *Oscar Altimir*, Abril 1981, Nº 13.
- La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla, *Sergio Molina S.*, Diciembre 1982, Nº 18.
- Pobreza y subempleo en América Latina, *Alberto Couriel*, Diciembre 1984, Nº 24.
- La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo, *Rubén Kaztman*, Abril 1989, Nº 37.
- La pobreza en el Ecuador, *Eduardo Santos*, Agosto 1989, Nº 38.
- Magnitud de la situación de la pobreza, *Juan Carlos Feres y Arturo León*, Agosto 1990, Nº 41.

- El Estado y la pobreza en Costa Rica, *Marvin Taylor-Dormond*, Abril 1991, Nº 43.
- Pobreza y ajuste: el caso de Honduras, *Jorge Navarro*, Abril 1993, Nº 49.

## VIII Sustentabilidad del desarrollo

### A) Medio ambiente y asentamientos humanos.

- Perspectivas del desarrollo y medio ambiente: el caso de Brasil, *Fernando Enrique Cardoso*, Diciembre 1980, Nº 12.
- La dimensión ambiental en el desarrollo agrícola de América Latina, *Nicolo Gligo*, Diciembre 1980, Nº 12.
- La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina, *Oswaldo Sunkel*, Diciembre 1980, Nº 12.
- Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente, *Mostafá K. Tolva*, Diciembre 1980, Nº 12.
- Interrelaciones entre población, recurso, medio ambiente y desarrollo en las Naciones Unidas: en busca de un enfoque, *Branislav Gosovic*, Agosto 1984, Nº 23.
- La elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural, *Nicolo Gligo*, Abril 1986, Nº 28.
- La ecopolítica en el desarrollo de Brasil, *Roberto Guimarães*, Agosto 1989, Nº 38.
- Los desastres naturales y su incidencia económico-social, *Roberto Jovel*, Agosto 1989, Nº 38.
- Elementos para una política ambiental eficaz, *María Inés Bustamente* y *Sergio Torres*, Agosto 1990, Nº 41.
- Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable, *Nicolo Gligo*, Agosto 1990, Nº 41.
- Contaminación industrial y urbana: opciones de política, *Hernán Durán*, Agosto 1991, Nº 44.
- El que contamina, paga, *Rafael Valenzuela*, Diciembre 1991, Nº 45.
- Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil, *Roberto Guimarães*, Agosto 1992, Nº 47.
- Participación y medio ambiente, *Tonci Tomić*, Diciembre 1992, Nº 48.

### B) Demografía

- Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano, *Andras Uthoff*, Abril 1990, Nº 40.
- Migración intrarregional de mano de obra calificada, *Jorge Martínez*, Agosto 1993, Nº 50.

## IX Aspectos políticos y culturales

- Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa, *Jorge Graciarena*, Primer semestre 1976, Nº 1.
- Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina, *Jorge Graciarena*, Segundo semestre 1976, Nº 2.
- América Latina en los escenarios posibles de la distensión, *José Medina Echavarría*, Segundo semestre 1976, Nº 2.
- Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, *José Medina Echavarría*, Segundo semestre 1977, Nº 4.
- La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL, *David H. Pollock*, Segundo semestre 1978, Nº 6.
- El ambiente en la palestra política, *Marshall Wolfe*, Diciembre 1980, Nº 12.
- Perspectivas políticas de la educación y de la cultura. Hipótesis sobre la importancia de la educación para el desarrollo, *Pedro Demo*, Diciembre 1983, Nº 21.
- Elementos institucionales de una nueva diplomacia para el desarrollo. Apuntes para un libro de memorias., *Diego Cordovez*, Agosto 1984, Nº 23.
- La participación: una visión desde arriba, *Marshall Wolfe*, Agosto 1984, Nº 23.
- Cultura, discurso (autoexpresión) y desarrollo social en el Caribe, *Jean Casimir*, Abril 1985, Nº 25.
- Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social, *Enzo Faletto* y *Germán W. Rama*, Abril 1985, Nº 25.
- Las perspectivas de la evolución política y social de América Latina, *Torcuato Di Tella*, Agosto 1985, Nº 26.
- Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación, *Yehezkel Dror*, Abril 1987, Nº 31.

- Cultura política y conciencia democrática, *Enzo Faletto*, Agosto 1988, Nº 35.
- Una esperanzada visión de la democracia, *Jorge Graclarena*, Agosto 1988, Nº 35.
- Otra noción de lo privado, otra noción de lo público, *Anibal Quijano*, Agosto 1988, Nº 35.
- Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría, *Aldo Solari*, Agosto 1988, Nº 35.
- Dilemas de la legitimidad política, *Francisco C. Weffort*, Agosto 1988, Nº 35.
- Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa, *Marshall Wolfe*, Abril 1990, Nº 40.
- Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch, *Aldo Ferrer*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Democracia y economía, *Gert Rosenthal*, *Secretario Ejecutivo de la CEPAL*, Abril 1991, Nº 43.
- Los nuevos escenarios internacionales, *Ernesto Ottone*, Agosto 1991, Nº 44.
- La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile, *Oswaldo Sunkel*, Agosto 1992, Nº 47.
- Estructura socioeconómica y comportamiento colectivo, *Rodrigo Baño*, Agosto 1993, Nº 50.
- Formación histórica de la estratificación social en Latinoamérica, *Enzo Faletto*, Agosto 1993, Nº 50.
- Ciencias sociales y realidad social en Centroamérica, *Andrés Pérez*, Agosto 1993, Nº 50.
- Entre realidad y utopía. La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas, *Jorge Graclarena*, Primer semestre 1978, Nº 5.
- José Medina Echavarría: Un perfil intelectual, *Adolfo Gurrieri*, Agosto 1980, Nº 9.
- 25 años del Banco Interamericano de Desarrollo, *Felipe Herrera*, Diciembre 1985, Nº 27.
- Raúl Prebisch 1901-1986, *Anibal Pinto*, Agosto 1986, Nº 29.
- Veinticinco años del ILPES, *Alfredo Costa-Filho*, Diciembre 1987, Nº 33.
- Prebisch pensador clásico y heterodoxo, *Benjamín Hopenhayn*, Abril 1988, Nº 34.
- Medina Echavarría y el futuro de América Latina, *Adolfo Gurrieri*, Agosto 1988, Nº 35.
- El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría, *Anibal Pinto*, Agosto 1988, Nº 35.
- Economía y felicidad, *María da Conceição Tavares*, Diciembre 1990, Nº 42.
- Celso Furtado: Doctor Honoris Causa, *Wilson Cano*, Abril 1991, Nº 43.
- Significación económica de la droga, *Jorge Giusti*, Diciembre 1991, Nº 45.
- En memoria de Fernando Fajnzylber, *Gert Rosenthal*, *Secretario Ejecutivo de la CEPAL*, Abril 1992, Nº 46.
- El pensamiento de Prebisch, *Ronald Sprout*, Abril 1992, Nº 46.

---

## X Contribuciones especiales

- La controversia sobre los "futuros", en las Naciones Unidas, *Phillippe de Seynes*, Primer semestre 1977, Nº 3.
- En memoria de Pedro Vuskovic, *Jacobo Schatan*, Agosto 1993, Nº 50.

## 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, para 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, inglés, francés o portugués y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

- La extensión total de los trabajos —incluyendo notas y bibliografía, si las hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar el original y una copia. También es recomendable el envío del disquete (de preferencia en Wordperfect 5.1).

- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 250 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

- **Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.

- 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, título y 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.

- Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que se publique su artículo más treinta separatas del mismo en español y treinta en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

## Publicaciones recientes de la CEPAL

### Publicaciones periódicas

**Anuario estadístico de América Latina y el Caribe**, edición 1992 (LC/G.1747-P), bilingüe (español/inglés), Santiago de Chile, marzo de 1993, 778 páginas.

La edición 1992 del *Anuario* contiene una selección actualizada a fines de diciembre de 1992 de las principales series estadísticas disponibles sobre la evolución económica y social de los países de la región.

La obra consta de dos partes. La primera comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, proporciones o coeficientes), que presentan una visión resumida de cada área de interés. Estas áreas de interés son: desarrollo social y bienestar, crecimiento económico, precios internos, comercio exterior y financiamiento externo.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite utilizarlas para una gran variedad de propósitos. Esta parte incluye series estadísticas sobre población, cuentas nacionales, precios internos, balance de pagos, financiamiento externo, endeudamiento externo, comercio exterior, recursos naturales y producción de bienes, servicios de infraestructura, empleo y condiciones sociales. Como anexo se presentan diversas estimaciones para 1992.

**Estudio económico de América Latina y el Caribe 1991**, volumen II (LC/G.1741/Add.1-P), Santiago de Chile, diciembre de 1992, 602 páginas.

Este volumen II del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* correspondiente a 1991 analiza por separado la evolución económica de cada país de la región en ese año. El volumen I, en el que se pasa revista a las tendencias principales de la economía de la región, se publicó tres meses antes (en septiembre de 1992).

### Otras publicaciones

**Reestructuraciones y privatización de los ferrocarriles. Resultados de un simposio** (LC/L.727), Santiago de Chile, abril de 1993, 308 páginas.

En América Latina -antes que en otras regiones en desarrollo- las autoridades de gobierno, las administraciones ferroviarias, los poderes legislativos y el público en general están reconociendo la imperiosa necesidad de introducir reformas profundas en las empresas de ferrocarriles. Este libro recoge, en versión resumida, algunas ponencias y exposiciones y la síntesis de los debates del Simposio sobre Reestructuración y Privatización de los Ferrocarriles de América Latina, en el marco de la XXVIII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles

(ALAF) que se realizó en Santiago de Chile del 24 al 26 de noviembre de 1992 y que contó con la presencia de funcionarios de gobierno latinoamericanos y con el aporte de expertos internacionales y de la región.

En la primera parte, el capítulo I resume un estudio preparado por el Banco Mundial da que un marco conceptual al análisis de las opciones que se abren a los gobiernos para la reestructuración de sus empresas ferroviarias. El capítulo II resume los aspectos relacionados con el cobro del uso de la infraestructura a la entidad operadora de los trenes, cuando se adopta el "modelo carretero"; a este tema se dedicó un capítulo separado debido a la importancia que se asignó en el simposio a la separación entre la gestión de la vía y la prestación de los servicios ferroviarios, como opción de reestructuración. El capítulo III busca ofrecer una visión panorámica de los otros temas abordados en el simposio, para situar la reforma estructural de los ferrocarriles en el contexto más amplio de la supervivencia de las empresas ferroviarias.

En la segunda parte se agrupan los trabajos que dan a conocer la situación actual de lo realizado en Argentina, Colombia, Chile y otros países latinoamericanos, así como en Alemania y Suecia, para reestructurar el transporte ferroviario sobre nuevas bases jurídico-institucionales que permiten una mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos.

En la tercera parte se presentan trabajos de interés metodológico. En el primero de ellos figura la metodología para la determinación de costos evitables que se utiliza en la tarificación aplicable a los contratos entre la National Railroad Passenger Corporation (Amtrak) de Estados Unidos y las otras empresas ferroviarias de esa nación. En el segundo se describe la forma en que se ha implantado la gestión de la infraestructura en la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), desde el punto de vista de la interrelación de la competitividad de los servicios ferroviarios y la calidad de la infraestructura. En el tercero se esbozan aspectos metodológicos relacionados con la desreglamentación de las operaciones ferroviarias cuando se separa la administración de la infraestructura ferroviaria de los servicios mismos. En el cuarto se describen, por una parte, las relaciones entre la variabilidad de los costos de conservación de la infraestructura y las variaciones en el tráfico, y por otra, la variabilidad de esos costos frente a cambios en la velocidad y en la carga por eje para distintas calidades de la vía. En el quinto se presenta un modelo de simulación de cálculo financiero de los aspectos relacionados con una concesión ferroviaria que da participación accionaria a los trabajadores y al gobierno. Finalmente, en el sexto se describe un modelo de tarificación por el uso de la vía férrea, que contempla aspectos de eficiencia de la política nacional de transporte.

Como apéndice se incluye el texto de la directiva N° 91/440/CEE del Consejo de la Comunidad Económica Europea, del 29 de julio de 1991, que contiene pautas sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios.

**Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú** (LC/G.1963-P), Santiago de Chile, abril de 1993, 294 páginas.

Este trabajo reúne dos estudios sobre políticas para desarrollar cadenas agroindustriales. El primero de ellos se refiere al caso de la quinua y el maracuyá en Ecuador y está precedido de un análisis sobre la agroindustria y las políticas a su respecto. Se analiza en particular la cadena agroindustrial de cada producto y se concluye con el examen de los factores que facilitan o dificultan las exportaciones, incluidas medidas cambiarias, aduaneras, fiscales, financieras y de apoyo a la comercialización.

El segundo estudio se refiere al espárrago congelado en Perú. El trabajo se inicia con una consideración conceptual sobre los criterios básicos para el diseño de una política sectorial y empresarial destinada a fortalecer las cadenas agroindustriales. Se detallan a continuación las funciones y actividades comprendidas en las fases básicas del proceso agroexportador. El trabajo también analiza la experiencia y la percepción de los agentes económicos internos y concluye considerando opciones de política para fortalecer la cadena agroindustrial.

**El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica** (LC/G.1738-P), Estudios e Informes de la CEPAL, N° 89, Santiago de Chile, marzo de 1993, 78 páginas.

Ante la magnitud e intensidad de los movimientos migratorios que tuvieron lugar en los años ochenta en Centroamérica, este estudio intenta estimar los efectos económicos y sociales que ellos tuvieron. En una primera aproximación al conocimiento de un fenómeno extremadamente complejo, que varía mucho de un país a otro, se intenta ofrecer una visión de conjunto de un problema que afecta a toda la región centroamericana. La investigación analiza las consecuencias de las migraciones procedentes de El Salvador, Nicaragua y Guatemala hacia los países centroamericanos vecinos, México y Belice. Asimismo, presenta estimaciones de los efectos de los movimientos migratorios sobre la producción, el empleo y la demanda de bienes en los diversos países de la región en 1988, así como cálculos de las presiones resultantes sobre el gasto público y de las erogaciones de algunas organizaciones no gubernamentales y de la comunidad internacional, en especial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Finalmente, se formulan apreciaciones sobre las secuelas sociales de los procesos migratorios.

El estudio se centra en la población refugiada y desplazada por motivos de violencia o de extrema inseguridad económica. Se excluye, por lo tanto, a los emigrantes que dejaron sus países con anterioridad a los años ochenta (por ejemplo, a los cientos de miles de salvadoreños que se trasladaron a Honduras en décadas precedentes, y al gran número de trabajadores agrícolas que emigraron hacia los departamentos del oriente de Guatemala). El estudio tampoco considera a los refugiados fuera de la región de Centroamérica, en particular a los contingentes radicados en Estados Unidos, los cuales, según algunas estimaciones, superan el millón y medio de personas.

La existencia de fuertes corrientes migratorias no es nueva en Centroamérica. Tradicionalmente se han registrado movimientos desde el campo a la ciudad, desplazamientos estacionales de trabajadores en épocas de siembra y cosecha (café y algodón), y corrientes migratorias desde los países más densamente poblados —particularmente El Salvador— hacia sus vecinos. En época reciente, la crisis económica y la violencia política engrosaron las migraciones, modificaron su orientación y alteraron su carácter.

Las presiones sociales, amortiguadas por el crecimiento vigoroso de las economías centroamericanas durante el período 1950-1970, afloraron con fuerza durante la década de crisis que fueron los años ochenta, ocasionando violentos conflictos políticos. Estos, a su vez, provocaron migraciones masivas, muy distintas cuantitativa y cualitativamente de los movimientos demográficos tradicionales, ya que afectaron, en general, a personas que vivían en condiciones de extrema pobreza en sus lugares de origen y que, al emigrar a zonas rurales o periferias urbanas fuera de su país, entraron a competir con otros grupos marginados en procura de bienes de

consumo, servicios y oportunidades de trabajo. Frente a esta situación, en algunos casos se han organizado campamentos donde los inmigrantes reciben asistencia de los gobiernos y de organizaciones no gubernamentales. En 1988 unos 200 000 refugiados y repatriados recibían el apoyo de la comunidad internacional, el que provenía en un 75% directamente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El fenómeno de las migraciones centroamericanas ha venido a agravar la secular pobreza de la mayor parte de los países de esa región. La profunda crisis económica —que ya se prolonga por una década— y los esfuerzos de los gobiernos por estabilizar las economías mediante la reducción de los déficit fiscales han causado una severa contracción del gasto social, que no ha podido ser compensada por el aumento de la asistencia pública y privada internacional. La tragedia de las poblaciones exiliadas es agravada por las precarias condiciones imperantes en las comunidades que las reciben. Países que —con pocas excepciones— no logran satisfacer las necesidades básicas de la mayor parte de su propia población, deben asumir ahora la carga del desplazamiento poblacional masivo dentro de sus fronteras, o de refugiados provenientes del exterior. El dilema es cómo atender a las necesidades básicas de los inmigrantes, y cómo integrarlos temporal o definitivamente a la economía local, sin deteriorar el nivel de vida de las comunidades anfitrionas ni generar rechazo hacia los recién llegados.

Las migraciones en Centroamérica ya no son estacionales o transitorias; han surgido mecanismos que favorecen la radicación definitiva de los inmigrantes (entre éstos cabe destacar el derivado del anhelo de reunificar a las familias). Mientras dure la crisis, continuará acrecentándose el flujo de desplazados internos y externos. En todo caso, los efectos económicos, sociales y políticos de las corrientes demográficas, que ya involucran a más de 10% del total de la población centroamericana, perdurarán por mucho tiempo.

Las categorías que considera este estudio —refugiados, desplazados y repatriados— no constituyen compartimientos estancos, ya que en las corrientes migratorias existe un patrón de movilidad y transformación. En algunos casos, los desplazados internos, particularmente los jóvenes, salen de su lugar de origen y se convierten en refugiados en países vecinos, para luego emprender camino hacia Estados Unidos o Canadá. Expectativas frustradas hacen que muchos de los migrantes se trasladen de una región a otra y, eventualmente, se vayan al extranjero. El proceso es doloroso y tiene altos costos sociales.

Los factores señalados dificultan el retorno de la población, aun cuando la situación política y económica en las zonas de origen se haya normalizado. En otros casos, el lugar que generó la emigración padece de una pobreza tan generalizada que hace difícil volver a asentar a los que regresan. Así, el loable propósito de lograr que retornen los desplazados y exiliados resulta arduo de cumplir.

**El comercio de manufacturas de América Latina: evolución y estructura 1962-1989** (LC/G.1731-P), Estudios e Informes de la CEPAL, N° 88, Santiago de Chile, noviembre de 1992, 150 páginas.

En este trabajo se hace un análisis comparativo del comercio de manufacturas de América Latina y el Caribe con el de otras regiones del mundo. El estudio se centra principalmente en la elaboración de una clasificación de las corrientes comerciales, que luego se utiliza para evaluar el comercio latinoamericano en los últimos

veinticinco años, y hace diversas comparaciones entre los resultados obtenidos por los países industrializados y por los países en desarrollo de otras regiones del mundo, en particular aquellos cuya estrategia de inserción internacional ha sido considerada ejemplar.

El análisis del sector externo de América Latina y el Caribe, realizado sobre la base de la clasificación del comercio elegida, ha confirmado las tendencias sobre las exportaciones de manufacturas y la asimetría de su intercambio, ya observadas en estudios anteriores de la CEPAL que se basaron en la clasificación tradicional; por otro lado, la desagregación por tipos de productos ha permitido identificar nuevas características en los flujos comerciales que hasta el momento no se conocían cabalmente. Con esto ha sido posible determinar las características de la inserción internacional de la región en los últimos treinta años, lo que atenúa en buena medida la magnitud de los logros conocidos hasta ahora.

El ritmo de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de América Latina y el Caribe fue satisfactorio desde 1960, lo que permitió a la región consolidar una nueva estructura de las exportaciones, con una mayor diversificación y un contenido tecnológico más alto. La participación de los productos manufacturados en las exportaciones regionales aumentó en forma sostenida, pasando de 5% en 1962 a 30% en 1989, mientras que la de bienes primarios disminuyó de 63% a 45% entre esos mismos años, y la de las semimanufacturas también se redujo, aunque en menor proporción y con altibajos.

Sin embargo, dichos resultados fueron muy inferiores a los de otros países en desarrollo, en especial los del Sudeste asiático. Las exportaciones de la región continuaron siendo reducidas (70 dólares por habitante en 1989, a precios de 1980), mientras que las de los países industrializados superaron los 1 500 dólares por habitante y varios de ellos registraron niveles muy superiores. La comparación con algunos países en desarrollo, que a principios de la década de 1960 tenían niveles notoriamente más bajos que los de América Latina, también era desfavorable a esta última.

La región pudo también mejorar el contenido tecnológico de sus exportaciones, ya que los productos de las industrias nuevas, es decir, las correspondientes a aquellas actividades que requieren personal de alta calificación y que representaban menos del 2% en 1962, se incrementaron a 15% en 1989. Aunque dicha participación se multiplicó por diez, siguió teniendo rasgos totalmente diferentes de las que exhibían las exportaciones de los países desarrollados y de los países en desarrollo más exitosos en materia de comercio exterior. En el total de las exportaciones a nivel mundial, la participación de las industrias nuevas llegó a casi 50% en 1989, y ellas además mostraron un dinamismo superior al de las exportaciones de productos de las industrias maduras. En América Latina los distintos grupos de exportaciones crecieron a tasas similares, de modo que las industrias tradicionales siguieron teniendo un papel importante en la actividad exportadora; por otro lado, gran parte de las exportaciones de las industrias nuevas de la región provino de unos pocos rubros en sólo algunos países, muchos de los cuales correspondían a transacciones internas de empresas transnacionales entre filiales, o entre éstas y la casa matriz. En consecuencia, los avances en la inserción internacional aparecieron mucho más modestos que los encontrados en estudios anteriores. Algunos de ellos ya se habían detectado, en cierta manera, mediante diversos indicadores, como los que señalaban la escasa significación de las exportaciones de las industrias metalmeccánica y química. Sin embargo, con la nueva clasificación las conclusiones son más nítidas.

A raíz de la baja participación de los bienes de alto contenido tecnológico, el comercio exterior de América Latina sigue siendo asimétrico. Sólo ha podido revertir el saldo negativo de los productos manufacturados de las industrias maduras que hacen uso intensivo de mano de obra (industrias tradicionales), en tanto que en los restantes tipos de productos el saldo continuó siendo muy deficitario, ya que en esos rubros la región continuó dependiendo del abastecimiento proveniente de los países desarrollados.

Los resultados observados en los diversos países de América Latina y el Caribe fueron muy heterogéneos. Brasil y México fueron los más exitosos, ya que en ellos las exportaciones de manufacturas alcanzaron en 1989 a 45% y 40%, respectivamente, del total de las ventas externas. Estos países mostraron además un incipiente incremento de las exportaciones de bienes con alto contenido tecnológico -industrias nuevas- aunque con tendencias dispares. En Brasil, tales exportaciones crecieron mucho en la década de 1970, pero con posterioridad su ritmo de crecimiento se redujo sensiblemente. En cambio, en México el mayor incremento se produjo a partir de 1980, hasta alcanzar en 1989 a casi 30% de las exportaciones de productos de industrias nuevas. Sin embargo, gran parte de esas ventas se concentraron en unos pocos productos, entre los que sobresalieron los motores. De cualquier manera, estos resultados distan mucho de los logrados por varios otros países en desarrollo que han consolidado sus exportaciones de manufacturas, tanto de rubros tradicionales como de productos de alto contenido tecnológico. Las exportaciones de manufacturas de Uruguay alcanzaron una participación satisfactoria, llegando a 35% en 1989, si bien dos tercios de ellas correspondieron a productos tradicionales. En Argentina el resultado fue mucho más modesto, con una participación de las manufacturas inferior a 30% del total exportado.

En los países medianos y pequeños de la región, con la salvedad de Uruguay y Barbados, las exportaciones de manufacturas continuaron siendo muy escasas. Hubo inclusive cierta reversión en las tendencias, ya que en algunos -en particular Chile- se observó un aumento en la participación de los productos primarios en detrimento de las semimanufacturas y manufacturas. En este país la participación de las exportaciones de manufacturas en 1988 fue inferior a 10%, uno de los niveles más bajos de la región, y sólo 2% de ellas correspondió a productos de industrias nuevas. Sin embargo, en Chile hubo una mayor diversificación en los productos primarios, con algunos productos nuevos cuya comercialización ha significado la incorporación de progreso técnico (por ejemplo, la fruta).

*The Caribbean: one and divisible*, Jean Casimir (LC/G. 1641-P), Cuadernos de la CEPAL, N° 66, Santiago de Chile, noviembre de 1992, 207 páginas.

En el Caribe, los conceptos de país, nación y Estado no corresponden a los de otras regiones del mundo. Cómo nace y se desarrolla el sentido de pertenencia a sus sociedades, qué elementos definen las identidades nacionales y cuál es el punto de convergencia de los individuos que se identifican de este modo, son preguntas que no han sido respondidas y a las que debería buscarse respuesta.

Hay varios corolarios a las interrogantes acerca de las características del legado —material y espiritual— de los pueblos del Caribe. Lo dicho más arriba hace dudar de que las "economías nacionales" del Caribe vayan a tener los mismos rasgos que las de los pueblos que "poseen" recursos materiales y tienen una tradición de defensa y desarrollo de esos recursos.

A falta de un legado común, ¿cómo deben percibirse las

fronteras políticas y cómo se establece la autoridad política que ha de administrar lo que esas fronteras deberían defender? ¿Cómo pueden imponerse y entrar en vigor las leyes del desarrollo económico? ¿A qué realidad tangible deben referirse esas leyes? En otras palabras, no debe darse por sentado que la nación-Estado —como se la concibe en Occidente— habrá de suceder necesariamente al tipo de Estado colonial que el Caribe ha conocido.

En este estudio se describe la evolución de las estructuras sociales del Caribe y se pone de relieve la existencia de un proceso dual de formulación de los objetivos sociales: el créole y el local. Los objetivos "comunes" que supuestamente se persiguen mediante la planificación no son los de la sociedad en su conjunto. Como esto no se ha comprendido, se culpa a los métodos de planificación por el escaso avance en la aplicación de planes y programas de desarrollo. Al mismo tiempo, negociaciones efectuadas a diferentes ritmos y con normas distintas producen otro conjunto de objetivos que la población trata de alcanzar sin referencia alguna a las autoridades.

La existencia de dos conjuntos de objetivos sociales frustra los esfuerzos de planificación, por bien inspirados que ellos estén. Se institucionalizan las estrategias para la sobrevivencia, se descartan o desconocen las políticas oficiales, y los planificadores del sector social tropiezan con una resistencia insuperable de los sectores populares a la participación.

Los Estados del Caribe se ven hoy en la necesidad de legitimar nuevas estructuras de poder y de establecer nuevas relaciones con las sociedades civiles locales. Este estudio describe las diferencias en el modo de pensar de naciones tan minúsculas como las del Caribe, así como las deficiencias de la modalidad actual de cohesión social, y muestra cómo esta cohesión imperfecta permite un diálogo entre los que gobiernan y los gobernados, que facilita la participación de las ex metrópolis en estas conversaciones de familia, pero no asegura la de todos los miembros de la familia.

En el estudio se evitan los análisis normativos; no se habla del derecho de las naciones o los individuos al desarrollo económico y social, ni de la injusticia y explotación a las que están sujetos. Más bien se busca describir la lógica de la evolución regional.

Tras el capítulo introductorio, el estudio analiza al créole, que según las teorías en boga es el principal actor social en la región. Examina el tipo de trabajadores que sucedió a los esclavos y muestra sus diferencias con el trabajador asalariado. Analiza la estructura de la unidad regional basada en los patrones de comportamiento de los grupos humanos involucrados. Esboza el avance de varias formas de consenso e identifica las instituciones locales que parecen sustentar la cohesión social de la nación. Se refiere a la reproducción del dualismo estructural, pese a una mejor integración de los sistemas productivos, y describe los mecanismos de producción y reproducción de la pobreza. Postula la existencia de dos sociedades civiles, como sugiere la introducción y concluye con un análisis de la relación entre los sistemas de gobierno y la cultura nacional.

**Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980** (LC/G.1737-P), Cuadernos de la CEPAL, N° 69, Santiago de Chile, agosto de 1992, 100 páginas.

En este trabajo se analizan las secuencias de desajustes y ajustes que sufrieron las finanzas públicas de América Latina en los años ochenta.

Para enfrentar esa profunda crisis fiscal, los países de América Latina debieron pasar en ese decenio por numerosos procesos

de ajuste fiscal de gran magnitud. Los de mayor envergadura afectaron a 14 de los 19 países de la región sobre los cuales se dispone de información. Muchos de esos ajustes fracasaron, en tanto que otros tuvieron cierto éxito, pero bastante frágiles, de modo que no han permitido volver a la situación existente a fines del decenio de 1970. La crisis se debió en gran medida a las condiciones específicas de cada país, pero varios rasgos son comunes a todos ellos. Entre éstos estarían el elevado déficit fiscal, las restricciones de la política tributaria, el rezago de las tarifas y el desfinanciamiento de las empresas públicas, las nuevas obligaciones que debieron asumir los Estados, el vuelco de las transferencias netas de recursos externos, las dificultades para financiar el déficit fiscal y el profundo deterioro de la función pública, que en algunos casos prácticamente significó el colapso del Estado.

La crisis de las finanzas públicas en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe fue una de las dimensiones centrales de la crisis económica que experimentó la región en el decenio de 1980. Ella se manifestó principalmente en las severas dificultades que enfrentó el financiamiento del sector público, provenientes de los elevados déficit -agravados por las recesiones y el peso de la deuda- y la abrupta caída del financiamiento externo. Esta situación hizo que a lo largo de la década los gobiernos aplicaran variadas combinaciones de financiamiento inflacionario, suspensión del pago de los servicios de la deuda y ajustes fiscales en las políticas económicas. Desde una perspectiva estructural, sin embargo, la crisis financiera del sector público puso en evidencia la fragilidad de las estructuras fiscales ante las conmociones externas y las presiones internas, y su creciente disfuncionalidad para habilitar políticas públicas orientadas al logro de los objetivos de estabilidad, desarrollo y equidad.

La relación entre desempeño económico y política fiscal ha sido biunívoca. Por un lado, las finanzas públicas han incidido de manera directa sobre los desequilibrios macroeconómicos básicos registrados en el balance de pagos, absorción interna de recursos e inflación. Por otro lado, la prolongada duración de la inestabilidad macroeconómica y la magnitud del ajuste derivado de las conmociones externas han repercutido sobre el comportamiento económico y financiero del sector público. Conforme el ajuste asumió aristas más agudas, se tornó más complejo el financiamiento del déficit fiscal. Asimismo, la evolución del sector público y del déficit fiscal en América Latina ha reflejado la interacción de la política fiscal activa asociada a decisiones de la autoridad fiscal, con resultados para el fisco que escapan al control de la autoridad pero que condicionan el manejo del sector público.

Las políticas presupuestarias han operado como un factor primordial tanto en la gestación del endeudamiento externo que comenzó a fines de los años setenta, como en las dificultades que presentó el proceso de ajuste ulterior.

El clima de incertidumbre y de fuga de capitales en que se desarrollaron muchas economías latinoamericanas favoreció además el crecimiento de actividades no registradas, lo que contribuyó a reducir más las bases tributarias. Por otro lado, la posterior absorción de la deuda privada en las cuentas públicas, dada la imposibilidad de pagarla, pasó a ser una carga patrimonial en el presupuesto estatal, que persiste hasta ahora. En casi todos los países de la región con elevado endeudamiento ha habido operaciones de salvamento del sector privado. El mecanismo de transferencia utilizado para subsidiarlo ha sido el presupuesto público o instrumentos monetarios diversos (redescuentos, seguros de cambio) que aplicaron los bancos centrales y que han tendido con posterioridad a expandir fuertemente los déficit cuasifiscales de los institutos emisores.

Se apartan de la descripción anterior algunas economías latinoamericanas que poseían una situación fiscal relativamente saneada antes de que la transferencia de recursos sufriera un vuelco por la suspensión del financiamiento externo.

El fin de los años setenta sorprendió a las economías latinoamericanas en un escenario más complejo que el de épocas anteriores: sistemas financieros frágiles y abiertos, políticas cambiarias vulnerables, caída de la relación de precios del intercambio, etc. Estos factores tienen importancia, no sólo a la hora de mirar retrospectivamente el fenómeno del endeudamiento externo en relación con la crisis fiscal, sino también para comprender cuáles han sido los efectos de la deuda externa sobre las finanzas públicas, y por ende, sobre el equilibrio macroeconómico interno, particularmente a partir del momento (1981-1982) en que los países de la región entraron en programas de crédito externo racionado.

Al inicio de la crisis hubo una caída de los ingresos fiscales como consecuencia de la recesión, que obligó a adoptar medidas tributarias tendientes a contrarrestar sus efectos. Asimismo, las tarifas de los servicios públicos generalmente se rezagaron durante los procesos inflacionarios, acentuando las dificultades financieras de las empresas públicas. En cambio, los gastos corrientes tendieron a crecer, en parte como resultado del pago de intereses de la deuda pública. La carga financiera de la deuda externa se incrementó a comienzos del decenio por el aumento del tipo de cambio real -uno de los principales instrumentos para el ajuste de las cuentas externas- y el alza de la tasa de interés internacional.

Posteriormente, los costos de la deuda interna aumentaron significativamente por tasas de interés excepcionalmente elevadas. Ante los crecientes déficit fiscales se optó por recortar las asignaciones en áreas más prescindibles pero cuyo costo social es alto: la inversión pública y el gasto social.

La crisis fiscal venía gestándose desde tiempo atrás por la fragilidad estructural de los aparatos públicos, determinada por la inestabilidad de los ingresos y la inflexibilidad de los gastos. Pudo, sin embargo, ser encubierta en los años setenta por la gran disponibilidad de recursos externos, que permitió postergar los imprescindibles ajustes fiscales. Al revertirse la situación en los primeros años del decenio de 1980 con la suspensión de los flujos de crédito externo, especialmente de la banca comercial, y la incidencia de otros factores, como el alza de las tasas de interés internacionales, el alto endeudamiento externo de los países de la región y la caída de los precios de productos básicos de exportación, se desencadenó rápidamente una crisis económica de intensidad desconocida desde la crisis de los años treinta. Por el efecto combinado de esos factores, la transferencia de recursos crediticios que había sido favorable para la región en los años setenta se hizo negativa. La recesión económica que se desencadenó para ajustar las cuentas externas contribuyó a acentuar la crisis, influyendo desfavorablemente sobre los ingresos fiscales, con lo cual el déficit del sector público se amplió considerablemente.

Por otro lado, el vuelco de la transferencia neta de recursos no sólo provocó severos ajustes de las cuentas externas, sino que presentó en la gran mayoría de los países un cambio abrupto en el financiamiento del sector público, que de haber sido el receptor principal de esos recursos pasó a ser el responsable primordial de las remesas netas exigidas.

A estas dificultades hay que agregar que la crisis de la deuda externa tuvo un impacto negativo adicional sobre las cuentas públicas, ya que los gobiernos debieron asumir, a través de diversos mecanismos, buena parte del endeudamiento del sector privado con el exterior. La interrupción del flujo de crédito externo a la región infligió un duro golpe a los deudores y a los intermediarios

financieros que poseían importantes pasivos en moneda extranjera: la renovación automática de los créditos se cortó abruptamente y se les hizo imposible el cumplimiento de las obligaciones a su vencimiento, con lo cual la mayoría de ellos entró en mora. El problema se vio agravado por las recesiones internas y los significativos aumentos de los tipos de cambio reales. Frente a esa situación generalizada de insolvencia, los bancos centrales de muchos países debieron intervenir con subsidios y reprogramaciones de deuda, a fin de evitar el colapso del sistema financiero.

**Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación (LC/G.1732-P)**, Cuadernos de la CEPAL, N° 70, Santiago de Chile, agosto de 1992, 183 páginas.

Este trabajo analiza el desfase espacial y temporal y los obstáculos que se debe superar para que un producto latinoamericano llegue en condiciones competitivas a los mercados internacionales. La base empírica del estudio es una serie de ocho monografías, seis de las cuales corresponden a estudios de casos sobre las exportaciones latinoamericanas, y dos analizan los problemas portuarios en América Latina y la experiencia de Chile en la modernización de sus puertos.

Con el objeto de examinar adecuadamente las múltiples y complejas actividades que se realizan para que un producto latinoamericano llegue a los consumidores en otro continente, las que deben perfeccionarse para que el producto sea competitivo, se elaboró un **Modelo para la comercialización de las exportaciones latinoamericanas**, que sirvió de base para analizar el tema.

En el modelo se define como canal de comercialización a un conjunto de agentes económicos que llevan a cabo las actividades necesarias para que un objeto producido en un lugar pueda ser utilizado o consumido en otro. Los agentes y las actividades pueden ser agrupados según aspectos específicos de la operación de exportación. Cuando el ordenamiento puede realizarse en forma consecutiva en el tiempo, la agrupación resultante se denomina cadena; en caso contrario se la llama flujo.

El canal de comercialización básico está formado por el flujo de negociaciones de las condiciones de venta del producto, la etapa productiva, el flujo de seguros, el flujo de financiamiento de la exportación, la cadena de distribución física, el flujo de información y documentación, y el consumo o utilización del producto. Se define como sistema de comercialización el conjunto formado por todos los canales de comercialización que existen en un país para que un producto llegue a los consumidores.

Los canales de comercialización no son entes aislados, por cuanto su entorno influye en forma directa e indirecta en ellos. De ese entorno se han extraído algunos elementos de especial relevancia para el comercio internacional, con los cuales se construyó el concepto de corredor de comercio internacional.

Un corredor de comercio internacional es un conjunto formado por cuatro componentes, que interactúan recíprocamente y con el resto del entorno, a fin de permitir que se lleven a cabo tanto las exportaciones como las importaciones de un país. Los cuatro componentes son las normas y prácticas comerciales y financieras; las exigencias gubernamentales; la infraestructura, los vehículos, los equipos y las instalaciones, y por último, los actores.

Los actores pueden agruparse de acuerdo con la naturaleza de los servicios que prestan. A los efectos del modelo, se han considerado seis grupos de servicios: i) de distribución física, que incluyen el transporte; ii) de promoción y venta de los productos; iii) de financiamiento; iv) de seguros; v) de comunicaciones y

telecomunicaciones, y vi) los de apoyo para cumplir con las exigencias gubernamentales y las normas y prácticas comerciales y financieras. Además, hay un séptimo grupo de actores, formado por las entidades normativas y controladoras, sean éstas públicas o privadas.

Una de las virtudes del modelo es que permite apreciar las relaciones recíprocas que existen entre las cadenas y los flujos que forman los canales de comercialización, entre los canales de comercialización, entre los canales y los corredores de comercio internacional, y entre todos los elementos recién mencionados y el entorno del comercio. Planteado el análisis de esta manera, se puede explicar una serie de influencias recíprocas entre las cadenas, los flujos, los canales, los corredores y el entorno, que de otra manera deberían ser consideradas como datos, ya que no forman parte directa del elemento estudiado.

En las etapas iniciales de las exportaciones, la demanda externa, sobre todo en los países industrializados, fue decisiva para el posterior éxito de ellas. La mayoría de los exportadores empezaron con un producto que encontró un espacio favorable o "nicho" en los mercados externos; luego crecieron y se diversificaron. También tuvo gran importancia el hecho de que el consumo real o potencial del producto inicialmente exportado fuera alto, sobre todo en Estados Unidos, por lo menos en relación con las escalas de producción de los exportadores latinoamericanos.

El nivel de los salarios en los cinco países de donde provienen los seis productos estudiados es más bajo que en los países importadores, lo que ha influido considerablemente en la competitividad de estos productos. Además, en casi todos los casos el nivel de productividad ha sido adecuado para competir con países en que se pagan salarios más bajos. Por su parte, las ventajas comparativas naturales han tenido especial significación en las exportaciones de productos agrícolas; sin embargo, las ventajas comparativas existentes en la producción, y de manera más general, en el país de origen, pudieron convertirse en ventajas competitivas cuando los exportadores pudieron utilizar corredores de comercio internacional y canales de comercialización eficientes para colocar sus productos en los mercados internacionales.

Existe la impresión de que las políticas macroeconómicas, y muy especialmente su estabilidad en el tiempo, han tenido más importancia que las políticas específicas dirigidas a un sector en particular. Cualquier esfuerzo exportador necesita tiempo para madurar y producir los efectos esperados. Los agentes económicos están dispuestos a asumir riesgos, pero operan con más seguridad cuando las reglas del juego son transparentes y estables durante un período lo suficientemente largo como para que los empresarios puedan comprobar el rendimiento de su inversión.

El efecto de la producción en la competitividad puede ser considerado mucho menor que el que tienen otras actividades. En todos los casos estudiados se observó que la mayor parte del valor final del producto en el mercado de destino se queda en las etapas intermedias entre la producción y el consumo, y que los intermediarios obtienen los mayores márgenes.

Los intermediarios han tenido, y siguen teniendo, un papel mucho más importante que el que se les suele asignar en la actividad exportadora. Fueron decisivos en los comienzos de los sectores estudiados, excepto en el caso de las confecciones textiles de Colombia, y lo siguen siendo ahora que los volúmenes exportados han crecido en forma considerable en casi todos los casos.

Los aportes más valiosos de los intermediarios, especialmente de los extranjeros, han sido la capacidad empresarial y

financiera, el liderazgo, la nueva tecnología y el conocimiento de los mercados internacionales; en efecto, el establecimiento de cadenas de distribución física eficientes y el crecimiento de las exportaciones de algunos productos se deben en gran medida a su participación.

Para superar el desfase espacial y temporal que hay entre la producción y el consumo es indispensable la intervención de los intermediarios. Como es imposible que cada productor se ponga en contacto con cada uno de los consumidores, la presencia de intermediarios en los canales de comercialización es una mera consecuencia de la racionalidad con que se efectúa el comercio nacional e internacional. Esa presencia depende básicamente del grado de especialización de las actividades que deben efectuarse, los recursos financieros que estén involucrados, las economías de escala que se puedan alcanzar y las características del producto.

Sería un error evitar *a priori* a los intermediarios, pero sí es vital que haya competencia entre ellos en los corredores de comercio internacional, a fin de que las diferencias de poder de negociación entre los actores no se traduzcan en mermas de las utilidades que perciben los productores. En este sentido, cabe destacar que en el análisis de los seis casos se encontraron anomalías en la distribución y transferencia de riesgos, en cuanto a que los agentes económicos asumen riesgos que no parecerían ser inherentes a su actividad.

El crecimiento y la consolidación de las exportaciones exigió de los exportadores un gran esfuerzo para mejorar la calidad de sus productos, por cuanto al crecer los volúmenes exportados, ésta se convirtió en un elemento de crucial importancia para los intermediarios y los compradores. Las normas de calidad en los mercados de los países industrializados, diferentes de las que existen en Latinoamérica, han aumentado constantemente, y ha disminuido el grado de tolerancia respecto de los productos que no cumplen con esas exigencias. En los productos de moda, como las confecciones textiles y el calzado femenino, esas exigencias pueden cambiar incluso en unos pocos meses. Para los exportadores, mejorar la calidad significó, en parte importante, llegar a exportar productos debidamente unitarizados y normalizados.

Por lo tanto, al mejorar la calidad los exportadores tuvieron acceso a nuevos segmentos de los sistemas de comercialización, por lo general más exigentes que los utilizados en los inicios, y evitaron que los aumentos de los volúmenes exportados se tradujeran en caídas pronunciadas de los precios. La realidad a que se han visto enfrentadas tarde o temprano todas las exportaciones es a una caída de los márgenes y a un aumento simultáneo de las exigencias de calidad. En verdad, el crecimiento de las exportaciones sólo puede sostenerse si va acompañado de una apreciable mejoría de calidad. En este sentido, también ha adquirido importancia la comercialización de los productos de segunda calidad, ya que su exportación a los países industrializados ha dejado de ser rentable.

La diversificación de las exportaciones, tanto en productos como en mercados, ha sido en gran medida consecuencia del éxito que tuvieron los exportadores en un principio, el que despertó el interés de los importadores por recibir una diversidad de productos y atrajo a nuevos importadores de otros mercados para trabajar con los productos que ya se estaban exportando; de esta manera, la diversificación de productos y de mercados se convirtió en una necesidad. Los estudios de casos revelaron que en esta etapa la cadena de distribución física había dejado de ser un factor limitante, de modo que los exportadores no sólo pudieron enviar sus

productos a nuevos mercados, sino que tuvieron acceso a nuevos segmentos de los sistemas de comercialización.

Se había producido un cambio de gran trascendencia en los canales de comercialización. Tras haber sido el flujo de negociaciones de las condiciones de venta una función de la cadena de distribución física, ésta había pasado a ser una función del flujo de negociaciones de las condiciones de venta.

Al crecer los volúmenes exportados y al mejorar la calidad de los productos, los exportadores estuvieron en condiciones de colocar sus productos en el lugar de destino a través de nuevos canales de comercialización. Así, por una parte, pudieron alcanzar economías de escala o similares a las de escala, y por otra, tuvieron acceso a segmentos más exigentes de los sistemas de comercialización. Por consiguiente, los aumentos de los volúmenes exportados no necesariamente provocaron caídas comparables en los precios.

Mientras los volúmenes de las exportaciones fueron reducidos, normalmente los exportadores debieron adecuarse a los corredores de comercio internacional existentes, pero cuando esos volúmenes crecieron, los exportadores pudieron influir en los corrodo-

res, e incluso llegar a establecer sus propios corredores especializados, sin hacer uso de los existentes.

Cabe señalar que la búsqueda de la eficiencia en la comercialización puede llevar a favorecer la integración de actividades en algunos agentes económicos; en efecto, los eslabones ineficientes en los canales de comercialización suelen ser dejados de lado, y algunos agentes efectúan por sí mismos las actividades desarrolladas en forma ineficiente, en parte porque por su tamaño están preparados para manejar grandes volúmenes de productos o para lidiar con las exigencias a que dan origen esos volúmenes.

Quizás el principal resultado del presente estudio sea que se ha detectado la interacción recíproca de la cadena de distribución física y las demás cadenas y flujos que componen los canales de comercialización; en efecto, la cadena de distribución física no puede ser concebida como un ente aislado en las exportaciones.

El modelo ayuda a entender una serie de decisiones que son difíciles de comprender si se considera solamente la distribución física, pero el estudio de materias específicas de ésta no significa necesariamente un análisis exhaustivo de los canales de comercialización de los corredores de comercio internacional y del resto del entorno.



## Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIODICAS

#### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

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

Los precios de suscripción anual vigentes para 1993 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1993-1994) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

#### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.

#### Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.

1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.		
1991, vol. II	602 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

#### Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1987,	714 pp.
1981,	727 pp.	1988,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1989,	770 pp.
1984,	761 pp.	1990,	782 pp.
1985,	792 pp.	1991,	856 pp.
1986,	782 pp.	1992,	868 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

#### Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.

- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debtburden*, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 *Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean*, 1992, 279 pp.
- 28 *A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956*, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.

- 31 *Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment*, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 *Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity*, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.

#### SERIES MONOGRAFICAS

##### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.

- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saleh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martin, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.

- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 ***Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe***, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

#### Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por Nº 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.

- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17- *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.

#### Estudios e informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.

- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.

- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 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 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en centroamérica*, 1993, 78 pp.

#### **Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.

# EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Jorge Cambiaso, Benjamín Contreras, Carlos Márquez, Lucía Segovia, John Scott, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (†), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P. Subdirector: Rodolfo de la Torre  
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LX (2)

México, Abril-Junio de 1993

Núm. 238

## ARTÍCULOS

- |  |   |
|--|---|
| <b>Rodrigo Parot</b>                           | <i>Un modelo de formación de precios: Inflación monetaria e inercial</i>  |
| <b>Felipe Larraín y Rodrigo Vergara</b>        | <i>Inversión y ajuste macroeconómico: El caso del Este de Asia</i>  |
| <b>Leslie Young y José Romero</b>              | <i>Crecimiento constante y transición en un modelo dinámico dual del Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte</i>          |
| <b>Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen</b>   | <i>Mercados de trabajo, migración y bienestar: La agricultura en el Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos</i> |
| <b>Ricardo Martner F. y Daniel Titelman K.</b> | <i>Un análisis de cointegración de las funciones de demanda de dinero: El caso de Chile</i>   |

## DOCUMENTOS:

*Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1992*

Precio de suscripción por un año, 1993  
La suscripción en México cuesta \$90 000; N\$90.00

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal	\$30.00	\$42.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	\$42.00	\$120.00

ISSN 0046-001X

## Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Alfredo Monza (Director),  
Ricardo Carciofi, Daniel Chudnovsky,  
Liliana De Riz, Raúl Fiorentino, José Nun,  
Luis Alberto Romero, Getulio E. Steinbach  
(Secretario de Redacción).

Vol. 33      Abril-junio 1993      Nº 129

ROBERTO BOUZAS: ¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90.

EDWARD J. AMADEO: Restricciones institucionales a la política económica: negociación salarial y estabilización en el Brasil.

MARTIN PUCHET ANYUL: La economía durante los '80: notas para un debate sobre sus cambios analíticos y profesionales.

ANIBAL ARCONDO: Mortalidad general, mortalidad epidémica y comportamiento de la población de Córdoba durante el siglo XVIII.

MICHELE SNOECK, JUDITH SUTZ y ANDREA VIGORITO: Tecnología de punta en un pequeño país subdesarrollado: la industria electrónica en el Uruguay.

### COMUNICACIONES

TORCUATO S. DI TELLA: La Unión Obrera Textil, 1930-1945.

### CRITICA DE LIBROS

### INFORMACION DE BIBLIOTECA

- Catálogo Permanente de Publicaciones de Centros de Investigación en Ciencias Sociales de la Argentina, Nº 8.
- Reseñas Bibliográficas.
- Publicaciones Recibidas.
- Convocatoria al III Concurso Anual Latinoamericano de Ensayos de Crítica Bibliográfica.

**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 60; Resto de América, U\$S 62; Europa, Asia, África y Oceanía, U\$S 65. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



**Instituto de Desarrollo Económico y Social**

Arroz 2838 • Tel. 804-4949 • 1425 Buenos Aires • Argentina  
Teléfono: 804-4949 • Fax: (541) 804-5856

## realidad económica 116

Revista de economía editada por  
el Instituto Argentino para el  
Desarrollo Económico  
16 de mayo al 30 de junio de 1993

### *Coyuntura*

ARGENTINA 1993: ESTABILIDAD ECONOMICA,  
DEMOCRACIA Y ESTADO-NACION  
Néstor Lavergne

### *Pulso financiero*

LA BANCA COOPERATIVA EN PERIODOS  
DE AJUSTE  
Jacobo Laks

### *Experiencias*

PARTICIPACION DEMOCRATICA  
Juan Carlos Junio

### *Privatizaciones I*

PRIVATIZACIONES Y EXTRANJERIZACION  
DE LA ECONOMIA ARGENTINA  
Miguel Alberto Sánchez

### *Privatizaciones II*

LA POLITICA DE PRIVATIZACIONES  
EN LA ARGENTINA. Consideraciones  
a partir del caso Aerolíneas.  
Mabel Thwaites Rey

### *Privatizaciones III*

PRIVATIZACIONES Y REESTRUCTURACION  
ECONOMICA EN AMERICA LATINA  
Naúm Minsburg

### *Doctrinas económicas*

EPISTEMOLOGIA ECONOMICA Y  
CRISIS DE LOS SISTEMAS  
Rodolfo Bledel

### *Polémica*

PLAN CLINTON: SOBRE CAMBIOS  
Y CONTINUIDADES  
Mauricio Tenewicki

### *Tecnología*

TECNOLOGIA E INNOVACIONES  
TECNOLOGICAS. Algunas acotaciones.  
Adolfo Dorfman

### *Documento*

CRITICAS DEL JAPON AL AJUSTE ESTRUCTURAL  
DEL BANCO MUNDIAL

Suscripción vía aérea 1 año  
América:

U\$S 100 - Otros países: U\$S 120.

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4º - 1086  
Buenos Aires, Argentina  
Tel. y fax: 381-7380/9337

# CUADERNOS DE ECONOMIA

Año 30

Abril 1993

Nº 89

## SUMARIO

DESEMPEÑO FINANCIERO DE LAS CARTERAS DE RENTA FIJA DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN CHILE. ¿HA TENIDO DESVENTAJAS SER GRANDES?  
*Eduardo Walker*

DESEMPEÑO FINANCIERO DE LAS CARTERAS ACCIONARIAS DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN CHILE. ¿HA TENIDO DESVENTAJAS SER GRANDES?  
*Eduardo Walker*

LOS COSTOS DE DESPIDO: EL EFECTO DE LAS INDEMNIZACIONES POR AÑOS DE SERVICIO  
*Fernando Coloma, Viviana Fernández*

DETERMINANTES DEL SALARIO DE LOS EGRESADOS DE LA ENSEÑANZA MEDIA TÉCNICO PROFESIONAL EN CHILE  
*Carlos Cáceres, Eugenio Bobenrieth*

DETERMINANTES DEL PRECIO DE MERCADO DE LOS TERRENOS EN EL ÁREA URBANA DE SANTIAGO: COMENTARIO  
*Héctor Gutiérrez, Dieter Wunder*

INSTITUTO DE ECONOMIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA  
DE CHILE

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 1992  
(CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	6.500
América Latina	US\$	38 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	46 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	2.500
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  
Casilla 274 V  
Correo 21 Santiago  
CHILE  
Fax 56-2-5521310

# CONTRIBUCIONES

## 1/93

Editor  
Konrad-Adenauer-Stiftung  
Asociación Civil  
Centro Interdisciplinario de  
Estudios sobre el Desarrollo  
Latinoamericano

Consejo de Redacción  
Carlota Jackisch  
Hermann Schneider  
Laura Villarruel

Secretaría de Redacción  
Laura Villarruel

Director  
Hermann Schneider

Año X - Nº 1 (37)

Enero-marzo, 1993

### • Editorial

#### • Temas

Paul Klemmer: *Concientización ambiental y política ambiental en Alemania*

Alberto Morán: *Campos de acción para profundizar la conciencia ambiental en Argentina*

Erick Roth: *Bolivia: Métodos para profundizar los instrumentos y la conciencia ambiental*

Ernst R. Hajek: *La conciencia ambiental en Chile*

Rocío Bastidas Granizo: *La conciencia ambiental en el Ecuador*

Gabriel Quadri de la Torre: *Consideraciones sobre medio ambiente y actores sociales en México*

Rosa Meza Moyano: *La conciencia ambiental en el Perú*

Claudia Chávez de Capraro, José Luis Colmenares: *El desarrollo de la conciencia social-ambiental en Venezuela*

Eloísa Trélez Solís, César A. Quiroz Peralta: *La conciencia ambiental y la calidad de vida en los países del convenio Andrés Bello*

#### • Ensayos

Ulrich Karpen: *La importancia del marco jurídico para el desarrollo democrático*

Alberto Spota: *El nivel actual del Estado de Derecho en América Latina*

#### • Documentos, comentarios y hechos

*Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*

Vicente Gonzalo Massot: *Max Weber y su sombra. La polémica sobre la religión y el capitalismo*, por Enrique Aguilar

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el  
Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Redacción Administración: CIEDLA,  
Leandro N. Alem 690 - 20º Piso. 1001 Buenos Aires,  
República Argentina, Teléfono (00541) 313-3522  
Fax (00541) 311-2902

# ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 50 - Otoño 1993

Friedrich A. von Hayek	<i>La competencia como proceso de descubrimiento</i>
Arturo Fontaine Talavera	<i>Friedrich A. von Hayek</i>
Oscar Godoy Arcaya	<i>Hayek: Libertad y naturaleza</i>
Gabriel J. Zanotti	<i>Hayek y la filosofía cristiana</i>
Ezequiel Gallo	<i>Hayek y la investigación histórica: Algunas reflexiones</i>
Chandran Kukathas	<i>El liberalismo, el nacionalismo y el federalismo en los escritos de Hayek</i>
John Gray	<i>Hayek: El orden espontáneo en las sociedades post comunistas en transición</i>
Vitaly Naishul	<i>Liberalismo, derechos y reformas económicas en Rusia</i>
Monseñor George Pell	<i>Rerum novarum: Cien años después</i>
Monseñor Jorge M. Mejía	<i>Ética y economía de empresa</i>
Michael Novak	<i>Juan Pablo II: Una nueva ética de la empresa</i>
Juan Andrés Fontaine	<i>Transición económica y política en Chile (1970-1990)</i>
Juan Carlos Méndez	<i>Análisis de las fuentes de financiamiento de Codelco</i>
Jorge Edwards	<i>El otro Occidente</i>

## DOCUMENTOS

Oscar Godoy

Antología de *La Política* de Aristóteles  
Índice por temas y autores de *Estudios Públicos* (Nº 1-50)

	Suscripciones	
Anual	\$ 4.000	(IVA incl.)
Estudiantes	\$ 2.000	(IVA incl.)
Bianual	\$ 6.000	(IVA incl.)

## EN VENTA EN LAS MEJORES LIBRERIAS

Centro de Estudios Públicos  
Monseñor Sótero Sanz 175, Fono 231 5324 - Fax 231 0853  
Santiago, Chile

# integración latinoamericana

revista mensual  
del intal

Instituto para la Integración de  
América Latina (INTAL).  
Esmeralda 130, 1035 Buenos Aires,  
República Argentina

Diciembre 1992

Año 17, Nº 185

• Director a.l.: José María Puppo. • Comité Editorial Asesor: Eudes Bezerra Galvão, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano. • Edición-coordinación: Clara Ginzburg.

• Editorial: - Integración: un escenario multidimensional • Estudios: - La dimensión institucional en la integración latinoamericana, por Juan Mario Vacchino. - Reflexiones sobre la integración centroamericana en la década de 1990, por Rómulo Caballeros. - Procesos de integración e identidad cultural en el Caribe, por Pablo A. Maríñez. - Solución de conflictos en un sistema de integración: los casos del MERCOSUR y la CEE, por Florencia González. - Algunos aspectos críticos del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Nueva Palmira), por Arturo Octavio Ravina • Comentarios: - El Protocolo de Brasilia, por Carlos Zeballos. • Información América Latina: - ALADI. - Grupo de Río. - MERCOSUR. - Mercado Común Centroamericano. - Organismos. - Asociaciones. - Países. - Noticias Breves. - Publicaciones. • Actividades del Intal: - Publicaciones del INTAL. • Documentación: - VI Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política-Grupo de Río: Declaración de Buenos Aires de los señores jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río. - MERCOSUR: III Reunión del Consejo del Mercado Común: Comunicado Presidencial Conjunto. - I Conferencia Ministerial de los Países del Istmo Centroamericano y de la Comunidad del Caribe: Comunicado Conjunto. - Argentina-Paraguay: Declaración Conjunta Presidencial. Acuerdo Especial de Cooperación Científica y Técnica en el Ambito Agropecuario entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República del Paraguay. Acuerdos de Cooperación entre el Instituto del Servicio Exterior de la Nación de la República Argentina y la Academia Diplomática y Consular de la República del Paraguay. Protocolo Adicional sobre Reconocimiento de Estudios entre la República Argentina y la República del Paraguay. Convenio sobre habilitación de pasos fronterizos entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República del Paraguay. Convenio entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República del Paraguay en materia de salud fronteriza.

# Revista Paraguaya de Sociología **84**

PUBLICACION DE CIENCIAS SOCIALES  
PARA AMERICA LATINA  
CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

Año 29 - Nº 84

Mayo - Agosto 1992

## ARTICULOS

- De la publicación oral a la publicación impresa. Estrategias para desarrollar la producción intelectual en la Universidad. *Gonzalo Cataño*
- América Latina: ambiente y territorio en el cambio de modelo. *Antonio Daher/Guillermo Gisse*
- Venezuela: El inicio de una nueva coyuntura política. *Mario Peralta/Bernardo Malaver*
- Los empresarios, la apertura y los procesos de integración regional: contradicciones y estrategias. El caso de Uruguay en el Mercosur. *Luis Stolovich*
- Notas sobre estilos de desarrollo: Origen, naturaleza y esquema conceptual. *Anibal Pinto S. C.*
- Cambios en la fuerza de trabajo y conflicto social en el agro ecuatoriano. *Luciano Martínez V.*
- Cuestión agraria y campesina en Bolivia. *Daniilo Paz Ballivián*
- La democracia y la metáfora del buen gobierno. *Edelberto Torres-Rivas*
- Nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en los procesos de reestructuración en América Latina. *Carlos A. de Mattos*
- Correlación y correspondencia en la acción social. *Raúl Augusto Hernández*

**Documentación Paraguaya.**  
**Reseñas bibliográficas.**

**Pedidos a:**  
Eligio Ayala 973  
Tel. 443-734/440-885  
Fax 447-128  
Casilla de Correo 2157  
Asunción - Paraguay

revista Nº 11 febrero 1993

# FINANZAS PUBLICAS

*El Estado Privatizador:  
Las Condiciones y los Riesgos*  
Reynaldo Susano Lucero

*Los Bancos y el Franchising*  
Alfonso Gastañaduy Benel

*Una Nueva Banca de Desarrollo Para  
Un Nuevo Modelo de  
Crecimiento de América Latina*  
Rommel Acevedo F. de P.

*El Uso del Comercio Compensado  
Como Pago de la Deuda*  
Rubén Berríos

*Revisión de las Principales  
Políticas Globales de Comercio Exterior*  
Percy Correa

*Neoproteccionismo y Megaeconomía*  
Alejandro Indacochea Cáceda

*La Inversión Bursátil:  
Evolución y Perspectivas*  
Julio César de la Rocha Corzo

*Recent Developments in Econometrics:  
an Historical Account*  
J. J. Thomas



*FINANZAS PUBLICAS* es una publicación del  
Programa de Post-Grado de la Facultad de Economía,  
UNIVERSIDAD DE LIMA, Perú.  
Informes y suscripciones: Univ. de Lima,  
Av. Javier Prado s/n, Monterrico. Pabellón B, primer piso.  
Telfs. 376767 anexo 2114 y 379291. Fax 378066.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销商均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций. Секция по продаже изданий. Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas -- DC-2-866  
Nueva York, N.Y., 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile

