REVISTA de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

AGOSTO 1995

56

NACIONES UNIDAS

NACIONES UNIDAS

C E P A L

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

GERT ROSENTHAL
Secretario Ejecutivo

OSCAR ALTIMIR
Secretario Ejecutivo
Adjunto

REVISTA de la CEPAL

NUMERO 56

AGOSTO 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico

NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos

...	Tres puntos indican que los datos faltan o no constan por separado.
—	La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
	Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
-	Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
.	El punto se usa para separar los decimales.
/	La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 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.

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

LC/G. 1874-P — Agosto 1995

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 – 0257 / ISBN 92-1-321419-7

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.

Copyright © Naciones Unidas 1995
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

SUMARIO

Democracia y desarrollo 7
Fernando H. Cardoso

¿Es posible crecer con equidad? 13
Joseph Ramos

Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico 25
José María Fanelli y Roberto Frenkel

Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina 43
Andras Uthoff

Tendencias económicas en China: significado para el comercio con América Latina y el Caribe 59
Mikio Kuwayama

El intercambio económico entre América Latina y las economías dinámicas de Asia 83
Ronald Sprout

La relación económica entre la América Latina y la Unión Europea 97
Roberto Smith Perera

Nuevas implicaciones de las reglas de origen 111
Eduardo Gitli

Globalización y reestructuración energética en América Latina 125
Fernando Sánchez Albavera

El caleidoscopio de la competitividad 137
Geraldo Müller

La privatización de los servicios públicos del agua 149
Miguel Solanes

¿Cuánto se puede gastar en educación? 163
Guillermo Labarca

Mujeres y migrantes: desigualdades en el mercado laboral de Santiago de Chile 179
Ivonne Szasz

Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL 191

Democracia y desarrollo

Discurso del Presidente de la República Federativa del Brasil, señor Fernando Henrique Cardoso, en su visita a la Sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 3 de marzo de 1995.

Quiero, en primer lugar, agradecer el cariño que he recibido en todos los lugares de Chile en que he estado. Sin embargo, para mí la CEPAL tiene algo especial. Soy una persona de costumbres quizá un poco conservadoras. No tanto el pensamiento, como cree Enzo Faletto...

Siempre que puedo, cuando estoy en Francia, voy a Chartres. Es una catedral, un monumento, toda una historia. Contemplarla es un placer estético. Tal vez más que eso; quizá una peregrinación, quién sabe... Tiene algo de místico que siempre permanece con nosotros. Pero mi visita también es un gesto simbólico, de vinculación con la cultura. Del mismo modo, cada vez que vengo a Chile visito otra catedral. Y aquí estoy, en la CEPAL, donde muchos pontificaron. Pero hay dos personas que siempre menciono y que hoy nuevamente quiero mencionar. Una de ellas es Raúl Prebisch, que da nombre a esta sala y que ha sido fuente de inspiración para todos.

Recuerdo muy bien cuando llegué a Chile. La CEPAL no era tan bonita como lo es actualmente. Todavía estaba en el edificio de Providencia, en la esquina con Infante. Había problemas de espacio, como es habitual. Yo no tenía dónde instalarme de un modo razonablemente aceptable, así que me puse a trabajar en el despacho de la secretaria de Prebisch. Como en aquella época Prebisch estaba casi siempre en los Estados Unidos, en el BID, yo me daba el lujo, en su ausencia, de ocupar el despacho de su secretaria, pero usaba su oficina para recibir a los amigos que llegaban de Brasil. A ellos les causaba gran impresión y se preguntaban cómo alguien como yo, que no era nada, podía disponer de salones tan grandes... Pero estaba en esos salones también para inspirarme, porque Prebisch fue el maestro de todos nosotros, y aún sigue siéndolo.

La otra persona es José Medina Echavarría, con quien trabajé tan de cerca. Fue quien tuvo la inmensa paciencia de leer mis manuscritos y los de Enzo Faletto del libro sobre desarrollo y dependencia en América Latina, o dependencia y desarrollo, ya no me acuerdo exactamente del título, tantos son los libros y tan largo el tiempo. Don José los leía, pacientemente, para corregir un español que, cuando de mí se trataba, era pésimo.

Todo pasaba por Weinberg, que era revisor, y aun así don José leía y mejoraba el texto. Creo que nunca estuvo muy convencido de las tesis, pero las respetaba. El seguía una inspiración weberiana: más que yo, que ya adoptaba algo de Weber. Y miraba todo aquello como quien se pregunta: ¿qué será eso de América Latina? En verdad, tal vez por su historia personal, don José era un poco un inspirador de los análisis que hacíamos. Don José era español, pero había estado en Puerto Rico, y después vivió en México.

Don José, entonces, estaba aquí en Chile. Sabía de todo. Había escrito libros importantes y continuó escribiendo mientras estábamos aquí y posteriormente. Creo que siempre nos miraba, aquí en la CEPAL, en América Latina, a los intelectuales, a los problemas, con la sensación de algo que era muy cercano y muy diferente a la vez. Era casi Europa pero no era Europa. Era casi España pero no era España. Esa fue un poco la temática que desarrollamos y que después, mucho después, se transformó en el Frankenstein de la temática de la dependencia.

En el fondo, lo que queríamos destacar era eso: una búsqueda de identidad que don José tenía como europeo. El nos miraba y en el fondo se preguntaba si algún día tendríamos identidad propia o si siempre haríamos una imitación. La respuesta no era fácil y no lo es hasta el día de hoy. Ese era nuestro horizonte: agónico, existencial, casi hamletiano. Es dramático cómo algunos viven en América Latina como extranjeros, en relación con su propio modo de ser y su entorno. Antes pensaban en Europa; hoy piensan en los Estados Unidos; mañana en Japón, quién sabe. Pero hay otros que viven con más realismo. Aceptan lo que somos y lo que no somos. Son dialécticos, y yo también lo soy.

Nadie desarrolló mejor este asunto, este tema, que la CEPAL. Nunca, en nuestro continente, se produjo un pensamiento que fuese una respuesta mejor construida, con mayor seriedad, a esa cuestión: cómo seremos, en definitiva; cómo formaremos una nación, un Estado; cómo será la relación con el mundo.

La CEPAL ha trabajado en ello todo el tiempo y aún persigue una respuesta. Lo poco que pudimos hacer, en el plano personal, mientras estuve aquí, fue, como señaló Gert Rosenthal, aportar algo en la dimensión política a la temática de la CEPAL. Quién sabe si algo en la dimensión social, uno u otro punto de importancia. No obstante, las grandes líneas ya estaban trazadas por la teoría centro-periferia. Allí estaba todo. El resto serían matices, algo menos mecánico. Tal vez la periferia tenga también vida propia. Tal vez las ataduras que la sujetan sean también ataduras que permiten algún crecimiento, quizá mañana una identidad tan fuerte que nos permita superar una situación de estancamiento, tantas veces presentada como una situación sin salida y, de repente, descubrimos caminos y salidas, y seguimos recorriendo ese camino.

Hoy debo ocuparme de otras cuestiones. Todo lo que tenga relación con Brasil. En primer lugar, la cuestión política. La gran hazaña, creo que no sólo de Brasil sino de muchos de nuestros países y nuestros pueblos, de mantener un proceso de crecimiento, de llevar adelante la democracia en situaciones de tanta desigualdad, de tanta pobreza concentrada. Mantener la democracia, atendiendo a las crecientes demandas que la propia democracia hace aflorar, constituye el gran desafío. Y creo que es una hazaña que tiene un plazo determinado para cumplirse.

Esta mañana, antes de venir a la CEPAL, fuimos a La Florida, un barrio, una comuna de Santiago. En las Lomas de La Florida, la comunidad, frente a los Presidentes de Chile y de Brasil, planteaba sus demandas. Querían más, y estábamos allí para celebrar algunas conquistas sociales. Querían más, y tenían razón de querer más; se trata de algo que casi no tiene fin.

Si ese cuadro es difícil en Chile, en Brasil es aún mucho más complejo, porque son muchos millones los que necesitan asistencia, y a veces nos vemos obligados, para dar consecuencia a nuestras acciones, a decir que no a pedidos más que justos. Porque si digo que sí ahora, sin poder cumplirlo, mañana me veré obligado a decir que no. Y será un no absoluto, porque no habrá nada más. De manera que es mejor decir que no ahora, para tal vez mañana poder decir que sí, de manera consecuente. Es muy difícil mantener la fe en la democracia en esas circunstancias.

Estamos avanzando en América Latina. Quizá sea esa la herencia que podremos legar a otros países del mundo, tal vez hasta a Asia, tan flamante en su desarrollo. Aquí sí alcanzamos la democracia. No solamente en el sentido institucional, que es importante, sino en el sentido social. Tenemos libertad. Aún no tenemos democracia en lo que respecta a canales institucionales y mecanismos para satisfacer las demandas. Pero la libertad existe. Fue duro conseguirla. Tenemos la libertad y estamos comenzando a tener instituciones que permitan la participación, que puedan asegurar una democracia. Este es un punto importante, según creo, y continúa siéndolo. Por cierto, también me tocó, por las circunstancias de la vida, una coyuntura en Brasil en que había una preocupación adicional: una inflación que nos dejaba extenuados.

Cuando llegué al Ministerio de Hacienda, la inflación bordeaba el 20%. Cuando salí, la dejé en casi 35%, y aun así, el pueblo me aplaudía en las calles. ¿Cómo es posible? Algo debe de estar ocurriendo. ¿Por qué fue así? Porque les dije la verdad. Aparecí en televisión muchas veces. Porque cuando se analiza la situación, y se explica a la ciudadanía la razón de esta o de aquella medida, se trabaja con el valor que atribuimos a la democracia. No se conseguirá superar la dificultad económica con diseños de un tecnócrata, una ecuación cualquiera que se escriba en un pedazo de papel y después se imponga a las personas. Es preciso explicarles. Aun cuando la inflación subía, yo explicaba y pedía que tuvieran confianza, que la inflación iba a bajar, y les decía cómo iba a ocurrir eso.

Pues bien, tuve que llevar a cabo un programa de estabilización. Por suerte no soy economista, porque es muy difícil hacer un programa de estabilización y, como los economistas saben mucho, a veces eso les resta audacia para hacer lo que parece imposible, y es esencial hacer casi lo imposible para lograr, en un momento dado, vencer las dificultades. No es tarea para una persona. La verdad es que el pueblo entendió, y no lo digo por demagogia. El pueblo entendió que la inflación perjudicaba sus intereses, y lo más peculiar de la situación brasileña es que la inflación no perjudicaba los intereses de las empresas, porque todo estaba indexado.

Sin embargo, una inflación previsible es igual a una no inflación para quien puede manejarla, pero no es igual a una no inflación para quien recibe su salario y, a fin de mes, ya no tiene dinero, porque éste se fue, desapareció en el torbellino de una inflación que sube, sube y sube y nunca se detiene.

Es en esos momentos en que hay que tener confianza en la democracia. Vale decir, que se puede explicar, que las personas van a entender si se explica con claridad. Hay que tener confianza en la posibilidad de superar los obstáculos, y hay que creer que la estabilización pasa a tener sentido cuando el pueblo percibe que es positivo frenar la inflación, por su propio bienestar. Según los últimos

cálculos del Ministerio de Hacienda, en Brasil, con la estabilización entre 12 000 y 15 000 millones de dólares pasaron a las manos del pueblo, de los consumidores. Pero para los de más bajos ingresos, porque los demás ya tenían todo indexado, ya estaban defendidos. Pasaron a las manos de los que no tenían cómo defenderse.

La oposición a una política de estabilización desaparece si el proceso no se hace sólo con los ojos puestos en ciertas teorías abstractas que no tienen mucho que ver con la realidad cotidiana de las personas. Es preciso tener coraje para no entregarse a la teoría y no intentar imponer una visión que, por más bonita que sea desde el punto de vista intelectual, no tiene mucho que ver con el sentido común. Eso exige valor de parte del equipo económico, de quien toma las decisiones, y capacidad para decir lo que se va a hacer, y cumplir la promesa.

Creo que esto coincide con lo que dijo Gert Rosenthal hace poco: la vida política y la vida intelectual, tomadas seriamente, tienen puntos de convergencia. Nadie puede tomar decisiones serias en política si no tiene la capacidad intelectual para entender el porqué, y si no tiene la convicción de que está obrando correctamente. Puede incluso estar equivocado, pero dentro de su alma tiene que creer en lo que está haciendo y jugarse por entero. Cuando alguien se juega por entero por algo, ya no está más en la academia, está en el dominio de la vida.

Muchos en América Latina nos estamos jugando por entero, en cuerpo y alma. Aquí en Chile y en muchos otros países. Ahora tenemos un momento, otra vez complejo, bien delicado, que no se limita a América Latina. Es general. Ayer, en Valparaíso, donde me sentí más que honrado, conmovido, por la forma en que fui recibido por senadores y diputados, dije que las instituciones de Bretton Woods ya no son suficientes para hacer frente a los desafíos contemporáneos. Esas instituciones datan de antes del computador. Ya todo cambió. Hoy es posible una forma de especulación masiva, porque hay mucho más dinero que no obedece a ningún mando, sea de un país o de un banco central, que dinero bajo control. De manera que tenemos que enfrentar este problema. Nuevamente, se trata de una cuestión política y, creo, de un desafío para la CEPAL.

No tengo ya disponibilidad de tiempo intelectual para dedicarme a este tipo de desafíos, pero es una oportunidad para que una institución como la CEPAL nuevamente señale cuál es el rumbo que se ha de tomar. Una oportunidad de no dejarnos perdidos, haciendo copias de modelos de aquí y de allá. Y si alguien quiere decirlo, pues bien, que diga que aquí hay un problema, que es un problema político, que exige decisión y que no se trata de la decisión de los países en desarrollo, sino de los más ricos. Ellos tienen que decir lo que quieren hacer con el mundo que crearon –son otros Frankenstein– y que no saben cómo controlar. Ni nosotros, ni los mexicanos quizá sepamos cómo controlarlo. Por eso es preciso frenar ciertos procesos que comienzan a corroer el sistema económico internacional.

Creo que llegó la hora de que instituciones como las Naciones Unidas tomen en serio esta cuestión. Ahora que se conmemoran los 50 años de las Naciones Unidas, que no se discuta sólo quién va a pertenecer al Consejo de Seguridad para actuar como policía del mundo, tarea, por otra parte, que es necesaria. Pero es fundamental, también, que se examinen las reformas de las instituciones pertinentes para asegurar la continuidad del sistema de intercambio comercial, del sistema de financiamiento, de la disponibilidad de liquidez en los sistemas financieros internacionales.

¿Cómo se hará eso? Permítanme un testimonio: como Ministro de Hacienda intenté conseguir que el Fondo Monetario Internacional otorgara un crédito contingente de unos "miserables" dos mil millones de dólares. No lo conseguí y, por suerte, por verdadera suerte, no tuvimos necesidad de la aprobación del Fondo para hacer lo que teníamos que hacer. Y no lo conseguí porque algunos técnicos

de segundo nivel creían que no había condiciones políticas en Brasil. A lo cual repliqué: ¿y qué saben ustedes de eso? ¡Por el amor de Dios, un poco menos de arrogancia! Porque miraban, como aún miran, a las economías en desarrollo con anteojos. Les falta un poco más de dimensión política, de dimensión de la democracia que mencioné aquí, de dimensión del valor, de la fe que, en determinado momento, tiene la sociedad. La autoestima, la capacidad para recuperarse. Todo eso cuenta. No para ellos, por cierto. Para ellos lo que vale son unas cuentitas, no siempre muy exactas. Consideran sólo el déficit operacional, el déficit de esto o de aquéllo. Pero, ¿con qué base, con qué tipo de información se hacen esas cuentas y cuántas hipótesis existen que las respalden? ¡Por Dios, cuántos errores!

Llegó el momento de decir, con claridad y en voz alta, que vamos a tener instituciones. Internacionales, sí, con capacidad de decir que no. Pero decir que no sobre la base de criterios un poco más amplios. Que no sean tan sólo hipótesis y teorías, que muchas veces son meros prejuicios. No son ni hipótesis ni teorías.

Creo que éste es un gran momento para el pensamiento de esta casa. El desafío está planteado. El mundo concentró también el saber. No concentró sólo las riquezas. También el saber está concentrado, y está concentrado internacionalmente. Los que saben, saben mucho, pero tal vez estén muy encerrados en sus trincheras, sin darse cuenta de que hay cosas nuevas.

Entonces, es preciso buscar lo nuevo en las instituciones. Que las catedrales sigan siendo catedrales. Que uno pueda seguir yendo a Chartres. Chartres continúa siendo una gran catedral. A veces no hay misa, aunque después viene el padre. Aquí es igual. Aquí hay muchos padres. Hay hasta cardenales. Tal vez no tengamos un papa, pero hay quien conozca el estado actual de las cosas. Este es el gran momento.

Si me permiten decirlo, no sé la respuesta. Ni podría yo, un pobre presidente de un país con tantas dificultades, tener la pretensión de darles la respuesta. Lo que sí tengo son dudas. Preocupaciones. También angustias. Y vengo a esta casa, que tiene tanta fuerza, para pedir que se renueve una vez más y ayude al mundo a entender que vivimos en una nueva era. Una era que tiene muchas posibilidades pero que, si no adecuamos las instituciones a esas posibilidades, aunque no dejen de existir, se atrasarán. Y no hay razón para que así sea. No hay razón porque ni siquiera existe ya el fantasma de la guerra, de la gran guerra. Ya ni siquiera existe la polarización ideológica. Entonces, ¿por qué no? ¿Por qué no dar ese paso, por qué no abrir el juego, de una forma más clara, y ver que, realmente, el mundo debe reconstruirse? Nuestros pueblos merecen más que eso. Merecen que seamos capaces de ejercer un liderazgo que permita efectivamente avanzar con los procesos de la democracia y el crecimiento, de mayor igualdad y justicia social.

Así pues, vengo a esta casa para pedirles, en nombre de todos los brasileños –si es que puedo, un poco demagógicamente, decirlo, pero por último tuve muchos votos–, que nos ayuden, y creo que pueden hacerlo. Que piensen, con libertad, y no se callen. Hagan como Prebisch hizo en su época. Hablen en voz alta. Si es necesario, griten. Yo estaré en el salón presidencial para aplaudirlos, y tendré mucho placer en hacerlo.

(Traducido del portugués).

¿Es posible crecer *con equidad?*

Joseph Ramos

Director,
División de Desarrollo
Productivo y Empresarial,
CEPAL

El artículo presenta el tema en el contexto del debate teórico y empírico, iniciado por Kuznets, respecto a la posibilidad de lograr un crecimiento con equidad. Concluye que no hay un conflicto ineludible entre estas dos metas, siempre que la política económica potencie las áreas de complementariedad entre crecimiento y equidad. Rechaza los enfoques que presuponen un conflicto insuperable entre ambas metas: tanto la teoría del "chorreo"(que acepta el conflicto con estoicismo, y propone esperar todo el tiempo que se requiera) como el enfoque "paralelo" (que está dispuesto a sacrificar el crecimiento en pos de la equidad, asignándole a la política social el papel de corregir los peores efectos distributivos de la politica económica). Aboga por un enfoque "integrado", en que la política económica incorpore consideraciones distributivas y la social consideraciones de eficiencia, y ambas potencien las áreas de complementariedad entre crecimiento y equidad. Señala cuatro áreas de complementariedad importante entre ambas metas, tres bastante consensuales (la mantención de los equilibrios macroeconómicos dentro de márgenes tolerables; la inversión en recursos humanos; una política de pleno empleo productivo); y una menos consensual, pero que apoya la CEPAL: la rápida y masiva difusión tecnológica. Por último, el artículo señala las diferencias instrumentales entre los enfoques de la CEPAL y del neoliberalismo en siete áreas concretas de política económica. El enfoque neoliberal privilegia la desregulación y liberalización de los mercados, la neutralidad de los instrumentos y cierta pasividad del Estado. El enfoque de la CEPAL, en cambio, propone acciones selectivas por parte del Estado para llenar los vacíos y fallas más importantes en los mercados de factores. Sin ello, es improbable que la región pueda alcanzar los elevados ritmos de crecimiento económico que la historia muestra que son posibles para países de desarrollo tardío, ni ciertamente que lo haga con equidad.

I

Introducción

Después de casi una década de estancamiento económico y rezago social, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han procurado con ahinco estabilizar y reestructurar sus economías, y han logrado detener la inflación galopante, liberalizar los mercados, reducir la protección excesiva y redefinir los roles del sector público y del privado, reconociendo el papel fundamental de este último en la producción.

Tales reformas, sin embargo, han tenido su costo, y lo que es más grave aún, en la mayoría de los casos éste no se ha compartido equitativamente. El éxito de las reformas dista de estar asegurado, (como lo demuestra, sin ir más allá, la crisis mexicana de 1994-1995) y la propia democracia puede ponerse en riesgo porque muchos de los avances se han logrado a expensas de la población más pobre. Vemos así que el crecimiento con equidad no sólo es imperioso desde el punto de vista ético, sino que también es indispensable desde un punto de vista político. Pero esto plantea una gran interrogante: ¿es técnicamente posible crecer con equidad?

De hecho, en la literatura económica, al menos desde Kuznets, se suele considerar que estos objetivos se contraponen, por lo cual algunos postulan un enfoque secuencial: primero se crece y posteriormente viene la eventual redistribución. Como se ha visto que este efecto tarda demasiado, otros optan por sacrificar algo de crecimiento en pos de una mejor distribución de sus frutos, y asignan a la política social el papel de compensar o corregir los efectos regresivos de algunas políticas económicas. El problema que plantea este segundo enfoque es que esos efectos regresivos son de tal magnitud que ninguna política social realista podría compensarlos.

Afortunadamente, el análisis de las experiencias en la posguerra de muchos países en desarrollo —en especial, pero no exclusivamente, de algunos países asiáticos de industrialización reciente—[1] muestra que el conflicto entre crecimiento y equidad es evitable. Hay importantes áreas de complementariedad, y no sólo de conflicto, entre los objetivos de crecimiento y equidad. La primacía de las primeras depende de las políticas que se apliquen. En efecto, es posible crecer y mejorar la equidad en forma simultánea y no secuencial siempre que se aplique un enfoque integrado que incorpore en la política económica tanto el objetivo de equidad como el de crecimiento, y que la política social otorgue prioridad no sólo a la equidad, sino también a la eficiencia. En tal caso, las políticas económicas y sociales deben centrarse en potenciar los aspectos complementarios entre crecimiento y equidad, y en minimizar los de posible conflicto.

Por cierto, si bien el crecimiento con equidad es posible, no es ni fácil ni automático. Por mucho consenso que haya hoy sobre la importancia para el desarrollo de la economía de mercado y de un sector privado pujante —consenso que comparte la CEPAL— es preciso reconocer que éstas son condiciones necesarias pero no suficientes del crecimiento, y menos aún del crecimiento con equidad. Si lo fuera, el ingreso per cápita de la región no equivaldría a un quinto o un décimo del de los países desarrollados, ni el 40% de su población viviría en la pobreza como lo hace hoy, ya que por lo menos durante los primeros 120 de los 180 años de vida independiente de la región (y durante casi 450 de los 500 años transcurridos desde su colonización), su economía se organizó en torno a la propiedad privada, al sistema de mercado, y a un Estado pequeño y pasivo. Esto nos indica que el crecimiento con equidad exige no sólo una economía de mercado, sino también una vigorosa acción pública para aprovechar al máximo las posibilidades de complementación en pos de ambos objetivos.

□ Este artículo se basa en la obra *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (CEPAL, 1992), cuya redacción este autor coordinó.

[1] Véase por ejemplo Fields, 1991. Al analizar 70 casos de procesos de crecimiento en países en desarrollo en la posguerra, se vio que en la mitad de ellos el crecimiento se dio paralelamente con un deterioro de la distribución del ingreso, lo que coincide con la hipótesis de Kuznets; pero en los demás casos, la distribución del ingreso mejoró o al menos se mantuvo invariable. Por lo tanto, estos dos objetivos no se excluyen mutuamente, como postulan las teorías tradicionales.

II

Areas de complementariedad

Ha comenzado a emerger un consenso en que las principales áreas de complementariedad entre crecimiento y equidad son la mantención de los equilibrios macroeconómicos, en primer término, y en seguida la inversión en recursos humanos, la generación de empleo productivo y la modernización tecnológica.

1. Mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos

La experiencia demuestra que las peores contracciones de los ingresos en términos absolutos, así como sus mayores retrocesos, se han debido tanto a recesiones producidas por ajustes ante déficit insostenibles en cuenta corriente (acompañados por fuertes devaluaciones y caídas en el producto y los salarios reales, como sucedió en la crisis de la deuda en 1982-1983 y la crisis mexicana en 1994-1995); y a recesiones causadas por inflaciones desatadas en las que los salarios reales han caído hasta un 50%, como sucedió en Argentina (1988-1990), Brasil (1990-1991), Bolivia (1982-1984), Nicaragua (1987-1990) y Perú (1988-1989), o a posteriores intentos de estabilización mal diseñados o implementados, como en Chile (1974-1975), Perú (1990-1992) y Venezuela (1989). En efecto, en los casos de inflación desatada los salarios suelen ir a la zaga de los precios, porque las clases humildes tienen menos mecanismos de defensa contra la inflación galopante. Por otra parte, si los posteriores programas de estabilización redundan en una baja de la producción, ya sea porque están mal concebidos o por falta de credibilidad, el nivel de empleo se reduce, a raíz de lo cual bajan tanto los salarios como la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. Por lo tanto, las medidas destinadas a evitar tales desequilibrios favorecen a la vez el crecimiento y la equidad.

2. Inversión en recursos humanos

La inversión en recursos humanos es necesaria para romper el círculo vicioso de la pobreza. Entre otras cosas, permite reducir la tasa de fecundidad de las mujeres pobres, cuyos hijos corren mayor riesgo de ser desnutridos, tienen menores posibilidades de aprovechar la educación que reciben, y como ésta tiende a ser deficiente, suelen terminar realizando trabajos con muy baja productividad, perpetuándose así el círculo vicioso de la pobreza. Para evitar que esto ocurra hay que adoptar medidas que tiendan a reducir la fecundidad efectiva a los niveles deseados por los cónyuges y a los hijos que ellos puedan mantener responsablemente; a eliminar la desnutrición mediante programas de salud maternoinfantil; a continuar ampliando la cobertura del sistema educacional, objetivo que se ha logrado en buena parte de la región, y sobre todo a elevar la calidad de la educación y adecuarla en mayor medida a las necesidades de recursos humanos.

3. Generación de empleo productivo

El desempleo o el trabajo marginalmente productivo (subempleo) no es sólo un problema social, sino también una señal de gran ineficiencia económica, pues supone desaprovechar el potencial productivo de gran parte de los recursos humanos de un país. Además de afectar a los cesantes, el desempleo influye negativamente en los salarios, por lo que también afecta a quienes están empleados. El alto nivel de desempleo y subempleo explica el marcado deterioro de los salarios reales en la región durante los años ochenta, cuya caída en general fue más acentuada que la del producto per cápita y de la productividad. No es sorprendente, entonces, que los frutos del progreso no alcancen a las grandes mayorías y que se concentren en las manos de unos pocos.

Por tal motivo, la CEPAL considera que el logro del pleno empleo es un excelente ejemplo de la posibilidad de crecer con equidad. Pero no se trata de cualquier tipo de pleno empleo, sino de empleo cabalmente productivo. En efecto, si bastara cualquier trabajo para asegurar el pleno empleo hasta el año 2000, se podría simplemente prohibir el transporte de carga en vehículos; pero el empleo resultante, como es obvio, no sería cabalmente productivo. No basta, por lo tanto, con aplicar políticas de emergencia que generen empleo transitorio o de escasa productividad, sino que también es necesario estructurar la política económica en general en torno a la generación de empleo productivo con medidas específicas como las mecionadas más adelante (especialmente en el apartado 2, acápites a, b y c de la sección III).

4. Modernización tecnológica

La CEPAL postula que el mejoramiento de la competitividad internacional debe basarse en un constante aumento de la productividad por medio de la modernización tecnológica. Por lo tanto, rechaza la competitividad basada en salarios bajos o el deterioro del medio ambiente y que arroja beneficios una sola vez, por considerarla seudocompetitividad o competitividad espuria. Un ejemplo clásico es el del imperio español, que pese a su acceso a las riquezas naturales del nuevo mundo, quedó muy a la zaga del imperio británico, cuyo progreso se basó en un avance tecnológico sistemático.

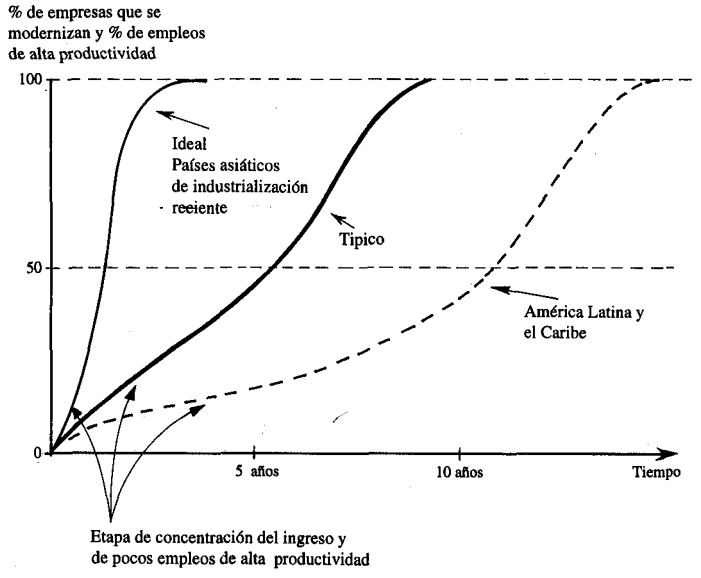
A nuestro juicio, la existencia de un porcentaje tan alto de pobres en la región (40%) se debe en gran medida a que son muchos los trabajadores que laboran en empresas con equipos insuficientes y anticuados, por lo que su productividad es muy limitada y sus salarios muy bajos. Esta situación perdurará mientras la productividad de la empresa típica de la región siga siendo un tercio o la mitad de la productividad de la empresa típica de los países desarrollados, incluso si se toman en cuenta las diferencias en la escasez relativa de los factores. La generación de empleos cabalmente productivos implica, pues, una aceleración del proceso de difusión tecnológica.

A primera vista se podría pensar que hay un conflicto entre el avance tecnológico y el empleo, pero éste es sólo aparente. Hay muchos adelantos técnicos que permiten ahorrar mano de obra y que junto con reducir el empleo de baja productividad elevan el de alta productividad. Además, los avances tecnológicos más importantes no sólo disminuyen la demanda de mano de obra poco calificada, sino que por lo general también permiten ahorrar capital, que es el factor más escaso. Por ejemplo, las actuales calculadoras de bolsillo, que valen diez dólares, efectúan las mismas operaciones que las calculadoras electromecánicas de 20 años atrás, cuyo costo excedía los 200 dólares, y las hacen en mucho menos tiempo. El ahorro de capital que esto supone permite generar empleo productivo en éste y otros rubros. Ejemplos similares abundan no sólo en la informática, sino también en las comunicaciones, el transporte aéreo y marítimo, la electrónica, la biotecnología, el desarrollo de nuevos materiales y otras actividades.

Dado que el avance tecnológico puede tener variados efectos, hay que dar prioridad a la rápida difusión tecnológica, especialmente en sectores rezagados que hacen uso intensivo de mano de obra. En efecto, cuanto más lenta sea la difusión tecnológica, menores serán el crecimiento del producto y la generación de empleos de alta productividad, pues la gran mayoría de las empresas continuará operando con tecnología obsoleta. En cambio, cuando se acelera el proceso de difusión tecnológica aumentan tanto el producto como los empleos de alta productividad (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Efectos del ritmo de la difusion tecnológica en el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso



Fuente: Elaboración propia.

III

Areas de discrepancia

Aunque hay un creciente consenso en que el crecimiento con equidad exige la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos y una estrategia orientada a elevar la competitividad internacional por medio de la modernización tecnológica, la generación de pleno empleo productivo y la inversión en recursos humanos, existen sin embargo importantes discrepancias en lo que toca a enfoques y a instrumentos.

1. Discrepancias en cuanto a enfoques

Ya hemos dicho que la CEPAL rechaza la tesis del "goteo" o "derrame", porque la experiencia histórica demuestra que el crecimiento no conduce automáticamente a la equidad, al menos no en un plazo razonable sino al cabo de muchas décadas. Tampoco concuerda con el enfoque que impone a la política social un objetivo prácticamente inalcanzable: el de compensar los efectos regresivos de numerosas políticas económicas. La CEPAL aboga por un enfoque integrado en virtud del cual se incorporen consideraciones de equidad a la política económica y de eficiencia a la política social; de acuerdo con dicho enfoque es preferible, por ejemplo, evitar la cesantía mediante una política macroeconómica y de crecimiento orientada a la estabilización de los precios y al logro del pleno empleo, que otorgar subsidios de desempleo.

2. Discrepancias en cuanto a instrumentos

Algunos autores, por lo general neoliberales, abogan por desregular y flexibilizar los mercados y por un papel más bien pasivo para el Estado. La CEPAL, en cambio, postula que también se necesitan acciones públicas vigorosas, aunque selectivas, para superar los estrangulamientos más críticos y así evitar que el crecimiento sea lento y concentrador (véase de nuevo el gráfico 1).

En casi todas las teorías ortodoxas se privilegia la liberalización de los precios y la flexibilización y desregulación de los mercados. Según estas teorías, el subdesarrollo se debe esencialmente a la intervención gubernamental en los mercados y su postulado implícito es que el precio que rige en un mercado desregulado es necesariamente el precio "correcto" o de equilibrio. En cambio, según el enfoque neoestructural que aplica la CEPAL, varios mercados claves tienen fallas críticas por las cuales el precio que equilibra la oferta y la demanda en un momento dado puede no ser el precio de equilibrio de largo plazo, es decir, el que refleja la escasez real de bienes y, sobre todo, de factores. A continuación se muestran las diferencias entre el enfoque neoliberal y el neoestructural de la CEPAL en lo que toca a los instrumentos que se pueden utilizar para fortalecer las áreas de complementariedad (véase también el cuadro 1).

a) *Incremento del ahorro público o reducción del déficit*

Todos los expertos concuerdan en que el incremento del ahorro público, o la reducción del déficit, son condiciones necesarias para mantener los equilibrios macroeconómicos dentro de márgenes tolerables. Para que el déficit disminuya hay que reducir el gasto público o elevar la recaudación. Si bien desde el punto de vista macroeconómico da lo mismo por qué vía se logra eliminar el déficit,[2] no da lo mismo desde el ángulo del crecimiento y la equidad. En efecto, la reducción del gasto —que fue la prédica ortodoxa así como la práctica típica de la región en los años ochenta— dificulta aún más el cumplimiento de las funciones básicas del sector público en lo que se refiere a inversión en infraestructura y en recursos humanos, ambas indispensables para un crecimiento con equidad.

En vista de lo anterior, la CEPAL propone revertir la preferencia por la reducción del gasto y hacer hincapié en el incremento de la recaudación tributaria.

Más aún, en la medida en que la inflación es un impuesto (implícito, por cierto, pero no por eso menos real), el aumento de la recaudación tributaria para

[2] En rigor, incluso desde el punto de vista macroeconómico no da lo mismo como se logra el equilibrio. Por un lado no sólo se necesita equilibrar las cuentas fiscales (o generar superávit), sino que el equilibrio debe ser creíble para que se consolide la estabilidad. De ahí que debe lograrse con un nivel de gasto considerado factible de mantener a largo plazo y no con uno transitoriamente comprimido. Por otra parte, el nivel de ahorro también debe ser considerado estable, lo que implica un alto nivel de ahorro nacional y no sólo externo para evitar una alta vulnerabilidad interna (piénsese de nuevo en la crisis mexicana de 1994-1995 y en la alta vulnerabilidad argentina actual).

CUADRO 1

EQUIDAD Y CRECIMIENTO: PROPUESTA ORTODOXA Y PROPUESTA DE LA CEPAL

Objetivos	Propuesta ortodoxa		Propuesta de laCEPAL	
	Políticas	*Problemas derivados*	*Políticas*	*Instrumentos*
1. Ahorro público	Reducir el gasto. Focalizarlo (hacer gastos más "progresivos")	Nivel de recaudación insuficiente para la inversión en infraestructura y capital humanos Asimetría entre ajuste de gastos e ingresos.	Hay margen para elevar la carga tributaria (ingresos directos). Hacer más progresiva la recaudación.	Ampliación de la base de tributación. Reducción de la evasión tributaria. Algunas exenciones al IVA. Gravamen de automóviles, propiedades y combustibles.
2. Ahorro privado	Elevar la tasa de interés. Comprimir los salarios.	Impacto insuficiente. Redistribución del ingreso hacia ahorrantes tradicionales (ricos).	Elevar el ahorro de los asalariados por medio de cambios institucionales.	Ahorro para la vivienda. Ahorro forzoso, cerrando el déficit actuarial y de caja del sistema previsional.
3. Inversión privada en recursos humanos.	Ninguna.	No hay préstamos para educación o capacitación.	Crear un mercado de capital para inversión en capital humano que supere el problema de falta de garantías.	Uso de fondos previsionales como garantía de préstamos educacionales y uso del sistema previsional para descontar el pago de esos préstamos por planilla.
4. Mayor aprovechamiento de las inversiones.	Liberar las tasas de interés.	Segmentación: acceso restringido al capital de largo plazo para las empresas grandes.	Crear instrumentos financieros idóneos para la pequeña y mediana empresa.	Fomento del uso del *leasing*, los fondos de garantía, los fondos de capital de riesgo, la segunda bolsa y las tarjetas empresariales.
5. Mejor utilización del trabajo.	Desregular el mercado de trabajo.	Relaciones laborales conflictivas; baja productividad; inestabilidad en el empleo.	Modernizar las relaciones laborales, fomentado el pago de salarios por resultados (participativos) y no sólo por tiempo.	Autorización para convertir parte de los derechos de indemnización por despido en salarios participativos. Cobro de menor cotización previsional sobre salarios participativos. Salarios participativos para jóvenes que entran a la empresa por primera vez. Obligación de que x% de los aumentos salariales sea participativo.
6. Ampliar mercado.	Reducir los aranceles. Mantener un tipo de cambio alto y estable.	Incentivo neutro; se subaprovecha la plataforma industrial creada por la sustitución de importaciones.	Imprimir un sesgo transitorio pro exportador.	Créditos, reintegros, tributación especial para exportaciones no tradicionales y pioneras. Fomento de la internacionalización de las empresas nacionales.
7. Desarrollo tecnológico.	Ignorarlo; es caja negra.	Baja competitividad por atraso tecnológico.	Incorporar y difundir el progreso técnico Lograr una competitividad sistémica.	Organización de visitas a plantas de mejores prácticas en el exterior. Fortalecimiento de la infraestructura tecnológica (especialmente informática y las telecomunicaciones). Articulación de sistemas productivos y tecnológicos.
Rol del Estado.	Pasivo (desregular).		Activo (promover).	

reducir el déficit fiscal, y por ende la inflación, equivale a una simple sustitución de un impuesto implícito por uno explícito, pero no eleva la carga tributaria neta efectiva. Por otra parte, la carga tributaria del sector privado en la región no es alta; de hecho, si se excluyen los impuestos pagados por las empresas estatales, sobre todo las que se dedican a la extracción de recursos naturales, dicha carga asciende en promedio al 16% del PIB regional (con un máximo de 20 y 22% en México y Chile, respectivamente), siendo que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) alcanza al 25%. Por lo tanto, el margen para elevar la carga tributaria en la región parece ser amplio, sobre todo en los impuestos directos; éstos apenas alcanzan al 3% del PIB, en tanto que en los países de la OCDE equivalen al 13% y en las economías asiáticas de industrialización reciente al 7%.

Hay variadas opiniones sobre los métodos más adecuados para incrementar la recaudación. En lugar de elevar las tasas marginales de tributación, que suelen ser bastante altas, la CEPAL considera más provechoso aplicar, entre otras, las medidas siguientes: reducir la amplia gama de exenciones tributarias, que no sólo limitan la recaudación sino que además facilitan la evasión tributaria; ampliar la base tributaria (por ejemplo, estableciendo impuestos a las ganancias de capital, los dividendos, los intereses por depósitos a plazo, los arriendos, etc.) y reducir la enorme evasión tributaria actual.

Esto último no es un objetivo ilusorio, dado que hay países de la región que han logrado elevar la recaudación tributaria en cuatro años hasta en 4% del PIB por medio de campañas bien concebidas contra la evasión. Dichas campañas abarcan: i) medidas de simplificación tributaria para reducir el número de tasas, impuestos especiales y exenciones, que en muchos casos convierten a la legislación tributaria en una maraña incomprensible (en Chile, por ejemplo, antes de la reforma tributaria de 1975 las exenciones sumaban 164 páginas de texto); ii) drásticas sanciones a la evasión; iii) manejo computarizado de la información tributaria, con referencias cruzadas; iv) exámenes a los inspectores y despido de los menos preparados para que los restantes puedan recibir un sueldo más alto, y v) despido y castigo ejemplar de los funcionarios corruptos de mayor jerarquía del servicio de impuestos internos, especialmente si pertenecen al partido de gobierno, para que la campaña contra la corrupción funcionaria tenga credibilidad.

b) *Incremento del ahorro privado y de las inversiones*

Todos los expertos concuerdan también en que el incremento del ahorro privado y por consiguiente de las inversiones es fundamental para aumentar el número de empleos bien remunerados. En cambio, hay discrepancias en lo que se refiere a los instrumentos más adecuados para fomentar ese ahorro. Los analistas ortodoxos suelen proponer un aumento de las tasas de interés real para elevar el ahorro privado. La CEPAL está de acuerdo en que las tasas de interés real negativas reducen considerablemente el ahorro potencial. Sin embargo, tanto la práctica como la teoría[3] indican que cuando en los países menos desarrollados las tasas de interés real alcanzan un nivel levemente superior al de las tasas internacionales,[4] las alzas adicionales de las tasas de interés tienen escaso impacto sobre el ahorro.

Asimismo, por obvias consideraciones de equidad, la CEPAL tampoco es partidaria de la política ortodoxa clásica destinada a elevar el ahorro mediante la reducción de los salarios, transfiriendo recursos de los asalariados, cuya propensión a ahorrar es baja, a los dueños de capital, que se caracterizan por una alta propensión al ahorro. Por consiguiente, para elevar el ahorro privado la CEPAL propone la adopción de medidas de ahorro forzoso, ya sea por medio de una mayor tributación o de un mayor ahorro institucional. En ambos casos es necesaria la intervención del Estado. Por ejemplo, el alza de las tasas de cotización para la seguridad social y la postergación del pago de las pensiones hasta una edad más concordante con las mayores esperanzas de vida actuales elevarían el ahorro privado y permitirían hacer frente al déficit de 2% a 6% del PIB que afecta a los sistemas de seguridad social de la región.

c) *Asignación adecuada de las inversiones*

Tanto en términos de crecimiento como de equidad es importante no sólo elevar la inversión sino

[3] El alza de las tasas de interés tiene un efecto de sustitución positivo, debido a que induce a postergar el consumo en lugar de consumir en el presente. Pero también tiene un efecto-ingreso negativo: de hecho, cuando las tasas de interés suben, el ingreso proveniente del ahorro aumenta, lo que reduce la necesidad de esforzarse por ahorrar. Este efecto negativo reduce e incluso puede anular el efecto de sustitución, lo que a su vez limita el incremento del ahorro ante el alza de las tasas de interés.

[4] Las tasas de interés real de los países menos desarrollados tienden a ser más altas que las internacionales, debido a que sus economías suelen estar sujetas a una mayor inestabilidad macroeconómica y política y, por lo tanto, el ahorro entraña un mayor riesgo.

asegurar que ésta se asigne a los sectores más rentables. Según el criterio convencional, para aprovechar al máximo el escaso capital disponible se debe permitir la libre fluctuación de la tasa de interés. Al margen de las ventajas o desventajas que esta medida tenga, la CEPAL considera que la tasa de interés no puede ser el único instrumento de asignación de recursos, ya que los importantes vacíos, imperfecciones y segmentaciones de los mercados de capital de la región hacen necesario que el Estado tome medidas para corregir las graves y costosas distorsiones en la asignación de recursos derivadas de esas deficiencias.

En efecto, los mercados de capital están muy poco desarrollados, sobre todo en lo que se refiere a fondos de largo plazo, y el acceso al capital es muy segmentado, lo que va en desmedro de la mediana y pequeña empresa; por cierto, el acceso al capital a nivel internacional es aún más limitado. Por lo tanto, la movilidad del capital entre distintos agentes económicos, empresas, sectores y regiones se ve muy restringida; a esto contribuyen el alto costo de las transacciones (o la impresión de que éste es muy alto), la inadecuada práctica de exigir garantías en lugar de evaluar los proyectos como base para otorgar préstamos, y la preferencia de las empresas por invertir en firmas en las que tienen participación mayoritaria, en sectores similares o conexos, o en la misma región. Estas limitaciones obligan a la mayoría de las empresas a autofinanciarse en una proporción mucho mayor que la que sería necesaria en un mercado con perfecta movilidad de capital. Esta escasez artificial de capital tiene repercusiones particularmente graves en la región en términos de subempleo y desempleo, puesto que reduce la productividad de la mano de obra a un nivel mucho menor del que se lograría si el capital tuviera una perfecta movilidad o estuviera menos concentrado.[5]

Para superar la escasez artificial de capital, la CEPAL propone, entre otras, las siguientes medidas encaminadas a fortalecer y consolidar los mercados de capital: creación de fondos de inversión en capital de riesgo o en nuevas empresas; creación de un segundo mercado de valores para empresas familiares o cerradas, con exigencias de contabilidad y auditoría mayores que las actuales pero menores que las impuestas a las empresas cuyas acciones se transan en la Bolsa; conversión generalizada de activos financieros en valores (securitización); arriendo de equipos con opción de compra (*leasing*) y retrocesión en arriendo (*leaseback*) tanto de equipos de segunda mano como nuevos; factorización; exigencia de distribuir en dividendos el 100% de las utilidades a los accionistas (y posiblemente incluso los fondos de amortización); fomento de la reinversión de utilidades en la misma empresa o en otras por los accionistas o por las instituciones financieras intermediarias; y establecimiento de un impuesto sobre las tierras y las propiedades de acuerdo con su valor de mercado.

d) *Aumento de la inversión privada en capital humano*

Nadie duda de que las inversiones en capital humano aumentan significativamente la productividad total de los factores, sobre todo de la mano de obra, por lo que elevan su demanda. Para acrecentar tales inversiones se precisa un significativo esfuerzo, tanto del sector público como del sector privado. Sin embargo, debido a la falta de garantías "reales"para tales préstamos, no hay un mercado privado de préstamos para inversiones en capital humano. Es curioso que un hecho tan obvio e importante haya sido ignorado por la literatura especializada (con la notable excepción de Becker),[6] y por la política económica.

En efecto, pese a las elevadas tasas de rentabilidad privada y social de la educación general y de la capacitación y los estudios postsecundarios (típicamente superiores al 20% anual), casi no se otorgan préstamos privados para inversiones en estos campos. Si la familia o el mismo interesado no dispone de ahorros para financiar sus estudios, el trabajador queda a merced de su empresa, que tenderá a invertir sólo en la capacitación que eleve la productividad de la mano de obra dentro de ella, es decir, la capacitación específica. Esto explica que se invierta mucho menos de lo necesario en capacitación, a tal punto que un trabajador de la región recibe en promedio

[5] En rigor, la concentración de la riqueza y la inmovilidad del capital no son los únicos factores determinantes de la adopción de técnicas que suponen un alto coeficiente de capital. También se debe tomar en consideración que la capacidad empresarial de quienes disponen de un gran volumen de capital no es absolutamente elástica, por lo que prefieren utilizar técnicas que suponen uso intensivo de capital y que permiten ahorrar mano de obra. De hecho, el empleo de tecnologías que impliquen uso intensivo de mano de obra y absorban todo el capital de una empresa también exige una estructura admministrativa extensa y compleja, que normalmente supera la capacidad empresarial y , además, puede diluir el poder y control del empresario.

[6] Ya en su obra clásica *Human Capital*, Becker (1964) se refería a las consecuencias negativas de la virtual ausencia de un mercado de préstamos para inversiones en capital humano. Sin embargo la gran mayoría de los analistas no ha prestado atención al estudio de este mercado, tal vez por tratarse de algo inexistente.

uno o dos meses de capacitación a lo largo de su vida laboral, que puede ser de 40 ó 50 años.

La falta de instituciones privadas que otorguen préstamos para realizar inversiones en capital humano se traduce en una inadecuada asignación de capital en la economía: se sobreinvierte en bienes de capital físico y se invierte menos de lo necesario en capital humano, con lo cual el producto nacional y la productividad total de los factores se reducen, incidiendo negativamente en la productividad y la demanda de mano de obra. Esta es una de las principales causas del subempleo y el desempleo en la región, y es un claro ejemplo de una falla de mercado que perjudica tanto la eficiencia como la equidad.

Para superar los problemas de falta de garantías y las dificultades de cobro, que virtualmente imposibilitan los préstamos privados para inversiones en capacitación y educación postsecundaria, la CEPAL ha propuesto aprovechar el hecho de que la mayoría de los trabajadores serán acreedores netos del gobierno al término de su vida laboral, debido al ahorro forzoso que significan sus contribuciones a la seguridad social. Concretamente, la CEPAL propone utilizar los derechos a pensión como garantía de tales préstamos, tanto los que se prevé que acumulará el deudor en el futuro como los efectivamente acumulados por su aval. Una vez concluidos los estudios, se descontaría automáticamente al deudor, por planilla, una cotización mayor a la normal —o en caso de mora a su aval— hasta que se cancele la deuda y los intereses. Esta combinación de garantía adecuada y seguridad de cobro estimularía al sector privado a conceder préstamos para inversiones en capital humano.[7] Y a la vez estimularía un mayor ahorro de los beneficiados y sus avales.

e) *Rigideces en el mercado del trabajo*

Los autores ortodoxos atribuyen el desempleo fundamentalmente a rigideces en el mercado de trabajo. Por lo tanto, hacen hincapié en las medidas que facilitan los despidos, limitan la sindicalización y las huelgas, desregulan la incorporación de trabajadores a determinadas actividades, y eliminan o reducen el salario mínimo. Es indudable que los monopolios sindicales y las barreras a la entrada pueden ser peligrosos; por ejemplo, en economías como las de la región, que tratan de insertarse en el mercado internacional, el control de las labores portuarias por parte de un gremio que limite el número de trabajadores podría tener un alto costo. Pero normalmente este tipo de problemas sólo afecta a una franja pequeña de la fuerza de trabajo.

El problema mayor del grueso de los trabajadores es la baja productividad de sus empleos. Y ello se debe en parte significativa a inflexibilidades derivadas de la práctica tradicional de pagar salarios fijos, que no vinculan el ingreso de los trabajadores al desempeño de la empresa. Esto limita notablemente el incremento potencial de la productividad y obliga a recurrir al despido como único método práctico para hacer frente a las recesiones.

Por consiguiente, la CEPAL aboga por un sistema de salarios flexibles (participativos), como el aplicado en Japón, la República de Corea y en la economía taiwanesa: allí una porción significativa del ingreso de los trabajadores en su conjunto se vincula al desempeño de la empresa, lo que eleva la productividad, promueve la cooperación y aminora los conflictos dentro de la empresa. Tanto o más importante, los salarios participativos favorecen un mayor empleo. En efecto, mientras las empresas que pagan salarios fijos suelen responder a una caída de la demanda de su producto con una reducción de sus niveles de producción y empleo, la empresa que paga salarios participativos tenderá a bajar sus precios para mantener las ventas y la producción y, por ende, el empleo, pues sabe que la baja de sus precios e ingresos se reflejará automáticamente en una menor masa salarial. Este hecho contribuye a explicar las buenas relaciones laborales, la alta productividad y el bajo desempleo existentes en el Japón.

Algunas de las medidas que se pueden adoptar para facilitar el uso de salarios participativos son las siguientes:

i) en vista de que habría menor desempleo, autorizar la conversión voluntaria de parte de los derechos de indemnización por despido contemplados en la legislación laboral de la mayoría de los países de la región en un determinado porcentaje del ingreso que variará en función del desempeño de la empresa;

ii) dado que los trabajadores jóvenes son los más perjudicados por la práctica actual de despedir al último en llegar, establecer un salario mínimo fijo inferior al actual para que, por ejemplo, un 20% o 25% de la remuneración del trabajador en un año normal provenga de un ingreso que varíe de acuerdo con el desempeño de la empresa;

[7] En tal caso, se trata de que el ahorro forzoso del trabajador no sólo le dé beneficios en el futuro, cuando jubile, sino también en el presente. Esto será posible en la medida en que pueda utilizar como garantía las cotizaciones personales o de su aval, y siempre que la ley autorice las operaciones de este tipo, que actualmente están prohibidas.

iii) dado que el uso general de salarios participativos genera una externalidad positiva para la economía, aproximando el producto y el empleo al nivel de pleno empleo, deducir para fines previsionales un porcentaje menor del componente de la remuneración del trabajador correspondiente a ingresos variables, y

iv) más importante aún, y también debido a la externalidad que suponen, estipular que los reajustes reales (superiores a la inflación esperada) correspondan exclusivamente a cierto porcentaje del ingreso del trabajador derivado del desempeño de la empresa, hasta que el porcentaje de salarios variables alcance el nivel deseado (por ejemplo, el 20% o el 25% de la remuneración del trabajador en un año normal).

f) *Inserción en mercados dinámicos de gran poder adquisitivo*

No se gana nada con producir más si no se puede vender. Para generar empleos productivos es preciso que los productos de la región lleguen a mercados dinámicos de alto poder adquisitivo. En efecto, mercados pequeños como los existentes en la región —salvo en Brasil y México— limitan tanto la eficiencia como la equidad: lo primero porque no permiten economías de escala ni disfrutan de las ventajas de la especialización y lo segundo porque frenan la expansión del empleo. Por lo tanto, es imprescindible avanzar en la inserción internacional de la región.

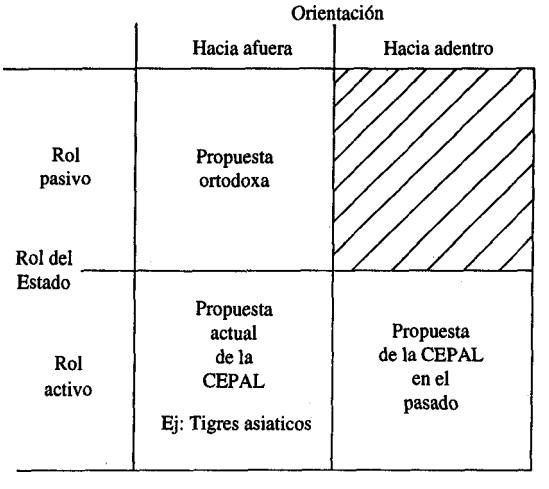
Algunos autores estiman que así debería haber sido siempre. La CEPAL, en cambio, considera que la industrialización por medio de la sustitución de importaciones tuvo sentido como una primera etapa en la que las empresas tenían que aprender a producir. Por otra parte, la industrialización orientada hacia el exterior de hecho no era factible en los años treinta debido a la gran depresión, ni en los años cuarenta a causa de la guerra, ni en los años cincuenta por la reconstrucción europea. Sin embargo, hace ya tiempo que se hizo necesario pasar a la siguiente etapa, la de exportación de productos no tradicionales, en particular de manufacturas, para aprovechar mejor la plataforma industrial creada gracias a la estrategia de industrialización sustitutiva de las importaciones.

Por la razón que sea, actualmente no se cuestiona la importancia de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, aunque hay discrepancias sobre cómo lograrla. Según la propuesta ortodoxa, para estimular las exportaciones hay que bajar los aranceles y mantener un tipo de cambio alto.

Ambas medidas son sin duda necesarias. Sin embargo, la CEPAL estima que no basta con utilizar instrumentos neutrales para lograr una rápida y eficaz inserción en los mercados internacionales y así aprovechar mejor la estructura productiva generada en la etapa de sustitución de importaciones. Afirma que, por el contrario, el desafío que enfrenta la industria incipiente en la región ya no está en la producción, sino en la penetración de los mercados internacionales. Por ello, propone dar a la política económica un sesgo transitorio que favorezca tanto la apertura de nuevos mercados como las exportaciones no tradicionales (gráfico 2), y aboga, a diferencia de la ortodoxia, por una promoción activa, pero selectiva y transitoria, de las exportaciones no tradicionales y de la apertura de nuevos mercados. Las primeras empresas en colocar exportaciones nuevas en los mercados externos, así como las primeras en abrir nuevos mercados para exportaciones tradicionales, deben considerarse innovadoras schumpeterianas, y sus iniciativas e innovaciones merecen incentivos especiales transitorios, similares a las patentes que se otorgan a quienes elaboran nuevas tecnologías. Así se podrá aprovechar mejor la estructura industrial existente y se asegurará un mercado amplio y cada vez mayor, indispensable para generar un crecimiento sólido y sostenido del producto, del empleo y de los salarios reales. Por lo tanto, así como en el pasado el instrumento más adecuado para la industria incipiente era la sustitución de importaciones impulsada por un arancel protector, hoy los instrumentos más idóneos para las actividades realmente innovativas son los que fomentan las exportaciones y mercados no tradicionales por medio de subsidios transitorios, reintegros especiales y los créditos a tasas de interés internacionales.

GRÁFICO 2

Estrategias alternativas para el desarrollo



g) *Modernización tecnológica*

Hay una amplia diferencia de productividad entre la empresa típica de la región y la de los países desarrollados, que compete a la empresa estrechar, seleccionando, adaptando y adoptando las "mejores prácticas" internacionales más idóneas para el país. Sin embargo, tal esfuerzo tiene un costo, cuyos beneficios recaen sólo parcialmente en la empresa que primero se moderniza. De ahí que habrá una subinversión en este esfuerzo, ya que cada empresa preferirá que otra absorba los costos de identificar, adoptar y desarrollar la tecnología más idónea para el país, mientras ella misma se dedica a imitarla rápidamente a mucho menor costo.

Por considerar que lo que sucede dentro de la empresa es de la exclusiva responsabilidad del empresario, y no del Estado, este problema microeconómico es normalmente ignorado por completo en el enfoque neoliberal. No así por el neoestructuralismo, que ve en la superación de este problema tal vez el mayor desafío para la modernización de las empresas y la eliminación de la diferencia de productividad; para ello, propone poner en marcha un programa masivo que acelere la difusión de las mejores tecnologías por medio del cofinanciamiento de visitas a fábricas de "mejor práctica" en el exterior, o sea una especie de *"learning by visiting"*.

Tal como se hizo tan exitosamente en el programa de asistencia técnica para la reconstrucción de Europa, lo que se propone es organizar y cofinanciar[8] visitas de inspección a seis y ocho plantas de mejor práctica en el exterior,[9] por unas 15 a 20 personas (empresarios, ingenieros, técnicos, supervisores, operarios y sindicalistas) de cada uno de 50 subsectores (para un país típico de la región)[10] por unas seis semanas. A su vuelta, cada grupo redactaría un informe sobre las mejores prácticas no sólo en cuanto a equipos y tecnologías, sino también en métodos de producción, organización del trabajo, relaciones industriales, control de calidad, comercialización, etc. Después, cada uno de los integrantes del grupo subsectorial difundiría los resultados de la visitas en cinco o diez empresas adicionales de su país.

En el caso europeo, con un costo muy bajo (aproximadamente 20 millones de dólares por país para enviar unas 20 personas por cada uno de 50 subsectores) se lograron aumentos de productividad del orden del 25 al 50% en cada empresa que participó, sin aumentos significativos en la inversión neta (Silberman y Weiss, 1992). De efectuarse un programa similar en la región, cabría esperar aumentos similares o aún mayores, ya que la disparidad entre la productividad total de los factores de los países desarrollados y de América Latina (aproximadamente de 2.5 a 1) es muy superior a la existente entre Estados Unidos y Europa a fines de los años cuarenta. El programa no sólo tiene una elevadísima relación costo/beneficio, sino que es masivo, ya que con el mismo multiplicador del Plan Marshall se alcanzaría a difundir la experiencia a entre 5 000 y 10 000 empresas. Esto permitiría que la región pudiera finalmente aprovechar la ventaja de su desarrollo tardío y saltarse etapas, moviéndose rápidamente hacia la frontera tecnológica mundial.[11]

Por cierto, un requisito para la rápida y eficaz adopción y adaptación de tecnología al medio local es que exista una mínima infraestructura científica y, particularmente, tecnológica, con cierta capacidad propia de investigación y desarrollo, estrechamente ligada al sistema productivo.

[8] El cofinanciamiento podría implicar, por ejemplo, que las empresas mantengan los sueldos de su personal mientras éste participa en las visitas y prepara el informe correspondiente, y que el aporte gubernamental cubra los costos de pasajes, viáticos y administración del programa (estimado en una cifra del orden de 20 000 dólares por participante, o 20 000 000 de dólares por todo el programa para 20 personas en 50 ramas productivas).

[9] En la época del Plan Marshall todas las fábricas de "mejor práctica" estaban en Estados Unidos. Hoy en día, por cierto, según sea el rubro, ellas se encuentran en Europa, Japón o Estados Unidos. De tal modo que se requerirá la colaboración ya no sólo del gobierno y los productores estadounidenses, sino de todos los países de la OCDE.

[10] Obviamente el número de sectores y de fábricas de "mejor práctica" más relevantes variarán según el tamaño del país y su actual grado de sofisticación tecnológica. No visitarán las mismas fábricas —aunque sean de mejor práctica— productores brasileños (de gran escala y sofisticación) y productores centroamericanos (de escala menor, con producción en nichos especializados e integrados, además de producción y comercialización mayores).

[11] Además, esta propuesta hace que la productividad se vuelva un tema central y aglutinador y la fuente principal de mejoras sólidas y duraderas en el nivel de vida de toda la población, requiriendo un esfuerzo nacional y no sólo de los empresarios o de algunos gremios. Asimismo, se evita el problema de elegir "ganadores" ya que el programa está abierto a todos los sectores que deseen participar o al menos a los primeros 50 que se organicen y presenten un programa para su sector cada año y que estén dispuestos a participar en el cofinanciamiento del programa.

IV

Conclusiones

En síntesis, el crecimiento con equidad no sólo es deseable desde el punto de vista ético, sino también posible desde el punto de vista técnico. Para superar la pobreza es preciso generar buenos empleos permanentes, de productividad alta y creciente; es decir, se necesita una política que apunte a modernizar la empresa y a elevar su productividad y la de su entorno. La CEPAL considera que, para lograr estos objetivos, no bastan las medidas de liberalización y desregulación que constituyen la esencia de la propuesta tradicional, como si los mercados fuesen perfectos. Más bien aboga, de acuerdo a la tradición neoestructuralista, por instrumentos más activos que permitan superar los obstáculos críticos en los mercados claves (de capital físico y humano, trabajo, tecnología y divisas), estando el grado de activismo condicionado por la capacidad real del Estado de actuar, y de hacerlo en forma eficiente.[12]

[12] Las medidas mencionadas no constituyen un conjunto mínimo o máximo de acciones necesarias. Simplemente son un ejemplo de las que pueden adoptarse para superar los obstáculos existentes en los mercados, en caso de que éstos constituyan un problema crítico y siempre que el Estado tenga la capacidad institucional necesaria para abordarlos sin dejar de desempeñar sus funciones fundamentales, entre otras la mantención de los equilibrios macroeconómicos, la realización de inversiones sociales y en infraestructura, y la provisión de un mínimo de seguridad social.

Bibliografía

Becker, Gary S. (1964): *Human Capital*, Nueva York, Columbia University Press.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.

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, 11 al 13 de abril), Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), mimeo.

Silberman, James y Charles Weiss Jr. (1992): Restructuring for productivity: The technical assistance program of the Marshall Plan as a precedent for the former Soviet Union, trabajo preparado para el Banco Mundial.

Estabilidad y estructura: *interacciones en el* crecimiento económico

José María Fanelli
Roberto Frenkel

Investigador titular del CEDES y del CONICET, y Director de la Carrera de Economía de la Universidad de Buenos Aires.

Director del Area de Economía, CEDES, Buenos Aires.

La evolución económica reciente de la región confirma que en ella la consolidación de la estabilidad no es todavía un hecho. Persisten algunos factores estructurales de inestabilidad macroeconómica, aún no han sido superadas diversas secuelas de la crisis de la deuda y han aparecido nuevas tensiones macroeconómicas de diverso origen. El desafío actual de la política económica es el de llevar a cabo políticas de reforma y crecimiento, conservando los logros recientes en términos de estabilidad. Como requisito previo, debe haber una adecuada comprensión de la forma en que interactúan los factores macroeconómicos y microeconómicos; cómo se condicionan mutuamente las restricciones de consistencia macroeconómica, por un lado, y los desequilibrios generados durante el proceso de reformas y los cambios consecuentes en la base productiva, por otro. En este artículo se analiza por qué "el problema macroeconómico" tiene entidad propia y cómo afecta a la estructura microeconómica, tanto real como financiera, y es afectado por ella. En seguida se hace un intento por identificar los canales de transmisión micro-macro de mayor relevancia, y por último, se formulan algunas reflexiones sobre la forma en que las interacciones micro-macro contribuyen a determinar la potencialidad de crecimiento de una economía.

I

Introducción

Durante los años ochenta, la crisis de la deuda generó un nivel inédito de inestabilidad macroeconómica. En ese contexto, la estabilización adquirió una prioridad absoluta y la cuestión del crecimiento fue relegada a un segundo plano. En los últimos años, sin embargo, la problemática relacionada con el crecimiento y el desarrollo productivo ha ido ganando espacio en la agenda de política económica en América Latina. Esto, sin lugar a dudas, representa un importante avance.

El factor fundamental que posibilitó el cambio en las prioridades asignadas a la estabilidad y el crecimiento ha sido la transformación operada en el mercado internacional de capitales: en lo que va de los años noventa se registró una fuerte caída en las tasas de interés externas y se flexibilizó apreciablemente el racionamiento del crédito que los países de la región venían sufriendo. Se desactivaron así los dos factores fundamentales que habían actuado como generadores de la crisis de la deuda. Bajo estas nuevas circunstancias, los gobiernos han contado con más libertad para llevar a cabo en forma exitosa políticas de estabilización y, como consecuencia, se observa una generalizada mejoría de las variables agregadas claves en los países de la región, con la excepción importante de Brasil (Damill, Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1993). Al dejar de ser la estabilización una necesidad tan acuciante, se abrió la posibilidad de pensar en el crecimiento. Como regla general, se ha estado buscando reactivar las fuentes de éste a través de reformas estructurales orientadas a profundizar el rol de los mercados y a aumentar la eficiencia de la estructura productiva.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la consolidación de la estabilidad está lejos de ser un hecho. Algunos factores estructurales de inestabilidad macroeconómica están intactos, la crisis de la deuda dejó secuelas que no han sido superadas y han aparecido nuevas tensiones macroeconómicas como subproducto de la aceleración del ritmo de implementación de las reformas estructurales.

Hemos planteado que la nueva situación representa un avance. Pero si se toman en cuenta los factores potenciales de desequilibrio remanentes se hace necesario agregar que también representa un desafío, en esencia, el de cómo utilizar inteligentemente el mayor espacio para poner en marcha políticas de reforma y crecimiento, conservando los logros recientes en términos de estabilidad. Una condición para enfrentar este desafío es entender —aunque sólo sea de manera rudimentaria— la forma en que interactúan los factores macroeconómicos y microeconómicos. Esto es, entender cómo las restricciones de consistencia macroeconómica (de corto y largo plazo) condicionan los desequilibrios generados durante el proceso de reformas y por los cambios consecuentes en la base productiva, y a la vez son condicionadas por ellos.

Este artículo analiza los factores que afectan la relación entre consistencia agregada y desarrollo productivo. Para tratar esta problemática es ineludible utilizar resultados analíticos pertenecientes no sólo a la macroeconomía y la microeconomía sino también a la teoría del crecimiento, la teoría financiera, las finanzas públicas, la organización industrial, el comercio internacional y la dinámica del cambio tecnológico. El enfoque ha de ser necesariamente interdisciplinario para ser fructífero. Este es, precisamente, uno de los obstáculos más difíciles de superar. La interacción sistemática en el plano analítico entre los macroeconomistas y los especialistas pertenecientes a cada una de las ramas mencionadas —en particular aquellos dedicados al análisis de la organización industrial, la innovación y el cambio tecnológico— es reducida. Es por ello que este artículo no puede sino ser de carácter exploratorio (entre otras cosas, debido al sesgo macroeconómico de la formación de sus autores). Nuestro mayor anhelo al escribirlo es que sea de alguna utilidad para futuros estudios interdisciplinarios de la relación entre lo "micro" (es decir, los factores relacionados con la estructura productiva) y lo "macro" (es decir, la consistencia agregada). Este anhelo tiene sus raíces en la firme creencia de que buena parte de los secretos del crecimiento se encuentran escondidos en la compleja trama de las relaciones "micro-macro".

Si las formas más importantes de interacción

☐ Este artículo es una versión abreviada del texto "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico" preparado para la CEPAL, Santiago de Chile, 1994. Los autores agradecen el apoyo de la CEPAL, el International Development Research Center (IDRC) de Canadá, la Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC) de Suecia, el North-South Center (Universidad de Miami) y la Mellon Foundation (Estados Unidos).

"macro-micro" pudieran ser identificadas, sería posible analizar la manera en que diferentes escenarios macroeconómicos, caracterizados por diversas configuraciones de las variables agregadas, afectan positiva o negativamente la conducta de los agentes, la morfología institucional y, por ende, la eficiencia y el sendero de crecimiento de la estructura económica. Y sería también posible evaluar si cabe esperar que las reformas estructurales orientadas a cambiar las características del contexto en el cual se toman las decisiones microeconómicas actúen en favor, o bien en contra, de la consolidación de la estabilidad. Obviamente, dados nuestros objetivos, el análisis estará orientado primordialmente a dilucidar cuáles son las particularidades de esos mecanismos en el actual contexto latinoamericano, caracterizado por una estabilidad no consolidada y por una aceleración de las reformas estructurales orientadas a profundizar el rol de los mercados.

II

Algunas precisiones sobre el problema que se analizará

Es conveniente realizar algunas aclaraciones que nos ayudarán tanto a evitar confusiones como a delimitar nuestro objeto de análisis. Comencemos con una aclaración semántica. Utilizamos los términos "micro" y "macro" por razones de conveniencia y brevedad y sin mucho respeto por la tradicional división del trabajo en nuestra disciplina. En este estudio, el "problema macro" abarca las cuestiones de corto plazo que trata tradicionalmente la macroeconomía; pero también abarca otras que se relacionan con la consistencia entre el ahorro y la inversión en el largo plazo y que suelen analizarse en la teoría del crecimiento. Nuestro uso del término "micro", en tanto, hace referencia a una gama de características de la estructura económica que en un sentido es más amplia y en otro más estrecha que las que usualmente constituyen el objeto de estudio de la microeconomía. Es más amplia porque dentro del "problema micro" incluimos cuestiones normalmente tratadas en los enfoques institucionales y en la literatura sobre innovación y organización industrial. Es más estrecha porque, por ejemplo, no haremos referencia a cuestiones relacionadas con la teoría del consumidor.

Usualmente, la relación micro-macro se analiza en la literatura sobre microfundamentos de la macroeconomía. El propósito de esa literatura es estudiar cómo a partir de las conductas individuales determinadas por una estructura micro dada (recursos, tecnología, gustos y estructura de mercados), pueden fundamentarse las proposiciones más importantes de la macroeconomía de forma tal de contar con una teoría unificada. En definitiva, se trata de diluir el problema macroeconómico convirtiéndolo en un epifenómeno de las conductas micro, explicable por ende en el marco de una teoría general basada sólo en principios de conducta referidos a cada agente individual. A pesar de la cantidad de esfuerzo invertido, no se ha llegado a resultados que cuenten con un mínimo de consenso entre los especialistas. La discusión que sigue se relaciona sólo tangencialmente con esa problemática y, digámoslo de una vez, no tenemos ninguna voluntad de reinventar la rueda.

A diferencia del enfoque de microfundamentos que trata de resolver un problema teórico, el que se usa aquí se origina en nuestra experiencia de estudios de casos en América Latina. Dada la falta de una estructura teórica integrada, en el análisis económico aplicado a casos concretos, los problemas de la estructura microeconómica y los macroeconómicos se estudian por separado. De manera consistente con lo anterior, en este estudio asumimos como premisa metodológica que los problemas macroeconómicos tienen entidad *per se* y que lo mismo ocurre con los problemas micro relacionados con la estructura productiva. A partir de ello —y basándonos en los hechos estilizados que hemos identificado a partir del estudio de casos— nos preguntamos cómo es la interacción entre ambos problemas: cómo determinadas estructuras micro afectan la estabilidad macroeconómica y cómo diferentes desequilibrios macroeconómicos contribuyen a modelar una estructura micro determinada. Este enfoque no supone que la estructura micro está dada y que es invariable ante la ocurrencia de fenómenos de desequilibrio macroeconómico.

Un ejemplo puede ser ilustrativo. En la literatura tradicional se supone que la inflación se produce por una falla de coordinación que hace que la demanda agregada supere a la oferta. Supongamos que ello se debe a un exceso de oferta de dinero. Para que el desequilibrio desaparezca sería suficiente que la autoridad monetaria realizara una política monetaria contractiva que resultara en una cantidad real de dinero exactamente igual a la demanda que surgiría de la agregación de las demandas de cada uno de los agentes individuales. La estructura microeconómica es invariable ante el fenómeno de desequilibrio macroeconómico. Hay una y sólo una cantidad de dinero demandada compatible con cada nivel de inflación. Esto no siempre es consistente con los hechos estilizados de América Latina.

Supongamos que hay una tasa dada de inflación y la misma se acelera debido a un aumento de la tasa de emisión monetaria y que, como consecuencia, la demanda de dinero baja. Supongamos además que, mediante políticas de estabilización, las autoridades logran retrotraer la tasa de inflación y emisión al nivel previo. En un contexto como éste, en América Latina hemos observado muchas veces que la demanda de dinero no vuelve a su nivel original y, lo que es muy importante, que hay mercados financieros que simplemente desaparecen (típicamente los de más largo plazo). Esto es, para una misma tasa de inflación podría haber —aunque no necesariamente— dos niveles distintos de demanda de dinero y dos estructuras diferentes de mercados financieros. Si esto ocurre, ello significa que una vez que el desequilibrio macroeconómico es eliminado no se vuelve a la "misma" economía. El desequilibrio macro produce una mutación en la estructura micro. Este tipo de fenómenos no es privativo del campo monetario ya que tiene lugar también en el lado real. Así ocurre, por ejemplo, cuando las variaciones de la tasa de inflación producen variaciones permanentes en la duración media de los contratos o cuando desaparecen lisa y llanamente algunos tipos de contrato. En ambos casos, la estructura productiva puede sufrir mutaciones porque hay actividades productivas que devienen inviables si determinadas formas de contratación no están disponibles.[1]

El argumento no es que todo desequilibrio macro induce siempre mutaciones micro, sino que es posible identificar configuraciones de desequilibrio macro que efectivamente producen mutaciones estructurales. Es obvio que cualquiera sea el tipo de desequilibrio, lo macroeconómico es *per se* importante porque tiene entidad causal suficiente como para condicionar las decisiones individuales de los agentes; independientemente de que el marco microeconómico se considere invariable o no. Pero cuando esas decisiones llevan a cambios en la tecnología o en la propensión a innovar, a destrucción de riqueza, a variaciones en la relación capital/producto o a transformaciones en las instituciones (cambios en el tipo de contratos, desaparición de mercados, etc), no puede asumirse que el marco micro dentro del cual se toman las decisiones individuales ha permanecido invariable.

La importancia de esta cuestión resulta clara cuando se observa la evolución de largo plazo de la estructura micro. Hay rasgos de la estructura económica que no pueden explicarse sólo en términos micro y sin hacer referencia al contexto macro en que tal evolución se produjo. Es necesario explicar, entonces, cuáles son las características que asumen algunos tipos específicos de desequilibrio macro que hacen que, como resultado de su ocurrencia, se produzcan mutaciones permanentes en la estructura micro. En este sentido, el objetivo no es sustituir el enfoque macroeconómico tradicional de corto plazo que supone un marco micro dado, sino complementarlo incluyendo en el análisis los efectos de largo plazo que los fenómenos de inconsistencia agregada pueden inducir en el marco micro.

En este artículo argumentaremos que para realizar tal extensión del análisis macro tradicional es necesario incluir, junto a los fenómenos de desequilibrio estable, aquéllos en los cuales pueden darse fenómenos de inestabilidad del desequilibrio. Esto es, hay que incluir escenarios macroeconómicos caracterizados no sólo por situaciones inestables explosivas (como hiperinflación) sino también, y fundamentalmente, aquéllos que muestran períodos prolongados de desequilibrio que no devienen explosivos (por ejemplo, lapsos extendidos de inflación de tres dígitos) o que muestran una sistemática propensión a generar desequilibrios pronunciados y recurrentes de forma tal que ello se convierte en una característica inherente del contexto macroeconómico. Desde nuestro punto de vista, es justamente la percepción por parte de los agentes económicos de que viven en una economía con rasgos de inestabilidad macroeconómica la que los induce a poner en práctica cambios de conducta que terminan por provocar mutaciones estructurales en el entorno micro.

De hecho, la importancia de esta cuestión está ya implícita en el lenguaje mismo con que se discuten los

[1] Sobre la relación entre inflación y contratos, véase Frenkel, 1990.

fenómenos macroeconómicos en América Latina. Cuando en la literatura se hace referencia a problemas macroeconómicos en los países desarrollados, se habla de desequilibrio macroeconómico. Cuando se discute de macroeconomía en Latinoamérica, sin embargo, se cambia sin mucha discusión la palabra equilibrio por estabilidad y se discurre sobre el problema de la estabilidad macroeconómica y las políticas de estabilización. En el primer caso, implícitamente se asume que la economía es estable y el problema de política macroeconómica es cómo hacer más rápida la vuelta al equilibrio de una economía inherentemente estable. En el segundo caso, no se asume —creemos que correctamente— que la economía sea estable. El problema no es acelerar la vuelta a un equilibrio predefinido sino cómo encontrar políticas para convertir en estable a una economía inestable. Se trata de definir una nueva configuración del equilibrio y nuevas formas de ajuste dinámico en desequilibrio.

Es justamente por esta razón que la política de estabilización suele incluir elementos de reforma estructural y que es tan difícil separar ambos componentes. Asimismo, este es un motivo importante por el cual es necesario adoptar un enfoque macroeconómico que incluya cuestiones normalmente tratadas en la teoría del crecimiento. Si la economía tiene rasgos de inestabilidad es necesario cambiar los parámetros que la definen para hacerla estable. Es decir, reformar parte de su estructura. Y si se obtiene éxito en la estabilización, la economía estabilizada no será estrictamente la misma economía generadora del desequilibrio macroeconómico que llevó a aplicar la política de estabilización. Las economías inherentemente estables no se estabilizan, se equilibran. Son las inestables las que deben estabilizarse. Esto es, las que deben ser transformadas estructuralmente para que muestren senderos estables de retorno al equilibrio y por ende sean posibles de ser equilibradas.

La estrecha relación entre estabilización y reforma estructural que plantean los fenómenos de inestabilidad genera a su vez problemas adicionales. Al diseñar las políticas de cambio estructural que deben acompañar a la estabilización, ¿cuáles son los parámetros estructurales que deben ser cambiados, qué características de la estructura micro son las que generan la propensión a la inestabilidad y cómo afectan esos cambios a la capacidad de crecimiento de la economía? Esto obliga a analizar los efectos que lo micro tiene sobre lo macro.

En suma, en el enfoque que adoptamos en este estudio, la relación entre lo micro y lo macro es concebida como un camino de doble vía, de modo que tenemos por delante dos tareas. La primera es analizar por qué existe un "problema" macroeconómico con una especificidad y una entidad que le son propias, y que amerita un tratamiento (analíticamente) separado del resto de las cuestiones atinentes a la evolución de las actividades productivas. Particularmente, es crucial tener una idea de por qué el desequilibrio macroeconómico y, frecuentemente, la aparición de fenómenos de inestabilidad, han afectado tan sensiblemente el ritmo de crecimiento y la morfología de la estructura productiva de América Latina. La segunda tarea es examinar de qué manera los desbalances existentes en la estructura productiva así como un mayor desarrollo y sofisticación de la misma, podrían contribuir a la desactivación de los factores estructurales que están en la base de la propensión de las economías de la región a generar fuertes desequilibrios macroeconómicos en forma recurrente, y que suelen asumir el carácter de inestables.

III

De lo macro a lo micro: la especificidad del problema macroeconómico y las mutaciones estructurales

Lo que dio lugar a la aparición de la literatura sobre los microfundamentos es que, partiendo de los principios microeconómicos, no es posible deducir como teorema los hechos estilizados que se observan a nivel macroeconómico, como el desempleo o la importancia de las variables nominales en la determinación del nivel de actividad agregado. La imposibilidad de resolver esta cuestión hizo que, como hipótesis de

trabajo, el problema macroeconómico se concibiera con entidad propia e independiente de las conductas individuales. Para definir tal entidad, el análisis macroeconómico identifica un grupo de variables fundamentales que determinan la evolución de la economía a nivel agregado. Tales variables son las asociadas con la evolución del sector externo, de las cuentas fiscales y del balance entre el ahorro y la inversión globales.[2] Cuando se producen cambios pronunciados y no anticipados en estas variables fundamentales aparecen fallas de coordinación entre los planes individuales y desequilibrios de entidad macroeconómica.

El núcleo central del problema macroeconómico es la existencia de esas fallas de coordinación. Cuando éstas se producen, ello determina que no todos los agentes económicos estén en condiciones de transar *ex post* en los mercados las cantidades que habían planeado *ex ante*. Existe desequilibrio macroeconómico porque existen fallas de coordinación a nivel agregado.

La principal distorsión que plantea una situación de desequilibrio es que los agentes se ven obligados a realizar transacciones que pueden superar o ser menores en magnitud a las deseadas, y esto afecta la restricción de presupuesto y la posición de riqueza de tales agentes.[3] Como consecuencia, éstos se ven compelidos a llevar a cabo ajustes no previstos con el objeto de recomponer el equilibrio deseado en su hoja de balance, y tales ajustes pueden abarcar tanto el lado real (reasignación de factores) como el financiero (decisiones de cartera), y tanto los flujos (decisiones dentro del período) como los *stocks* (reasignaciones intertemporales de recursos). Estos problemas aparecen ante cualquier situación de desequilibrio. Pero cuando ellos se deben a fallas de coordinación a nivel agregado, el dato clave es que habrá un número macroeconómicamente importante de agentes realizando transacciones en desequilibrio y ajustando, por ende, sus hojas de balance.

A su vez, las consecuencias de esos ajustes sobre la hoja de balance de otros agentes —que en un principio tal vez no hayan sido afectados— no se pueden ignorar, ya que serán de magnitud no despreciable. En otras palabras, se producirán efectos de derrame sobre otros mercados que tenderán a profundizar los impactos del desequilibrio en un mercado o mercados determinados. Además, como las transacciones en desequilibrio pueden afectar no sólo a los flujos sino también a la posición de acervos (*stocks*), el efecto de derrame puede tener consecuencias intertemporales importantes. El desequilibrio puede "leerse" en la hoja de balance de cada agente si se observan las decisiones sobre acervos y flujos que deberá tomar para solucionar su desequilibrio, y es justamente por ello que las fallas de coordinación son fundamentales para entender por qué lo macro afecta a lo micro.

Los canales de transmisión a través de los cuales las fallas de coordinación a nivel agregado terminan afectando las decisiones de los agentes son variados y numerosos. En función del tipo de análisis que aquí nos preocupa, sin embargo, basta con una categorización general de los canales fundamentales. El mecanismo de transmisión básico en una economía de mercado, obviamente, es el que opera a través del sistema de precios. Esto es, a través de variaciones de los precios relativos tanto en el lado real como en el financiero. Sin embargo, el sistema de precios no actúa en forma óptima porque los precios no son completamente flexibles; la información no es perfecta; hay factores que debilitan la competencia, y hay rigideces y fricciones en la reasignación de recursos. En realidad, es por estas imperfecciones de mercado que se producen fallas de coordinación y desequilibrios que llevan a la generación de señales falsas de precios relativos. El hecho de que el mecanismo de precios no sea óptimo en tales circunstancias, lleva a sobrecorrecciones o subcorrecciones de precios que dan lugar a que se produzcan variaciones de cantidades (ofertadas o demandadas) y decisiones financieras erróneas. Es decir, decisiones que impedirán que los agentes puedan transar las cantidades planeadas en los mercados reales y financieros. Los fenómenos

[2] En la discusión sobre estabilización y crecimiento en América Latina, el rol crucial de estos tres factores llevó al desarrollo de la literatura basada en los modelos de "tres brechas": la fiscal, la externa y la interna (de ahorro/inversión). Véase, por ejemplo, Fanelli, Frenkel y Taylor, 1992.

[3] En la literatura de desequilibrio tradicional (Leijonhufvud, 1968; Benassy, 1982) se ponen de relieve las transacciones que no se realizan debido a fallas de coordinación. Sin embargo, en otro lugar hemos argumentado que este énfasis es injustificado (Fanelli, 1988). Sobre todo en el plano financiero, donde en situaciones de desequilibrio típicamente los agentes sobreendeudados tienen la posibilidad de atrasarse en los pagos, obligando consecuentemente a los acreedores a prestar más que lo que *ex ante* estaban dispuestos a prestar. Este tipo de situación fue muy común durante la crisis de la deuda en que varios países latinoamericanos entraron en moratoria de pagos. Cuando se hace hincapié en las transaciones que no se realizan, el esquema de racionamiento en desequilibrio que se utiliza es el de que "manda el brazo corto del mercado" (por ejemplo, si existe exceso de oferta se transan las cantidades determinadas por la demanda). Cuando se permite que se hagan más transacciones que las deseadas, el esquema de racionamiento puede basarse en que "manda el brazo largo del mercado" o una combinación lineal de las cantidades determinadas por el brazo corto y el largo. En el primer caso todas las transacciones son voluntarias, en el segundo pueden existir transacciones forzosas o no voluntarias.

de desempleo en el lado real y las situaciones de sobreendeudamiento o severa restricción de liquidez en el lado financiero son los indicadores más visibles de este tipo de situaciones.

Cuando los agentes aprenden que sus decisiones pueden ser erróneas porque los precios no incluyen toda la información relevante o incluyen información que puede ser errónea, buscan información complementaria a la brindada por los precios relativos. Como los efectos más visibles del desequilibrio operan sobre las cantidades reales transadas y sobre las variaciones en la posición financiera de los agentes, aparecen dos conjuntos nuevos de señales que es preciso tomar en cuenta en las decisiones individuales: la información de cantidades reales transadas en los mercados y la información de cantidades brindada por los indicadores financieros elaborados sobre la base de la hoja de balance de los agentes. En función de esto, es necesario incorporar dos tipos de mecanismos de transmisión adicionales al de precios que afectan las decisiones microeconómicas y a través de los cuales, por ende, lo macro afecta a lo micro. Ellos son, por una parte, los que operan a través de los indicadores de cantidades en el lado real (por ejemplo, desempleo y capacidad ociosa) y, por otra, los que actúan a través de variaciones en los indicadores financieros de cantidad. Entre estos últimos los hay de flujo/flujo (como el indicador pago de intereses/ventas); de acervo/acervo de corto plazo (por ejemplo, el indicador de liquidez activos líquidos/deuda de corto plazo exigible) y de largo plazo (por ejemplo endeudamiento/patrimonio neto), y de acervo/flujo (por ejemplo, ventas/deuda).

Una vez definida la especificidad del problema macroeconómico sobre la base de las variables fundamentales y las fallas de coordinación por una parte, y de los mecanismos de transmisión entre el desequilibrio agregado y las conductas microeconómicas por otra, queda por analizar cómo es que los efectos del desequilibrio económico inducen, bajo ciertas circunstancias, mutaciones en la morfología y en la evolución en el tiempo de la estructura micro. Ya dijimos que en esto los fenómenos de inestabilidad son fundamentales. Ahora queremos mostrar cómo ello se correlaciona con la magnitud cuantitativa de las fallas de coordinación, su duración temporal y su recurrencia.

La coordinación completa (es decir, la ausencia de problemas macro) sólo se produce en un contexto de equilibrio general y tal contexto es una construcción ideal. No obstante, es una construcción útil pues la referencia a esa situación permite considerar diferentes grados de desequilibrio macroeconómico. Aunque las economías se encuentran siempre en situación de desequilibrio, un grado reducido de desequilibrio puede considerarse poco relevante en la determinación de su funcionamiento y por ende la estilización de equilibrio puede ser útil para modelarlo. El problema macroeconómico aparece en plenitud cuando la magnitud del desequilibrio en las variables fundamentales es tal que afecta en forma esencial el funcionamiento de la economía.

En el análisis macroeconómico tradicional, el desequilibrio agregado es concebido como un fenómeno temporal y se hace hincapié en la búsqueda de herramientas de intervención óptimas —sobre todo referidas al uso de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias— capaces de solucionar las fallas de coordinación, minimizando a la vez el período durante el cual la economía funcionará en desequilibrio. Más allá de las recientes discusiones sobre si tales políticas son o no necesarias, el análisis tradicional supone que el desequilibrio es temporal. Sea porque la economía se autorregula adecuadamente sin necesidad de intervenciones de política, sea porque no lo hace pero es posible acelerar el recorrido a través del sendero que lleva al equilibrio mediante un proceso de sintonización fina. Si este fuera el caso, las consecuencias a nivel micro de los desajustes macro no serían excesivamente relevantes.

Este enfoque, sin embargo, resulta demasiado estrecho cuando se analiza el problema macroeconómico en economías como la latinoamericana típica. La razón básica es que los problemas macroeconómicos que enfrenta la región suelen revestir características diferentes de los que típicamente se observan en las economías desarrolladas. Las diferencias más marcadas se asocian con la magnitud, la duración temporal y la recurrencia de los desequilibrios macroeconómicos. Estos rasgos se manifiestan de manera múltiple y variada en cada economía en particular. Sin embargo, hay un rasgo que sintetiza la diversidad de factores que contribuyen a determinar la propensión de una economía a generar fallas de coordinación: el grado de volatilidad e impredictibilidad estocástica en la evolución de las variables fundamentales. Cuanto más volátil y más difícil de modelar es el proceso estocástico que genera la evolución observada de las variables fundamentales, mayor será la dificultad para anticipar tal evolución, mayor la incertidumbre y, por ende, mayor la propensión de la economía a generar desequilibrios externos, fiscales o entre el ahorro y la inversión. En un contexto tal, habrá períodos recurrentes durante los cuales se producirán fallas de coordinación importantes.

En una economía que muestra estas características en la evolución de sus variables fundamentales, habrá a nivel microeconómico conductas que estarán ausentes cuando ello no ocurra. Lo que queremos resaltar es que una cosa es pasar por una etapa de desequilibrio y otra vivir en una economía propensa a generarlo en forma sistemática. En este último caso, a diferencia de lo que se subraya en el análisis macroeconómico tradicional, como el desequilibrio macroeconómico se percibe como un fenómeno recurrente, aparecen como rentables conductas de adaptación microeconómica que no lo serían si el desequilibrio fuera un fenómeno esporádico y pasajero. Es razonable pensar que, en una economía estructuralmente propensa a generar desequilibrios macroeconómicos, la influencia de lo macro sobre la estructura micro será mucho más permanente y visible. Ya hemos visto que los mecanismos de transmisión macro-micro operan a través del sistema de precios, la información de cantidades y la posición financiera de los agentes. Vale la pena, entonces, detenerse brevemente en las características particulares que tales canales muestran en una economía con propensión al desequilibrio recurrente e inestable a nivel macroeconómico.

Empecemos con la operatoria a través del sistema de precios. Como en las economías de mercado le corresponde a los precios relativos la labor primordial de eliminar los desequilibrios, una consecuencia importante de la volatilidad de las variables fundamentales será una más alta y pronunciada variabilidad de los precios relativos. Esto es, en los precios relativos que el análisis económico identifica como claves justamente porque están asociados a las variables fundamentales (tipo de cambio real, salarios reales, tasas de interés, etc.). Si las señales de precio que reciben los agentes son más volátiles, el grado de incertidumbre que rodeará el proceso de toma de decisiones tenderá a ser elevado y, en consecuencia, será mayor la probabilidad de que el individuo tome decisiones erróneas que lo lleven *ex post* a una situación de desequilibrio.

La evolución de las cantidades transadas en desequilibrio no es independiente de lo anterior. Ya vimos que debido a imperfecciones (rigideces, etc.) no todo el ajuste se produce vía precios. En consecuencia, las cantidades mostrarán también una evolución más volátil en un contexto en que es difícil anticipar el comportamiento de los precios relativos. Habrá cambios bruscos y no anticipados de cantidades durante el proceso de ajuste, dando lugar de esa forma a ciclos rápidos y recurrentes de recesión/expansión que agregarán incertidumbre al marco de decisión microeconómico.

Por último, como en una economía monetaria a toda transacción del lado real le corresponde otra del lado financiero, los indicadores de la hoja de balance financiero también tenderán a mostrar cambios marcados y no anticipados. En realidad, las variaciones de precios y cantidades no anticipadas pueden poner en desequilibrio a los agentes aún cuando éstos "no decidan nada" en el plano financiero. Ello ocurre, por ejemplo, cuando las devaluaciones no anticipadas generan transferencias de riqueza también no anticipadas que suelen cambiar fuertemente la posición financiera de los agentes (por ejemplo, convirtiendo una posición financiera sólida en una altamente especulativa o Ponzi) o cuando profundas recesiones llevan a posiciones financieras insostenibles.

Es justamente esta forma diferenciada en que operan los mecanismos de transmisión micro-macro lo que explica que, en una economía con tendencia a generar inestabilidad, los desequilibrios macro produzcan mutaciones micro. En realidad, las mutaciones que se observan están de una u otra manera relacionadas con el siguiente hecho: en una economía de alta incertidumbre macroeconómica donde es más fácil equivocarse, la flexibilidad para cambiar decisiones del pasado tiene un premio económico.[4] Empíricamente, la forma más directa de verificar este hecho es observar la enorme diferencia de riesgo entre el nivel de las tasas de rendimiento de corto y largo plazo. Suelen observarse situaciones en las que tal diferencia se torna infinita para algunos plazos haciendo desaparecer de tal forma los mercados de crédito de largo plazo.

Esta suerte de preferencia extrema por la flexibilidad tiene consecuencias fundamentales sobre la asignación de recursos reales, la morfología financiera y —a través de sus efectos en la inversión y la capacidad de innovación— sobre el crecimiento. Más adelante utilizaremos este resultado, que es una de las conclusiones centrales de nuestro análisis porque afecta de manera directa el desarrollo productivo. Por ahora nos interesa destacar dos puntos adicionales que tienen que ver con la dinámica de ajuste en desequilibrio y las restricciones que una economía inestable pone a la política macroeconómica.

En una economía inestable, las reacciones de los individuos no sólo producen mutaciones en la estructura micro; tales mutaciones pueden generar además

[4] Nuestro uso del concepto de flexibilidad está inspirado en Hicks, 1974.

mecanismos de ajuste en desequilibrio que lleven a senderos dinámicos explosivos. Por ejemplo, se produce un déficit fiscal y la inflación se acelera. Para cubrirse de los efectos de esa aceleración los individuos reaccionan, acortando en forma generalizada la duración de los contratos. Este hecho achica el horizonte intertemporal de decisión microeconómica. Hay proyectos de inversión que no se realizan y activos financieros que dejan de demandarse. Como consecuencia, cae el nivel de actividad y es más difícil para el gobierno y el sector privado colocar deuda, incluso a plazos muy cortos. Un nivel de actividad más bajo reduce la recaudación tributaria, el déficit fiscal aumenta y en el contexto de una caída en la demanda de bonos públicos, la única forma de financiar al gobierno es aumentar la tasa de emisión monetaria. Esto acelera la inflación, y así sucesivamente. El sendero de ajuste en desequilibrio comienza a mostrar signos de explosividad y esto convalida como correcta la decisión individual de acortar los contratos para adaptarse a una economía inestable. El ajuste en desequilibrio lleva a consolidar la mutación a nivel micro.

Estos mecanismos de realimentación del desequilibrio y consolidación de las mutaciones micro también afectan la efectividad de las políticas económicas. Cuando se producen cambios frecuentes y no anticipados en el sendero temporal de las variables fundamentales, las autoridades se ven obligadas a efectuar cambios frecuentes y radicales en los instrumentos de política, tratando de compensar los efectos desequilibrantes. En este contexto, es muy improbable que las autoridades logren un prestigio suficiente para dar credibilidad a sus políticas.

Esto tiene dos consecuencias negativas. En primer lugar, es difícil que los agentes económicos muestren rapidez y flexibilidad en adaptar sus conductas cuando el gobierno anuncia cambios radicales de política; en un contexto incierto, las conductas conservadoras y defensivas pueden ser las más rentables, en cuanto garanticen mayor flexibilidad. En segundo lugar, se obliga al gobierno a exagerar en la elección de los objetivos cuantitativos buscados con sus políticas: los anuncios deben ser dramáticos si han de cambiar la conducta de agentes conservadores.

Ambos hechos son una fuente permanente de fallas de coordinación macroeconómica e inestabilidad en los países de la región. Si la conducta de los agentes no cambia en el sentido que desean las autoridades y, además, las políticas buscan objetivos dramáticos, las consecuencias en términos de desequilibrio macroeconómico y desarticulación productiva pueden ser altamente distorsivas. Cuestiones de este tipo han sido típicas, por ejemplo, de los ciclos de política económica de protección-apertura-crisis de balance de pagos-protección que se dieron en Argentina, Chile y otros países. Para ser creíbles, las autoridades lanzan un programa rápido y muy ambicioso de apertura comercial. Con ello esperan que el sector privado tome la apertura como un hecho permanente e invierta en la reconversión. Como la apertura genera una explosión de las importaciones y un déficit insostenible en la cuenta corriente, el sector privado anticipa que el régimen no podrá ser mantenido y no invierte en reconvertirse. En tal contexto, las exportaciones se estancan y las importaciones suben. Cuando se torna imposible financiar el déficit de cuenta corriente resultante, con el objeto de garantizar un mínimo de estabilidad macroeconómica las autoridades se ven obligadas a volver a imponer no sólo altos aranceles, sino directamente prohibiciones y cuotas de importación. *Ex post,* las conductas defensivas son convalidadas como correctas por la política económica.

IV

De lo micro a lo macro: desbalance estructural y estabilidad macroeconómica

No todos los países muestran el mismo grado de inestabilidad macroeconómica, porque en cada país la volatilidad de las variables fundamentales y los mecanismos específicos de ajuste ante el desequilibrio difieren. Tales particularidades se relacionan estrechamente con las características estructurales de cada economía. Es por esto justamente que los factores micro influyen en la determinación de la capacidad de la economía para procesar *shocks* macroeconómicos con mayor o menor eficiencia.

La estructura económica está compuesta por una base productiva (tecnología, recursos, capacidad de innovación), individuos, mercados e instituciones. Por lo tanto, la capacidad de la economía para absorber *shocks* que se traducen en fallas de coordinación puede evaluarse en función de: i) la cantidad y calidad de los mecanismos de autorregulación existentes (mercados e instituciones) para amortiguar y distribuir los *shocks* en el tiempo; y ii) las características del sistema productivo, que lo hacen más o menos flexible en la reasignación de los factores de producción con el objeto de adaptarse a situaciones nuevas (por ejemplo, posteriores al *shock*).

En función de lo anterior, las economías podrían ordenarse de acuerdo al grado de desarrollo de los mercados y las instituciones, y la diversificación de su estructura productiva. Si se toman, por ejemplo, las economías con algún grado significativo de desarrollo industrial, los dos criterios mencionados podrían utilizarse para crear un orden en el cual las economías capitalistas desarrolladas estarían en un extremo y las ex economías socialistas en transformación en el otro, en tanto que las economías latinoamericanas de mayor tamaño ocuparían lugares entre ambos extremos.

El criterio i) hace depender la capacidad de autorregulación del grado de desarrollo de los mercados y las instituciones. Tanto la estructura de los mercados como las instituciones directa o indirectamente relacionadas con la actividad económica son cruciales, porque de ellas depende la capacidad de administrar la incertidumbre inherente a todas las actividades económicas, y porque pueden contribuir significativamente a suavizar los efectos desequilibrantes generados por la volatilidad.

Cuanto mayor sea el grado de desarrollo de la estructura de mercados, más aceitado resultará el proceso de determinación de precios y, por lo tanto, menor será la probabilidad de que ocurran desequilibrios duraderos y procesos inestables. Un sistema de mercados "completo" permitiría que la eliminación de los desequilibrios *spot* se distribuyese en el tiempo a través de la operación de los mercados futuros, y que la incertidumbre se procesase a través de la operatoria de los mercados de seguros. En este sentido, el modelo ideal de referencia es la estructura de mercados y de información "perfecta", que cuenta con todos los mecanismos necesarios para garantizar la coordinación completa de los planes y decisiones descentralizadamente decididos por los individuos y en la cual la reasignación de los recursos ante "noticias" que cambian el contexto de la información se hace en forma más o menos instantánea y sin incurrir en costos significativos.

Ninguna economía real tiene tales características, pero las economías capitalistas desarrolladas poseen las estructuras que más se aproximan a esa estilización teórica. Aunque la estructura de esas economías exhibe numerosas fallas de mercado, es usual que existan sustitutos próximos de los mercados que faltan. Por ejemplo, la ausencia de mercados de futuro generalizados tendrá menos efectos cuanto más desarrollados estén los mercados de capital de diferentes plazos, y si bien no existen mercados para asegurarse ante todo tipo de riesgo, los mercados de seguro para diferentes clases de riesgo están mucho más desarrollados que en la economía latinoamericana típica.

De lo anterior se concluye que el carácter más o menos "completo" de la estructura microeconómica de mercados es relevante para la dinámica macro, porque existe una correlación estrecha entre los problemas de fallas de coordinación macroeconómica y la magnitud de las fallas de mercado. A mayor número e importancia de las fallas de mercado, mayor debilidad —o ausencia— de mecanismos de mercado para la amortiguación del desequilibrio, y mayor en consecuencia la tendencia de las economías a generar desequilibrios y senderos de ajuste dinámico que tiendan a reproducir o amplificar los desbalances en lugar de corregirlos.

El grado de desarrollo de las instituciones relacionadas con la actividad económica afecta la probabilidad de que ocurran fallas de coordinación macroeconómica, por varias razones. Vale la pena mencionar dos. La primera es que existen arreglos institucionales que pueden suplir fallas de mercado como la inexistencia de algunos mercados de futuro o de seguros claves y en tal carácter, son mecanismos relevantes de reducción de la incertidumbre. Estas instituciones tienen importancia en el establecimiento de relaciones de clientela para reducir la incertidumbre en las relaciones entre firmas que operan en un mundo de mercados *spot;* para suplir las fallas en el mercado de trabajo o las externalidades generadas en el proceso de aprendizaje financiado por firmas particulares; para proveer sustitutos de mercados de crédito inexistentes, a través de bancos estatales o a través de las relaciones crediticias cliente/proveedor/firma, etc.

La segunda razón es que la fortaleza institucional reduce la volatilidad de las variables fundamentales. Cuanto más desarrolladas sean las instituciones

del sector público (por ejemplo, la estructura impositiva), menor será la probabilidad de que ocurran *shocks* fiscales que lleven al desequilibrio macroeconómico. Cuanto más eficiente la supervisión bancaria y los mecanismos de selección para la asignación de crédito por los bancos comerciales, menor la probabilidad de que se produzca una crisis financiera, con las consecuentes externalidades negativas para el equilibrio macroeconómico. Además, el desarrollo institucional es relevante porque existe una correlación entre éste y el grado de estabilidad del marco jurídico y de regulaciones, lo cual es a su vez determinante en la evolución de la inversión en particular y de la incertidumbre en general. En una economía basada en la propiedad privada, la seguridad jurídica no sólo es una condición necesaria de la existencia misma de los mercados, sino también de la inversión que garantice la reproducción del sistema económico.

El criterio ii) hace directa referencia a la estructura productiva. En general, cuanto menor la diversificación y sofisticación productiva, menor la capacidad para reasignar rápidamente los recursos hacia nuevas actividades al producirse *shocks* permanentes. En las economías poco desarrolladas en lo productivo, existe una mayor cantidad de rigideces que impiden una rápida reconversión de la estructura productiva. Esto hace que el proceso de transición y de ajuste tras el *shock* sea de mayor duración y, en consecuencia, será mayor el período durante el cual la economía funcionará en desequilibrio. Es importante destacar que —por lo menos empíricamente— está probado que los factores i) y ii) no son independientes y que este hecho tiende a reforzar los mecanismos de reproducción y prolongación del desequilibrio.

En efecto, se observa en primer lugar que la falta de desarrollo productivo se correlaciona positivamente con la falta de desarrollo de los mercados financieros y de capital. Así, la propensión a la inestabilidad se refuerza porque la rigidez de la estructura productiva determina que los procesos de transición sean largos, y la falta de mercados de capital hace que sea muy difícil financiar procesos largos de reconversión productiva. El resultado es que en la economía latinoamericana típica, por ejemplo, haya prolongados períodos de retracción productiva que no necesariamente llevan a una reconversión exitosa del aparato productivo, sino a pérdidas netas de capacidades de producción que habían sido adquiridas. Ejemplo paradigmático en este sentido son los procesos de apertura económica de *shock* caracterizados por la desaparición de partes importantes del sector industrial, sin que aparezcan nuevas especializaciones y economías de escala en determinados segmentos del sistema industrial, debido a la falta de financiamiento para la reconversión.

En segundo lugar, también se observa empíricamente que existe una correlación entre el grado de desarrollo productivo y la sofisticación de las instituciones asociadas con la actividad económica. Esto hace que el desarrollo de instituciones orientadas a sustituir a los mercados faltantes —debido a fallas de mercado— también se retrase; así la capacidad para procesar la incertidumbre se relaciona directamente con la escasa sofisticación de la estructura productiva. En realidad, a la luz de los escritos sobre organización industrial, este hecho no resulta sorprendente. De ellos surge que el desarrollo de las instituciones orientadas al manejo de la incertidumbre al margen del mercado, como las relaciones entre clientes, proveedores y firmas, tiende a ser mayor en los sectores industriales de mayor sofisticación, donde los precios desempeñan un rol mucho menor en la asignación de los recursos que, por ejemplo, en los mercados de productos básicos y materias primas en general.[5] Así, a menor sofisticación productiva, menor será la presencia económica de estas instituciones y mayor el rol de la incertidumbre y la inestabilidad.

Dos ejemplos simples pueden servir para aclarar lo que hemos tratado en esta sección. El primero se refiere a los efectos multiplicadores e ilustra el papel de los cambios de la estructura micro en la determinación de la dinámica de ajuste macro.

La magnitud del efecto multiplicador del gasto es mayor en una economía como la argentina que en la economía estadounidense actual. Es conocido que el efecto multiplicador se ha ido debilitando en esta última, hasta el punto de que su misma existencia ha sido puesta en duda desde principios de los años sesenta. En cambio, ese efecto se observaba claramente en los años treinta. Esta transformación en la dinámica del comportamiento macroeconómico a lo largo del tiempo puede atribuirse a la mayor complejidad de la estructura económica (desarrollo de los mercados e instituciones y acumulación de riqueza). En pocas palabras, los asalariados poseen ahora mayor riqueza, cuentan con el seguro de des-

[5] Scherer (1980) aporta una cantidad abrumadora de hechos estilizados atinentes a la organización industrial que apoyan esta afirmación.

empleo y tienen mayor acceso al crédito, de modo que una reducción transitoria de su ingreso corriente afecta menos su gasto de consumo que sesenta años atrás. La economía argentina, en cambio, tiene al respecto una estructura más parecida a la de Estados Unidos en los años treinta. Una reducción del ingreso corriente de los asalariados argentinos (más pobres que sus homólogos estadounidenses y sin seguro de desempleo generalizado) les impone una restricción de liquidez que limita su gasto en consumo. Se observan entonces las repercusiones de los "efectos ingreso" que determinan la magnitud del multiplicador. Esos mismos mecanismos, dependientes de la estructura de la economía, determinan también otros comportamientos diferentes ante situaciones de desequilibrio: por ejemplo, los efectos que se observan ante una devaluación. La diversidad estructural —en particular en lo relativo a la diversificación de la base productiva— determina que la devaluación sea recesiva en Argentina y expansiva en los Estados Unidos.

El segundo ejemplo se refiere a la falta de diversificación productiva como causa directa del grado de volatilidad macroeconómica. Uno de los determinantes principales de la variabilidad del saldo de la cuenta corriente en América Latina es la variabilidad de los términos del intercambio. Como las exportaciones muestran un bajo nivel de diversificación fruto de la falta de competitividad de los sectores más dinámicos de la industria (Guerrieri, 1993), la cuenta comercial suele sufrir cambios de significación ante la ocurrencia de *shocks* externos negativos. La falta de diversificación productiva hace que la volatilidad de los términos del intercambio se traduzca en forma directa en volatilidad de las variables fundamentales que afectan al sector externo. El depender de pocos productos de exportación impide suavizar la volatilidad mediante la diversificación del riesgo implícita en una estructura exportadora diversificada. De esta forma, la falta de desarrollo productivo se convierte en forma directa en una fuente de volatilidad macroeconómica.

V

La interacción micro-macro, la estructura productiva y el crecimiento

Hasta aquí hemos analizado cómo la inestabilidad macro puede inducir mutaciones en la estructura micro y cómo las debilidades micro —en la estructura productiva, de mercados e instituciones— pueden generar fallas de coordinación. La división que hemos hecho en el tratamiento de estas dos cuestiones obedece exclusivamente a razones metodológicas y de exposición. Para evitar confusiones, nos gustaría recalcar que, a nivel empírico, la regla general es que hay una miríada de interacciones y mecanismos de retroalimentación entre lo macro y lo micro que hacen que, de hecho, se produzca una suerte de determinación simultánea de las características micro y macro de una economía específica. En el análisis de casos concretos es muy difícil determinar si una economía muestra, digamos, graves fallas de mercado debido a su inestabilidad macroeconómica o si, por el contrario, es la falta de algunos mercados claves —como el de capitales de largo plazo— el que genera la situación de inestabilidad agregada.[6]

Esto no quiere decir, obviamente, que en una situación concreta el resultado evolutivo final del proceso de interacción de los factores micro y macro no pueda analizarse separando la incidencia de cada uno

[6] Normalmente ocurre que ambos fenómenos tienden a retroalimentarse. Por eso en períodos de crisis aguda —cuando tanto la inestabilidad como la falta de mercados clave pasan un umbral crítico— es tan difícil encontrar una salida. Las políticas de estabilización no acompañadas de otras de reforma estructural tienden a fracasar debido a las deficiencias existentes en la estructura de los mercados, y las de reforma estructural sin las de estabilización fallan debido a la incertidumbre de un contexto macroeconómico desequilibrado. Esto es un argumento adicional en favor de que las estrategias de estabilización vayan acompañadas de políticas de reforma y también en favor de que no se implementen las políticas de reforma que pueden llevar a agudizaciones del desbalance macroeconómico (Fanelli y Frenkel, 1994).

de esos dos factores. En realidad, la posibilidad de realizar esta separación analítica entre esos factores es fundamental para comprender las restricciones al crecimiento que una economía enfrenta en una coyuntura económica dada. Para completar nuestro enfoque metodológico queremos justamente detenernos en las implicaciones que éste tiene para el crecimiento.

Para presentar la cuestión de las restricciones al crecimiento de manera sucinta, en otro trabajo (Fanelli y Frenkel, 1994) las hemos sistematizado en función de cuatro problemas que, de una u otra manera, las economías deben resolver para estar en condiciones de crecer. En primer lugar está el problema smithiano; para crecer de manera rápida y sostenible una economía debe generar una tasa de ahorro que le permita mantener una alta tasa de inversión financiada con sus propios recursos. El segundo es el problema keynesiano, que resalta que no sólo es necesario ahorrar, sino que también hay que contar con mecanismos eficientes para intermediar entre el ahorro y la inversión, esto es, contar con una estructura desarrollada de mercados e instituciones capaces de garantizar que el esfuerzo de ahorro se transforme efectivamente en inversión productiva. El tercero es el neoclásico, que hace hincapié en que los recursos disponibles deben ser asignados eficientemente para maximizar la tasa de crecimiento: no sólo importa cuánto se invierte sino también la eficiencia de la inversión. Por último, el problema schumpeteriano hace referencia a la creatividad como motor del crecimiento y pone de relieve el rol de los empresarios y las firmas que innovan (en el plano tecnológico, organizacional, etc.).[7]

Las interrelaciones micro-macro que hemos desarrollado son fundamentales para los últimos tres problemas del crecimiento mencionados,[8] ya que contribuyen a modelar los mercados y las instituciones de intermediación financiera entre el ahorro y la inversión; determinan la eficiencia con que la información económica pertinente es procesada —a través de las señales de precios, cantidades y financieras— contribuyendo así a optimizar la asignación de los recursos, y afectan de manera marcada la capacidad de innovación de la economía, al influir sobre la conducta individual de los agentes y sobre las instituciones que conforman el sistema nacional de innovación.[9]

Muchos de estos efectos pueden examinarse a partir de las mutaciones micro que se producen en contextos de alta inestabilidad, porque en ellos los mecanismos en operación se "ven" con mayor claridad en la medida en que los efectos sobre las variables son más marcados que en situaciones de desequilibrio leve.

Al analizar las influencias de lo macro sobre la estructura micro, una conclusión central fue la de que las mutaciones micro inducidas por la inestabilidad macroeconómica tienen la particularidad de afectar el grado de preferencia de los agentes por la flexibilidad. En relación con los problemas de crecimiento antes enumerados, los cambios en el grado de preferencia por la flexibilidad son fundamentales, porque inducen variaciones no sólo en la cuantía sino también en la eficiencia de la inversión, así como en la capacidad de innovación.

En una situación de alta preferencia por la flexibilidad, el acortamiento del horizonte temporal hace que los proyectos de inversión con períodos de maduración corto tengan un premio económico sobre los de mayor duración y, a su vez, que a igual período de maduración, los beneficios esperados de los proyectos con mayor riesgo sean descontados utilizando una tasa excesivamente alta. Asimismo, se observa empíricamente que las correcciones en las tasas de descuento para proyectos largos o con mayor riesgo en contextos altamente inestables no sólo incorporan rápidamente la información sobre los aumentos del riesgo sistémico sino que, en realidad, tienden a sobrerreaccionar. A su vez, los fenómenos de sobrerreacción inducen a marcados errores en la asignación intertemporal de recursos, al sesgar las señales de precio y cantidad. De esto se sigue que la inversión tenderá a ser ineficiente y que esto agravará el problema neoclásico.

En general, en una situación de alta preferencia por la flexibilidad, se privilegiarán los proyectos de inversión de corto plazo que muestran una menor correlación con el ciclo económico y una menor dispersión de rendimientos. Al aumentar la preferencia por la flexibilidad en América Latina en los años ochenta, por ejemplo, sólo una reducida cantidad de proyectos de inversión podían cumplir con las condiciones señaladas; no es sorprendente entonces que haya habido abruptas caídas de las tasas de inversión/producto en la mayor parte de los países de la región. Y tampoco sorprende que la inversión extranjera directa se haya orientado a la adquisición de empresas de servicios públicos privatizados, que cumplen con el

[7] Nelson (1991 y 1992) examina el rol del empresario frente al de la firma en el proceso de innovación y como agente de la "destrucción creativa".

[8] En este artículo no estamos interesados en tratar el problema de cómo afectan a la restricción de ahorro.

[9] Sobre los sistemas nacionales de innovación, véanse por ejemplo Nelson (1993), Mowery (1993) y Johnson y Lundvall (1988).

requisito fundamental de ser negocios que manejan una enorme cantidad de recursos líquidos, utilizan tecnologías probadas y se catalogan como inversiones de bajo riesgo.

Por ejemplo, en el libro de las "betas"[10] de activos que se utilizan en las bolsas desarrolladas para medir el riesgo económico de los proyectos de inversión, los negocios relacionados con servicios públicos como gas, electricidad y teléfonos son los que figuran con las betas más bajas en la lista (Brealey y Myers, 1986). Esto indica que se trata de negocios de bajo riesgo y con beneficios que no tienden a moverse con las tendencias globales del mercado. Los negocios asociados con la tecnología de vanguardia y la innovación —la electrónica, por ejemplo—, que justamente son los que podrían aportar más en términos de aprendizaje tecnológico en los países de la región, son los que figuran con las betas más altas. Como una beta más alta implica mayor riesgo, en un contexto de alta incertidumbre y caracterizado por la sobrerreacción en la corrección de las tasas de descuento, la rentabilidad requerida para llevar adelante tales proyectos es tan alta que la probabilidad de que un proyecto de tecnología avanzada se lleve a la práctica se reduce a un mínimo. Un comentario adicional: si se tiene en cuenta que la inversión extranjera directa es uno de los vehículos fundamentales de transferencia tecnológica para un país en desarrollo (Dahlman, 1993; Dahlman y Nelson, 1993) y que las privatizaciones abrieron la posibilidad para los inversores extranjeros de adquirir negocios de bajo riesgo, se llega a la conclusión de que en el actual contexto poco puede esperarse de la innovación como fuente del crecimiento. La reforma estructural, en una situación de inestabilidad, puede estar actuando en cierta medida en contra de una mayor sofisticación de la estructura productiva, si la adquisición de empresas públicas desplaza los proyectos de mayor riesgo y sofisticación tecnológica.

En realidad, la actividad de innovación —y por ende la posibilidad de resolver el problema schumpeteriano— es una de las más profundamente afectadas por los aumentos en la preferencia por la flexibilidad. Esto ocurre en gran medida porque en los países subdesarrollados el aprendizaje tecnológico está íntimamente relacionado con la adquisición de nuevos equipos de producción, de modo que cuando la inversión cae el proceso de cambio tecnológico se resiente (Bradford, 1994). Hay una segunda razón por la cual el proceso de innovación tiende a paralizarse. Cuando la incertidumbre que acompaña la información de precios, financiera y de cantidades es grande, los empresarios encargados de invertir generalmente adoptan estrategias defensivas. Y las estrategias defensivas debilitan la agresividad competitiva y la disposición a innovar en el proceso productivo (Katz, 1993). En un sentido muy concreto, puede decirse que la preferencia por la flexibilidad, así como tiende a destruir la eficiencia en la operación de los mercados, empeorando el problema neoclásico, también tiende a desintegrar los sistemas de innovación nacionales, al afectar severamente los comportamientos de los agentes y las instituciones que contribuyen a sostenerlos y esto, sin duda hace más severa la restricción schumpeteriana del crecimiento.

Las mutaciones microeconómicas que agudizan la preferencia por la flexibilidad afectan también, y muy significativamente, la estructura de intermediación financiera. En una situación de preferencia generalizada por la flexibilidad en las decisiones microeconómicas, se produce un movimiento generalizado de la demanda de activos financieros hacia el corto plazo y, frecuentemente, también hacia los valores denominados en moneda extranjera (como en Argentina, Uruguay, Perú y Bolivia). Esto significa que los valores líquidos o de muy corto plazo aumentan en relación con los de más larga maduración, y que la relación precio de mercado/valor de emisión de los instrumentos denominados en moneda nacional tenderá a deprimirse. Asimismo, la liquidez pasa a ser un atributo tan importante como el rendimiento a la hora de definir la preferencia por un valor determinado. Esto a su vez tiene como correlato, por el lado de la generación de crédito, que las condiciones para acceder a fondos de largo plazo son cada vez más duras y que, cuando el crédito disponible lo es en moneda extranjera, las empresas ligadas en su actividad al mercado interno estarán obligadas a asumir un riesgo cambiario mayor.

Dicho en otros términos, al salto de las tasas de descuento debido al riesgo económico del negocio que hemos analizado más arriba, hay que agregar el aumento en tales tasas debido al salto en los riesgos financieros. Así, dos proyectos de inversión con igual riesgo económico pero que muestran diferente riesgo financiero —porque la estructura de financiamiento a la cual puede accederse para financiar uno y otro es diferente— pueden no obtener la misma calificación

[10] Beta: sensibilidad del retorno del activo respecto de las variaciones en el conjunto de los retornos de los activos transados en el mercado.

en el proceso de selección. Podría ocurrir que uno se lleve a cabo y otro no. Es un hecho conocido que en cualquier economía el riesgo financiero afecta al riesgo económico de un negocio. La diferencia específica de una economía que muestra una excesiva preferencia por la flexibilidad es que tal diferencia se exacerba.

Obviamente, esto determina en gran medida la capacidad de crecimiento, al afectar el proceso por el cual se da la selección de los ganadores en la pugna competitiva. La selección pasa a estar muy fuertemente relacionada con las características financieras específicas de cada rama de la producción, y mucho menos con las características económicas. Luego de un período prolongado, en una economía con mercados de capital de largo plazo faltantes o demasiado estrechos, las firmas que sobreviven en el proceso no son necesariamente aquéllas con mayor capacidad para asignar eficientemente los recursos existentes o para innovar en productos y procesos productivos, sino las que se encuentran en ramas de la producción que —por el tipo de organización industrial que las caracteriza— se ven menos afectadas por esa falla de mercado.

Las firmas que tienden a sobrevivir mejor en este tipo de ambiente financiero son las que hacen uso intensivo de capital y tienen ingresos previsibles.[11] Este tipo de empresas pueden aumentar relativamente más su coeficiente de endeudamiento sin producir grandes saltos en sus índices de riesgo financiero. Nuevamente, las ramas de producción que suelen estar más pobladas por este tipo de empresas son las asociadas a los servicios públicos privatizados. En la escala de capacidad de sobrevivencia le siguen las empresas grandes, también con alta densidad de capital, pero con ingresos operativos menos previsibles. En este caso, la capacidad de aumentar el coeficiente de endeudamiento sin generar saltos en el coeficiente de riesgo financiero es menor (los ejemplos típicos son las firmas que actúan en ramas como el acero, el cemento y la petroquímica). Por último, las empresas que muestran una mayor vulnerabilidad son las medianas y pequeñas cuyos ingresos operativos se relacionan fuertemente con el ciclo económico global, como las que suelen pulular en amplias franjas del sector industrial latinoamericano (rama textil, pequeños productores de bienes de capital, etc.). Al sesgar las bases de selección "natural" en el proceso competitivo, se establecen fuerzas que actúan en contra de la solución del problema tanto neoclásico como schumpeteriano.

Cabe acotar, asimismo, que la falta de desarrollo del sistema financiero también afecta a tales problemas. Por un lado, la segmentación típica de los mercados de poco desarrollo tiende a perjudicar fuertemente el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas, reforzando las tendencias antes señaladas en favor de las empresas grandes. Por otro, el sistema bancario contribuye de manera importante a mejorar la asignación de recursos mediante los mecanismos de selección utilizados por los oficiales de crédito en la asignación de préstamos al sector privado.[12] Cuando el crédito es inexistente, tales mecanismos dejan de funcionar y los inversores privados pierden una fuente importante de evaluación independiente de sus proyectos.

En realidad, algunas de las principales características de las estructuras productivas emanadas de una década de inestabilidad y astringencia financiera en América Latina, parecen guardar relación con el *"ranking* de probabilidad de subsistencia por razones financieras" que acabamos de comentar. En efecto, la interacción de los fenómenos microeconómicos y macroeconómicos en el marco de la crisis de la deuda tuvo como resultado neto el estancamiento económico y la caída de la tasa de inversión. Esto último, unido a la marcada inestabilidad, determinó un singular retroceso en el proceso de diversificación productiva de América Latina. La posibilidad de que se produjera un desarrollo integrado del sector industrial a partir de la experiencia de sustitución de importaciones abortó definitivamente. Los sectores industriales que sobrellevaron la crisis en mejores condiciones fueron básicamente los de procesamiento de recursos naturales y algunos de producción a escala como el automotriz —que de cualquier forma está pasando por un profundo proceso de reconversión con resultado incierto en algunos países. Otros algo más sofisticados, como el de producción de bienes de capital, han tendido a desaparecer y lo mismo ha ocurrido con algunos segmentos del rubro textil. Los sectores dinámicos "nuevos" están asociados con las privatizaciones en países como Chile, Argentina y, en menor medida, México (Guerrieri, 1993; Katz, 1993).

Para finalizar con el tema del crecimiento queremos examinar una última consecuencia importante de las mutaciones micro. Como ya dijimos, las situacio-

[11] Véase una categorización de las características financieras del financiamiento empresarial en función de las características de la rama de producción, en Banco Mundial, 1989.

[12] Sobre este rol del sistema financiero, véase Stiglitz, 1993.

nes de preferencia por la flexibilidad suelen traducirse en un fuerte aumento de la demanda de activos en moneda extranjera. En América Latina este fenómeno se traduce en una más profunda dolarización del sistema financiero interno, o bien en fuga de capitales. Ambos fenómenos agudizan la restricción keynesiana, al dificultar el proceso de intermediación entre el ahorro y la inversión. Sin embargo, las consecuencias de ambos fenómenos no son las mismas. La dolarización, como principal consecuencia adversa, induce a las empresas a tomar un mayor riesgo cambiario; pero tiene también un rasgo positivo: aumenta la capacidad de prestar del sistema financiero interno (en dólares). Por lo tanto, no implica que el ahorro interno no pueda intermediarse hacia la inversión, sino que los costos de tal intermediación pueden tornarse más caros para las firmas, al hacerlas incurrir en un mayor riesgo cambiario.

Es justamente este elemento el que diferencia la dolarización de la fuga de capitales. En el caso de esta última, el aumento de la demanda de activos denominados en moneda extranjera implica que parte del ahorro interno irá a financiar proyectos de inversión en otras economías. Esto tiene consecuencias muy negativas sobre la restricción keynesiana, porque el proceso de intermediación entre el ahorro y la inversión a nivel interno se interrumpe y el crecimiento —si no se tiene acceso al financiamiento externo, como ocurrió en los años ochenta— comienza a estar restringido por la disponibilidad de ahorro. Una forma típica en que esto se manifiesta es a través del racionamiento del crédito bancario. De tal forma, los proyectos de inversión no encuentran fondos que los financien. Y ello no ocurre porque se ahorre poco internamente, sino porque el ahorro se "exporta" a través de la decisión de cartera de los agentes.

En realidad, históricamente, el desafío impuesto por la restricción keynesiana del crecimiento ha sido uno de los más difíciles de superar en América Latina. La creación de bancos públicos con propósitos de fomento del desarrollo en la región puede interpretarse como un intento de reparar esta falla congénita de la organización económica. Pero, en general, el funcionamiento de tales bancos también adoleció de importantes fallas, que se hicieron críticas a medida que la inestabilidad macroeconómica amplió la magnitud de la distorsiones y aumentó los incentivos para actividades de persecución de rentas. Esto parece claro en muchos países latinoamericanos —Argentina, Brasil y Chile, entre otros— en los cuales el deterioro de las funciones de canalización de ahorros y de selección y asignación eficiente del crédito estuvo asociado con el incremento de la inflación.

Asimismo, la mayor importancia relativa del ahorro público y el financiamiento de la inversión privada mediante transferencias fiscales también han sido en América Latina la contracara de la debilidad de los sistemas financieros. Pero la crisis fiscal y las necesidades de la estabilización han puesto límites estrictos a ese papel tradicionalmente desempeñado por el sector público. En realidad, la falta de éxito en el desarrollo de estos mecanismos institucionales para suplir la falla de mercado representada por la ausencia de un mercado de capitales de largo plazo, no hace más que probar que la inestabilidad macroeconómica es tan perjudicial para el desarrollo de los mercados como para el de las instituciones.

Bibliografía

Banco Mundial (1989): *Informe sobre el desarrollo mundial 1989*, Washington, D.C.

Benassy, Jean-Pascal (1982): *The Economics of Market Disequilibrium*, Nueva York, Academic Press.

Bradford, Colin I. (1994): The new paradigm of systemic competitiveness: Why it matters, what it means and implications for policy, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *mimeo*.

Brealey, R. y S. Myers (1986): *Principios de finanzas corporativas*, Buenos Aires, Mc Graw Hill.

Dahlman, Carl J. (1993): New elements of international competitiveness: Implications for technology policy in developing economies, Washington, D.C., Banco Mundial, *mimeo*.

Dahlman, C. y R. Nelson (1993): Social absorption capability, national innovation systems and economic development, Maastricht, Países Bajos, Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Instituto de Nuevas Tecnologías (INTECH).

Damill, M., J. M. Fanelli, R. Frenkel y G. Rozenwurcel (1993): Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas, *Desarrollo económico*, vol. 33, N° 130, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, julio-setiembre.

Fanelli, José M. (1988): Desequilibrio macroeconómico, restricciones financieras y políticas de estabilización, tesis de doctorado, *mimeo*.

Fanelli, J., R. Frenkel y L. Taylor (1992): The World Development Report 1991: A critical assessment, Naciones Unidas, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. I, Nueva York.

Fanelli, J. y R. Frenkel (1994): *Macropolicies for the Transition from Stabilization to Growth*, Documento Cedes, N° 87, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Frenkel, R. (1990): El régimen de alta inflación y el nivel de actividad, J. P. Arellano (comp.), *Inflación rebelde en Amé-*

rica Latina, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN)/Hachette.

Guerrieri, Paolo (1993): Technological interdependence and international competitiveness in major Latin American countries, trabajo presentado a la Conference on Integrating Competitiveness, Sustainability and Social Development, Santiago de Chile, *mimeo.*

Hicks, John (1974): *The Crisis in Keynesian Economics,* Oxford, Inglaterra, Basil Blackwel.

Johnson B. y B. Lundvall (1988): Institutional learning and national systems of innovation, trabajo presentado en la conferencia Strategies of Flexibilisation in Europe, Dinamarca, Roskilde Universitetscenter, *mimeo.*

Katz, Jorge (1993): Technology and industrial re-estructuring in Latin America: Emerging new issues of the 1990's, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Leijonhufvud, Axel (1968): *On the Keynesian Economics and the Economics of Keynes. A Study in Monetary Theory,* Nueva York, Oxford University Press.

Mowery, David C. (1993): Inward technology transfer and competitiveness: The role of national innovation systems, trabajo presentado en la UNU/INTECH Research Conference, Maastricht, Países Bajos.

Nelson, Richard R. (1991): Why do firms differ, and how does it matter?, *Strategic Management Journal,* vol. 12.

_____(1992): Schumpeter, and contemporary research on the economics of innovation, Nueva York, Universidad de Columbia, *mimeo.*

_____(ed.) (1993): *National Innovation Systems. A Comparative Analysis,* Nueva York, Oxford University Press.

Scherer, F. (1980): *Industrial Market Structure and Economic Performance,* Chicago, Ill., Estados Unidos, Rand-McNally, segunda edición.

Stiglitz, Joseph E. (1993): The role of the State in financial markets, trabajo presentado en la Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., Banco Mundial.

Reforma a los sistemas *de pensiones* en América Latina

Andras Uthoff

Asesor Regional en Política Monetaria y Financiera, Unidad de Financiamiento, CEPAL.

Al reformar los sistemas de pensiones, los argumentos que se utilicen deben examinarse con atención, por cuanto las modificaciones pueden tener importantes costos económicos, sociales y políticos. Las reformas que se están llevando a cabo en la región reflejan este dilema, y resultan de varios compromisos con el nuevo sistema en torno a i) el grado en que los beneficios que otorga el sistema y la administración de sus fondos de reserva queden aislados del proceso político; ii) la necesaria regulación y supervisión de los mercados con los cuales el sistema interactúa para intermediar financieramente sus fondos; iii) la adecuada combinación de recursos fiscales y excedentes de fondos previsionales que se destinarán a pagar la deuda contraída con el sistema antiguo y las pensiones mínimas; iv) la provisión de esquemas de seguros contra contingencias de invalidez y sobrevivencia y contra las posibles fluctuaciones del mercado financiero, así como la opción de rentas vitalicias; v) la necesidad de suministrar información para que los afiliados tomen sus decisiones individuales en plena libertad, y vi) la garantía de un mercado de capitales con una combinación adecuada de instrumentos financieros que protejan al sistema contra los riesgos de la inflación.

I

Introducción

Los sistemas de pensiones de la región se han caracterizado por la coexistencia de diferentes opciones para los distintos segmentos del mercado de trabajo; por tener un componente público que opera bajo la forma de reparto; por establecer beneficios que van más allá de lo que cubren las contribuciones y la capitalización de sus reservas (generalmente ineficiente y en mercados de capital poco desarrollados), y por una baja cobertura debida a las características del mercado de trabajo, en el cual hay una importante incidencia de trabajadores pobres (sin capacidad de ahorro) y de trabajadores independientes (que no responden a los incentivos de los esquemas de pensiones).

Para efectuar las reformas necesarias habrá que adoptar importantes decisiones en torno a aislar del proceso redistributivo la definición de los beneficios que otorgue el sistema; vincular los sistemas de pensiones al desarrollo de mercados de capital adecuadamente regulados y supervisados, en los cuales puedan capitalizar sus reservas; uniformar los diferentes esquemas; otorgar pensiones básicas a los pobres y generar incentivos para la participación de los trabajadores independientes.

Las posibles reformas van desde modificaciones a los sistemas vigentes hasta su reemplazo por otros de capitalización individual. Hay por lo menos cuatro factores que pueden influir en los costos políticos y económicos de la reforma: i) la adecuada combinación de recursos fiscales y de excedentes de los fondos previsionales para pagar las obligaciones del sistema antiguo y las pensiones básicas de solidaridad con los pobres; ii) la provisión de esquemas que protejan contra contingencias de invalidez y sobrevivencia; iii) una dotación de instrumentos con los cuales el sistema pueda proteger el fondo contra riesgos inflacionarios, y iv) la información a los afiliados para que estos puedan adoptar ilustradamente las decisiones individuales o colectivas que demanda la reforma.

La apreciación que cada gobierno hace de estas opciones permite definir el grado de necesidad y urgencia de implantar modificaciones, así como el desarrollo institucional que definirá el perfil de la reforma del correspondiente sistema de pensiones.

Este artículo ilustra algunas de las opciones exploradas por los países de América Latina. Dimensiona los recursos necesarios para lograr una cobertura mínima universal bajo el esquema de reparto, y las exigencias macroeconómicas para que esa meta se sustente en el tiempo; pasa revista a los diagnósticos y las opciones de reforma respecto de los sistemas de pensiones vigentes, en su mayoría de reparto, y finalmente, sistematiza las características de las modificaciones que han iniciado la transición desde los sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización con cuentas individuales.

II

Eficiencia macroeconómica y microeconómica de los sistema de pensiones

A los beneficios de un sistema de pensiones pueden acceder dos tipos de personas: i) los contribuyentes al sistema, en virtud de su historial de contribuciones (ya sea en el momento de su retiro, o por haber quedado incapacitado o, tras su deceso, a través de sus hijos huérfanos o su cónyuge sobreviviente; y ii) los no contribuyentes al sistema seleccionados en virtud de algún objetivo de solidaridad según su nivel de ingreso u otro criterio, y cuyos beneficios se financian con transferencias del presupuesto de la nación.

□ Este artículo analiza 15 estudios de casos realizados en virtud del proyecto Sistemas de Pensiones en América Latina. Diagnósticos y Alternativas de Reforma, dentro del Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre Políticas Financieras para el Desarrollo. El autor agradece los comentarios de Gunther Held y Daniel Titelman a una versión preliminar de este trabajo. Sin embargo, las opiniones expresadas aquí son de su exclusiva responsabilidad.

1. La eficiencia macroeconómica y el financiamiento a través de cotizaciones sobre los salarios o de asignaciones presupuestarias.

Aun cuando la población latinoamericana es relativamente joven, la meta de entregar una pensión básica universal (es decir, a toda la población en edad de retirarse) puede llegar a absorber un elevado porcentaje del PIB. Sobre la base de estadísticas demográficas, de contabilidad nacional y fiscales, se ha estimado —en forma estática— los requerimientos para alcanzar una meta hipotética de beneficios, y estos requerimientos se han comparado con la masa de salarios en la economía y con el presupuesto fiscal que cada país destina al gasto social, respectivamente (cuadro 1). Los cálculos se realizaron para el caso hipotético de un sistema de reparto que ofrece a todos los mayores de 65 años (contribuyentes o no) una pensión igual al producto geográfico bruto per cápita.[1]

[1] Esto equivale a una pensión (medida en dólares de 1980) de 316 dólares mensuales en el mejor de los casos (Argentina), y de sólo 15 dólares mensuales en el caso peor (Haití).

CUADRO 1

América Latina: Necesidades estáticas para la eficiencia macroeconómica de un sistema que ofrece una pensión universal igual al producto geográfico bruto per cápita, a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa
(Porcentajes)

Países	Meta de beneficios[a]		Salarios		Participación de las pensiones en el gasto social	
	Producto geográfico bruto per cápita (Dólares de 1980)	Población mayor de 65 años como % de la población total	Participación de los salarios en el PIB	Tasa de cotización sobre los salarios (2)/(3)	Gasto social como % del PIB	Pensiones como % del gasto social (2)/(5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Argentina	3 787	9.11	29.6 (87)	30.8	18.0 (93)	50.6
Bolivia	629	3.63	...	...	4.6 (92)	78.9
Brasil	1 839	4.70	36.2 (85)	13.0	9.7 (91)	48.5
Chile	2 774	6.02	33.0 (85)	18.2	15.3 (93)	39.3
Colombia	1 473	4.21	39.5 (91)	10.7	8.2 (92)	51.3
Costa Rica	1 516	4.25	47.5 (91)	9.0	16.1 (91)	26.4
Ecuador	1 393	3.81	12.8 (92)	29.8	6.1 (91)	62.5
El Salvador	693	3.82	...	...	...	...
Guatemala	945	3.18	...	...	...	...
Haití	176	4.08	...	...	...	...
Honduras	657	3.27	40.2 (92)	8.1	...	...
México	2 507	3.73	25.8 (91)	14.5	7.7 (91)	48.4
Nicaragua	449	3.00	...	...	...	...
Panamá	1 764	4.78	46.4 (92)	10.3	...	...
Paraguay	1 279	3.57	29.7 (92)	12.0	8.1 (92)	44.1
Perú	870	3.80	25.5 (87/91)	14.9	1.8 (91)	111.1
República Dominicana	1 113	3.37	...	...	...	...
Uruguay	2 426	11.60	42.7 (92)	27.2	18.6 (91)	62.4
Venezuela	3 714	3.74	34.3 (92)	10.9	8.5 (90)	44.0

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de datos demográficos de CELADE (1993), de estadísticas de cuentas nacionales de CEPAL (1994) y de estadísticas de gasto social obtenidas de Cominetti y Di Gropello (1994). Los datos sobre gasto social incluyen los de la seguridad social.

[a] Obsérvese que para proporcionar una pensión igual al PGB per cápita, el requerimiento (como porcentaje del PGB) es igual a la participación de los potenciales beneficiarios (los mayores de 65 años) sobre la población total. En efecto, sea $Y_n = Y/N$ el producto per cápita; entonces, siendo N_r el número de personas mayores de 65 años, el monto total de las pensiones a pagar será $Y_n \bullet N_r$, es decir, el producto del número de beneficiarios (N_r) por el monto del beneficio para cada individuo (Y_n). Este monto dividido por el producto (Y) nos demuestra que la participación en el producto corresponde exactamente a la proporción de mayores de 65 años en el total de la población, ya que: $(Y_n \bullet N_r)/Y = (Y/N) \bullet (N_r)/Y = N_r/N$

En la columna (4) del cuadro se estima la tasa de cotización como porcentaje de la masa salarial. Esta variaría desde un mínimo de 8.1% en Honduras (donde la población es aún joven y la participación de los salarios en el PIB es elevada) a un máximo de 31% en Argentina (donde la población está más envejecida y la participación de los salarios en el PIB es baja).

En la eventualidad de que los fondos necesarios para financiar las pensiones se obtengan de impuestos, en la columna (6) del cuadro se estima el porcentaje del presupuesto para gastos sociales que habría que destinar a tal propósito. Entre los países cuyas estadísticas son relativamente más comparables (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela)[2] este porcentaje variaría. Habría un máximo cercano al 80% en Bolivia (país cuyo presupuesto fiscal para gasto social es muy pequeño, especialmente frente a un programa de beneficios de tan amplia cobertura como el que aquí se postula) y un mínimo de 26% en Costa Rica (país con alto gasto social, dada su tradición de destinar recursos a la seguridad social para una cobertura poblacional amplia).

2. Eficiencia macroeconómica e incrementos de la productividad

Para mantener constante en el tiempo la razón entre la pensión y la tasa de cotización, los cambios porcentuales en los salarios reales deben compensar los cambios porcentuales de la relación entre contribuyentes y pensionados (Larraín y Wagner, 1982). Por la caída porcentual que se espera en la relación entre el número de potenciales trabajadores (personas entre 15 y 65 años) y los pasivos (personas mayores de 65 años)[3] en el período 1990 a 2025, se requerirá una tasa acumulativa anual de aumento del salario real (que implica aumentos del producto por trabajador) de 1.5%. Esta meta variará desde un máximo de 2.3% en la República Dominicana, donde se prevé un cambio muy acentuado de la estructura de edades de la población, a un mínimo de 0.02% en Haití, donde los aún elevados niveles de fecundidad mantendrán una población joven.

Por cuanto la población en edad de trabajar aumentará en promedio 1.7%, sólo para ocupar productivamente a los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo el producto debiera crecer cada año como mínimo 3.3% en la región durante los próximos 35 años. Si además se desea reducir el subempleo y la pobreza será preciso elevar esta meta.

Según estimaciones de la Oficina Regional del Empleo para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (PREALC/OIT), la estructura del mercado de trabajo está cambiando (cuadro 2). La participación de los empleos en los segmentos formales de ese mercado está disminuyendo a expensas de una expansión del empleo en el sector informal y en pequeñas empresas. Por otra parte, las políticas de ajuste apenas han detenido el deterioro en términos reales de los salarios mínimos y de algunos salarios sectoriales.

3. Eficiencia macroeconómica y ahorro

Para revertir la tendencia anterior y generar empleo productivo, el producto tendría que aumentar a una tasa de 5% anual y los coeficientes de formación de capital fijo deberían empinarse sobre el 22% del PGB. Esto permitiría impulsar el desarrollo tecnológico, redistribuir el ingreso a través de la inversión en capital humano y reponer el capital renovable para hacer que el desarrollo pueda sustentarse. Frente a estas exigencias, las reformas a los sistemas de pensiones están revalorando las funciones económicas de éstos, además de las redistributivas (solidarias), y considerando el ahorro institucional como un factor de importancia para mejorar el contexto macroeconómico en que se deben desenvolver los propios sistemas de pensiones. Con esto se cierra una suerte de círculo virtuoso de condiciones necesarias para su desarrollo y funcionamiento (Massad y Eyzaguirre, 1990; CEPAL/PNUD, 1991).

Contrariamente a lo deseado, en los años ochenta los sistemas de pensiones operaron en una suerte de círculo vicioso: no existía suficiente ahorro para invertir; las economías no crecieron ni generaron empleo productivo; el ingreso disponible de las personas disminuyó; los intentos de reactivación naufragaron en un clima de estancamiento e inestabilidad, y los bajos incentivos para aumentar el ahorro nacional se vieron reforzados por la disminución del ingreso disponible, por la inestabilidad de los precios y por los déficit de caja de los gobiernos. De hecho, el componente nacional de los esfuerzos de ahorro estuvo li-

[2] Las cifras no son estrictamente comparables entre los diversos países, ya que la cobertura varía entre ellos. Cabe destacar los casos de Perú, que no incluye la seguridad social en estos gastos, y de Brasil, que sólo incluye el gasto del gobierno central, pese a que una parte importante del gasto social se hace en forma descentralizada (Cominetti y Di Gropello, 1994, cuadro A.1).

[3] Esta razón corresponde a la inversa de la relación de dependencia por vejez.

CUADRO 2

América Latina: Estructura del empleo y evolución de los salarios reales,1980-1992

Países y años	Estructura del empleo no agrícola (Porcentajes)							Salarios reales[a] (Indice 1980=100)			
	Sector informal				Sector formal						
	Total	Trabajador independiente	Servicio doméstico	Empresas pequeñas	Total	Sector público	Grandes empresas privadas	Mínimo	Agrícola	De la construcción	Industrial
América Latina											
1980	40.2	19.2	6.4	14.6	59.8	15.7	44.1	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	47.0	22.6	7.8	16.6	53.1	16.6	36.5	86.4	87.2	84.3	91.0
1993	55.2	26.1	6.8	22.3	44.8	13.9	30.9	64.8	69.4	87.3	93.3
Argentina											
1980	39.4	20.4	6.0	13.0	60.7	18.9	41.8	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	42.7	22.9	6.5	13.3	57.3	19.1	38.2	113.1	138.4	61.6	75.0
1993	50.8	26.6	8.2	16.1	49.2	16.8	32.4	45.3	...	61.5	104.6
Brasil											
1980	33.7	17.3	6.7	9.7	66.3	11.1	55.2	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	44.7	21.1	9.1	14.5	55.4	12.0	43.4	83.9	100.3	84.5	90.6
1993	55.6	23.4	7.7	24.5	44.4	10.0	34.5	49.2	18.8	93.0	109.6
Chile											
1980	50.4	27.9	8.3	14.3	49.6	11.9	37.7	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	53.3	24.4	9.8	19.1	46.7	9.9	36.8	63.4	79.2	54.4	90.4
1993	49.9	22.6	6.6	20.6	50.1	7.9	42.3	83.4	104.2	67.5	117.6
Colombia											
1980	52.5	25.3	6.7	20.5	47.5	13.8	33.7	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	55.7	28.0	7.0	20.7	44.2	12.4	31.8	108.0	115.7	104.2	113.5
1993	60.3	25.4	5.9	29.0	39.5	9.9	29.6	102.4	115.0	112.3	116.0
Costa Rica											
1980	36.4	16.3	6.1	14.0	63.6	26.7	36.9	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	40.5	17.2	6.2	17.1	59.4	26.3	31.7	112.2	99.9	85.5	105.7
1993	52.5	22.2	5.6	24.7	47.5	21.0	26.5	114.8	...	102.7	106.1
México											
1980	49.1	18.0	6.2	24.9	50.9	21.8	29.1	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	51.3	23.5	6.4	21.4	48.7	25.5	23.2	67.0	72.2	84.8	72.0
1993	57.0	30.6	5.5	20.9	43.0	23.0	20.0	38.9	...	55.5	69.0
Venezuela											
1980	34.5	21.2	4.5	8.8	65.4	25.6	39.8	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	39.9	21.3	4.9	13.7	60.1	24.5	35.6	95.3	94.6	...	...
1993	52.2	25.1	4.8	22.4	47.8	18.6	29.2	60.1	55.4	...	...

Fuente: PREALC/OIT, sobre la base de encuestas de hogares y otras fuentes oficiales (diversos informativos).

[a] El último año corresponde a 1992.

mitado por la caída de los niveles reales de ingreso nacional disponible y los también bajos ritmos de crecimiento del producto, junto a elevadas tasas de inflación. Por lo demás, el precio relativo de los bienes de inversión aumentó y disminuyó la formación de capital (Held y Uthoff, 1994).

A comienzos de los años noventa, algunas de las anteriores tendencias comenzaron a cambiar en la región. En promedio, sin embargo, los niveles de ahorro nacional para financiar la formación bruta de capital fijo, aun cuando se han recuperado, todavía no permiten recobrar los ritmos necesarios de crecimiento (cuadro 3).

4. Eficiencia microeconómica: la administración de los recursos

Consideremos ahora la rentabilidad de las contribuciones de un trabajador en dos sistemas optativos —de reparto y de capitalización—, abarcando dos períodos (cuadro 4). En el primer período el trabajador contribuye o ahorra (a una tasa de contribución o ahorro c_1 sobre su salario real w_1) y en el segundo es pensionado o beneficiario y recibe una pensión p. En el sistema de reparto, la pensión es igual a la contribución que hace el total de trabajadores activos en el segundo período $(c_2 \cdot w_2 \cdot T_2)$ dividido por el total de

CUADRO 3

América Latina (nueve países): Indicadores de ahorro-inversión y crecimiento, 1970 a 1992

Países y años	Ingreso nacional disponible per cápita (Dólares de 1980)	Ahorro y formación bruta de capital				Crecimiento del ingreso nacional bruto disponible per cápita%
		A precios corrientes			A precios constantes	
		Ahorro nacional	Ahorro externo	Formación bruta de capital fijo	Formación bruta de capital fijo	
América Latina						
1970-1979	1 590	19.8	2.9	22.7	21.9	3.9
1980-1989	1 800	19.6	1.6	21.1	18.9	-0.6
1990-1992	1 756	19.5	0.9	20.4	16.7	-0.4
Brasil						
1970-1979	1 534	19.2	3.5	22.7	24.4	5.3
1980-1989	1 809	18.9	2.0	20.9	18.4	0.3
1990-1992	1 766	19.8	0.6	20.4	14.7	-3.1
Chile						
1970-1979	1 968	12.0	2.9	14.8	15.4	-0.6
1980-1989	1 888	10.4	7.7	18.1	15.1	0.5
1990-1992	2 270	23.0	2.1	25.1	16.2	3.1
Colombia						
1970-1979	1 019	18.2	0.5	18.7	18.5	3.5
1980-1989	1 233	18.8	1.0	19.8	18.5	0.9
1990-1992	1 350	22.6	-4.9	17.7	15.1	0.9
Costa Rica						
1970-1979	1 345	13.2	10.4	23.6	21.6	2.5
1980-1989	1 193	16.1	9.5	25.6	20.5	-2.2
1990-1992	1 179	20.7	5.4	26.0	21.8	-0.0
Ecuador						
1970-1979	1 033	18.0	5.5	23.4	24.0	5.0
1980-1989	1 197	15.3	6.1	21.3	18.7	-2.2
1990-1992	1 055	17.1	2.6	19.7	15.0	-3.8
Guatemala						
1970-1979	1 011	13.5	3.5	17.0	19.5	3.3
1980-1989	949	9.1	4.1	13.3	14.4	-2.3
1990-1992	941	11.1	2.9	13.9	15.9	2.4
México						
1970-1979	2 015	19.7	2.9	22.6	22.7	2.9
1980-1989	2 323	21.6	0.4	22.0	19.6	-0.7
1990-1992	2 257	18.5	3.6	22.1	20.1	1.4
Perú						
1970-1979	1 091	16.6	3.6	20.2	22.1	0.2
1980-1989	1 023	21.3	3.6	25.0	22.1	-1.9
1990-1992	791	16.7	2.6	19.3	22.7	-4.1
Venezuela						
1970-1979	3 143	33.7	-1.1	32.6	17.6	7.0
1980-1989	3 238	22.6	-2.2	20.5	18.8	-4.1
1990-1992	2 905	23.6	-9.1	14.4	13.7	5.0

Fuente: Held y Uthoff, 1994.

trabajadores que contribuyeron en el primer período (T_1). En el régimen financiado o de capitalización, la pensión es igual a la contribución del trabajador debidamente capitalizada a la tasa de retorno del mercado de capitales *r*.

En los balances preliminares que publica anualmente la CEPAL se informa para 15 países de la región acerca de las tasas de interés pasivas y activas (como indicadores de rentabilidad de los ahorros en el sistema bancario), las tasas de crecimiento del producto (que, a falta de cambios en la distribución funcional del ingreso, debieran corresponder a las tasas de crecimiento de la masa salarial), y las tasas de crecimiento de los salarios reales.

En la práctica la comparación de la rentabilidad de ambos sistemas debiera realizarse en un período largo y en economías que funcionen eficientemente. La información disponible no es concluyente, por cuanto se refiere a períodos muy cortos y en economías en transición, y sus resultados son sensibles a la tasa (activa o pasiva) que se haya considerado para la comparación. Entre 1990 y 1992 se observa que en

CUADRO 4

Estimación de la rentabilidad de dos sistemas de pensiones

	Monto de la contribución o ahorro en el período 1 (1)	Monto de la pensión por participante en el período 2 (2)	Rentabilidad para el individuo (3) = (2)/(1)–1
Sistema de reparto o no financiado	$c_1 \cdot w_1$	$(c_2 \cdot w_2 \cdot T_2)/T_1$	$1 - (c_2 \cdot w_2 \cdot T_2)/(T_1 \cdot (c_1 \cdot w_1)) \square$ $r_c + r_w + r_T$
Sistema de capitalización o financiado	$c_1 \cdot w_1$	$c_1 \cdot w_1 \cdot (1+r)$	$1 - c_1 \cdot w_1 \cdot (1+r)/(c_1 \cdot w_1) = r$

Fuente: Elaboración propia.

11 casos la tasa de interés pasiva es menor que la tasa de crecimiento del producto, lo que tendería a reforzar la implantación de regímenes de reparto. Sólo en cuatro casos ambas tasas son iguales, o es superior la pasiva. Sin embargo, en nueve casos la tasa activa de interés es mayor que la tasa de crecimiento del PIB, lo que tendería a reforzar la implantación de regímenes de capitalización.[4]

III

Diagnóstico sobre los sistemas de pensiones actuales

La mayoría de los diagnósticos publicados por la CEPAL (Uthoff y Szalachmann, 1991, 1992 y 1994; Iglesias y Acuña, 1991; Schulthess y Demarco, 1993) indica que los sistemas vigentes han derivado en esquemas de reparto con componentes complementarios de capitalización, y que no están funcionando bien por estar compuestos de múltiples esquemas, con baja cobertura y mala administración. La decisión de fortalecer los sistemas de reparto o de modificarlos hacia sistemas de financiamiento (o capitalización) surgirá al final de la contraposición de dos tipos de criterios. Por un lado, debe ponderarse la eficiencia del sistema para garantizar al afiliado sus derechos una vez que llegue a pensionado; su libertad para moverse entre ocupaciones y decidir sobre quién administrará sus contribuciones u ahorros obligatorios, y la disciplina financiera en la administración del fondo de pensiones. Por otro, debe sopesarse la capacidad redistributiva del sistema y su utilidad como mecanismo para solidarizar con los desprotegidos (instrumento redistributivo).

Trece de los 15 países considerados (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela), destacan la necesidad de corregir los sistemas para retener su función distributiva, pero mejorando su gestión del fondo de reserva.

Los problemas a los que debe buscarse solución pueden agruparse en siete categorías: i) heterogeneidad de los criterios con que operan los diferentes regímenes; ii) escasez de empleo productivo frente al envejecimiento de la población y la disminución de la razón entre contribuyentes y beneficiarios; iii) evasión y retrasos en los pagos de las contribuciones; iv) baja rentabilidad de la cartera de inversiones de los fondos de reservas; v) baja cobertura de la población; vi) poca vinculación entre los beneficios que se reciben en calidad de pensionado y las contribuciones efectuadas durante la vida activa del afiliado, y vii) gastos de administración altos e ineficientes (cuadro 5).

[4] Es importante notar que, en la eventualidad de un sistema de capitalización, la inversión de los fondos puede realizarse en otros instrumentos que no correspondan a títulos y valores de deuda con el sistema financiero, sino también a otros títulos patrimoniales.

CUADRO 5

América Latina: Problemas de los sistemas de pensiones basados en el reparto y propuestas de reforma

Objetivo	Problemas	Propuesta	Instrumentos
Homogeneización.	Los sistemas estan compuestos por diferentes regímenes excluyentes; afectan la movilidad de la mano de obra entre ocupaciones.	Igualar los diferentes regímenes y hacer homogéneos los beneficios para trabajadores con similares atributos de elegibilidad,cualquiera sea su lugar de trabajo.	Igualación de contribuciones y condiciones de elegibilidad (edad de retiro e historial de cotizaciones) para obtener pensiones bajo un solo sistema homogéneo.
Productividad del empleo.	Empleos poco productivos; baja relación de contribuyentes a beneficiarios.	Orientar la política económica hacia la generación de empleos productivos.	Inversión en recursos humanos, ahorro, productividad de los factores, ampliación de los mercados y desarrollo tecnológico.
Mejorar recaudación.	Evasión y mora patronal; deuda del Estado; cotización de trabajadores independientes.	Crear mecanismos de premios y castigos para promover el cumplimiento con el sistema; crear mecanismos de negociación de las deudas con el sistema.	Identificación única de contribuyentes y dependientes; cuentas individuales; computarización; fiscalización del cumplimiento, reajustando multas e intereses reales positivos; bonos reajustables para deuda del Estado; simplificación de trámites.
Invertir fondos de reserva.	Bajo rendimiento de los fondos de reservas; desvío hacia otros programas de gobierno; falta de mecanismos de indización.	Regular y supervisar la composición de la cartera de inversiones; desarrollar el mercado de capitales; separar los programas.	Organismo regulador y supervisor; comisión clasificadora de riesgos; intermediación financiera; balances periódicos y públicos; preparación de cuentas fiscales según programas.
Solidaridad; ampliar la cobertura poblacional.	Los sistemas cubren sólo una fracción de la fuerza de trabajo; existen segmentos de la población sin capacidad de ahorro.	Desarrollar sistemas mixtos con pensión básica, y complementarlos sobre la base del esfuerzo individual; crear incentivos para motivar el ahorro de los trabajadores independientes.	Utilización de fondos para garantías crediticias del participante; homologación de una pensión básica mínima; autofinanciamiento de pensiones adicionales; separación de programa de pensiones del presupuesto fiscal.
Adecuar prestaciones al esfuerzo individual y/o a la capacidad del sistema.	Las prestaciones no guardan relación con los aportes; existencia de beneficiarios no elegibles; indización de prestaciones con criterio diferente a base de recaudación y otras fuentes de ingreso.	Vincular las pensiones a los mínimos establecidos y complementarlas con adiciones que guarden relación con los aportes de toda la vida del participante.	Edad de retiro y porcentaje de reemplazo fijados según la esperanza de vida y los años de contribución; flexibilización de la edad de retiro sujeto a castigo en los beneficios debidamente estimados conforme a los aportes; pensión básica y complemento autofinanciado; desarrollo de seguros vitalicios; desarrollo de mecanismos de indización adecuados al sistema; regulación y supervisión de los dependientes elegibles; eliminación de privilegios.
Mejorar la administración.	Exceso de gastos administrativos e ineficiencia.	Efectuar la reforma administrativa.	Racionalización; separación de programas; legislación; computarización; capacitación; presupuesto por programas; política de personal; normalización; privatización.

Fuente: Elaboración propia.

Las soluciones a estos problemas no son fáciles, ni competen exclusivamente al diseño del sistema de pensiones. En los estudios considerados hay recomendaciones para actuar sobre otros sectores e instituciones de la economía (el mercado financiero y sus instituciones, el mercado de trabajo y las instituciones de capacitación e investigación tecnológica, el manejo del presupuesto fiscal para gastos sociales y otros).

Junto con corregir las debilidades de los sistemas vigentes, se sugiere avanzar hacia sistemas mixtos con un componente básico universal que opere sobre la base del reparto con capitalización de fondos de reservas, y un componente de ahorro complementario individual (voluntario u obligatorio) que opere sobre la base de la capitalización individual.

Dos estudios (Argentina y Colombia) informan acerca de propuestas de reforma hacia un sistema mixto, que retienen ciertas funciones redistributivas y agregan un componente de capitalización individual complementario.[5] Sólo en uno de los estudios (Chile) se

[5] Los proyectos de reforma de Argentina y Colombia que se analizan en este artículo son los que estaban disponibles a la fecha de los estudios. Sus modificaciones posteriores en las instancias legislativas y la forma definitiva en que fueron aprobadas no han sido consideradas aquí.

expone la experiencia de una transición desde un sistema de reparto hacia un sistema de capitalización individual aislado completamente de funciones redistributivas.[6] Los tres estudios señalados subrayan las debilidades del esquema de reparto y argumentan en favor de un sistema que pueda ser protegido de presiones políticas.[7]

En el estudio de Chile (Iglesias y Acuña, 1991), se informa que antes de la reforma (efectuada en 1979) había múltiples esquemas no compatibles que restaban movilidad a la mano de obra.[8] La situación financiera de estos sistemas estaba deteriorada debido a las condiciones demográficas y laborales del país.[9] También había importantes vicios en el otorgamiento de beneficios.[10] Como resultado,se gestaban importantes problemas de financiamiento.[11]

En el caso de Argentina (Schulthess y Demarco, 1993) el estudio informa sobre el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS).[12] Dos grupos de factores se señalan como aquellos que afectan la solvencia financiera del sistema. Primero, los de naturaleza estructural de largo plazo,[13] que han resultado en bajas razones de contribuyentes a beneficiarios (por debajo de 1.7 en 1990 y se espera que continúe cayendo).[14] Un segundo grupo de factores, más de corto plazo, abarca aquellos que pueden compensarse mediante pequeñas correcciones a la forma de operación del sistema de pensiones[15] y aquellos de naturaleza más ajena al funcionamiento del sistema, pero que inciden en sus resultados.[16]

En el estudio de Colombia (Ayala, 1992, y Colombia, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 1992) se informa que el sistema de pensiones está compuesto por numerosas instituciones previsionales independientes, que surgieron por la evolución histórica del sistema desarrollado en Colombia y, en particular, por la descentralización de instituciones previsionales públicas.[17] El esquema colombiano tiene una cobertura extremadamente baja;[18] sus beneficios pensionales no guardan relación alguna con las contribu-

[6] Otro país que ha reformado su sistema en el mismo sentido es Perú. (Véase un análisis de esta experiencia en Canales-Kriljenko, 1991.) Luego de efectuados los estudios de casos, iniciaron transiciones similares Bolivia y México, este último a través de la creación del Sistema de Ahorro para Retiro (SAR).

[7] Estos argumentos no siempre son compartidos por todos los actores políticos, lo que ha promovido un amplio debate acerca de las reformas, afectando la viabilidad política de algunas de ellas (Mesa-Lago, 1994).

[8] Existían 32 instituciones de previsión que otorgaban pensiones y que cubrían aproximadamente el 70% de la fuerza de trabajo. Tres de ellas (Servicio de Seguro Social, Caja de Empleados Públicos y Caja de Empleados Particulares) abarcaban el 94% de la población cubierta. La diversificación de instituciones daba origen a más de 100 regímenes de retiro, que imponían una gran variedad de requisitos a los afiliados para calificar como beneficiarios. Este último aspecto generaba además importantes diferencias entre las pensiones de individuos con similares características personales y profesionales.

[9] En el caso del Servicio de Seguro Social la razón de contribuyentes a beneficiarios cayó de 10.8 a 2.2 entre 1960 y 1980.

[10] Entre otros, existían incentivos para subdeclarar los ingresos imponibles durante gran parte de la vida activa del trabajador, ya que los beneficios se definían exclusivamente sobre la base del promedio de ingresos imponibles durante los tres o cinco últimos años (dependiendo del programa de que se tratara) previos al retiro. Los beneficios se determinaban sin ninguna consideración a los aportes efectivos durante toda la vida activa del trabajador, y las condiciones para acceder al beneficio no estaban claramente reglamentadas ni supervisadas.

[11] El hecho de que los beneficios se definieran sobre la base del promedio del ingreso nominal de los últimos tres o cinco años hacia que, con inflaciones de 20% como promedio anual, el afiliado sufriera una reducción de 16 a 28% de su pensión real inicial. Al no existir mecanismos de indización automática para las pensiones, y en un escenario inflacionario, tales beneficios cambiaban significativamente en términos reales por la decisión discrecional de las autoridades del Estado, basada en gran medida en consideraciones de política fiscal.

[12] Este cubre aproximadamente el 90% de la población económicamente activa a través de dos subsistemas: uno para trabajadores dependientes y el otro para trabajadores independientes. Debido a su alta cobertura, los gastos del SNPS llegaron a representar cerca del 5% del PIB y 31% de los gastos del gobierno central en 1991. Aún así, el sistema ha sido incapaz de quebrar la tendencia al deterioro real de las pensiones.

[13] Estos factores son: i) el aumento de la esperanza de vida para aquellos que en número cada vez mayor están llegando a la edad de retiro, lo que resulta en un rápido envejecimiento de la población (factores demográficos); ii) la tendencia a la baja en la tasa de participación total (42% de la población era activa en 1970 y sólo 38% lo era en 1988); iii) la falta de creación de empleo productivo y formal (la participación de los empleos de baja productividad en el empleo total habría aumentado de 20 a 33% entre 1960 y 1990), y iv) la secular caída de la productividad del trabajo y de los salarios reales (el salario real medio durante 1989-1991 era aún inferior al observado en 1977-1978).

[14] La relación de contribuyentes a beneficiarios es de 2.2 para los trabajadores dependientes y de 0.7 para los independientes; la primera se espera que siga cayendo y la segunda que aumente un poco.

[15] Entre éstos se mencionan: la provisión de pensiones sin una fuerte relación con el monto de las contribuciones durante la vida activa del individuo (debido a la existencia de criterios muy flexibles para responder a presiones políticas por aumentar la cobertura, ya sea de los beneficiarios o de las contingencias contra las cuales se otorgan beneficios, sin considerar la capacidad del sistema); y los incentivos que existen para subdeclarar los ingresos imponibles.

[16] Entre ellos los autores mencionan la volatilidad de los precios y salarios nominales, que afectan la recaudación de contribuciones y los gastos del sistema, así como la evolución de estas variables y de las pensiones en términos reales.

[17] El autor estima que tan sólo en el sector público, que representa a un millón de trabajadores y 300 mil retirados, existen más de 1000 instituciones que proveen servicios de pensiones. Pero el sistema también está concentrado, ya que tan sólo 10 instituciones previsionales y seis fondos de pensiones cubren 70% de los afiliados al sector público. El hecho de que estas instituciones no estén integradas afecta la movilidad ocupacional en un mercado de trabajo extremadamente heterogéneo.

[18] Sólo el 25% de la población total está cubierta y uno de cada dos asalariados está afiliado al sistema. Esto se debe a un mercado segmentado, una alta proporción de trabajadores informales, la falta de fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral en el caso de los trabajadores dependientes, y la ausencia de una estructura de incentivos para que la cumplan los trabajadores independientes.

ciones de cada individuo;[19] se considera extremadamente regresivo,[20] se le califica de ineficiente,[21] y se estima que ha contribuido a elevar el costo de contratación de la mano de obra.[22]

IV

Reformas a sistemas de pensiones con componentes de capitalización

Un sistema de capitalización obligatorio puede ser tan restrictivo de las libertades individuales del afiliado como lo es el de reparto. En definitiva, la balanza entre ellos debiera inclinarse conforme la sociedad esté en condiciones de valorar la posibilidad de sentirse dueño de un derecho o de un capital, la forma en que éstos se entregan cuando se llega a la edad de retiro, y la forma en que la participación en los diferentes regímenes de un sistema pueda coartar la movilidad del afiliado entre diversas alternativas ocupacionales.

A diferencia del sistema de reparto, el de capitalización individual se basa en reglas homogéneas para todos (en oposición a sistemas múltiples); las contribuciones son definidas (en oposición a beneficios definidos); hay acumulación de reservas en cuentas individuales para cada afiliado (en oposición a la capitalización de los fondos de reservas del sistema en forma colectiva), y la administración corresponde a empresas cuyo capital propio es independiente del fondo que administran (en oposición a la administración por entidades estatales donde las reservas se confunden con el presupuesto de operaciones).

Se argumenta que esta propuesta i) da mayor seguridad al afiliado porque aminora el efecto de los cambios demográficos, hace transparente a cada individuo su necesidad de mantener o aumentar su productividad laboral a lo largo de la vida, vela porque el sistema financiero le brinde una buena rentabilidad a sus ahorros, y reduce los incentivos para subdeclarar ingresos; ii) promueve una mayor libertad porque facilita la movilidad ocupacional entre sectores que antes estaban afiliados a diversos regímenes con reglas del juego diferentes, y permite ahorros voluntarios adicionales; iii) mejora la administración financiera del fondo, porque supera la necesidad de que las instituciones previsionales administren cuantiosas reservas para su operación e intermediación, separa los resultados de la gestión administrativa de dichas instituciones (a partir de su presupuesto de operaciones o capital propio) de los resultados de la intermediación financiera del fondo, y regula y supervisa el mercado financiero, y iv) asigna la función social a otros instrumentos del Estado, ya que complementa las pensiones con cargo al presupuesto fiscal cuando los ahorros de un afiliado no le alcanzan para obtener una pensión mínima, e intenta resolver el problema de la baja cobertura poblacional mediante incentivos para que las personas participen del sistema.

En relación a la disciplina financiera con que se manejan los sistemas, el de reparto hace promesas

[19] El impuesto obligatorio de 6.5% de los ingresos imponibles debe ser pagado por el empleador (dos tercios) y el empleado (un tercio) en el caso de los trabajadores dependientes, siendo voluntaria y totalmente financiada por el trabajador cuando este último es independiente. Los beneficios pensionales se calculan sobre la base de los ingresos nominales de los dos últimos años (lo que genera incentivos para la subdeclaración de ingresos durante casi toda la vida activa) y la tasa de reposición se calcula sólo sobre la base del número de años (pero no del monto aportado) durante los cuales el trabajador ha contribuido al sistema. En términos reales, estos beneficios no eran muy significativos y se deterioraban rápidamente debido a que antes de 1987 no estaban sujetos a ningún mecanismo de indización automático y se otorgaban a personas que, en promedio, sólo habían cumplido con el mínimo de tiempo necesario para jubilar.

[20] Su cobertura poblacional es baja (deja fuera precisamente al 40% más pobre de la población), y entrega al resto de la población cubierta (los con mayores ingresos) beneficios discrecionales (que no guardan relación con las contribuciones e implican importantes subsidios dentro del sistema que se asignan en forma regresiva). Ayala estima que luego de 30 años de contribución al sistema, el subsidio entregado a una persona varía entre un mínimo de 10% para aquellos que ganaban un salario mínimo y un máximo de 87% para un trabajador que ganaba mas de 10 veces el salario mínimo.

[21] El autor menciona los altos costos administrativos, la corrupción (al momento de decidir sobre los beneficios), la débil relación entre las contribuciones y los beneficios a nivel de los individuos, y los incentivos para evadir el cumplimiento de la legislación laboral.

[22] Para ajustarse a los cambios en la relación de contribuyentes a trabajadores, el sistema está incurriendo en sucesivas alzas en las contribuciones. De hecho el informe anticipaba de que esto continuaría ocurriendo de no hacerse una reforma, afectando los costos de contratación de la mano de obra y la generación de empleo productivo en el futuro.

sobre derechos de los afiliados (beneficios definidos) que deberá cumplir sólo en el futuro. Las promesas de mejores beneficios en un sistema de capitalización, en cambio, sólo pueden financiarse con mayores contribuciones actuales (contribuciones definidas). Al no existir una relación directa entre contribuciones y beneficios, el sistema de reparto adolece de fallas para el gobierno, por cuanto hace promesas (beneficios definidos) que no se hacen en el segundo caso (contribuciones definidas). Este argumento, que se encuentra en casi todos los diagnósticos sobre los actuales sistemas de pensiones, no implica que el sistema de reparto sea malo en sí, ya que puede adecuar la oferta de mejores beneficios futuros a lo que realice con las contribuciones de los afiliados en la actualidad.

La reforma chilena sustituyó un sistema de reparto por uno de capitalización, y delegó la función redistributiva en otras instituciones del Estado. De ahí que sea importante señalar sus diferencias con los proyectos de reforma argentino y colombiano, según lo informado a la CEPAL (cuadro 6). Estas diferencias se deben a que los gobiernos de Argentina y Colombia han asumido la tarea de retener o traspasar parte de las funciones redistributivas del sistema de pensiones, pero manteniendo la viabilidad política del proyecto.

En el cuadro 6 se hace un breve resumen comparativo de la reforma efectuada en Chile y de las propuestas de reforma en Argentina y Colombia, destacando las características que dicen relación con el rol del sector público y el del sector privado, la modalidad de afiliación (individual o colectiva), la naturaleza de los cambios introducidos al sistema antiguo, el tratamiento de las pensiones preferenciales y discriminatorias y de las tasas de contribución diferenciadas, la relación de la administración del sistema de pensiones con el resto de los programas de la seguridad social, la relación del fondo de pensiones con el patrimonio (o presupuesto) de las empresas e instituciones encargadas de administrarlo, y los seguros contra riesgos financieros.

CUADRO 6

América Latina (tres países): Resumen de las reformas a tres sistemas de pensiones

	Argentina	Chile	Colombia
FACTORES ESTRUCTURALES			
Razón de potenciales trabajadores a beneficiarios (1990-1995)	6.4	9.9	14.0
Tasa de crecimiento de potenciales trabajadores (1990-1995)	1.5	1.5	2.5
Incidencia del sector informal entre los ocupados (%)			
1980	26.4	36.1	32.0
1993	34.8	29.2	30.3
Incidencia de pequeñas empresas entre los ocupados (%)			
1980	13.0	14.3	20.5
1993	16.1	20.5	29.0
Indices de salarios reales (1980=100)			
Salario mínimo (1992)	45.3	83.4	102.4
Salario industrial (1992)	104.6	117.6	116.0
Salario en la construcción (1992)	61.5	67.5	112.3
Salario agrícola (1992)	...	104.2	...
Tasa de contribución sobre la masa de salarios para una pensión hipotética equivalente al PGB per cápita y financiada por impuestos a los trabajadores formales (%)	30.2	18.2	11.1
DIAGNOSTICO DEL SISTEMA DE PENSIONES ANTIGUO			
Cobertura de la fuerza de trabajo (%)			
Afiliados al Sistema	90.0	90.2	25.0
Contribuyentes al Sistema	42.5	53.5	...
Razón de contribuyentes a beneficiarios	<1.7	2.2	13.0
Tasa de contribución (exclusivo para pensiones) (%)	27.0	19.0 (1981)	7.9
¿Múltiples instituciones y beneficios?	Sí	Sí	Sí
¿Concentrado en pocas instituciones?	Sí	Sí	Sí
¿Guardan los beneficios individuales relación con las contribuciones?	No	No	No
¿Está el sistema en una situación deficitaria operacional?	Sí	Sí	No
AÑO DE IMPLEMENTACION DE LA REFORMA	1994	1981	1994
CARACTERISTICAS DE LA REFORMA			
Rol de los sectores público y privado			
¿Desempeña el sector público un rol regulador en la industria de administradoras de fondos de pensiones?	Sí	Sí	Sí
¿Desempeña el sector público un rol supervisor en esa industria?	Sí	Sí	Sí

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 6 (continuación)

	Argentina	Chile	Colombia
¿Se crea una nueva institución para esos propósitos?	Sí	Sí	No
¿Puede el sector público participar en la administración financiera de los fondos?	En forma limitada	No	Sí
¿Recauda el sector público las contribuciones al sistema?	Sí	No	Ocasionalmente
¿Puede el sector privado participar en la administración de fondos con empresas ya existentes?	No	No	Sí, pero con contabilidad separada
¿Se dejan los siguientes roles en instituciones públicas?:			
Custodia de instrumentos financieros	Banco Central	Banco Central	Banco Central
Criterios para clasificación de riesgos	Banco Central y Comisión Nacional de Valores	Comisión Clasificadora de Riesgos	Superintendencia de Bancos
Regulación de la industria de seguros	Superintendencia Nacional de Seguros	Superintendencia de Valores y Seguros	Superintendencia de Bancos
Administración del sistema antiguo	Administradora Nacional de Seguridad Social	Instituto de Normalización Previsional	Instituto de Seguridad Social (reformado)
Administración de pensiones mínimas	Idem	Idem	Idem
¿Se dejan los siguientes roles en instituciones privadas?:			
Administración de seguros	Sí	Sí	Sí
Clasificación de riesgos financieros	Sí	Sí	Sí
Afiliación individual o colectiva			
¿Se hace la afiliación a nivel individual?	Sí	Sí	Sí
¿Pueden los afiliados cambiarse libremente entre administradoras de fondos?	Sí	Sí	Sí (no más de dos veces al año)
¿Hay incentivos para cambiarse?			
Retornos a las inversiones	Sí	Sí	Sí
Publicidad	Sí	Sí	Sí
Sustitución o complementación del sistema antiguo			
¿Qué pasa con el sistema antiguo?	Se modifica	Se sustituye	Se sustituye y modifica
¿Puede la actual fuerza de trabajo permanecer en el sistema antiguo?	No	Sí	A algunos se les obliga
¿Están los nuevos entrantes obligados a participar del sistema nuevo?	Sí	Sí	Sí
¿Pueden cambiar de opinión los que han optado por cambiarse al nuevo sistema?	No	No	No
¿Existen los siguientes incentivos para trasladarse al nuevo sistema?			
Bono de reconocimiento	Pensión compensatoria por permanencia	Sí	Sí
Reducción de impuestos previsionales	No	Sí	No
Aumento del salario/sueldo neto	No	Sí	No
Publicidad	Capitalización	Sí	Sí
Sistema único y no discriminatorio			
¿Fija el sistema una tasa única para las siguientes contingencias?	Sí	Sí	Sí
¿De qué monto son?:			
Pensión de vejez	8.0	10.0	10.0
Seguro de invalidez/sobrevivencia	3.0	3.0	3.5
Solidaridad con otros	16.0	Impuestos generales	1.0 para altos ingresos
Total	27.0	13.0	13.5-14.5
¿Permite el sistema realizar ahorros voluntarios?	Capitalización	Sí	Sí para beneficios sobre el mínimo
¿Asegura el sistema una pensión mínima?	Sí	Sí	Sí
¿Cómo se financia la pensión mínima?	Esquema de solidaridad	Impuestos generales	Esquema de solidaridad
¿Influyen los siguientes factores en el monto de la pensión por vejez del beneficiario?			
Sueldo/salario/ingreso imponible	Sí	Sí	No (hasta un mínimo)
Rentabilidad de las reservas individuales	Sí	Sí	No (hasta un mínimo)

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 6 (continuación)

	Argentina	Chile	Colombia
Bono de reconocimiento	Pensión compensatoria por permanencia	Sí	No (hasta un minimo)
Ahorros voluntarios	Sí	Sí	Sí (sobre un minimo)
¿Influyen los siguientes factores en el monto de la pensión de invalidez, sobrevivencia del beneficiario?			
Sueldo/salario/ingreso imponible	Sí	Sí	No (hasta un mínimo)
Rentabilidad de las reservas individuales	En régimen de capitalización	Sí	No (hasta un mínimo)
Bono de reconocimiento	Sí, pensión compensatoria por permanencia	Sí	No (hasta un mínimo)
Seguro contratado	Si	Si	No (hasta un mínimo)
Ahorros voluntarios	Sí	Sí	Sí (sobre un mínimo)
Separación de programas			
¿Otorga el nuevo sistema otros beneficios fuera de los de vejez, invalidez y sobrevivencia?	No	No	No
¿Cómo se proveen los beneficios de las otras contingencias de la seguridad social?	Separadamente	Separadamente	Separadamente
Separación entre el patrimonio de la empresa y el del fondo de pensiones			
¿Está el patrimonio de la empresa que administra el fondo de pensiones separado del fondo de pensiones?	Sí	Sí	Sí
¿Es responsable la administradora del fondo de pensiones de proveer una rentabilidad mínima de acuerdo al mercado?	Sí	Sí	Sí
¿Está la administradora del fondo de pensiones obligada a mantener una reserva para garantizar los derechos de los afiliados en casos extremos?	Sí	Sí	Sí
Rol de las compañías de seguro			
¿Están los siguientes beneficios cubiertos por compañías de seguro subcontratadas colectiva o individualmente?			
Invalidez	Colectiva	Colectiva	Colectiva
Sobrevivencia	Colectiva	Colectiva	Colectiva
Rentas vitalicias	Individual	Individual	Individual

Fuente: Estudios de casos sobre diagnóstico y alternativas de reforma a los sistemas de pensiones en América Latina, en el marco del Proyecto CEPAL/PNUD Políticas financieras para el desarrollo. Para Chile, Iglesias y Acuña (1991); para Colombia, Ayala (1992), y para Argentina,Schulthess y Demarco (1993).

En dicho cuadro se puede apreciar las siguientes similitudes y diferencias entre las tres reformas:

i) Las tres entregan exclusivamente al Estado el rol regulador y supervisor del sistema de pensiones, pero difieren en la asignación de la responsabilidad de efectuar la administración financiera de los fondos de pensiones: Chile la entrega exclusivamente al sector privado; las propuestas de los otros dos países a ambos sectores. También difieren en la forma de abordar el rol solidario del sistema: Chile lo ubica exclusivamente en la esfera de las políticas públicas; los otros dos lo mantienen en el sistema de pensiones. De estas decisiones derivan importantes diferencias en el respectivo desarrollo institucional.

ii) Las tres reformas requieren la afiliación individual, para facilitar la movilidad de la mano de obra.

iii) Dependiendo de si hayan decidido mantener o no funciones redistributivas, las tres reformas difieren en la forma de transformar el sistema antiguo: Chile lo sustituyó completamente, y los otros dos países proponen modificarlo para avanzar hacia un sistema mixto que complemente el régimen antiguo con componentes de capitalización. Todos estos elementos tienen importantes implicaciones fiscales (cuadro 7).

iv) Las tres reformas eliminan las pensiones preferenciales y discriminatorias así como las tasas de contribución diferenciadas. Pero la tasa de contribución y la forma en que se calculan los beneficios difieren en los tres casos. El financiamiento de las pensiones de solidaridad (para no contribuyentes) y de las pensiones mínimas (para contribuyentes) también difiere en cada caso: en el de Chile sólo se consideran impuestos generales; en los otros dos se consideran transferencias solidarias entre los afiliados o sus empleadores. En los tres casos, las diferencias en las pensiones superiores a la pensión mínima resultan de diferencias en el monto de las contribuciones realizadas, en la rentabilidad obtenida de la administración de los fondos, y en el monto del bono o pensión de reconocimiento/permanencia por los aportes realizados al sistema antiguo.

CUADRO 7

América Latina (tres países): Déficit fiscales efectivos y estimados asociados a la transición hacia nuevo sistema de pensiones

Años	Chile: Déficit asociado a la reforma *(Porcentajes del PIB)*			Colombia: Requerimientos fiscales de la reforma *(Porcentajes del PIB)*						Argentina: SMPS, componente público *(Millones de pesos de 1991 y porcentajes)*	
	Bono de reconocimiento	Déficit operacional	Total	Bono de reconocimiento		Déficit operacional		Total		Déficit acumulado	Patrimonio
				ISS	SP	ISS	SP	ISS	SP		
1981	0.01	1.19	1.20								
1983	0.17	3.53	3.70								
1985	0.24	3.36	3.60								
1987	0.38	3.42	3.80								
1988	0.36	3.04	3.40								
1989	0.53	4.17	4.70								
1990	0.63	4.13	4.76								
1991	0.71	4.08	4.79								
1995	0.71	3.84	4.55	0.00	0.00	0.20	1.29	0.00	1.29	503 (0.19)	8 019 (2.95)
2000	0.95	3.18	4.13	0.45	0.04	0.75	1.22	1.18	0.76	10 417 (3.00)	14 388 (4.15)
2005	1.11	2.28	3.39	...	...	...	...	...	...	22 610 (5.11)	10 582 (2.39)
2010	0.94	1.47	2.41	0.74	0.83	0.88	0.75	1.62	1.58	36 048 (6.41)	17 617 (3.13)
2015	...	...	...	...	...	...	...	...	...	46 805 (6.50)	25 011 (3.47)
2020	...	...	...	...	...	...	...	...	...	49 142 (3.99)	32 782 (3.57)
2025	...	...	...	0.42	0.78	0.07	0.17	0.49	0.95	46 337 (3.95)	36 000 (3.07)

Fuente: Para Chile: Arrau, 1992. Para Colombia, Ayala, 1992. Para Argentina: Schulthess y Demarco, 1993. En este último país los ingresos incluyen aportes personales; contribuciones patronales; impuesto al valor agregado (IVA); impuestos activos; ingresos coparticipables; supuestos sobre tasa de disminución de prima y evasión, e ingresos financieros. Los egresos incluyen el stock de la deuda sin recomposición; la recomposición; el pago de pensiones a los actuales jubilados y pensionados, y los nuevos pasivos por pensión básica universal y complementaria. El patrimonio incluye acciones de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); capitalización de intereses y ganancias, y los Bonos de Consolidación Previsional (BOCON) netos de sus amortizaciones. Para expresar las cifras en porcentajes del PIB, el valor de éste para 1992 (expresado en pesos de 1992) fue proyectado con las tasas efectivas y estimadas del crecimiento para 1993 y 1994, y luego con una tasa acumulativa anual de 5%. Se obtuvieron los siguientes valores en millones de pesos de 1992 para los años indicados:

1995	271 419	2005	442 113	2015	720 155	2025	1 173 057
2000	346 407	2010	562 261	2020	919 121		

v) Las tres reformas separan la administración del sistema de pensiones de la administración del resto de los programas de la seguridad social.

vi) Las tres aislan el fondo de pensiones del patrimonio (o presupuesto) de las empresas e instituciones encargadas de administrarlo.

vii) Las tres establecen seguros contra riesgos financieros mediante la subcontratación de compañías de seguros privadas, ya sea en forma colectiva (para los casos de sobrevivencia e invalidez), o en forma individual (para la opción de rentas vitalicias al momento de retiro del afiliado).

V

Conclusiones

Los sistemas de pensiones operan en forma integrada con otros importantes componentes de la economía: el mercado de trabajo y sus instituciones; el sector público y sus instituciones, y los mercados financieros y de seguros y sus instituciones. Tanto los antiguos como los nuevos sistemas pueden operar perfectamente bajo condiciones ideales. Sus funciones son las de recaudar fondos conforme a la probabilidad de que ocurran contingencias entre sus afiliados, impedir filtraciones de los recursos que recaudan para tales propósitos y proporcionar beneficios debidamente financiados. Lo ideal es poder realizar esta tarea en

condiciones de constante incremento de la productividad de sus afiliados activos, pues así siempre aumentará el producto y el sistema podrá destinar parte de su aumento al consumo de los beneficiarios. En tal sentido, la reforma no sólo debe velar por el diseño adecuado del sistema y la regulación y supervisión necesarias para su correcto funcionamiento, sino que debe cautelar también la forma en que operan otros sectores y mercados de la economía con los cuales el sistema interactúa.

La experiencia de la región muestra que, cualquiera haya sido el diseño original de los sistemas de pensiones, la mayoría ha terminando operando bajo un esquema de reparto. Esto se debe al otorgamiento de beneficios que sobrepasan las posibilidades del sistema, a la baja rentabilidad de sus fondos de reserva por la inflación, a la inversión en instrumentos financieros no indizados del sector público (Jiménez, 1993) y a una mala gestión administrativa. Además, los sistemas de reparto están enfrentando o a punto de enfrentar desequilibrios actuariales causados por importantes cambios demográficos, junto con un deterioro de la productividad en el mercado de trabajo. La poca confianza de los trabajadores y empleadores en los sistemas de pensiones vigentes ha empeorado esta situación, porque los afiliados activos evaden sus contribuciones al sistema y los beneficiarios exigen más y mejores beneficios (según las promesas que consideran se les hicieron). El impacto que pueden llegar a tener los déficit de los sistemas de pensiones sobre las finanzas públicas y los desequilibrios macroeconómicos cierran una suerte de círculo vicioso, ya que crean un ambiente adverso para fomentar el ahorro y el desarrollo de los mercados de capitales.

Las reformas deben apuntar a romper este círculo vicioso. La clave del problema es dilucidar el alcance de las funciones redistributivas que pueden llegar a tener los sistemas de pensiones, así como dejar en claro que tales funciones sólo se pueden ejecutar dentro de un marco de disciplina en la administración financiera de sus recursos. Esto requiere reconocer la importancia del desarrollo de los mercados de capitales para contribuir a tres objetivos: facilitar la administración financiera de los fondos de reservas obtenidos de contribuciones/ahorros obligatorios para pagar más y mejores pensiones en el futuro; contribuir a la formación de capital para el crecimiento sostenido de las economías y del empleo productivo en la región, y eliminar la segmentación de los mercados de capitales para que más personas se beneficien de los esfuerzos de ahorro nacional. Otros propósitos redistributivos debieran perseguirse a través de la política fiscal, recurriendo a fuentes alternativas de financiamiento (impuestos generales u otras contribuciones a la seguridad social).

Las reformas no deben reemplazar necesariamente a los sistemas de reparto. Más bien deben introducir modificaciones a aquéllos vigentes para asegurar al afiliado una pensión concordante con sus contribuciones; darle más libertad de decisión y movilidad ocupacional; fortalecer la administración financiera de los fondos de reserva, y aislar al sistema de las presiones redistributivas.

Entre quienes deben elaborar las reformas estas aseveraciones no resultan obvias. La comparación de la reforma chilena con los proyectos de reforma de Argentina y Colombia así lo denota. La decisión acerca de cómo continuar realizando algunas tareas de redistribución y de solidaridad, basadas precisamente en la discrecionalidad política que tenían los antiguos sistemas, es la que marca las mayores diferencias en los esquemas que hoy se experimentan en la región. Las otras diferencias resultan de la manera de regular y supervisar la administración del sistema, que se deja cada vez más en manos privadas, así como de lo que se haga con quienes, estando retirados o activos, participaron del sistema antiguo.

Al comparar la experiencia chilena con los proyectos para Argentina y Colombia se aprecia el importante efecto de algunas decisiones sobre el perfil final de la reforma. Vemos así que en estos tres casos:

i) se asigna al Estado un rol regulador y supervisor del sistema;

ii) se difiere en la responsabilidad asignada a los sectores público y privado en las tareas de recaudación de contribuciones, de administración financiera, y de cumplimiento de objetivos de solidaridad;

iii) se promueve la afiliación individual;

iv) se difiere en el grado en que se sustituyen o complementan los componentes del sistema antiguo;

v) se eliminan las pensiones preferenciales y discriminatorias, así como las diferencias en los impuestos previsionales y la multiplicidad de sistemas;

vi) por las características de las respectivas poblaciones, se difiere en el monto del impuesto previsional así como en las condiciones de acceso al esquema;

vii) se difiere tanto en el financiamiento de las pensiones mínimas y complementarias como en la forma de obtenerlas (una reforma sólo considera recursos fiscales generales, mientras las otras consideran transferencias solidarias entre afiliados);

viii) las diferencias en las pensiones superiores a

la pensión mínima responden a factores similares (disparidades en las contribuciones obligatorias o voluntarias, en la rentabilidad de las reservas que se acumularon durante la vida, y en el monto del bono de reconocimiento o pensión de compensación por contribuciones al sistema antiguo);

ix) se separa el patrimonio de las empresas administradoras de los fondos de pensiones, por un lado, del fondo de pensión mismo, por otro;

x) se proveen seguros contra riesgos financieros, subcontratados en forma colectiva a compañías de seguros privadas para los casos de invalidez y sobrevivencia, pero dejando a cada afiliado la posibilidad de optar por una renta vitalicia al momento de retirarse.

Bibliografía

Arrau, P. (1992): El nuevo régimen previsional chileno, *Regímenes pensionales,* Seminario Internacional de Reforma al Régimen Pensional, Bogotá, FESCOL/FAUS/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

Ayala, U. (1992): Un sistema pensional de capitalización individual para Colombia, A. Uthoff y R. Szalachmann (eds.), *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México,* vol. 2, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A., Colección estudios políticos y sociales.

CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1993): *Boletín demográfico,* año XXVI, N° 51, LC/DEM/G. 128, Santiago de Chile.

CEPAL/PNUD (1991): *Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de casos de América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones,* Serie financiamiento del desarrollo, N° 9, LC/L. 656, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile.

CEPAL (1994): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe,* LC/G 1853 - P. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: E/S.95.II.G-1. CEPAL, Santiago de Chile (Publicación bilingüe español-inglés).

Canales-Kriljenko, J. (1991): *Social security in Peru.* Current situation and reform, Banco Mundial, versión preliminar.

Colombia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1992): Proyecto de ley por el cual se crea el sistema de ahorro pensional y se dictan disposiciones en materia de seguridad social, Santafé de Bogotá, D.C., septiembre.

Cominetti, R. y E. Di Gropello (1994): Gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Económico, *mimeo.*

Held, G. y A. Uthoff (1994): Indicator and determinants of savings for Latin America and the Caribbean, trabajo presentado a la conferencia Growth and Long Term Development, El Escorial, Madrid, 11 al 13 de julio, *mimeo.*

Iglesias, A. y R. Acuña (1991): *Sistema de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991,* Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A., Colección estudios políticos y sociales.

Jiménez, Luis Felipe (ed.) (1993): *Indización de activos financieros. Experiencias Latinoamericanas. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay,* Proyecto conjunto CEPAL/Gobierno de Holanda, Fortalecimiento del ahorro en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A., Colección estudios políticos y sociales.

Larraín, F. y G. Wagner (1982): *Previsión social: algunas consideraciones,* Documento de trabajo, No. 84, Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Massad, C. y N. Eyzaguirre (eds) (1990): *Ahorro y formación de capital. Experiencias latinoamericanas. Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México,* Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Colección estudios políticos y sociales.

Mesa-Lago, Carmelo (1994): *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización,* Quito, INCAE, segunda edición.

Schulthess, W. y G. Demarco (1993): *Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma,* Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A., Colección estudios políticos y sociales.

Uthoff, A. y R. Szalachmann (eds.) (1991): *Sistema de pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma. Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela,* Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A., Colección estudios políticos y sociales.

_____(1992): *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México,* vol. 2, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A., Colección estudios políticos y sociales.

_____(1994): *Sistema de pensiones en América Latina y el Caribe, diagnóstico y alternativas de reforma. El Salvador, Honduras, Jamaica, Paraguay, Trinidad yTabago,* Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A., Colección estudios políticos y sociales.

Tendencias económicas *en China: significado* para el comercio con *América Latina y el Caribe*

Mikio Kuwayama

Oficial de Asuntos Económicos, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL.

Entre las economías exitosas de Asia oriental y sudoriental, consideradas a menudo como las más demostrativas, sobresale la República Popular de China (RPC). Su economía tiene uno de los PIB de más rápido crecimiento del mundo. Su orientación externa en la era post-Mao Zedong la ha transformado en un importante socio del comercio mundial. Independientemente de si la economía se mantiene o no en su senda de crecimiento sostenido, influirá en la prosperidad de toda la economía mundial, incluida América Latina. La intensificación de sus reformas económicas en marcha, junto con macropolíticas prudentes, debería asegurar que la economía china mantendrá el curso de su proceso de transformación sostenido pero gradual.

Pese a la posición de suyo destacada que ocupa el país en el escenario mundial actual y a sus grandes perspectivas de crecimiento, los vínculos económicos actuales entre la RPC y América Latina y el Caribe son insignificantes: los flujos comerciales mutuos y las inversiones recíprocas siguen siendo ínfimas. No obstante, se están dando profundas transformaciones económicas en ambas regiones, las que están creciendo e implementando reformas estructurales conducentes a la apertura de amplias oportunidades de comercio e inversión. Al mismo tiempo, el ciclo intermitente habitual en la economía china, va a generar importantes estrangulamientos y déficit en la producción industrial y agrícola y a provocar grandes fluctuaciones anuales de la demanda de importaciones. Para aprovechar plenamente estas oportunidades, es importante que América Latina esté consciente de las consecuencias que estas reformas podrían tener para las oportunidades futuras de comercio e inversión.

I

Introducción

Durante las dos últimas décadas, Asia oriental y sudoriental han sido las regiones más dinámicas del mundo desde el punto de vista económico. Entre esas economías exitosas, que suelen considerarse las más demostrativas, sobresale la República Popular de China (RPC). Sus notables logros comprenden, entre otros: i) una transformación sostenida, pero gradual, desde una economía planificada estalinista a una socialista de mercado; ii) uno de los PIB de más rápido crecimiento del mundo; iii) un crecimiento industrial sostenido, promovido al principio por las industrias estatales en gran escala y más tarde por las empresas comunales y municipales; iv) aumentos sustanciales de la productividad en la agricultura para alimentar a un cuarto de la población mundial, y v) su surgimiento como uno de los socios más importantes del sistema comercial mundial. Aunque las reformas en la era post-Mao Zedong han significado un alejamiento decisivo de la economía de planificación centralizada estalinista en pos de un mayor empleo de las fuerzas del mercado, su implementación ha sido pragmática, evolutiva y paulatina. Esto se contrapone al enfoque inmediatista y holístico tipo gran explosión (*big bang*) adoptado por los ex países socialistas de Europa oriental.

El que la RPC mantenga o no su trayectoria de crecimiento económico sostenido tendrá repercusiones importantes para la dinámica futura de la economía mundial. Modificará no sólo el potencial de crecimiento de las naciones vecinas sino también todo el ámbito de la integración económica regional asiática. Las enormes perspectivas económicas de la RPC y el resultado de las reformas económicas chinas en marcha influirán también notoriamente en la forma en que las economías latinoamericanas se van a insertar en Asia y el Pacífico. Por estas razones, reviste suma importancia para América Latina mantenerse al corriente de la evolución económica de la RPC y examinar críticamente sus posibilidades futuras de comercio y modos de cooperación. El presente artículo pretende contribuir a este objetivo.

La trayectoria económica de la RPC, especialmente en la era post-Mao Zedong, ha sido asombrosa. Pese a la intermitencia de sus ciclos, el crecimiento medio del PIB durante el período 1978-1993 fue cercano a 9.5%, con una tasa de crecimiento anual espectacular de 13% para el período 1991-1994, en contraste con un 6% en el período precedente de 25 años (1952-1977). El PIB real per cápita se ha duplicado con creces, mientras el incremento demográfico ha sido de 200 millones de habitantes. Aunque la dimensión económica de la RPC, medida por los tipos de cambio de mercado, es todavía muy inferior a la de las grandes economías desarrolladas, cuando se considera su poder adquisitivo real, la participación de la RPC en el producto mundial se triplica a 6%. Esto la convierte en la tercera economía del mundo después de Estados Unidos y Japón, y su tamaño casi se asemeja al conjunto formado por las cuatro economías de industrialización reciente (EIR) —(la República de Corea, Taiwán, provincia de China, Hong Kong y Singapur)— y los cuatro países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN): Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas. De mantenerse por 20 años más la diferencia en la tasa de crecimiento entre los Estados Unidos y la RPC, esta última se transformará en la principal economía del mundo.

La RPC ha sido el país de industrialización más rápida del mundo. El sector industrial siguió encabezando la economía durante la década de 1980, con una tasa media de crecimiento anual de 12.5% en términos reales, en tanto que el sector manufacturero crecía aún con mayor rapidez, a una tasa de 14.4%. Estas tasas sobrepasan las registradas por la República de Corea y casi triplican las de Japón. Ya a fines de 1987, su valor agregado manufacturero era el séptimo del mundo (ONUDI, 1991) y superaba al de Brasil y España. Durante los años de la reforma, la relación de inversión (inversión/PIB) se mantuvo entre 35 y 40%, niveles notoriamente elevados conforme a los estándares internacionales. También llama la atención que la agricultura en la era post-Mao se haya expandido en aproximadamente 6% anual, en comparación con 2.1% anual en el período 1952-1975, con lo que la producción de todos los productos agrícolas y la producción de alimentos per cápita a fines de la década de 1980 eran 100% y 40% más elevadas, respectivamente, que a comienzos de la misma.

Pese a la acentuación de la disparidad de ingresos entre las zonas urbanas y rurales (Perkins, 1992-1993; Nolan y Sender, 1992), el crecimiento econó-

mico sostenido ha acarreado mejoramientos generales del nivel de vida. La China post-Mao ha logrado una declinación generalizada de la tasa de natalidad, un aumento de la esperanza de vida y de la atención en salud, una reducción del nivel de pobreza absoluta, mejores viviendas en las zonas urbanas y rurales, un salto en el consumo per cápita de alimentos esenciales en todo el país, salvo las regiones montañosas más pobres, y un mejor acceso a una serie de bienes de consumo durables. El índice de desarrollo humano, recopilado por el PNUD, que toma en consideración los indicadores de bienestar social como esperanza de vida, alfabetismo, educación, poder adquisitivo, etc., sitúa a la RPC en el lugar 94 entre 173 países.

Todos estos logros se han conseguido en un entorno de baja inflación comparativa, salvo en los últimos años,[1] y con las finanzas públicas relativamente saneadas. Hasta hace poco, el déficit del gobierno seguía representando una pequeña porción del PIB, en torno a 1% o menos. Además, a diferencia de las ex contrapartes socialistas de Europa oriental, la RPC no tenía una deuda externa de consideración en 1978 y había recurrido relativamente poco al crédito externo con posterioridad. La deuda externa acumulada en 1993, ascendente a 84 mil millones de dólares, era relativamente manejable, con un coeficiente del servicio de la deuda de 11%, es decir, muy inferior a las señales de alerta aceptadas a nivel internacional. Por lo tanto, el país inició sus reformas económicas internas con una posición de balanza de pagos relativamente firme.

El acelerado crecimiento económico se ha acompañado de un desempeño igualmente impresionante del sector externo. Las exportaciones chinas aumentaron de 9 800 millones de dólares en 1978 a 92 mil millones de dólares en 1993, y el país ocupa ahora el undécimo lugar del mundo como exportador, con ventas de exportación mayores que las de Taiwán, provincia de China, o la República de Corea. Ese año las exportaciones chinas representaron aproximadamente 2.3% de las exportaciones mundiales. Las importaciones de bienes de la RPC por 104 mil millones de dólares en 1993 (2.7% de las importaciones mundiales), que representan un enorme salto con respecto a los 80 100 millones de dólares del año precedente, fueron mayores que las de cualquier país en desarrollo excepto Hong Kong, que reexporta la mayoría de sus importaciones. También en materia de servicios comerciales, la RPC exportó e importó en 1993 por cifras cercanas a los 9 mil millones de dólares, respectivamente (GATT, 1994b). Las transacciones combinadas y netas recíprocas entre la RPC, Hong Kong y Taiwán, provincia de China —la llamada "Gran China"— ya alcanzan un volumen de importaciones que casi duplican las de economías industriales medianas como las de los Países Bajos o Canadá. Por lo tanto, las tres Chinas ofrecen actualmente uno de los mercados de exportación más importantes y de más rápido crecimiento del mundo.

II

Tendencias económicas recientes y sus implicaciones para el comercio entre la RPC y América Latina y el Caribe

El alcance y complejidad de las reformas económicas de la RPC desde 1978 han sido bien documentados en la literatura (Lardy, 1992; Banco Mundial, 1992 y 1993; Lall, 1994; Bell, Khor y Kochhar, 1993). A continuación, se ofrece una reseña de las mismas con el fin de ilustrar cómo una amplia gama de esfuerzos de liberalización y descentralización ya implementados o en curso han influido e influirán en la trayectoria del país en general y en las posibilidades comerciales con América Latina y el Caribe, en particular.

[1] El índice oficial de precios al por menor aumentó 18.6% en 1988 y otro 17.8% en 1989, y los precios en los mercados libres subieron en más de 30% en 1988, lo que provocó un descontento considerable en las zonas urbanas. En 1993, la tasa de incremento del costo de vida fue de 14.7% en tanto que la tasa de inflación anual de la RPC medida hasta septiembre de 1994 se elevó a 27.4%, es decir, dos puntos porcentuales más que en agosto de ese año.

1. Gestión macroeconómica

Cada ciclo macroeconómico ha tenido sus propias peculiaridades, pero también una serie de características comunes: la fase inicial de cada reforma se acompañaba de un aumento de la demanda agregada que era ratificado por el aumento de la expansión crediticia; surgieron déficit y estrangulamientos en sectores críticos que conducían a una inflación acelerada y al deterioro de la balanza de pagos, y hubo tentativas de estabilizar la economía mediante la reimposición de controles administrativos y la desaceleración e incluso la reversión parcial del propio proceso de reforma. El ciclo reciente iniciado a fines de 1991 no constituye una excepción. Con la introducción de un programa de estabilización de 16 puntos el gobierno ha tratado de contener el recalentamiento de la economía, con mucha dificultad.

La preocupación por la intensificación de las presiones de la demanda movió a las autoridades a aplicar medidas consistentes en: i) el ajuste de las tasas de interés sobre los depósitos y préstamos; ii) la implantación de un programa de austeridad que comprende la reducción del gasto gubernamental; iii) la postergación de las reformas de precios proyectadas para el segundo semestre de 1993; iv) la limitación del número de zonas de desarrollo autorizadas; v) la reestructuración del plan de expansión crediticia; vi) la eliminación del seguro a los pagarés otorgados a los agricultores, y vii) el fortalecimiento de la aplicación del impuesto a las ganancias de capital provenientes de las transacciones de bienes raíces (Bell, Khor y Kochhar, 1993, p. 69). Sin embargo, la tarea de controlar la demanda agregada ha sido difícil, en parte por la extensa descentralización entre las zonas geográficas: la mayor parte de los ingresos estatales queda ahora en las provincias, y en consecuencia, disminuye la capacidad del centro para emprender la gestión macroeconómica mediante políticas fiscales. Esto se exacerba por la dificultad que encara el Banco Popular de China para contener la expansión crediticia, debido a la presión política local sobre las sucursales bancarias provinciales. Al mismo tiempo, hay un conflicto en potencia entre las prioridades de inversión centrales y locales, y en muchos casos, las inversiones en sectores prioritarios como la infraestructura en materia de energía y transporte son menos atractivas para las autoridades provinciales y locales.

Como en toda economía, en la RPC la gestión macroeconómica eficaz y coherente es un requisito previo para lograr una expansión comercial dinámica con el resto del mundo. Las reformas económicas intermitentes, habituales hasta ahora, afectarán la creación de flujos comerciales estables, especialmente con una región como América Latina y el Caribe, que todavía desempeña un papel "residual" en el comercio global de la RPC. Por otra parte, para aprovechar plenamente las oportunidades comerciales en el corto plazo, es necesario que los socios comerciales evalúen detenidamente el desempeño macroeconómico a fin de prever estrangulamientos y déficit de oferta que puedan surgir del recalentamiento y enfriamiento del ciclo económico. Dada la creciente libertad de los gobiernos provinciales, municipales y locales para tomar decisiones de inversión, debería haber un reconocimiento más amplio de parte de los socios comerciales de la importancia que revisten las autoridades locales de la RPC, con miras a vislumbrar las oportunidades de comercio y negociar con eficacia.

2. Agricultura

Fue en la agricultura donde las reformas económicas de la RPC de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta comenzaron primero a modificar fundamentalmente el sistema de producción de tipo soviético y avanzar hacia una economía de mercado. Aunque la propiedad formal de la tierra no ha cambiado gran cosa y sigue siendo casi exclusivamente de propiedad pública, la rehabilitación del sector entrañó la liberación de los mercados rurales para la mayoría de los productos agrícolas, salvo los cereales y algunos otros productos básicos claves, y la abolición de las comunas agrícolas como unidad de producción y su reemplazo por lo que eran básicamente granjas familiares.[2] Al mismo tiempo, se presentaron a los agricultores oportunidades atractivas para invertir en actividades no agrícolas, sobre todo en las industrias rurales en rápido crecimiento. Estas reformas, basadas en incentivos económicos individuales, sentaron las bases para el crecimiento sostenido de la producción agrícola y generaron el excedente de ahorro rural necesario para financiar la industrialización en marcha.

La RPC es relativamente pobre en recursos agrícolas. La escasa superficie de tierra arable y el gran número de granjas (225 millones) que abastecen a 67% de la población total significa que el tamaño medio

[2] Bajo el "sistema de responsabilidad familiar", el derecho al uso de la tierra de propiedad colectiva se restringió a las granjas familiares, al principio por cinco años, y en 1984 se extendió a 15 años para los cultivos anuales y a 50 años para los forestales. En 1988 se legalizó la transferencia de derechos de uso de la tierra.

de una granja es pequeñísimo.[3] Además, la tasa de crecimiento de la producción agrícola durante el período 1985-1988, si bien todavía más elevada que la anterior a 1978, disminuyó en relación con los años precedentes del período 1979-1984. La superficie agrícola ha venido disminuyendo en 4 000 acres anuales: la tierra arable y la tierra con cultivos permanentes se redujo de 100.9 millones de hectáreas en 1982 a 96.6 millones de hectáreas en 1991. Aunque la producción de granos alcanzó una cifra récord de 456 millones de toneladas en 1993, la producción ha tendido a estancarse.[4] El rendimiento por hectárea de numerosos cultivos ya es de por sí elevado si se le compara con los niveles mundiales, de modo que es poco probable que un mayor crecimiento de la producción cerealera sea acelerado. En consecuencia, la participación de la agricultura en el PIB ha disminuido con los años más de 10 puntos porcentuales, llegando a 27% en 1990.

Las razones de esta declinación incluyen: i) el aumento único y rápido de la productividad habido en el período inicial, derivado del desmantelamiento del sistema comunal; ii) la fragmentación creciente de los predios; iii) la migración de la fuerza laboral del sector agrario; iv) un mejoramiento menor de los precios relativos de los productos agrícolas que en el período precedente; v) las crecientes oportunidades de ingreso en actividades no agrícolas para los agricultores, quienes habrían preferido invertir en empresas municipales y comunales; vi) la mayor inversión de los agricultores en vivienda, por ejemplo, en vez de hacerla en tierras y riego, provocando una escasez de recursos hídricos y la degradación del suelo, y vii) los estrangulamientos en materia de transporte, procesamiento, instalaciones de almacenamiento y sistemas de comercialización (Lin, 1992; Bell, Khor y Kachhar, 1993, p. 58). Las soluciones a estas limitaciones sólo pueden hallarse en el largo plazo. A su vez, la disminución de la superficie de tierra agrícola, la saturación de la productividad, los sistemas de transporte subdesarrollados[5] y otros estrangulamientos de la producción, cuyas soluciones son también de mediano y largo plazo, ofrecerán oportunidades comerciales interesantes.

Una de las tareas más urgentes de la RPC es la distribución de los frutos del crecimiento económico a sus zonas rurales empobrecidas, especialmente en las regiones interiores del país. La disparidad de ingresos entre los residentes urbanos y rurales ha ido aumentando sostenidamente desde 1984, cuando la relación comparable era de 1.6 veces, en vez de la actual que es de 2.5 veces (*The Nikkei Weekly*, 1994b). La insatisfacción de los agricultores, que ha derivado en revueltas periódicas en algunas áreas, obedece no sólo al reducido valor absoluto de los ingresos, erosionados por una inflación creciente, sino también al aumento de la carga tributaria y a la disminución de los precios que paga el gobierno por los productos agrícolas.

Pese a que el gobierno reconoce la situación apremiante de la población rural y a la adopción de algunas medidas fiscales para aligerarle la carga, es difícil que se reduzca pronto la disparidad de ingresos. Desde el punto de vista de América Latina, es indudable que se ampliarán las posibilidades comerciales cuando un gran segmento de población marginada comience a participar más activamente en el proceso de desarrollo económico.

3. Industrialización

El impulso industrializador, basado al principio en los esfuerzos de las empresas de propiedad estatal (EPE), se ha extendido gradualmente hasta abarcar las empresas colectivas y las municipales y comunales (EMC), que constituyen ahora el sector más dinámico de la economía china. Se han promovido impresionantes proyectos industriales por más de 8 millones de empresas registradas, de las cuales 99 000 son empresas grandes y medianas de propiedad estatal, ya sea controladas por los ministerios centrales o administradas por los gobiernos provin-

[3] 0.4 hectáreas por granja es una cifra modesta comparada con la de otros países asiáticos (Japón: 1.4; Taiwán, provincia de China: 1.1; India: 1.7), y para qué decir con Estados Unidos (193 hectáreas), Australia (3 700) y Nueva Zelandia (216).

[4] Un estudio (Lin, 1992) revela que el aumento de productividad de la producción agrícola de los últimos años no ha sido suficiente para contrarrestar la disminución absoluta de las siembras: del crecimiento de la productividad habido durante 1978-1984, el 97% es atribuible a cambios en las instituciones agrarias desde el sistema de producción en equipo al sistema de responsabilidad familiar. El 3% restante obedece a cambios de los sistemas e intensidad de cultivo.

[5] Donde más se aprecia la infraestructura inadecuada del transporte es en el sistema ferroviario. Actualmente, casi la mitad de la capacidad ferroviaria se ocupa para el transporte de carbón, problema que se agravará si se materializa el incremento proyectado de la producción carbonífera. Se dice que un 6% de la producción cerealera se pierde cada año en el transporte entre las zonas productoras y los consumidores, debido a sistemas de distribución y comercialización inadecuados y a la escasa capacidad de transporte (Banco Mundial, 1993).

ciales.[6] Se estima que las unidades de propiedad estatal empleaban a 18% de la fuerza laboral en 1992 (*Journal of Commerce*, 1994, p. 18c). En general, las inversiones en gran escala en EPE claves son aprobadas y financiadas por el gobierno central, en tanto que las de menor escala en EPEs medianas y pequeñas están a cargo de las autoridades provinciales y locales.

Las empresas colectivas y las EMC operan con relativa libertad basadas en las fuerzas del mercado y gozan de mayor autonomía gerencial y financiera que sus contrapartes estatales. Sus fuentes principales de financiamiento son los préstamos bancarios y las utilidades no distribuidas. Desde 1979 las actividades de las EMC se expandieron continuamente de modo que en 1989 su número llegaba a 18.7 millones y daban empleo a 93.6 millones de trabajadores (la mitad de la fuerza laboral actual y aproximadamente 23% del total de la fuerza de trabajo rural). Su producción sobrepasaba en 22% el valor de la producción agrícola total (ONUDI, 1992, p. 108). El sector colectivo en su conjunto y las EMC representaban 40% y 26%, respectivamente, del valor bruto de la producción industrial en 1992. Son una fuente importante de ingreso y tributación no agrícola (durante 1984-1989 representaron 50% del incremento del ingreso estatal). Pese a su orientación general hacia adentro, las EMC generan más del 20% del total de exportaciones del país, y constituyen uno de los sectores exportadores más importantes. En este sentido, las autoridades encaran el desafío de ampliar este tipo de expansión a otras zonas del país. Otras empresas fuera del plan son firmas privadas, que incluyen entidades con financiamiento extranjero, que representaron 14% del producto industrial bruto en 1992.

Cabe recordar que la simple dicotomía entre el sector de la industria pesada estatal y las industrias ligeras colectivas en pequeña escala no es tan categórica. La participación del Estado sigue siendo considerable en muchos segmentos industriales, sobre todo en electricidad y energía, maderas, tabaco, maquinaria, textiles, procesamiento de alimentos, productos químicos y metalurgia. De hecho, en muchos de los bienes exportables, como textiles y productos electrónicos y metalmecánicos, la participación estatal sigue siendo importante. Asimismo, el sector de más importacia para las empresas colectivas ha sido el de la maquinaria, seguido por los textiles y los productos químicos. Esta estructura "dual" de muchos segmentos industriales, y el sector diversificado de la maquinaria en particular, ha sido la fuerza motriz de la industrialización rápida y sostenida de la RPC.

La industria china, especialmente la del sector estatal, adolece aún de una serie de problemas. En general, las EPE siguen caracterizadas por la ineficiencia, la calidad deficiente, la baja rentabilidad (la mitad de las EPE operan con déficit), decisiones de inversión inapropiadas y falta de competencia. Estos problemas han llevado al desequilibrio estructural entre la capacidad de producción secundaria y primaria, a bienes intermedios y de capital caros y de mala calidad, y a escasez de algunas materias primas esenciales. Pese a la implementación reciente de medidas para hacer que estas empresas se encarguen de su propia gestión, es difícil que las reformas en marcha ofrezcan soluciones inmediatas para estos problemas. Mientras persistan, los países de América Latina pueden prever una gran demanda de importaciones de la RPC, aunque con grandes fluctuaciones de un año a otro, conforme a la intermitencia de los ciclos. Entre tanto, el curso de reestructuración de las EPE conduce también al establecimiento de varios tipos de empresas mixtas con participación extranjera. Dado que la mayoría de las 50 mil filiales extranjeras en la RPC son empresas mixtas entre inversionistas extranjeros y las EPE, el impacto potencial de la inversión extranjera en la reforma de las empresas públicas puede ser considerable.

4. El sector externo

La ruptura con el enfoque de la "autosuficiencia" del período previo a la reforma y el hecho de abrazar la filosofía de "apoyarse en todas las tendencias", independientemente del color político, ha desembocado en una amplia gama de reformas que comprenden: i) la descentralización del proceso de toma de decisiones y el cese de la monopolización del comercio por unas pocas sociedades comerciales; ii) la rápida reducción de las exportaciones e importaciones sujetas a planificación obligatoria; iii) el uso creciente de los precios internacionales para determinar los precios internos de las importaciones; iv) la eliminación de todos los subsidios presupuestarios directos a las exportaciones; v) la reducción gradual de

[6] Desde el punto de vista de la propiedad, las empresas colectivas se consideran como de "propiedad pública", porque en principio su propiedad es compartida por la comunidad. Además, sus operaciones son vigiladas de cerca y a menudo controladas por empresarios del gobierno local que poseen las características tanto de propietarios *de facto* como de gerentes ejecutivos de las empresas municipales (citado en Jefferson y Rawski, 1994, p. 5).

barreras arancelarias y no arancelarias (que se examinarán por separado más adelante), y vi) la eliminación de un control cambiario rígido y la depreciación de la moneda local. Estas reformas se acompañaron de planes ambiciosos para atraer la inversión extranjera.

a) *Comercio exterior*

Hasta las reformas de Deng a fines de los años setenta, la política comercial china había priorizado el papel de las importaciones Se consideraba que ellas eran un aporte residual al desarrollo interno, un medio para obtener materiales, bienes de capital, alimentos e información tecnológica deficitarios. En cambio, se estimaba que las exportaciones eran un medio para financiar dichas importaciones, y el volumen de adquisiciones en el exterior estaba vinculado a la oferta de bienes exportables (Prybyla, 1978). En general, las tentativas de las autoridades por lograr un equilibrio de la cuenta comercial, el énfasis constante en la autosuficiencia, el aprovechamiento de los recursos internos para el desarrollo, la evitación de compromisos económicos externos excesivos, y la vacilación frente a la suscripción de créditos externos de mediano y largo plazo, frenaron la expansión del comercio exterior de la RPC.

La política de "puertas abiertas" en la era post-Mao se ha implementado gradualmente, pero con una clara orientación hacia la descentralización de autoridades en asuntos comerciales. Los pasos iniciales involucraron el quiebre parcial del control monopólico del comercio exterior por las empresas de comercialización estatales. Antes de 1978, el comercio exterior chino estaba en manos de 12 empresas de comercio exterior (ECE) de propiedad estatal organizadas conforme a las líneas de productos que monopolizaban. Los volúmenes anuales de exportaciones e importaciones se establecían y controlaban en el contexto de un sistema comercial de planificación centralizada, administrado por los predecesores del actual Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica. Como resultado de la desregulación, las sucursales de las ECE se tornaron más independientes, las provincias pudieron crear sus propias ECE para atender necesidades comerciales concretas, y los ministerios del ramo establecieron también sus propias ECE para comerciar sus productos. A fines de 1993 el número de empresas comerciales habilitadas era de 5 000 y el de las empresas productivas sobrepasaba los 2 000. Además, hay 50 000 empresas con inversión extranjera que pueden operar en comercio exterior con relativa independencia.

Como consecuencia de la descentralización, el plan comercial se desglosó en dos partes: el plan rector que establecía niveles obligatorios para las exportaciones e importaciones de productos básicos claves, y el plan orientador que asignaba metas para ciertos productos a los gobiernos locales y las ECE, los que gozaban de una flexibilidad considerable para cumplirlas. Con los años, el número de productos sujeto a la planificación rectora u orientadora se ha reducido notoriamente.[7] Asimismo, la fijación de precios de los bienes transables había cambiado notoriamente: en comparación con la planificación obligatoria cuando el sector de los bienes comerciables estaba realmente aislado del resto del mundo, las importaciones y exportaciones han pasado a reflejar más los precios internacionales.

Otro aspecto clave de la era anterior a la reforma era el mantenimiento de un tipo de cambio muy sobrevaluado, sumado a un sistema rígido de control cambiario. Las exportaciones no rentables en términos de moneda local eran compensadas con las utilidades financieras obtenidas por las ECE con las importaciones en el mercado interno. Esto llevó a una situación en que el tipo de cambio efectivo variaba en la práctica de producto a producto. La devaluación constante durante la década de 1980 —de alrededor de 1.6 renminbi por dólar a fines de los años setenta a 4.8 en 1990 y a 8.5 en 1994— redujo sustancialmente el sesgo contra las exportaciones. A contar del 1° de enero de 1994, China unificó su régimen cambiario dual y dejó el yuan librado a un sistema de flotación dirigida (GATT, 1994a, p. 9), dando un paso largo tiempo esperado hacia la moneda convertible. El nuevo sistema cambiario abolió los requisitos de entrega y retención.[8] Esta reforma provocó una devaluación inmediata y redujo las diferencias entre los tipos "*swap*" y el tipo oficial.

[7] Por ejemplo, en el período anterior a la reforma el plan de exportaciones especificaba las cantidades de 3 000 productos individuales que el Estado tenía que adquirir para exportar. Asimismo, a comienzos de la década de 1980, la planificación de las importaciones abarcaba más de 90% del total de las mismas (Lardy, 1992). En 1991 las exportaciones e importaciones sujetas a planificación obligatoria habían caído a 30% y 20% de sus totales respectivos.

[8] Conforme al sistema anterior, respecto a los productos básicos generales, los exportadores —salvo las empresas con financiamiento extranjero, que estaban facultadas para retener el 100% de los ingresos de exportación si estaban situadas en zonas económicas especiales— tenían que entregar todos los ingresos en divisas al Estado y recibir a cambio cuotas de retención equivalentes a 80% de dichos ingresos. Estas cuotas se distribuían a su vez entre la ECE, la empresa proveedora y el gobierno local (véase Panagariya, 1991).

b) *Inversión extranjera*

Atraer la inversión extranjera directa (IED) ha sido uno de los pilares fundamentales de la política de puertas abiertas. La primera medida para atraer la IED y expandir las exportaciones fue establecer cuatro zonas económicas especiales (ZEE), tres en Guangdong y la otra en Fujian, en 1980-1981. Dicha política perseguía integrar al país en la división internacional del trabajo mediante la promoción de la producción industrial en zonas geográficamente definidas, sujetas a un acceso restringido al capital y la tecnología extranjeros. Con trato preferencial en cuanto a tributación, trámites de licencias de importación y aranceles, estas zonas iban a servir de laboratorios experimentales para las reformas económicas que comenzaban. A esto siguió la apertura de 14 ciudades costeras en 1984 y más tarde el establecimiento de la Isla Hainan, como zee en 1988, y la apertura de la nueva área de Pudong (en Shanghai) en 1990. A principios de 1992 este trato preferencial se extendió a 23 ciudades importantes de provincias del interior, compuestas por 18 capitales provinciales y cinco ciudades situadas en el valle del río Yangtze. Además, se establecieron seis "zonas de desarrollo" en la misma región. Estas zonas especiales han surgido como los centros de crecimiento más dinámicos de la economía.

La IED en la RPC ha venido aumentando a una tasa fenomenal: hasta fines de 1993, se habían autorizado contratos por un valor acumulativo de 217 mil millones de dólares (174 mil proyectos) de los cuales 57 mil millones de dólares eran inversión efectiva. Ordenados según la nacionalidad de los inversionistas, Hong Kong y Macao aparecen con creces los más importantes, seguidos por Taiwán, provincia de China, Estados Unidos y Japón. Los principales flujos de IED se han concentrado en la elaboración y montaje de productos industriales en regiones costeras del sudeste. Ultimamente, sin embargo, ha habido flujos importantes hacia las industrias de alta tecnología y gran densidad de capital, así como los servicios y la infraestructura, en otras ubicaciones geográficas. La IED en agricultura sigue siendo relativamente escasa.

Entre los aportes importantes que hace la IED a la economía general,[9] el más notable se da en el sector comercial: la participación de las exportaciones de filiales extranjeras en las exportaciones totales de la RPC es cercana a 30%. Cabe señalar, empero, que dado el predominio de las operaciones de procesamiento y montaje que exigen una elevada proporción de materiales importados, el valor agregado nacional en las actividades vinculadas con las exportaciones es muy bajo. Al respecto, el gobierno fomenta ahora la IED conducente a un mayor valor agregado, la competencia local y el perfeccionamiento de aptitudes en materia de tecnología y gestión.

III

Comercio sinolatinoamericano en un contexto mundial

1. El comercio mundial de la RPC

Los datos chinos oficiales indican que a comienzos de la década de 1990 las importaciones de la RPC se dividían *grosso modo* entre los países desarrollados y en desarrollo (cuadro 1). Hasta 1992 las importaciones provenientes de las economías desarrolladas aumentaron en valores absolutos pero se redujeron en términos relativos, mientras que las de los países en desarrollo, sobre todo las de los PIR (es decir, Taiwán, provincia de China, la República de Corea, Singapur y Hong Kong) se incrementaron enormemente. Entre los países desarrollados la importancia relativa del Japón como fuente de importaciones experimentó una declinación sostenida a fines de los años ochenta y presentó un marcado repunte a comienzos de la década siguiente. Hasta 1992, las importaciones de la RPC desde los países desarrollados, consideradas a su valor nominal, se habían expandido a una tasa muy inferior a la de sus exportaciones hacia ellos. En 1993, las importaciones provenientes del mundo desarrollado repuntaron notoriamente, revirtiendo ligeramente la tendencia antes declinante.

[9] En 1992 la IED representó 8% de la inversión interna bruta total y 6% de la producción industrial total. Las filiales extranjeras generaron 6 millones de puestos de trabajo (Zhan, 1993).

CUADRO 1

República Popular China: Importaciones, por regiones principales
(Millones de dólares)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Mundo	*26 185*	*39 795*	*43 164*	*43 216*	*55 268*	*59 140*	*53 345*	*63 791*	*80 585*	*103 959*
Economías desarrolladas	18 138	27 934	28 915	26 343	30 394	31 715	26 420	31 338	38 013	54 839
Economías en desarrollo	5 961	9 045	11 531	14 141	20 739	23 268	23 151	29 132	37 170	40 651
Estados Unidos	3 871	4 739	4 674	4 810	6 649	7 839	6 571	8 002	8 901	10 687
Unión Europea	3 335	5 793	7 769	7 237	8 064	9 120	8 019	8 359	9 805	14 410
Japón	8 194	14 236	12 494	10 074	11 035	10 532	7 587	10 031	13 682	23 289
Economías de idustrialización reciente[a]	3 007	4 746	6 890	9 573	14 360	16 230	17 931	23 142	30 259	31 384
ASEAN[b]	678	832	924	1 438	2 024	2 122	2 105	2 762	2 969	3 367
América Latina y el Caribe	1 012	1 821	1 629	1 241	2 187	2 416	1 509	1 558	1 899	1 930
Africa	250	220	181	101	171	300	305	303	312	606
Oriente medio	237	184	267	379	733	750	515	811	1 029	1 958
Economías en transición	1 894	2 649	3 769	3 264	4 137	4 322	3 511	2 739	831	1 288

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

[a] EIR = Economías de industrialización reciente. Incluye Hong Kong, Taiwán, provincia de China, República de Corea y Singapur.
[b] Incluye Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas y Brunei.

La elevada participación de los países en desarrollo está influida sobremanera por las reexportaciones de los socios comerciales a través de Hong Kong a la RPC, la rápida expansión de las importaciones desde la provincia de Taiwán a través de Hong Kong, y los bienes intermedios y componentes importados por las empresas de Hong Kong involucradas en operaciones de procesamiento y montaje en la vecina provincia de Guangdong. Otras agrupaciones de países en desarrollo, incluida América Latina y el Caribe, no ocupan un espacio considerable en la canasta de importaciones de la RPC. Los valores de las importaciones provenientes de América Latina y el Caribe en 1993, aunque muy superiores a los de Africa, no se distinguieron sustancialmente de los del Oriente medio. Tampoco se han recuperado las importaciones provenientes de los ex países socialistas hasta la cifra récord alcanzada hacia fines de los años ochenta.

Las estadísticas de la RPC indican que sus importaciones provenientes de América Latina y el Caribe se recuperaron en 1993 a 1 930 millones de dólares, pero mucho menos que la cifra registrada en 1989, ascendente a 2 420 millones de dólares (cuadro 2). Representaron 1.9% del total de importaciones de la RPC, en comparación con el 4.1% de cuatro años antes. Las importaciones provenientes de la región se caracterizaron por grandes fluctuaciones anuales a nivel regional y nacional. Según el país de origen, Brasil es el mayor proveedor, con grandes fluctuaciones anuales. La participación de este país en las importaciones totales de la RPC en 1993 fue inferior a 1%. Además de Brasil, Argentina, Chile, Perú y México han sido fuentes habituales de importaciones de la RPC. Las importaciones desde Centroamérica y el Caribe han sido bajísimas o inexistentes. Aquellas desde Cuba han venido declinando drásticamente. La participación relativamente insignificante y cada vez menor de la región en las importaciones de la RPC significa que ella no ha logrado aprovechar este mercado en rápido crecimiento. Los niveles inestables de las importaciones de la RPC desde la región sugieren asimismo que faltan lazos comerciales y de inversión firmes y establecidos, conducentes a un flujo comercial más estable de un año a otro.

En materia de exportaciones, los datos oficiales de la RPC indican que las destinadas al conjunto de los países en desarrollo aumentaron su importancia relativa con los años, en tanto que las destinadas a los países desarrollados perdieron la suya, al menos hasta 1992 (cuadro 3). En contraste con el auge impre-

CUADRO 2

República Popular China: Importaciones desde América Latina y el Caribe
(Miles de dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	Tasa de crecimiento 1989-1993
Mundo	*59 140 128*	*53 345 133*	*63 790 634*	*80 585 333*	*103 958 979*	*15.1*
Argentina	567 097	318 336	303 858	200 121	219 910	-21.1
Bolivia	—	...	—	...	3	
Brasil	939 975	525 983	345 736	519 322	863 085	-2.1
Chile	179 242	34 292	106 990	409 642	281 660	12.0
Colombia	3 565	3 542	2 446	23 046	776	-31.7
Ecuador	2 667	2 478	1 097	3 515	3 260	5.1
México	148 839	100 399	148 697	113 985	124 823	-4.3
Paraguay	25 329	22 084	19 819	25 397	2 205	-45.7
Perú	181 755	85 423	294 405	310 075	249 107	8.2
Uruguay	110 602	65 774	118 132	93 290	66 639	-11.9
Venezuela	20 205	28 395	6 172	8 945	30 233	10.6
ALADI	2 179 276	1 186 706	1 347 352	1 707 338	1 841 701	-4.1
Costa Rica	291	15	3 630	1 301	1 432	48.9
El Salvador	141	8	235	301	308	21.6
Guatemala	300	...	232	55	237	-5.7
Honduras	34	...	285	29	200	55.7
Nicaragua	4 860	12 531	...	215	230	-53.4
MCCA	5 626	12 554	4 382	1 901	2 407	-19.1
Barbados	...	...	15	—	—	
Cuba	229 043	306 214	201 654	182 842	73 642	-24.7
República Dominicana	...	...	...	6	...	
Granada	39	...	1	7	4	-43.4
Haití	—	...	...	...	5	
Jamaica	21	—	33	—	536	124.8
Guyana	...	1	...	...	5	
Panamá	223	...	463	3 082	10 465	161.7
Suriname	—	...	...	485	233	
Trinidad y Tabago	...	3 423	4 282	2 772	522	
Antigua y Barbuda	2 211	139	258	235	126	-51.1
Bahamas	...	16	...	...	17	
Dominica	...	...	—	35	30	
St. Kitts y Nevis	...	...	...	...	...	
Santa Lucía	...	...	—	3	...	
San Vicente y las Granadinas	...	...	...	...	...	
Belice	14	9	...	...	...	
Caribe y otros	231 551	309 802	206 706	189 467	85 585	-22.0
América Latina y el Caribe Total	*2 416 453*	*1 509 062*	*1 558 440*	*1 898 706*	*1 929 693*	*-5.5*

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

sionante de las exportaciones a los PIR, las otras regiones en desarrollo, incluida América Latina y el Caribe, han sido mercados insignificantes, y en la mayoría de los casos declinantes, para las exportaciones de la RPC, en términos relativos. Los ex países socialistas han reducido drásticamente su participación a una posición similar a la de América Latina y el Caribe. América Latina absorbe 1 a 2% del total de exportaciones de la PRC. Brasil dejó de ser un importador importante, incluso a nivel regional. En este caso, ningún país tiene una relación comercial dominante, en tanto que las exportaciones a Chile, Argentina, México y Panamá han aumentado sustancialmente en los últimos años (cuadro 4). En comparación con las importaciones de la RPC desde la región, hay menos fluctuaciones interanuales y una clara tendencia ascendente. Sobre la base de estas cifras oficiales, la RPC ha tenido un balance comercial favorable o equilibrado con cada agrupación de países en desarrollo, salvo América Latina y el Caribe.

CUADRO 3

República Popular China: Exportaciones, por regiones principales
(Millones de dólares)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Mundo	*24 871*	*25 632*	*31 061*	*39 437*	*47 516*	*52 538*	*62 091*	*71 843*	*84 940*	*91 744*
Economías desarrolladas	10 388	10 710	12 267	14 571	17 285	19 017	21 266	24 880	30 002	48 053
Países en desarrollo	12 975	12 931	16 331	19 556	24 750	29 191	35 463	42 688	50 031	38 399
Estados Unidos	2 304	2 192	2 627	3 020	3 358	4 405	5 175	6 148	8 599	16 973
Unión Europea	2 238	2 139	4 012	3 900	4 741	4 878	5 674	6 759	7 627	11 712
Japón	5 118	5 695	4 747	6 394	7 902	8 395	9 011	10 218	11 679	15 777
EIR[a]	7 836	8 647	11 032	15 114	19 860	24 159	30 184	36 907	42 643	28 624
ASEAN[b]	758	691	662	994	1 260	1 305	1 732	2 014	2 232	2 438
América Latina y el Caribe	546	585	451	482	383	529	772	787	1 064	1 763
Africa	375	271	444	315	404	390	395	478	843	1 066
Oriente medio	2 244	1 596	2 028	907	1 132	1 122	1 183	1 400	1 799	2 417
Economías en transición	1 512	2 164	2 864	3 071	3 455	3 805	3 540	2 620	1 084	1 538

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

[a] EIR: Economías de industrialización reciente. Incluye Hong Kong, Taiwán, provincia de China, República de Corea y Singapur.
[b] Incluye Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas y Brunei.

CUADRO 4

República Popular China: Exportaciones a América Latina y el Caribe
(Miles de dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	Tasa de crecimiento 1989-1993
Mundo	*52 538 091*	*62 091 411*	*71 842 535*	*84 940 062*	*91 744 005*	*15.0*
Argentina	8 902	11 955	51 631	124 146	247 687	129.7
Bolivia	4 829	6 013	4 462	5 343	4 069	-4.2
Brasil	84 462	106 684	68 034	64 756	192 171	22.8
Chile	61 165	67 135	94 202	128 152	204 132	35.2
Colombia	3 475	2 678	5 034	13 312	24 373	62.7
Ecuador	8 208	8 192	14 047	17 481	41 809	50.2
México	42 617	110 570	86 245	157 742	155 693	38.3
Paraguay	4 455	9 549	16 724	11 320	28 899	59.6
Perú	21 657	23 519	31 313	35 467	61 558	29.8
Uruguay	2 908	5 395	10 510	17 902	31 876	82.0
Venezuela	4 531	12 579	32 745	59 544	65 300	94.8
ALADI[a]	247 209	364 269	414 947	635 165	1 057 567	43.8
Costa Rica	2 236	4 443	2 731	4 866	9 100	42.0
El Salvador	2 178	3 193	5 060	9 097	22 280	78.8
Guatemala	3 629	4 906	10 879	17 298	24 997	62.0
Honduras	3 725	6 020	4 533	10 249	21 143	54.4
Nicaragua	420	790	779	1 018	1 700	41.8
MCCA[b]	12 188	19 352	23 982	42 528	79 220	59.7
Barbados	503	1 054	1 599	1 120	1 113	22.0
Cuba	212 252	271 939	224 402	200 232	177 044	-4.4
República Dominicana	6 241	5 295	9 506	20 175	36 745	55.8
Granada	29	377	82	82	88	32.0
Haití	324	1 691	1 454	128	588	16.1

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 4 (continuación)

	1989	1990	1991	1992	1993	Tasa de crecimiento 1989-1993
Jamaica	4 691	3 857	5 062	8 472	12 713	28.3
Guyana	222	664	2 666	4 915	4 869	116.4
Panamá	38 836	95 447	87 332	132 004	350 140	73.3
Suriname	2 061	1 678	2 155	2 856	4 216	19.6
Trinidad y Tabago	1 883	2 565	4 031	3 899	8 676	46.5
Antigua y Barbuda	85	391	50	585	2 069	122.1
Bahamas	346	477	4 775	1 605	1 574	46.0
Dominica	1 579	1 785	3 927	7 134	20 856	90.6
St. Kitts y Nevis	15	30	65	42	37	25.3
Santa Lucía	132	66	60	129	145	2.4
San Vicente y las Granadinas	67	90	44	59	55	-4.8
Belice	659	1 372	1 211	2 458	4 979	65.8
Caribe y otros	269 925	388 778	348 421	385 895	625 907	23.4
América Latina y el Caribe Total	*529 322*	*772 399*	*787 350*	*1 063 588*	*1 762 694*	*35.1*

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

[a] Asociación Latinoamericana de Integración.
[b] Mercado Común Centroamericano.

2. Influencias de las reexportaciones por Hong Kong en la recopilación revisada de datos comerciales

Las cifras de comercio señaladas por la RPC difieren enormemente de las que indican sus socios comerciales, debido básicamente a las reexportaciones por Hong Kong. Por ejemplo, según los datos comerciales chinos, las exportaciones fob de la RPC a los Estados Unidos en 1993 sobrepasaron los 17 000 millones de dólares, en tanto que las importaciones cif mencionadas por los Estados Unidos ascendieron a 33 700 millones de dólares. Esta notoria discrepancia entre ambas series no puede explicarse por los costos de fletes y seguros. Por lo tanto, la selección de una u otra fuente de datos modifica abruptamente no sólo los montos absolutos de transacciones habidas por socio sino también su participación relativa como origen/destino y el balance comercial resultante.[10]

Las reexportaciones por Hong Kong de todos los orígenes, incluidas las de la RPC, han aumentado enormemente con los años, y en 1992 y 1993 llegaron a 89 000 millones de dólares y 106 000 millones de dólares, respectivamente, una cantidad muy superior a los 30 000 millones de dólares y 29 000 millones de dólares de exportaciones nacionales en esos años. Por ende, el tamaño de las reexportaciones está aumentando tanto en términos absolutos como relativos. Asimismo, se sabe que la importancia relativa de la RPC como origen de las reexportaciones por Hong Kong se ha venido incrementando rápidamente (Ho y Kueh, 1993, cuadro 4, p. 340). Esta gran importancia de las reexportaciones implica que hay que modificar sustancialmente los flujos comerciales de la RPC por destino y origen. Esto se da no sólo en el caso de los tres socios comerciales principales (es decir, Estados Unidos, Unión Europea y Japón) sino también para otros socios. Desconociéndose su origen, en 1993 hubo reexportaciones a América Latina y el Caribe por más de 2 600 millones de dólares.

La matriz de las reexportaciones por Hong Kong en 1992 según orígenes y destinos principales (cuadro 5) muestra que el papel de la RPC como fuente de origen de las reexportaciones por Hong Kong es mucho más importante que como fuente de destino, con lo que se subestima mucho más la participación de los socios principales en las exportaciones de la RPC que en las importaciones. Sin embargo, en la medida en que más de 30% de las reexportaciones por Hong Kong van dirigidas a la RPC, sus valores de importación siguen todavía prestándose a malas interpretaciones.

Sobre la base de las cifras del cuadro señalado se ha procurado estimar las exportaciones de la RPC y, por ende, su distribución geográfica, reajustadas para considerar las reexportaciones por Hong Kong. El cuadro 6 resume esos resultados. Estas estimacio-

[10] Por ello, los Estados Unidos sostienen que su déficit comercial con la RPC llegó en 1992 a 18 000 millones de dólares, equivalente al 18% del déficit total del país ese año, y en 1993 a 25 000 millones de dólares, o sea, aproximadamente un 15%.

CUADRO 5

Hong Kong: Matriz de las reexportaciones de sus principales socios comerciales, 1992
(Millones de dólares de los Estados Unidos)[a]

Origen \ Destino	China	Japón	Taiwán, provincia de China	Estados Unidos	Alemania	República de Corea	Otros	Total
China	2 590	3 654	1 115	17 949	3 936	846	21 679	51 769
	9.5%	76.0%	33.2%	94.3%	92.7%	48.5%	76.9%	58.5%
	5.0%	7.1%	2.2%	34.7%	7.6%	1.6%	41.9%	100.0%
Japón	7 128	192	449	333	115	244	2 436	10 897
	26.2%	4.0%	13.4%	1.8%	2.7%	14.0%	8.6%	12.3%
	65.4%	1.8%	4.1%	3.1%	1.1%	2.2%	22.4%	100.0%
Taiwán, provincia de China	6 282	13	154	64	26	13	410	6 974
	23.1%	0.3%	4.6%	0.3%	0.6%	0.7%	1.5%	7.9%
	90.1%	0.2%	2.2%	0.9%	0.4%	0.2%	5.9%	100.0%
Estados Unidos	2 333	179	526	244	13	128	718	4 115
	8.6%	3.7%	15.6%	1.3%	0.3%	7.4%	2.5%	4.6%
	56.7%	4.4%	12.8%	5.9%	0.3%	3.1%	17.4%	100.0%
Alemania	782	26	103	13	13	77	167	1 167
	2.9%	0.5%	3.1%	0.1%	0.3%	4.4%	0.6%	1.3%
	67.0%	2.2%	8.8%	1.1%	1.1%	6.6%	14.3%	100.0%
República de Corea	1 833	64	64	64	26	38	397	2 487
	6.7%	1.3%	1.9%	0.3%	0.6%	2.2%	1.4%	2.8%
	73.7%	2.6%	2.6%	2.6%	1.0%	1.5%	16.0%	100.0%
Otros	6 231	679	949	372	115	410	2 385	11 154
	22.9%	14.1%	28.2%	2.0%	2.7%	23.5%	8.5%	12.6%
	55.9%	6.1%	8.5%	3.3%	1.0%	3.7%	21.4%	100.0%
Total	*27 192*	*4 808*	*3 359*	*19 038*	*4 244*	*1 744*	*28 192*	*88 564*
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	30.7%	5.4%	3.8%	21.5%	4.8%	2.0%	31.8%	100.0%

Fuente: Cálculos basados en los datos de Tokyo Ginko Geppo (Boletín Mensual del Banco de Tokio), diciembre de 1993.

[a] Los valores comerciales expresados en dólares de Hong Kong se convirtieron a dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio de 7.8 dólares de Hong Kong por dólar estadounidense.

nes se aproximan bastante bien a los valores de importación cif en 1992 declarados por los principales socios comerciales. Tal procedimiento de ajuste incrementa enormemente la participación de los tres países desarrollados (Estados Unidos, Japón y Alemania), aumentándola de 27% sin ajuste, a aproximadamente 57% al ajustar las exportaciones de la RPC. Los Estados Unidos, en particular, que recurren bastante a las reexportaciones, absorben cerca de 30% de las exportaciones de la RPC tras el ajuste. Esto tiene una implicación importante para América Latina y el Caribe, dado que la región exhibe una dependencia del mercado de los Estados Unidos tan alta como la de la RPC y una especialización en productos algo similar (es decir, bienes con gran densidad de mano de obra) en dicho mercado.

También se subestima el comercio de la RPC con la región, dado que una porción sustancial de las reexportaciones por Hong Kong tiene como origen/destino la RPC. Lamentablemente, los datos sobre las reexportaciones por Hong Kong no cuentan con una partida separada para América Latina y el Caribe. En el caso de las exportaciones, en 1992 las reexportaciones por Hong Kong a la región llegaron a 2 610 millones de dólares. Ese mismo año, un 77% de las reexportaciones totales destinadas a "otros" países (países distintos de los Estados Unidos, Japón, Alemania, Taiwán, provincia de China y República de Corea) provenían de la RPC (cuadro 5). Suponiendo que la misma proporción de los 2 610 millones de dólares provenía de la RPC, las exportaciones combinadas de la RPC a la región en 1992 podrían haber aumentado a 3 070 millones de dólares (las exportaciones directas de la RPC ascendentes a 1 060 millo-

CUADRO 6

República Popular China: Distribución geográfica del comercio, incluidas o excluidas las reexportaciones por Hong Kong, 1992.

	Reexportaciones por Hong Kong desde la RPC (miles de millones de dólares)	Exportaciones directas desde la RPC (miles de millones de dólares)	Exportaciones por Hong Kong y directas (miles de millones de dólares)	Participación porcentual: sin las reexportaciones	Participación porcentual: con las reexportaciones
Destino					
Estados Unidos	17.95	8.60	25.55	10.1	30.1
Japón	3.65	11.68	15.33	13.8	18.0
Alemania	3.94	2.44	6.38	2.9	7.5
Taiwán, provincia de China	1.12	-	1.12	-	1.3
República de Corea	1.10	2.44	3.54	2.9	4.2
Otros	21.68	59.78	33.02	70.4	38.9
Total	*51.77*	*84.94*	*84.94*	*100.0*	*100.0*
	Reexportaciones por Hong Kong	Importaciones directas de la RPC	Importaciones por Hong Kong y directas	Participación porcentual: sin las reexportaciones	Participación porcentual: con las reexportaciones
Origen					
Estados Unidos	2.33	8.90	11.23	11.0	13.9
Japón	7.13	13.68	20.81	17.0	25.8
Alemania	0.78	4.01	4.79	5.0	5.9
Taiwán, provincia de China	6.28	-	6.28	-	7.8
República de Corea	1.83	2.62	4.45	3.3	5.5
Otros	6.23	51.38	33.03	63.4	41.0
Total	*27.19*	*80.59*	*80.59*	*100.0*	*100.0*

Fuente: Cifras calculadas sobre la base de datos presentados en el cuadro 5 y de COMTRADE.

nes de dólares, más 2 010 millones de dólares de reexportaciones por Hong Kong). Asimismo, al descontar las importaciones propiamente tales de Hong Kong desde la región, empleando el coeficiente de "otros" países como sustituto (en 1992, el 55.9% de las reexportaciones por Hong Kong provenientes de "otros" países tuvieron a la RPC como destino final), y al aplicar el mismo porcentaje a las importaciones totales de Hong Kong desde la región ascendentes a 833 millones de dólares, resulta que las exportaciones latinoamericanas a la RPC podrían aumentar en otros 337 millones de dólares. Según esta estimación conjetural las importaciones combinadas de la RPC desde la región en 1992 (es decir, las provenientes directamente y las reexportaciones por Hong Kong), aumentarían en un 17%, o sea, de 1 930 millones de dólares a 2 267 millones de dólares.

Las observaciones precedentes sobre las reexportaciones por Hong Kong corresponden sólo al año 1992, pero la considerable subestimación, especialmente de las exportaciones de la RPC a la región, ponen en duda la aseveración de los funcionarios chinos de que el país ha experimentado una persistente posición comercial deficitaria con América Latina y el Caribe. Si la situación de 1992 resultara válida para otros años, ocurriría precisamente lo contrario: que la RPC ha gozado de un excedente comercial considerable con la región. En todo caso, es conveniente analizar los flujos comerciales bilaterales, basándose en datos comerciales de mejor calidad en una serie cronológica.

3. Comercio por productos

La canasta de exportaciones de la RPC se ha diversificado. Según fuentes oficiales chinas, la elevada proporción de productos manufacturados en las exportaciones totales presente ya en 1984 (48%) siguió creciendo, y en 1993 llegó a 81%. Este alto coeficiente refleja el nivel relativamente elevado de industrialización en general, por una parte, y la gama de productos de exportación en que la RPC se ha especializado, por la otra. La influencia del rubro de exportación tradicional, el petróleo, ha mermado drásticamente con los años. Aunque la RPC exporta todavía una variedad de alimentos y de materias primas agrícolas, su participación global ha declinado apreciablemente. Los principales rubros de exportación com-

prenden vestuario, calzado, juguetes, artículos de viaje, muebles, algunos subsegmentos de la industria eléctrica y electrónica y maquinarias.

La composición por productos de las exportaciones no difiere gran cosa entre los socios comerciales. Esto indica que el país ha venido exportando cada vez más conforme a su ventaja comparativa natural, que es la mano de obra barata. Esto rige también para las exportaciones de la RPC a América Latina y el Caribe, incluso después de tomar en cuenta las reexportaciones por Hong Kong.[11] El marcado aumento de la participación del país en las exportaciones mundiales de estos grupos de productos (Lall, 1994, pp. 158-166) significa que la RPC ha venido desplazando a sus vecinos asiáticos. A medida que los costos de la mano de obra han aumentado en esos países, y su canasta de exportaciones consiste cada vez más en bienes de mayor densidad de capital, la RPC ha logrado conquistar nichos importantes en las exportaciones mundiales de manufacturas. A su vez, la ventaja comparativa de la RPC en materia de capital y productos de gran densidad tecnológica, aunque creciente, sigue siendo relativamente limitada. Por ende, queda todavía mucho camino por recorrer antes de que el país establezca una ventaja clara en el amplio espectro de los sectores de la maquinaria y electrónica, porque el impulso exportador de esas exportaciones se basa todavía en la expansión de las operaciones de montaje.

En materia de importaciones, la participación de las manufacturas ha sido también extremadamente elevada, y representó 84% de las importaciones totales en 1993. El alto coeficiente es atribuible al proceso de industrialización sostenida y, en particular, a las necesidades crecientes de materiales e insumos industriales para las operaciones de montaje. Entre las principales manufacturas importadas, las más importantes son los productos de hierro y acero, equipos de telecomunicaciones, máquinas herramientas, materiales textiles para elaboración ulterior, fertilizantes químicos, automóviles particulares y sus partes, y aviones. En cambio, la participación de los productos alimentarios y agrícolas ha venido declinando. Esto resulta sorprendente para un país densamente poblado como la RPC, que tendría que recurrir a voluminosas importaciones de alimentos. Salvo el petróleo, del que la RPC es ahora importadora neta, el único que figura como producto primario es el cobre. Pese al aumento de los valores absolutos, la importancia relativa de los minerales y metales ha declinado. Por tanto, los productos primarios, en los que reside la ventaja comparativa de América Latina, han venido reduciendo su participación con los años, frente al crecimiento impresionante de las manufacturas. Pese a la tendencia ascendente general que se advierte en otros grupos de productos, hay amplias fluctuaciones interanuales, que reflejan deficiencias y déficit de la producción anual interna, y no una respuesta a aumentos sostenidos del ingreso o a cambios de hábitos de consumo.

La gama de productos importados por la RPC desde América Latina y el Caribe es muy limitada. Por ejemplo, en la canasta de importaciones de la RPC en 1993 sólo los primeros 10 productos, a nivel de tres dígitos de la CUCI, representaban 77% del total, en tanto que los primeros 20 productos abarcaban más del 91% (cuadro 7). El hierro y el acero en formas primarias, el cobre y el mineral de hierro representaban más de 40% del total. Las categorías de importancia relativa incluían otros metales ferrosos y no ferrosos, productos agrícolas y piscícolas, materias primas agrícolas y derivados del petróleo. Por cierto que respecto de estos primeros 20 productos, América Latina no es necesariamente la principal región proveedora de la RPC, salvo el caso de algunos países en determinados productos (por ejemplo, Brasil en ciertos segmentos de los productos de hierro y acero y Chile en el cobre). Es decir, en esos grupos de productos en torno a los cuales se aglutinan las exportaciones latinoamericanas, hay una fuerte competencia de proveedores extrarregionales. En este sentido, los países de la región pueden conquistar mayores porciones del mercado, incluso en productos en que tienen ventaja comparativa, siempre que estén dispuestos a mejorar la productividad y la comercialización.

4. Protección de comercio

a) *Medidas arancelarias y no arancelarias*

Antes, los aranceles se consideraban como una de las principales fuentes de ingreso del gobierno, que tenían poco efecto sobre las decisiones comerciales. Más tarde, durante la reforma, las tasas arancelarias

[11] La mayoría de los productos reexportados por Hong Kong a América Latina y el Caribe consiste básicamente en tres grupos de manufacturas: textiles y vestuario, equipo de oficina y telecomunicaciones (incluidos receptores de televisión, radios, etc.), y otros bienes de consumo que incluyen otros artículos de exportación de gran densidad de mano de obra provenientes de operaciones tipo montaje. Dada la firme posición de la RPC en estos grupos de productos, cabe deducir con seguridad que una porción sustancial, si no la mayoría, de estas reexportaciones tiene como origen la RPC.

CUADRO 7

República Popular China: Composición de las importaciones desde América Latina y el Caribe, considerando 20 productos principales, 1993.
(Miles de dólares)

	Producto		Valor	Porcentaje de las importaciones totales desde A. Latina y el Caribe	Porcentajes acumulados	Importaciones chinas desde el mundo
1	672	Formas primarias de hierro o acero	366 627	19.0	19.0	3 481 362
2	682	Cobre, excluido cobre de cementación	242 916	12.6	31.6	1 211 555
3	281	Mineral de hierro y sus concentrados	213 903	11.1	42.7	926 981
4	081	Pienso para animales	175 544	9.1	51.8	308 164
5	673	Productos laminados de hierro o acero, etc.	151 115	7.8	59.6	4 543 983
6	674	Productos laminados de hierro o acero, enchapados o revestidos	87 860	4.6	64.2	3 315 300
7	679	Tubos, caños, etc., de hierro o acero	70 118	3.6	67.8	998 455
8	061	Azúcar y miel	64 565	3.3	71.1	114 528
9	651	Hilados de fibra textil	58 547	3.0	74.2	1 719 224
10	611	Cuero	43 468	2.3	76.4	1 465 010
11	334	Derivados del petróleo refinados	40 577	2.1	78.5	3 023 361
12	421	Aceites fijos de origen vegetal, blandos	31 879	1.7	80.2	117 439
13	684	Aluminio	31 220	1.6	81.8	492 531
14	333	Petróleo crudo	29 649	1.5	83.3	2 323 412
15	251	Pasta y desperdicios de papel	29 479	1.5	84.9	294 053
16	583	Productos polimerizados, etc.	26 064	1.4	86.2	3 607 249
17	287	Minerales de metales comunes y sus concentrados, n.e.p.	23 182	1.2	87.4	453 216
18	671	Arrabio, etc.	23 125	1.2	88.6	165 059
19	036	Crustáceos frescos, congelados	22 820	1.2	89.8	115 353
20	034	Pescado fresco, refrigerado o congelado	18 156	0.9	90.7	212 419
		Todos los demás productos	178 704	9.3	100.0	
		Total de todos los productos	1 929 518	100.0		103 958 979

Fuente: Naciones Unidas, International Commodity Trade Data Base (COMTRADE).

comenzaron a influir más en el volumen y la composición de los productos importados. Los derechos de importación fluctuaban y tras experimentar un incremento sustancial en los últimos años, el arancel medio ponderado de la RPC volvió en 1992 a su nivel previo a 1987 (Lall, 1994, pp. 48-57). Con el fin de facilitar su reingreso al GATT, las reducciones más sustanciales se implantaron a contar de 1993 y actualmente los aranceles medios simple y ponderado (medidos respecto al volumen real de importaciones para 1992) son de 36.4% y 21.9%, respectivamente[12] (GATT, 1994a, p. 7). El papel de los aranceles como fuente de ingreso gubernamental ha disminuido aún más debido al otorgamiento de un gran número de exenciones de derechos y concesiones (por ejemplo, que benefician a filiales extranjeras) (Lall, 1994, pp. 58-60).

El análisis detallado del carácter y la magnitud de las medidas arancelarias y no arancelarias de la RPC figura en otra parte (CEPAL, 1995). El estudio de la CEPAL examina los niveles de protección vigentes en 1992 para más de 5 700 partidas arancelarias agrupadas en 96 códigos de dos dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). Vale la pena examinar los datos de 1992, puesto que una vez que logre su reingreso al GATT, la RPC asumirá la obligación correspondiente de reducir sus tasas arancelarias en un 50% de los valores vigentes en 1992.

El estudio indica que la RPC ha aplicado en general aranceles de importación muy elevados y que ha habido una marcada dispersión entre las líneas arancelarias y dentro de ellas. El promedio arancelario simple de todas las tasas examinadas fue de 44.5%. Estas tasas colocan a la RPC entre los países más proteccionistas del mundo, incluso por encima de aquellos países en desarrollo de las Partes Contratantes del GATT, cuyas tasas oscilan entre 12 y 15%. Además, la estructura arancelaria de la RPC era una de las más dispersas entre los grandes países en desarrollo (Lall, 1994, p. 56). La estructura arancelaria elevada y dispersa reflejaba en general el deseo, por una parte, de proteger

[12] A contar del 1° de enero de 1993, la RPC reajustó los aranceles de 3 371 líneas arancelarias que reprensentaban 53% de los artículos gravables con una reducción media de 7.3%. Más tarde, el 1° de enero de 1994, los aranceles de importación de 2 898 productos se volvieron a reducir en 8.8%.

importantes sectores nacionales como los bienes de capital e intermedios, y, por otra, de penalizar el consumo de artículos no esenciales y suntuarios.

A niveles más desagregados, los productos alimenticios y las materias primas agrícolas tendían a tener tasas relativamente bajas, pero con algunas excepciones importantes cuando predominaban los intereses de los productores nacionales o se consideraba que los productos eran de consumo suntuario. La aplicación de medidas no arancelarias (MNA) a estos productos era menos frecuente. Había un escalonamiento arancelario evidente al aumentar el nivel de elaboración. Las tasas para los minerales eran bajas en general y no estaban dispersas, pero tal como en los productos agrícolas, tendían a las escaladas (CEPAL, 1995).

Los aranceles de las importaciones industriales se estructuraban de tal forma que los bienes intermedios y de capital estaban gravados en su mayoría con tasas que oscilaban entre 20 y 30%, en tanto que las tasas para la mayoría de los bienes de consumo terminados superaban el 60%. Para el hierro y el acero, artículos de importación de creciente importancia, las tasas eran generalmente bajas con un promedio simple cercano a 14%, pero la mayoría de estos productos estaban sujetos a MNA. La mayoría de los productos derivados del hierro y el acero tenían un arancel mucho mayor, pero experimentaban una aplicación menos frecuente de MNA. Dentro de la maquinaria, los de uso industrial como máquinas, generadores, hornos, bombas, grúas, ascensores, etc., tenían una tasa inferior a 30% mientras que la de los artefactos electrodomésticos como acondicionadores de aire, refrigeradores, equipos de audio, video, etc. era de 100%. Estos artículos suntuarios también estaban sometidos a MNA. Otras máquinas estaban en una posición intermedia. La mayor dispersión intrasectorial de tasas arancelarias se hallaba en los vehículos.

Las MNA consistían en varios instrumentos como el plan obligatorio de importaciones, las importaciones mediante determinadas ECE nacionales (la llamada canalización), las cuotas de importación y la concesión de licencias. Es difícil evaluar con precisión la medida en que se aplica cada una de éstas, porque se superponen con frecuencia. Asimismo, las aplican tanto los gobiernos locales como centrales, lo que genera múltiples etapas en la aprobación de importaciones por diferentes autoridades (para más detalles, véase Lall, 1994, pp. 63-67). En 1994, el gobierno de la RPC abolió los planes de importación obligatorios (GATT, 1994a, p.7) y redujo el empleo de la canalización. Esto tiene importancia porque su empleo abarcaba no sólo los productos básicos sino también otros, como hierro y acero, hilados, azúcar y cigarrillos. Además, se relajó el control de las importaciones de otros bienes que también estaban restringidos a ciertas ECE.

Pese a la abolición del plan obligatorio de importaciones, actualmente, de conformidad con la política industrial del Estado y el programa de desarrollo sectorial, se aplican cuotas de importación a una amplia gama de productos. En mayo de 1994 había 114 categorías de productos al nivel de cuatro dígitos del SA sujetos a cuotas de importación. Los principales sectores afectados eran la agricultura, ciertos segmentos de insumos industriales, los automóviles, los textiles, la maquinaria y los productos eléctricos y electrónicos, y los bienes de consumo durables. Además, aunque no sometidos a cuotas de importación, algunos subsectores de la maquinaria y los productos electrónicos, que aún se hallan en la etapa "naciente" de producción, están sujetos a licitación abierta. Estos últimos comprenden 71 categorías de productos, también a nivel de cuatro dígitos del SA. El número de grandes categorías sujetas a concesión de licencias en 1994 era de 53 (Luo, 1994). Se dice que la concesión de licencias puede ser discrecional: su distribución puede estar vinculada al desempeño de la ECE. Asimismo, el otorgamiento de licencias de importación parece haber sido utilizado por las autoridades provinciales y municipales de conformidad con las prioridades establecidas por los planes locales. Aunque no pueden determinarse los efectos reales de estas medidas cuantitativas, el impacto sobre las importaciones puede ser grave, no sólo por sus efectos restrictivos sino también por la complejidad que supone administrarlas, dada la amplia cobertura de productos.

Tal como para las importaciones, la RPC ha desplegado una amplia gama de controles a las exportaciones. Aunque en principio en 1991 se abolió toda planificación obligatoria de las exportaciones, todavía quedan otras formas de control. Salvo para 16 categorías de productos que gravitan en la economía nacional y en el sustento de las personas y cuya exportación es administrada por pocas empresas, se ha eliminado el control estatal de las exportaciones de todos los demás productos (GATT, 1994a, p.6). Esto constituye un gran avance en comparación con 1992, cuando un 15% de las exportaciones totales todavía se comercializaba a través de determinadas ECE. Antes de 1992, el otorgamiento de licencias de exportación —el control remanente más importante— representaba 15% de las exportaciones del país y afectaba

sobre todo a los productos agrícolas como cereales, té, cerdo, vacuno, ovino, aves de corral y otros (GATT, 1994a, p.6). Todavía rige la concesión de licencias de exportación para el caso de productos como el tungsteno, del que la RPC es el principal productor del mundo. En 1993, un total de 138 categorías de productos estaban sometidos a licencias de exportación (GATT, 1994a, p.6). Con la profundización de las reformas comerciales, el número de productos sujetos a la concesión de licencias de exportación debería seguir disminuyendo.

b) *Efectos de la Ronda Uruguay*

En 1986, muchos años después de su retiro del GATT en 1949, la RPC, uno de los fundadores originales, comenzó a buscar su reingreso al GATT, que en enero de 1995 fue reemplazado por la Organización Mundial del Comercio (OMC).[13] Ese reingreso facilitaría su reconocimiento internacional y su integración formal en la economía mundial, así como la consolidación de las reformas de mercado en curso. El país también obtendría varios beneficios tangibles e inmediatos. Primero, el ingreso al GATT le aseguraría casi automáticamente los beneficios del trato de nación más favorecida (NMF)de más de 120 partes contratantes. En virtud del sistema multilateral, el ingreso al GATT eliminaría la posibilidad de que Estados Unidos le quitara el privilegio de NMF, una fuente perenne de conflicto comercial entre ambos países hasta ahora.[14] El reingreso al GATT facilitaría también el proceso para que la RPC recibiera mayor trato preferencial conforme al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Además, ser miembro del GATT le permitiría a la RPC recurrir a los mecanismos y procedimientos de solución de diferencias en caso necesario, y evitar en lo posible, medidas antidumping discriminatorias impuestas por terceros. La RPC debería ser una de las más gananciosas con la Ronda Uruguay, dado que su canasta de exportaciones tendrá una notoria reducción en cuanto a aranceles y MNA (por ejemplo, textiles).

Por otro lado, algunas de las inquietudes actuales de otras partes contratantes sobre el ingreso de China a la OMC se refieren a: i) la falta de transparencia normativa; ii) la aplicación de un régimen comercial que no es universal (un sistema dual, compuesto de un régimen de producción liberal orientado a las exportaciones con inversión extranjera en las zonas económicas especiales y ciudades costeras, y otro sistema comercial mucho más restringido aplicable al resto del país); iii) normas y obligaciones impartidas por autoridades locales y regionales y trato diferencial para las regiones autónomas minoritarias de China y otras zonas de pobreza; iv) incertidumbre sobre las barreras a las importaciones como cuotas, licencias, otras restricciones y controles (requisitos de estándares y certificación); v) el papel de las entidades estatales de comercialización; y vi) el que se acepte a la RPC en calidad de país en desarrollo. Algunos se oponen a esto último, pues sostienen que el sexto mercado más grande del mundo, considerando a la Unión Europea como grupo, no debería gozar de tal privilegio. De aceptarse su petición en este sentido, la RPC dispondría de mayor plazo para cumplir con los requisitos de la OMC. En algunas esferas, le quedaría menos por hacer en cuanto a reducir los subsidios internos u ofrecer acceso al mercado, y mayor margen de maniobra para apoyar internamente el desarrollo rural y otorgar ciertos subsidios a la exportación. Sus márgenes de maniobra serían similares en materia de servicios.

Tomando en cuenta el problema del nivel de desarrollo económico y sus posibles efectos adversos, algunos sostienen que la comunidad mundial debería adoptar un enfoque práctico y realista frente al ingreso de la RPC a la Organización Mundial del Comercio. Otros estiman que la importancia creciente de la RPC en el comercio mundial hace que a sus negociadores les sea difícil solicitar una amplia gama de excepciones especiales. Habida cuenta de tales observaciones, esto significaría que el resto de los miembros del GATT tendría que estar dispuesto a negociar un período de transición, por ejemplo hasta el año 2000, a fin de que la RPC cumpla cabalmente con las normas de la OMC. Durante este período, el país podría reducir el nivel de protección arancelaria, eliminar la mayoría de las MNA, armonizar sus normas técnicas con las normas internacionales, y volver su moneda plenamente convertible. A su vez, la implementación

[13] China fue un miembro original del GATT, pero ha sido tratada como parte no contratante desde 1950 cuando Chiang Kai-Shek notificó en Taipei el retiro de China del GATT. Veánse detalles relacionados con el ingreso de la RPC al GATT en Cai, 1992.

[14] Estados Unidos, amparado en su Ley de Comercio de 1974, otorga el trato de MNF a la RPC sobre una base *ad hoc*, la que se revisa anualmente. Se estima que si Estados Unidos la privara completamente de sus privilegios de NMF, la RPC experimentaría pérdidas anuales de exportación del orden de 7 000 a 15 200 millones de dólares. Los consumidores estadounidenses perderían también anualmente casi 14 000 millones de dólares en precios más altos (Lall, 1994, pp. 155-158). Asimismo, dados los estrechos vínculos entre la RPC y Hong Kong, si China dejara de tener la condición de NMF, representaría para Hong Kong la pérdida de hasta 70 000 puestos de trabajo y hasta tres puntos porcentuales de crecimiento de su PIB anual (Ho y Kueh, 1993, p. 347).

de los ajustes necesarios para cumplir con los nuevos requisitos de la OMC, abriría atractivas oportunidades de comercio e inversión para el resto del mundo, incluidos los países de América Latina y el Caribe.

5. Posibilidades comerciales por grupos de productos[15]

a) *Manufacturas*

Dada la elevada participación de las manufacturas de gran densidad de mano de obra en las exportaciones totales de la RPC y los notables avances hechos por algunos países latinoamericanos en estos grupos de productos, la competencia en algunas esferas se intensificará en los mercados internos y en los países de la OCDE. El hecho de que cerca de 30% de sus exportaciones totales se destine a Estados Unidos significa que América Latina y el Caribe encararán una fuerte competencia de la RPC en este mercado. Los productos más susceptibles son textiles y vestuario, calzado, maquinaria eléctrica y no eléctrica, artículos de viaje, manufacturas de metal, etc. Aunque el Tratado de Libre Comercio de Norteamárica (TLCN) y su posible extensión a otros países podría reducir algo la ventaja comparativa de la RPC en los Estados Unidos,[16] la RPC seguirá siendo un competidor formidable en las importaciones de gran densidad de mano de obra de ese país. La competencia de la RPC será particularmente fuerte para los países de Centroamérica y el Caribe, cuya orientación comercial básica son las exportaciones maquileras de textiles y vestuario o equipo eléctrico hacia Estados Unidos. Asimismo, puede "desviarse la inversión" desde la región hacia la RPC, debido al atractivo que ejercen los salarios baratos y el enorme potencial que posee el mercado local.

Sin embargo, en otros segmentos industriales esto no tiene por qué ser así. Las exportaciones latinoamericanas han incorporado cada vez más productos industriales: actualmente, representan más de dos tercios de las exportaciones regionales totales y aproximadamente la mitad de ellas se compone de bienes manufacturados. Las semimanufacturas, basadas en recursos agrícolas o minerales, representan una parte importante de los productos industriales. Entre las manufacturas, las más importantes son las de las nuevas industrias de gran densidad de capital (por ejemplo, automóviles) así como las industrias tradicionales o de insumos básicos (productos químicos, hierro y acero) (CEPAL, 1994). Si bien América Latina va a competir palmo a palmo en estos grupos de productos con otros países asiáticos, la RPC ofrece uno de los mercados más dinámicos de productos industriales para los productores y exportadores latinoamericanos.

b) *Minerales y metales*

La RPC es un productor muy importante, pero no necesariamente predominante, de varios productos. En metales como aluminio, cobre, plomo y zinc, la participación del país en la producción mundial no supera el 10%. Tiene una participación relativamente elevada respecto al estaño y el mercurio y una muy destacada para el antimonio. En el caso del mineral de hierro y el acero en bruto, un grupo de productos que sobresale en la canasta de importaciones de la RPC desde América Latina, su participación en la producción, aunque creciente en los últimos años, no es demasiado elevada.

El país no ha sido necesariamente el principal importador de metales que son de interés para América Latina y el Caribe sobre todo de algunos (por ejemplo, estaño y zinc), en tanto que ha sido un exportador importante a nivel mundial. Sin embargo, la participación de la RPC en el consumo mundial de metales muestra una clara tendencia ascendente y su autosuficiencia ha disminuido con los años. Además, el consumo per cápita de metales importantes en relación con las economías de mercado desarrolladas es extremadamente bajo y muy inferior al de Brasil, Argentina y México, la República de Corea y Taiwán, provincia de China, aunque mayor que el de la India. Estas observaciones permiten concluir que el país se halla en una etapa de desarrollo, donde el insumo de metales por unidad de PIB puede expandirse durante algunos años más. Toda reducción de las necesidades per cápita gracias a la miniaturización, el ahorro y la sustitución, debería ser contrarrestada por las necesidades crecientes de materiales, debido al rápido crecimiento económico, en particular del sector industrial, el incremento demográfico, la necesidad de obras de infraestructura y el consumismo.

[15] Para un examen más detallado, véase CEPAL, 1995.

[16] Las estimaciones sobre la desviación de comercio para la RPC en los Estados Unidos debida al TLCN pueden llegar a 40 millones de dólares. Si bien la cifra es muy pequeña en relación al comercio total de la RPC, sobrepasa la pérdida total combinada de 28 millones de dólares de exportaciones desplazadas que se estima para los principales exportadores sudamericanos en virtud del TLCN (Lall, 1994, p.53). La explicación principal es que la RPC compite directamente con México en muchos sectores de gran densidad de mano de obra como textiles, vestuario, calzado, artículos deportivos, etc., que están sujetos a estrictas medidas no arancelarias en los Estados Unidos.

Tal posibilidad de expansión comercial puede ilustrarse recurriendo al caso del acero, producto del que la RPC es el segundo productor del mundo después de Japón, sobrepasando a la ex Unión Soviética y a los Estados Unidos. Sin embargo, incluso la desaceleración industrial en 1990 no logró equilibrar la demanda con la oferta, y el acero necesario para las industrias básicas tales como energía y transportes siguió siendo muy escaso. La RPC, pese a ser el primer país en cuanto a extracción de mineral de hierro y el cuarto en la importación del mismo, encarará en el futuro un notorio déficit de la oferta en este grupo de productos (ONUDI, 1991, p. 99). Respecto al cobre, las proyecciones apuntan a un aumento del consumo anual de 5%. De esta forma, dentro de 10 años, el consumo de cobre refinado podría aumentar en unas 550 000 toneladas anuales (*Estrategia*, 1994). Y dadas las pocas posibilidades de que se expanda la producción cuprífera, se prevé que aumentarán sus importaciones. Lo mismo puede decirse acerca de los recursos energéticos. Si dentro de 20 años el consumo per cápita de recursos energéticos de la RPC llegara a ser el de la República de Corea, ello implicaría que su demanda energética se quintuplicaría. Este aumento sería mayor que el consumo total de energía de los Estados Unidos en la actualidad, aunque la energía per cápita utilizada en la RPC seguiría siendo inferior en un tercio al de la utilizada actualmente en los Estados Unidos. Asimismo, a medida que se vuelva más dependiente del petróleo importado, la RPC pasará a ser uno de los principales compradores en el mercado internacional del crudo *(The Nikkei Weekly,* 1993). A fin de asegurarse abastecimientos futuros, los chinos están interesados en constituir algunas sociedades mixtas en América Latina, en países como Perú, Ecuador y Venezuela.

c) *Productos agrícolas y forestales*

La RPC es uno de los principales productores, consumidores y comercializadores de varios productos agrícolas. Su participación en la producción mundial es muy elevada respecto al arroz, algodón, trigo, porcinos y aves de corral, y cereales secundarios, y ha venido creciendo con los años, salvo en el caso del arroz. Como era de esperar, su participación en el consumo mundial es incluso mayor y ha venido creciendo, especialmente en el período post-Mao. Su posición de exportador neto de productos como arroz, carne de vacuno y ovino, cerdos y aves de corral y productos lácteos se ha reducido sustancialmente en los últimos años. La RPC es un importador neto primario de productos que son de gran importancia para América Latina y el Caribe.

El consumo per cápita de la RPC de productos tales como el arroz y el trigo ya es más elevado que el de sus vecinos asiáticos de hábitos dietéticos y de vida similares, aunque es mucho menor en otros como carne, azúcar, productos lácteos, huevos, algodón y, en menor medida, cereales secundarios y lana. Se estima que para el año 2000, el consumo nacional de carne, aves de corral, huevos y pescado se habrá duplicado, y que la producción cerealera proyectada será muy inferior a la demanda (ONUDI, 1991, p. 90). Asimismo, es probable que disminuya la autosuficiencia en materia de algodón y lana si siguen creciendo las exportaciones de textiles y vestuario. Varios estudios (por ejemplo, Carter y Zhong, 1991) proyectan una escasez de oferta de cereales para el segundo lustro de la década de 1990, equivalente a 20% de sus necesidades futuras, a menos que haya grandes avances tecnológicos o reformas de precios importantes que modifiquen en definitiva la política tradicional de gravar con impuestos a los agricultores y subvencionar a los consumidores. Algunos (Lin, 1992) sostienen que las modalidades de cultivo y la asignación de recursos en cada región y en la nación en general mejorarían notoriamente si hubiera que importar el 5% de las necesidades de cereales. Asimismo, en su calidad de tercer consumidor mundial de papel *(The Nikkei Weekly,* 1994a) con importaciones de pulpa que ya representan 90% de la demanda total, la demanda de importaciones de este grupo de productos en la RPC crecerá rápidamente.

6. Las corrientes de inversión y otros flujos financieros

Como reflejo de las causas y efectos del escaso comercio existente, los flujos recíprocos de inversión han sido muy escasos. Se estima que la inversión china acumulada en América Latina y el Caribe llega a 300 millones de dólares (Luo, 1994). Se dice que hay 80 empresas, mixtas o de propiedad total, que operan en la región (CONECPLAN, 1993). El caso más conocido es el de una empresa siderúrgica china que compró Hierroperú por 120 millones de dólares. Otra empresa china, Sapet Department (una división de la gran empresa china nacional del petróleo) se ha embarcado en su primera empresa de extracción petrolera en Perú septentrional, considerada por los expertos como el paso preliminar de un ambicioso plan para abastecer de equipo a la industria petrolera latinoa-

mericana. Otros proyectos importantes incluyen los sectores de minas de hierro y pesqueros en Perú, la producción de mineral de hierro, la elaboración de madera y el montaje de bicicletas en Brasil, el montaje de tractores en Venezuela, harina de pescado y vestuario en Chile, pesca de altura en Argentina, extracción de zinc en Bolivia, y cultivo de camarones de agua dulce y vestuario en Ecuador. Actualmente, se realizan estudios para examinar las posibilidades de inversión en proyectos mineros de hierro en Brasil y de cobre en Chile.

Los inversionistas de la RPC involucrados en América Latina y el Caribe son del sector público (Luo, 1994). En el futuro, los chinos podrían interesarse en proyectos de inversión directa, además de los arreglos de privatización externa y de conversión de deuda en capital que han sido un gran incentivo para atraer inversiones a los países latinoamericanos y caribeños en los últimos años. Aunque es difícil que haya grandes proyectos de inversión en sectores distintos del de los recursos naturales, habrá participación permanente de la RPC en esferas tales como la minería del hierro o el cobre, el procesamiento de maderas, el montaje de maquinarias y productos eléctricos y electrónicos, y los textiles y vestuario.

Las inversiones latinoamericanas en la RPC son todavía menores en número y dimensiones. Las más notables son la fabricación chilena de cañerías de cobre, la participación cubana en equipos médicos, y como empresa mixta, la apertura reciente de una churrasquería brasileña, todas situadas en Beijing. Otro caso interesante de empresa mixta es una fábrica de artículos de cuero abastecida de materia prima por una firma argentina y que exporta sus productos finales a los Estados Unidos (Luo, 1994).

Pese a su minúscula escala actual, la inversión latinoamericana en la RPC debería aumentar. Algunos de los sectores designados para la constitución de empresas mixtas en la RPC son aquellos en que los empresarios latinoamericanos pueden participar con un capital inicial relativamente exiguo. De hecho, los chinos han manifestado interés en contar con inversiones latinoamericanas en industrias procesadoras de alimentos (CONECPLAN, 1993). Dado el nivel actual de capacidad tecnológica de la RPC y los países de la región, cabe prever transferencias sustanciales de tecnología. Este tipo de cooperación podría involucrar la participación de empresas privadas y estatales de distintos tamaños.

Para facilitar la inversión, la RPC ha suscrito acuerdos recíprocos de fomento y protección de la inversión con Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador y Jamaica. La suscripción de acuerdos a la brevedad posible con otros países, que incluyan a actores regionales tan importantes como Brasil y México, mejorará indudablemente el clima de inversiones para ambas regiones involucradas. Pese a las últimas medidas tomadas para expandir el crédito comercial mediante la firma de acuerdos crediticios recíprocos con varios bancos latinoamericanos y el establecimiento de filiales locales (Luo, 1994), habrá mayores necesidades de financiamiento comercial, que involucrará a más instituciones y países de ambas regiones.

7. Areas de cooperación económica entre la RPC y América Latina y el Caribe

La clave de la cooperación económica es el entendimiento mutuo y el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas. En este sentido, la RPC ya ha establecido relaciones diplomáticas con 17 países de América Latina y el Caribe y ha instalado una oficina del Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica en la mayoría de esas embajadas. Aparte de estos cauces oficiales, la RPC envía un número importante de misiones comerciales a la región y participa en ferias comerciales internacionales. Estas iniciativas han servido para crear contactos directos entre los agentes comerciales de ambas partes. En cambio, ha habido pocas iniciativas comerciales similares de parte de América Latina y el Caribe y el conocimiento general de sus empresarios sobre la RPC ha sido escaso. Es indudable que la participación más activa de los agentes latinoamericanos en esas ferias mejorará las posibilidades comerciales y de comercialización. Otra forma de promoción comercial más permanente es el establecimiento de oficinas de representación en la RPC. La presencia permanente en el mercado consumidor brinda a los exportadores potenciales información actualizada sobre las peculiaridades e idiosincrasias del mercado.

Con respecto a las relaciones diplomáticas, hay 29 naciones del mundo que reconocen a Taiwán como nación, y no como provincia. Entre ellas, los siete países centroamericanos, junto con Haití, la República Dominicana y varios otros pequeños países insulares, reconocen a Taiwán como el verdadero representante de China. En los últimos años, estos países han apoyado oficialmente el ingreso de Taiwán a las Naciones Unidas. Asimismo, los intereses comerciales y de inversión taiwaneses en Centroamérica, así como la asistencia técnica orientada a esta subregión, se

han intensificado considerablemente. Como reflejo de la importancia que Taiwán atribuye a la subregión, hoy es miembro contribuyente del Banco Centroamericano de Integración Económica. La presencia creciente de Taiwán hace que sea cada vez más complejo para América Latina y el Caribe establecer relaciones diplomáticas coherentes con ambas Chinas. Sin embargo, la inexistencia de relaciones diplomáticas no impide que los países busquen establecer vínculos económicos más estrechos con la RPC.

Las posibilidades de ampliar el comercio y otros vínculos entre América Latina y el Caribe y la RPC pueden perseguirse no sólo con medios bilaterales sino también a través de mecanismos multilaterales. Estos últimos comprenden el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico (PECC), y el foro Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC). La RPC es miembro de cada uno de ellos. El PBEC agrupa a comunidades empresariales de 18 países, incluidos Chile, Colombia, México, Perú y Rusia. La PECC aglutina intereses del sector privado, académicos y representaciones gubernamentales, y de ella también son miembros, entre otros, Chile, Colombia, México y Perú. El APEC es un foro formal a nivel ministerial de consulta y cooperación en asuntos económicos, del que México y Chile son miembros de pleno derecho. Es imperativo que México y Chile en el APEC, y algunos otros países latinoamericanos que son miembros de las organizaciones antes mencionadas, actúen como portavoces de los intereses latinoamericanos.

Es difícil que se establezcan relaciones económicas más estrechas, a menos que los gobiernos expliciten claramente sus compromisos. A fin de facilitar los flujos comerciales de manera más coherente, es preferible ampliar el financiamiento del comercio y fortalecer el marco institucional para tales objetivos. Asimismo, es conveniente que ambas regiones ofrezcan un clima de inversión más estable, suscribiendo acuerdos recíprocos sobre fomento y protección de la inversión. Asimismo, los países de América Latina y el Caribe deben promover en lo posible proyectos de cooperación técnica u otros acuerdos sectoriales con la RPC (por ejemplo, control de calidad, inspección sanitaria y fitosanitaria), lo que conduciría a abrir posibilidades de comercio e inversión. Desde una óptica similar, es importante desde un punto de vista estratégico que los países de la región apoyen las aspiraciones de la RPC de desempeñar un papel más protagónico en la cooperación comercial y económica entre ambas áreas. Esto puede lograrse, por ejemplo, preconizando que se acepte la solicitud oficial de la RPC , formulada en septiembre de 1993, de ser miembro de pleno derecho del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco de Desarrollo del Caribe.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

Banco Mundial (1992): *China, Reform and the Role of the Plan in the1990s.* A World Bank Country Study, Washington, D.C.

_____(1993): Program will help China reduce yearly grain losses by 500 000 tons, *World Bank News,* vol. XXI, N° 25, Washington, D.C.

Bell, Michael W., Hoe Ee Khor y Kalpana Kochhar (1993): *China at the Threshold of a Market Economy,* Occasional Paper N° 107, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Cai, Wenguo (1992): China's GATT membership: Selected legal and political issues, *Journal of World Trade,* vol. 26, N° 1, Ginebra, Werner Publishing Company Ltd.

Carter, Colin A. y Fu-Ning Zong (1991): China's past and future role in the grain trade, *Economic Development and Cultural Change,* vol. 39, N° 4, Chicago, Ill,The University of Chicago Press.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial,* LC/G. 1800 (SES. 25/3), Santiago de Chile, Naciones Unidas.

_____(1995): *Recent Economic Trends in People's Republic of China: Implications for Sino-Latinamerican Trade,* LC/L. 877, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CONECPLAN (Corporación China de Desarrollo y Consultoría Económico-Comercial para Latinoamérica) (1993): *China & América Latina: Boletín económico-comercial,* N° 1, noviembre.

Estrategia (1994): El consumo de cobre, Santiago de Chile, 4 de enero.

GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994a): *Working Party on China's Status as a Contracting Party: Communication from China,* Spec (88)13/Add.17.

_____(1994b): *Comercio internacional 1994. Estadísticas,* Ginebra.

Ho, Y.P. e Y.Y. Kueh (1993): Whither Hong Kong in an open-door, reforming Chinese economy? *The Pacific Review,* vol. 6, N° 4, Londres, Routledge.

Jefferson, Gary H. y Thomas G. Rawski (1994): *A Model of Endogenous Innovation, Competition and Property Rights Reform in Chinese Industry,* Working Paper, N° 289, Pennsylvania, University of Pittsburgh, Department of Economics.

Journal of Commerce (1994): Trade with China, special report, Estados Unidos, 9 de mayo.

Lall, Rajiv (ed) (1994): China. Foreign Trade Reform, Washington D. C., Banco Mundial.

Lardy, Nicholas R. (1992): *Foreign Trade and Economic Reform in China, 1978-1990,* Nueva York, Cambridge University Press.

Lin, Justin Yifu (1992): Rural reform and development, Ross Garnaut y Liu Guoguang (eds.), *Economic Reform and Industrialization,* Australian National University.

Luo, Liecheng (1994): El comercio exterior de China y las relaciones económicas y comerciales entre China y América Lati-

na, trabajo presentado al Seminario Económico-Comercial entre o Grupo do Rio e a República Popular de China, Brasilia, 15 de agosto, *mimeo.*

Nolan, P. y J. Sender (1992): Death rates, life expectancy and China's economic reforms: A critique of A. K. Sen, *World Development,* vol. 20 N° 9, Nueva York, Pergamon Press Ltd.

ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1991): *China Towards Sustainable Industrial Growth,* Industrial Development Review Series, Viena.

_____(1992): *Industry and Development, Global Report 1992/93,* Viena. Publicación de la ONUDI, N° de venta E.92.III.E.4.

Panagariya, A. (1991): *Unraveling the Misteries of China's Foreign Trade Regime. A View from Jiangsu Province,* Policy, Research and External Affairs Working Papers Series, N° 801, Washington, D.C., Banco Mundial.

Perkins, Dwight H. (1992-1993): El enfoque "gradual" de las reformas de mercado en China, *Pensamiento iberoamericano,* N° 22/23, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI/CEPAL).

Prybyla, Jan S. (1978): *The Chinese Economy: Problems and Policies,* Columbia, Carolina del Sur, Estados Unidos, University of South Carolina Press.

Singh, Ajit (1993): *The Plan, the Market and Evolutionary Economic Reform in China,* Discussion Papers, N° 76, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), diciembre.

The Nikkei Weekly (1993): Tokio, Nihon Keizai Shimbun, Inc., 27 de septiembre.

_____(1994a): Papermakers see rivals as path to grow, Tokio, Nihon Keizai Shimbun, Inc., 7 de marzo.

_____(1994b): Cost of living in China outpaces gains in income, Tokio, Nihon Keizai Shimbun, Inc., 7 de marzo.

Zhan, Xiaoning James (1993): The role of foreign direct investment in market-oriented reforms and economic development: The case of China, *Transnational Corporations,* vol. 2, N° 3, Nueva York, Secretaría de la UNCTAD, División de Empresas Transnacionales e Inversión.

El intercambio económico *entre América Latina y las* economías dinámicas de Asia

Ronald V. A. Sprout

Economista, Oficina para Europa y los Nuevos Estados Independientes de la ex Unión Soviética, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Docente del Trinity College, y de la American University en Washington, D.C.

Este artículo examina las relaciones económicas Sur-Sur en el contexto del regionalismo. Abarca tres economías de América Latina, y ocho economías dinámicas del Asia en desarrollo. Aunque el nivel de comercio e inversión entre estos dos grupos de economías en desarrollo sigue siendo muy bajo, el comercio crece y al parecer seguirá a ritmo acelerado. Si bien el regionalismo avanza en estas dos partes del mundo, hasta ahora no ha afectado los vínculos entre los dos grupos de economías aquí analizados; de hecho, últimamente el comercio interregional ha crecido más que el intrarregional en la mayoría de ellas. Al parecer, las relaciones económicas de corto plazo entre estas economías latinoamericanas y asiáticas dependerán en gran medida de que una "segunda generación" de reformas en América Latina preserve las ventajas conseguidas con las reformas anteriores. Estos cambios exigirán un Estado rehabilitado, en momentos en que ya se ha gastado gran parte de su capital político y subsiste, sin embargo, la necesidad de mantener la integridad fiscal. Parte de la solución para las economías latinoamericanas parece residir en la ampliación y profundización de los acuerdos formales de integración y sobre todo del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, que puede contribuir a una mayor integración con las economías dinámicas de Asia. Por último, aunque el foro Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) es un puente institucional obvio entre ambas regiones, quizás sea prematuro especular demasiado sobre su importancia potencial. Al parecer se alzan algunos obstáculos formidables en la senda hacia un área de libre comercio en la Cuenca del Pacífico.

I

Introducción

Es indudable que las modalidades de inversión y comercio mundiales se vienen configurando en parte debido a una proliferación de acuerdos regionales de integración. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, donde tales acuerdos se han multiplicado últimamente hasta bordear la treintena, las exportaciones intrarregionales expresadas como parte de las exportaciones al resto del mundo han aumentado espectacularmente de 13% en 1990 a un 22% estimado en 1994 (CEPAL, 1994). Es más, las decisiones trascendentales de avanzar en pos de áreas de libre comercio regionales, tomadas en la Cumbre de las Américas de diciembre de 1994 y en la Cumbre del APEC en noviembre de 1994, podrían influir notoriamente en las modalidades futuras de comercio e inversión.

¿Cómo afectará a las relaciones económicas Sur-Sur el desarrollo de tales tendencias? El presente estudio es un modesto esfuerzo por evaluar parte del cuadro examinando las relaciones económicas entre las economías latinoamericanas (ELA) y las economías dinámicas del Asia en desarrollo (EDA), centrándose en tres economías latinoamericanas, a saber, Brasil, México y Venezuela (que en conjunto generan aproximadamente 65% del producto interno bruto de América Latina y el Caribe) y sus relaciones con ocho economías asiáticas: China, Hong Kong, Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur, Tailandia y Taiwán, provincia de China.

En las secciones siguientes se reseñan las tendencias recientes del comercio exterior y la inversión extranjera directa entre ambos conjuntos de economías (sección II); se analizan hasta cierto punto las perspectivas de corto y largo plazo de las relaciones entre las ELA y las EDA, se busca determinar qué cabe extrapolar de los datos, y se yuxtaponen las perspectivas de una mayor integración intercontinental y de una integración continental creciente para verificar hasta qué punto ambas son compatibles (sección III). Por último, se formulan algunas conclusiones (sección IV).

II

Tendencias del comercio exterior y de la inversión extranjera directa

Según datos del FMI (1987 y 1993), se observa que aunque el intercambio entre ambos conjuntos de economías sigue siendo muy bajo, su crecimiento en los últimos años ha sido muy alto. El comercio de Brasil, México y Venezuela con las ocho economías asiáticas en 1992 fue de 6%, 3% y 2%, respectivamente, del comercio total de estos países. El comercio de las ocho economías asiáticas con las tres latinoamericanas (en conjunto) osciló entre 0.5% y 1% del intercambio de la economía asiática con el mundo. De hecho, el comercio de estas EDA con toda América Latina no es mucho mayor; fluctúa entre 1% y 3% para cada una de ellas.

Sin embargo, como se ha dicho, el crecimiento del intercambio ha sido elevado. El comercio de las EDA con Brasil y Venezuela entre 1980 y 1992 creció a una tasa media anual de 12% y con México a una superior a 18%, mientras que en 1989-1992 su comercio con México y Venezuela creció en promedio un 32% aproximadamente.

La expansión del comercio de México y Venezuela con las EDA se debió a un gran aumento tanto de las exportaciones como de las importaciones. En el caso de Brasil, el grueso del incremento en 1980-1992 obedeció a las crecientes exportaciones brasileñas a los mercados asiáticos, aunque últimamente el aumento de las importaciones de Brasil desde Asia ha superado al de sus exportaciones a las EDA. Salvo las importaciones brasileñas, la mayoría del comercio entre las tres ELA y las ocho EDA corresponde a

bienes manufacturados (Naciones Unidas, 1992a, 1992b y 1993).

Estas tasas de crecimiento del comercio interregional son impresionantes bajo cualquier concepto: por ejemplo, si se las compara con el crecimiento del comercio mundial en los años ochenta y comienzos de los noventa, que bordeó una tasa media anual de 6%, con el crecimiento del comercio de las 11 economías consideradas con el mundo, y con el crecimiento del comercio intrarregional.

Según datos que provienen principalmente del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET, 1992), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1993) y la CEPAL (1993), y reconociendo las numerosas limitaciones y vacíos en la información disponible, se observa que los flujos interregionales de inversión extranjera directa (IED) entre los dos grupos de economías considerados son probablemente mucho menores que los flujos comerciales correspondientes. Aunque América Latina y Asia han venido recibiendo últimamente corrientes sustanciales de IED, la mayor parte de esta inversión ha provenido de las economías de mercado industrializadas. De hecho, los flujos de IED entre las ELA y las EDA expresados como proporción de la IED entrante, han tendido a ser insignificantes (menos de 1%). Las excepciones serían Taiwán, provincia de China, donde el 3.1% de la IED entrante entre 1986 y 1990 provino de América Latina, y México, donde el 8.5% de la IED entrante en 1992 provino de todos los países en desarrollo, lo que significa que probablemente provino en gran medida de las EDA.

Las cifras de IED aparecen mayores en algunos casos, aunque siguen siendo exiguas, si se miden los flujos como proporción de la IED saliente. Desde fines de los años ochenta hasta comienzos de los noventa aproximadamente 10% de la IED de la República de Corea y de Taiwán, provincia de China, se destinó a América Latina. De la IED de China alrededor de 4% fue a esta última región en 1987. El grueso de la inversión directa de las EDA en América Latina parece ser en bienes manufacturados con uso intensivo de mano de obra (como textiles y vestuario) destinados al mercado estadounidense. En cuanto a Brasil, la salida de IED hacia las EDA en 1992 fue inferior a 0.5%.

¿Está creciendo la IED interregional? Las pruebas son contradictorias. En general, ha habido un gran incremento de la afluencia de inversiones a las EDA y las ELA, particularmente Venezuela, Indonesia, Malasia, China y México. (La gran excepción es Brasil, donde disminuyó un 13% la afluencia de IED entre 1989 y 1992.) Sin embargo, cabe recordar que la mayoría de esa inversión proviene de las economías de mercado industrializadas. Además, la salida de inversiones de las EDA crece con rapidez, aunque el grueso de ellas se dirige a las economías de mercado industrializadas o a las propias EDA.

La lectura lógica de los datos disponibles sobre las tendencias de los flujos de inversión entre las EDA y las ELA parecería ser la siguiente. La salida de inversión destinada a las ELA desde China, la República de Corea y Taiwán, provincia de China, se ha venido incrementando en términos absolutos, y al menos en el último caso, también en términos relativos (es decir, la proporción de IED saliente desde la economía taiwanesa hacia América Latina se ha venido incrementando). La salida de IED de las EDA en su conjunto hacia Brasil y Venezuela parece estar declinando. Es probable que la destinada a México esté aumentando. Por último, la salida de IED desde América Latina hacia Taiwán, provincia de China, Malasia y la República de Corea ha aumentado y hacia China, Indonesia, Hong Kong y Tailandia ha disminuido.

III

Potencial de integración interregional

El hecho de extrapolar a partir de las tendencias económicas existentes suele ser un ejercicio insustancial, y tal vez más que de costumbre en este caso por varias razones. En primer lugar, América Latina y el Caribe atraviesa una etapa de transición tras la "década perdida" de los años ochenta, y con el serio revés que sufre México actualmente y sus efectos secundarios en otras partes, la transición entra a una etapa nueva e incierta. En segundo lugar, la preferencia por la integración regional como forma principal de integración económica a nivel mundial tal vez esté sólo comenzando. Y por último, hay un reconocimiento

de que las elevadas cifras de crecimiento del comercio interregional están vinculadas en un sentido a los bajos niveles de intercambio: el incremento dado de un nivel de comercio a otro se traduce en una mayor variación porcentual mientras menor es el nivel inicial. En otras palabras, la tasa de crecimiento del comercio entre ambas regiones podría ser volátil o insostenible.

A continuación, se hará un análisis más detenido de algunas de las variables importantes susceptibles de influir en las relaciones comerciales y de inversión entre las ELA y las EDA. Se comenzará con una evaluación parcial del potencial de comercio entre ambas regiones y de la compatibilidad de las estructuras comerciales. Luego se examinarán las pruebas que avalan el regionalismo a partir de los datos que brinda este estudio. ¿Hasta qué punto ha venido ocurriendo simultáneamente la integración regional e interregional en estas dos áreas del mundo? Y por último, lo que es sin duda más importante, se examinará el papel de las políticas e instituciones en la configuración de los acontecimientos. Esto comprende las políticas del Estado-nación y sus instituciones, y la política intergubernamental y las instituciones supranacionales.

1. Potencial de comercio entre las economías latinoamericanas y las economías dinámicas del Asia en desarrollo

En esta sección se procura medir en cierto sentido el potencial de comercio equiparando las estructuras comerciales de los interlocutores comerciales. ¿Hasta qué punto, por ejemplo, exporta México (al mundo) lo que importan las EDA (del mundo)? Por cierto, si un país no vende lo que otro país compra habría escaso potencial, a corto o a mediano plazo, para que se expandiera el comercio entre ambos. Por otra parte, si la estructura exportadora del país A se corresponde estrechamente con la estructura importadora del país B, cabría esperar que si ambos países todavía no son grandes interlocutores comerciales, habría un potencial para que lo fueran.

No obstante, conviene destacar algunas limitaciones de este ejercicio. Primero, es indudable que hay otras variables importantes que también determinan las modalidades comerciales presentes y futuras: el crecimiento y el tamaño del mercado, la geografía, la cultura, la historia, las políticas y las modalidades de la IED figuran entre las consideraciones más destacadas.

En segundo lugar, las estructuras comerciales no son inmutables. Por el contrario, una de las características más notables que suelen observarse en las EDA y tal vez ahora último en algunas economías latinoamericanas (como México), ha sido el elemento dinámico que se observa en sus ventajas comparativas; la capacidad de algunas economías de mejorar esas ventajas comparativas ha sido impresionante. Por lo tanto, una "buena correspondencia" sería, en el mejor de los casos, una condición necesaria pero no suficiente para expandir el comercio y, en forma más general, para realzar la integración entre dos áreas a corto y mediano plazo.

Por último, las estructuras comerciales se examinan aquí a un nivel de agregación bastante elevado. En particular en la composición del comercio de las economías en cuestión se distinguieron cinco categorías principales de productos: i) los artículos alimentarios; ii) materias primas agrícolas; iii) combustibles; iv) minerales y metales, y v) manufacturas. A su vez, las manufacturas se desagregaron en tres categorías: i) productos químicos; ii) maquinaria y equipo, y iii) una categoría residual de todas las manufacturas.[1]

Este nivel de agregación da una idea de la correspondencia entre las estructuras exportadora e importadora, aunque una mayor desagregación (conforme a la clasificación de tres dígitos de la CUCI por productos o grupos de productos) ofrecería un análisis más significativo de la medida en que un país vende lo que otro compra.

Sobre la base de datos de UNCTAD (1993), la estructura de las exportaciones al mundo de cada una de las tres ELA se cotejó con la estructura de las importaciones desde el mundo efectuadas por las EDA, así como con las estructuras importadoras de los interlocutores comerciales principales y regionales de esas ELA a fin de poder compararlas. También se cotejaron las importaciones de las ELA y las exportaciones de las economías pertinentes.

Las estructuras de exportación-importación se cotejaron de la siguiente manera. La proporción de exportaciones del país A para cada categoría de producto se comparó con la proporción de las importaciones del país B de la misma categoría de producto. Para cada categoría, se determinó la proporción menor de ambos países y luego éstas se sumaron a las proporciones menores derivadas de las categorías restantes. Si las estructuras de exportación-importación

[1] Este esquema clasificatorio concuerda con el utilizado en UNCTAD, 1993.

son idénticas, los componentes sumarán 100 (es decir, una correspondencia perfecta). Mientras más disímiles o incompatibles sean las estructuras, menor será la cifra. La cifra mínima posible es cero.[2]

Sobre la base de las estructuras comerciales (y suponiendo que se eliminan todas las demás influencias), se pueden extraer las siguientes conclusiones. Primero, las oportunidades de exportar a las EDA parecerían ser mucho mayores para México y Brasil que para Venezuela (cuadros 1, 2 y 3). Lo notable de las mediciones de compatibilidad comercial de las exportaciones de Venezuela a las EDA y otros interlocutores comerciales es la proporción en que las estructuras comerciales parecen incompatibles; en relación con las de Brasil y México las correspondencias suelen ser más débiles.[3]

CUADRO 1

Brasil: Indice de compatibilidad comercial (CC), 1990 - 1992

	Proporción en que Brasil exporta lo que sus interlocutores comerciales importan		
	Indice CC [a]		Indice CC
EDA[b]	62	Estados Unidos	64
Tigres asiáticos[c]	63	Canadá	60
ASEAN[d]	60	México	73
China	64	Argentina	56
Singapur	59	Italia	69
República de Corea	61	Países Bajos	74
Hong Kong	68	Japón	73
Taiwán, provincia de China	62	Alemania	73
Malasia	59	Francia	72
Tailandia	64	España	68
Indonesia	57	Reino Unido	73
	Proporción en que Brasil importa lo que sus interlocutores comerciales exportan		
	Indice CC		Indice CC
EDA	59	Estados Unidos	71
Tigres asiáticos	56	Canadá	74
ASEAN	62	México	89
China	61	Argentina	48
Singapur	74	Italia	59
República de Corea	53	Países Bajos	76
Hong Kong	44	Japón	49
Taiwán, provincia de China	53	Alemania	64
Malasia	73	Francia	73
Tailandia	54	España	69
Indonesia	60	Reino Unido	72

Fuente: UNCTAD (1993)

[a] El índice de compatibilidad comercial varía de 0 a 100; mientras mayor sea la cifra mejor será el "ajuste" y, por ende, mayor el potencial comercial. Para la definición, véase el texto.
[b] Economías dinámicas del Asia en desarrollo.
[c] Incluyen Hong Kong, la República de Corea, Singapur y Taiwán, provincia de China.
[d] Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN); incluye Indonesia, Malasia y Tailandia.

[2] Esta medida de la compatibilidad de la estructura comercial emana de Finger y Kreinin (1979), aunque estos autores se centran en la medida en que se equiparan las estructuras exportadoras entre dos socios comerciales. Erzan y Yeats (1991, p. 14) aplican en forma similar el Indice Kreinin-Finger al caso de las estructuras exportadoras en las economías latinoamericanas para medir la magnitud en que las ganancias potenciales provenientes de un área de libre comercio podrían compartirse entre los países con estructuras exportadoras similares.

[3] En 1991, los combustibles representaban 86% de las exportaciones de Venezuela. La proporción en que las estructuras importadoras de los interlocutores comerciales son compatibles con la estructura exportadora concentrada de Venezuela depende sobre todo de cuánto petróleo necesitan estos países. Por ejemplo, las cifras indican una compatibilidad relativamente elevada entre las exportaciones venezolanas y la estructura importadora de Brasil y Japón, ambos importadores de combustible. En cambio, se observa una compatibilidad menor en el caso de productores de combustible como China, Malasia y México.

CUADRO 2

México: Indice de compatibilidad comercial (CC), 1990 - 1992

Proporción en que México exporta lo que sus interlocutores comerciales importan

	Indice CC [a]		Indice CC
EDA[b]	71	Estados Unidos	72
Tigres asiáticos[c]	72	Canadá	67
ASEAN[d]	71	Brasil	89
China	67	Venezuela	73
Singapur	75	Colombia	71
República de Corea	80	Argentina	70
Hong Kong	60	Japón	78
Taiwán, provincia de China	74	Alemania	76
Malasia	68	Francia	78
Tailandia	72	España	80
Indonesia	73	Reino Unido	75

Proporción en que México importa lo que sus interlocutores comerciales exportan

	Indice CC		Indice CC
EDA	68	Estados Unidos	94
Tigres asiáticos	71	Canadá	78
ASEAN	64	Brasil	66
China	67	Venezuela	14
Singapur	85	Colombia	49
República de Corea	73	Argentina	49
Hong Kong	53	Japón	78
Taiwán, provincia de China	73	Alemania	90
Malasia	80	Francia	88
Tailandia	64	España	91
Indonesia	48	Reino Unido	87

Fuente: UNCTAD (1993).

[a] El índice de compatibilidad comercial varía de 0 a 100; mientras mayor sea la cifra mejor será el "ajuste" y, por ende, mayor el potencial comercial. Para la definición, véase el texto.
[b] Economías dinámicas del Asia en desarrollo.
[c] Incluyen Hong Kong, la República de Corea, Singapur y Taiwán, provincia de China.
[d] Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN); incluye Indonesia, Malasia y Tailandia.

CUADRO 3

Venezuela: Indice de compatibilidad comercial (CC), 1990 - 1992

Proporción en que Venezuela exporta lo que sus interlocutores comerciales importan

	Indice CC[a]		Indice CC
EDA b/	21	Estados Unidos	23
Tigres asiáticos c/	23	Canadá	16
ASEAN d/	20	México	16
China	15	Colombia	19
Singapur	25	Brasil	37
República de Corea	30	Italia	23
Hong Kong	13	Países Bajos	21
Taiwán, provincia de China	24	Japón	38
Malasia	17	Alemania	21
Tailandia	21	Francia	22
Indonesia	22	Reino Unido	19

Proporción en que Venezuela importa lo que sus interlocutores comerciales exportan

	Indice CC		Indice CC
EDA	65	Estados Unidos	88
Tigres asiáticos	67	Canadá	80
ASEAN	63	México	65
China	65	Colombia	47
Singapur	76	Brasil	67
República de Corea	71	Italia	76
Hong Kong	51	Países Bajos	78
Taiwán, provincia de China	71	Japón	68
Malasia	80	Alemania	83
Tailandia	62	Francia	91
Indonesia	48	Reino Unido	87

Fuente: UNCTAD (1993).

[a] El índice de compatibilidad comercial varía de 0 a 100; mientras mayor sea la cifra mejor será el "ajuste" y, por ende, mayor el potencial comercial. Para la definición, véase el texto.
[b] Economías dinámicas del Asia en desarrollo.
[c] Incluyen Hong Kong, la República de Corea, Singapur y Taiwán, provincia de China.
[d] Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN); incluye Indonesia, Malasia y Tailandia.

Segundo, tanto México como Brasil tienen un potencial importante para expandir las exportaciones a los mercados de las EDA, aunque el de México parece ser mayor. Esto obedece en parte a que las medidas de compatibilidad suelen ser mayores para las exportaciones mexicanas que para las exportaciones brasileñas, aunque Brasil exporta una mayor proporción de sus productos que México a las EDA. Además, en ambos países las correspondencias con sus principales interlocutores comerciales son generalmente mejores que con estas últimas. Sin embargo, la diferencia es generalmente menor en el caso de México. Esto querría decir que México tiene mayores posibilidades que Brasil de ampliar sus exportaciones a las EDA.

Tercero, México y Brasil tendrían mayor potencial para ampliar sus exportaciones a las EDA que estas últimas de expandir sus exportaciones a los primeros. Las estructuras exportadoras de México y Brasil se distinguen por tener un índice de compatibilidad comercial mayor con las estructuras importadoras de las EDA, que las importaciones de Brasil y México con las exportaciones de las EDA.

Además, salvo un par de excepciones relevantes,[4] las estructuras importadoras de Brasil y México son en general mucho más compatibles con las estructuras exportadoras de sus principales interlocutores comerciales que con las estructuras exportadoras de las EDA. En otras palabras, parece haber buenas razones para que dichos países —en particular los Estados Unidos y algunos países europeos— sean las fuentes principales de importaciones de Brasil y México, y para que dichas tendencias pudieran mantenerse. La compatibilidad de la estructura importadora de México con sus principales interlocutores comerciales llama mucho la atención; sobre todo en el caso de los Estados Unidos, y también de países europeos (Alemania, Francia, España y el Reino Unido).

Cuarto, las tres ELA tendrían un potencial un poco mayor para expandir sus exportaciones a los mercados de los Tigres asiáticos que a los de la ASEAN. Entre las EDA, el mercado coreano tiene el mayor potencial para ampliar sus exportaciones a México y Venezuela, en tanto que el menor corresponde a Hong Kong. En cambio, la economía a la cual Brasil tiene más posibilidades de acrecentar sus exportaciones es Hong Kong, y menos posibilidades, Indonesia.

Quinto, entre las EDA, son Singapur y Malasia las economías con mayor potencial de expandir sus exportaciones a los mercados de las tres ELA. Indonesia tendría el menor potencial de ampliar sus exportaciones a México y Venezuela, y las exportaciones de Hong Kong a las tres ELA tienen relativamente poco margen para aumentar.

Por último, resulta instructivo formular algunas observaciones respecto al potencial para el comercio intrarregional en América Latina, ya que en parte condiciona el potencial para el comercio interregional. En primer lugar, hay pruebas de que habría muchas posibilidades de expandir el comercio entre Brasil y México (tanto en exportaciones como importaciones) más que las de ampliar su comercio con sus principales interlocutores y con las EDA. Esto sugeriría que ambos países podrían tener resultados considerables si establecieran enlaces más formales mediante un acuerdo comercial. Las exportaciones mexicanas también muestran un potencial considerable de expansión a los mercados de otros países latinoamericanos como Venezuela, Colombia y Argentina, el que puede compararse con el orientado a los mercados de las EDA.

En cambio, la correspondencia entre las exportaciones brasileñas y la estructura importadora argentina es bastante reducida. En relación con todas las demás medidas de compatibilidad comercial para las exportaciones brasileñas, es la peor. Esto puede tener efectos interesantes en la evolución del MERCOSUR, del que Brasil y Argentina son los dos miembros dominantes. Este resultado implicaría al menos que a Brasil le convendría mantener diversos interlocutores comerciales.

Por último, las exportaciones venezolanas se corresponden mal con todos sus interlocutores latinoamericanos, si se comparan con las cifras correspondientes para México y Brasil. Además, si se consideran los interlocutores comerciales de Venezuela en el hemisferio y en otras partes (incluidas las EDA), el potencial de expansión de las exportaciones de este país a México y Colombia figura entre los más reducidos, sin perjuicio de que ese mismo potencial figure entre los mayores cuando se trata de Brasil.

2. Pruebas de la existencia de regionalismo y de integración interregional

Es evidente que el incremento de la actividad económica regional y de la interregional no tienen por qué

[4] Las excepciones son las estructuras exportadoras relativamente incompatibles de Japón y Argentina con la estructura importadora de Brasil. Sin embargo, tanto Japón como Argentina figuran entre los cinco principales exportadores a Brasil. Es indudable que estas excepciones subrayan la importancia de otras variables explicativas ya aludidas.

ser mutuamente excluyentes. De hecho, el "regionalismo abierto" puede servir para promover mayores vínculos económicos entre las regiones. Más adelante se abordará este tema. En esta sección se persigue examinar primero el historial existente. ¿Hasta qué punto ha venido dándose el regionalismo en América Latina y Asia? ¿Hay pruebas de coexistencia del regionalismo con una integración interregional creciente? O, en otras palabras, ¿el regionalismo —en la medida en que esté ocurriendo— se ha dado a expensas de las relaciones de las economías latinoamericanas con las economías asiáticas consideradas?

Los flujos de comercio e inversión dan algunos indicios, aunque los datos sobre el comercio ofrecen un panorama más completo y actual (cuadros 4 y 5). Este ejercicio se centra en comparar, en la serie cronológica más reciente (1989–1992) y para cada una de las 10 economías en desarrollo examinadas desde este ángulo,[5] el porcentaje de variación media anual del comercio i) con el mundo; ii) con su región, incluidas tanto las economías industriales de mercado como las economías en desarrollo; y iii) con las economías en desarrollo de la "otra" región.[6] Se considera que hay pruebas de regionalismo si el crecimiento del comercio de un país con las economías de su región supera el crecimiento del comercio de dicho país con el mundo.

Los resultados son bastante notables. Primero, hay pruebas de regionalismo en los 10 países. Es decir, el crecimiento del comercio de cada país con las economías de su región entre 1989 y 1992 fue mayor que el crecimiento del comercio de ese país con el mundo.

Segundo, salvo las tendencias comerciales de China y Singapur, el regionalismo no parece estar creciendo a expensas de la integración interregional entre las ELA y las EDA. Es decir, salvo China y Singapur, el crecimiento del comercio de cada ELA con las EDA y de cada EDA con las ELA ha sido mayor que

CUADRO 4

Brasil, México y Venezuela: Dirección del comercio, 1980-1992
(Porcentaje de variación media anual)

	Brasil		México		Venezuela	
	1980-1992	1989-1992	1980-1992	1989-1992	1980-1992	1989-1992
Mundo	*2.3*	*4.3*	*9.3*	*23.2*	*-0.7*	*6.4*
Economías industriales de mercado	3.5	3.0	9.9	23.8	-0.3	4.6
Economías en desarrollo	1.0	8.5	8.0	18.8	-2.1	13.9
Asia	9.6	6.2	18.1	33.1	10.4	31.9
EDA[a]	12.2	5.9	18.4	32.8	11.9	31.6
China	4.0	-10.1	4.4	-2.5	...	...
Hong Kong	17.9	2.6	22.7	32.7	6.6	30.4
Indonesia	2.1	10.6	18.3	36.7	...	-8.0
República de Corea	22.9	15.4	25.8	40.3	17.4	49.0
Malasia	22.7	14.9	20.7	41.8	...	...
Singapur	6.9	5.1	12.7	25.7	...	64.6
Tailandia	20.4	15.9	28.5	44.3	...	...
Taiwán, provincia de China	20.9	11.0	25.3	111.4	...	-0.2
Hemisferio occidental	4.0	7.2	10.3	25.0	-0.6	8.9
Estados Unidos	3.9	1.9	10.4	25.4	1.8	7.9
Canadá	-2.0	-8.4	15.5	37.4	-10.3	0.4
ELA[b]	4.9	17.0	6.8	14.4	-2.9	12.5

Fuente: FMI, 1987 y 1993.

[a] Economías dinámicas del Asia en desarrollo.
[b] Economías latinoamericanas.

[5] No se dispuso de datos sobre Taiwán, provincia de China.

[6] Sólo para los fines de este ejercicio, la región correspondiente a Brasil, México y Venezuela incluye, entonces, a todos los países del hemisferio occidental. La región de las EDA abarca todas las economías asiáticas en desarrollo, además de Australia, Japón y Nueva Zelandia (países excluidos expresamente en el presente estudio).

CUADRO 5

Economías dinámicas del Asia en desarrollo (EDA): Dirección del comercio, 1980-1992.
(Porcentaje de variación media anual)

	Tailandia		Singapur		China	
	1980-1992	1989-1992	1980-1992	1989-1992	1980-1992	1989-1992
Mundo	*12.8*	*17.6*	*8.9*	*10.3*	*12.5*	*12.2*
Economías industriales de mercado	13.7	17.8	9.6	8.3	9.3	8.9
Economías en desarrollo	11.7	17.4	8.6	12.4	16.0	15.4
Economías latinoamericanas	17.2	19.7	6.0	7.4	7.1	4.7
Brasil	16.1	16.4	6.8	0.3	5.3	-9.9
México	21.1	20.8	8.2	15.5	8.1	10.6
Venezuela	-2.3	33.8	16.1	55.1	8.7	15.2
Asia Pacífico	14.4	19.0	10.2	11.3	14.6	15.3
Australia	14.8	20.1	9.2	18.2	4.9	11.4
Japón	14.9	19.6	8.9	6.8	8.5	7.1
Nueva Zelandia	11.4	16.1	-1.8	5.3	5.6	-4.9
Economías en desarrollo asiáticas	14.0	18.4	10.9	12.6	19.0	18.8

	Hong Kong		Indonesia		Corea		Malasia	
	1980-1992	1989-1992	1980-1992	1989-1992	1980-1992	1989-1992	1980-1992	1989-1992
Mundo	*14.6*	*16.2*	*5.2*	*15.6*	*11.5*	*8.2*	*10.2*	*19.0*
Economías industriales de mercado	12.3	14.2	4.2	13.7	11.3	3.5	9.4	18.5
Economías en desarrollo	18.1	18.0	8.5	20.1	12.3	21.8	12.0	19.8
Economías latinoamericanas	13.8	24.3	-3.6	23.0	15.3	13.9	17.4	19.0
Brasil	17.9	2.1	-1.2	12.3	25.0	17.9	14.4	11.5
México	21.4	35.2	14.8	35.6	19.1	19.2	23.1	47.0
Venezuela	6.8	25.2	12.3	46.2	17.8	46.1	...	...
Asia Pacífico	17.5	17.2	5.1	15.7	13.6	11.4	11.3	19.2
Australia	10.2	10.6	9.4	23.1	12.7	11.3	6.7	9.3
Japón	12.7	14.4	1.9	10.8	10.4	2.7	8.9	19.0
Nueva Zelandia	9.3	12.3	0.4	9.5	14.6	13.3	9.3	0.7
Economías en desarrollo asiáticas	19.4	18.1	10.0	20.8	18.0	22.7	13.1	20.5

Fuente: FMI, 1987 y 1993.

el de su comercio con el mundo. Esto significa obviamente que el intercambio con algunos otros países y regiones del mundo está creciendo menos que el de estas ELA y EDA con el mundo. Sin embargo, el comercio entre estas dos regiones del Tercer Mundo no se está resintiendo.

Tercero, en México, Venezuela, Hong Kong, Indonesia, la República de Corea y Tailandia, el crecimiento del comercio interregional superó el crecimiento del comercio regional entre 1989 y 1992. Los resultados de series cronológicas más largas (1980-1992) que figuran en los cuadros 4 y 5 muestran tendencias similares, aunque menos pronunciadas.

Los resultados sobre el regionalismo y su vinculación con las relaciones entre las ELA y las EDA no son tan definidos en el caso de las tendencias de la IED (cuadro 6). En parte, el análisis se dificulta por la insuficiencia de datos, ya sea porque no existe información que permita evaluar las tendencias o porque las cifras no son todo lo actualizadas que uno quisiera.

Igual que en el análisis del comercio, se considera que hay pruebas de regionalismo si la entrada (o salida) de IED en un país desde o hacia las economías de su región aumenta con el tiempo como proporción de la entrada (o salida) total de IED.

Respecto de las tendencias de la IED, hay pruebas de que existe regionalismo en las EDA y ninguna prueba de él en las tres ELA No obstante, incluso en las EDA la tendencia no es universal; para Singapur, Hong Kong y la República de Corea la proporción de IED saliente respecto de la IED total que permanece en la región viene declinando.

CUADRO 6

América Latina (tres economías) y Asia (ocho economías): Tendencias regionales e interregionales de la inversión extranjera directa, 1980 - 1992

	Pruebas de regionalismo[a]	Pruebas de interregionalismo[b]
IED saliente		
Singapur	No	
Hong Kong	No	
República de Corea	No	No
Taiwán, provincia de China	Sí	Sí
Tailandia	Sí	
Indonesia		
Malasia		
China	Sí	No
Brasil	No	No
México		
Venezuela		
IED entrante		
Singapur		
Hong Kong	Sí	No
República de Corea	Sí	Sí
Taiwán, provincia de China	Sí	Sí
Tailandia	Sí	No
Indonesia	Sí	No
Malasia	Sí	Sí
China	Sí	No
Brasil	No	No
México		
Venezuela	No	No

Fuente: OCDE (1993), CEPAL (1993) y CET (1992).

[a] Se dice que existen pruebas de regionalismo si la entrada o salida de IED en una economía desde o hacia las economías de su región aumenta con el tiempo como proporción de la entrada (salida) total de IED.
[b] Se dice que hay interregionalismo si hay un crecimiento proporcional de la IED entre las economías de América Latina y las de Asia.

Las pruebas sobre la coexistencia de regionalismo con un crecimiento (proporcional) de la IED entre las ELA y las EDA son contradictorias, cuando existen, y son pocos los patrones discernibles para explicar el por qué. Algunas economías experimentan ambos fenómenos, otras sólo uno de ellos, y algunas ninguno. Es difícil interpretar cabalmente estas tendencias, ya que los datos son escasos. Esto refleja en gran medida la realidad de que la IED de muchos de estos países en desarrollo sigue siendo relativamente insignificante.

3. Políticas e instituciones

Las consideraciones fundamentales de política e institucionales se reducen a dos: las reformas internas en América Latina y el Caribe, y las repercusiones de los acuerdos regionales de cooperación, sobre todo el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) y el foro Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC).

a) *Reformas internas en las economías latinoamericanas*

Las reformas radicales realizadas en América Latina han ayudado a alcanzar logros económicos sustanciales. Salvo en Brasil, donde las reformas han tendido a rezagarse, se aceleró el crecimiento del producto regional, de 1.5% anual entre 1985 y 1989 a aproximadamente 3.5% anual entre 1990 y 1994 (Linde, 1995). La inflación media anual (salvo en Brasil) cayó a 14% en 1994, un récord histórico en las últimas décadas, si se piensa que en 1989 ascendía a 130%. De continuar estas tendencias, ciertamente se beneficiarán las relaciones económicas entre las economías latinoamericanas y las economías dinámicas del Asia en desarrollo.

La crisis mexicana, sin embargo ha vuelto a subrayar la necesidad de emprender reformas de "segunda generación". Estas reformas estructurales tienen que considerar al menos dos grandes problemas. Primero, la región en su conjunto sigue encarando grandes presiones desestabilizadoras que se traducen en déficit en cuenta corriente, los que no pueden

erradicarse sólo con políticas de estabilización. Es crítica la dependencia creciente del capital de cartera extranjero volátil. Esto significa que hay que sostener e incluso acelerar las exportaciones. Respecto del ahorro interno, cabe señalar que las ELA ahorran menos de 20% del PIB, en tanto que las EDA ahorran el 35% de él.

Por otra parte, la pobreza generalizada y creciente y la gran disparidad de ingresos de la región, además de ser intolerable, no es sostenible. De hecho, América Latina tiene una de las distribuciones del ingreso más sesgadas del mundo: el 20% más rico percibe casi 20 veces más ingresos que el 20% más pobre (Sprout y Weaver, 1992).[7]

Lo paradójico es que a la luz de los esfuerzos bastante exitosos de la región durante los diez últimos años por disminuir el papel del Estado, estos y otros problemas apuntan a la necesidad de reforzarlo.[8] Para que América Latina sostenga y amplíe sus logros, se necesita sobre todo una gobernabilidad eficaz que mejore los servicios públicos en materia de salud y educación, promueva el ahorro, la inversión y las exportaciones, regule mejor los sectores recién privatizados y aliente las reformas tributarias.

b) *Instituciones intergubernamentales.*

Las políticas intergubernamentales, en particular los acuerdos comerciales y de inversión, van a desempeñar también un gran papel en las tendencias interregionales de integración entre las ELA y las EDA. Hasta ahora, el grueso de esta actividad ha sido de carácter intrarregional. En el seno de América Latina han venido floreciendo los acuerdos de integración; en los últimos años se ha desarrollado una trama de unos 30 acuerdos de este tipo que se superponen y a veces son contradictorios. Hasta ahora la integración asiática ha tendido a ser impulsada más por el mercado que por la política, más informal que formal. Sin embargo, también en este caso los gobiernos están cooperando para aprovechar los logros de mancomunar recursos y ventajas comparativas.[9]

El acuerdo regional que puede tener las mayores repercusiones sobre las relaciones entre las ELA y las EDA en el corto y mediano plazo es el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN), en gran parte porque uno de sus miembros es Estados Unidos, cuya importancia es vital para todas las economías consideradas. Quizás esto sea más manifiesto en el caso de las ELA. Sin embargo, las EDA también dependen mucho de la economía estadounidense (cuadro 7). La

CUADRO 7

Asia oriental: Importancia del mercado estadounidense, 1993

	Exportaciones totales (millones de dólares)	Exportaciones a los Estados Unidos (millones de dólares)	Participación estadounidense en las exportaciones totales (porcentaje)	Lugar que ocupa Estados Unidos entre los mercados de exportación
Japón	362 583	106 898	29.5	1
Tigres asiáticos				
República de Corea	83 535	18 138	21.7	1
Taiwán, provincia de China[a]	76 161	22 317	29.3	1
Hong Kong	135 005	31 159	23.1	2
Singapur	74 071	15 074	20.4	1
ASEAN				
Indonesia	36 843	5 230	14.2	2
Tailandia	37 111	8 004	21.6	1
Filipinas	11 279	4 324	38.3	1
Malasia	47 080	9 580	20.3	2
China	91 611	16 976	18.5	2

Fuente: FMI (1994).

[a] Estas cifras corresponden a 1991 y provienen de Ow-Taylor (1993).

[7] En cambio, el 20% más rico de las economías industriales de mercado percibe siete veces más ingresos que el 20% más pobre. En Asia oriental, la proporción es incluso más baja, o sea, de seis a uno (Sprout y Weaver, 1992).

[8] Véase una exposición bien fundamentada de este concepto en Naim, 1993.

[9] Cabe recordar el surgimiento de los llamados "triángulos de crecimiento". Hay por lo menos tres: i) el área económica china compuesta por China, Hong Kong y Taiwán, provincia de China; ii) un triángulo de crecimiento entre Indonesia, Malasia y Singapur establecido en 1989, y iii) un acuerdo suscrito en 1993 entre Indonesia, Malasia y Tailandia (véase por ejemplo Vatikiotis, 1993). Además, los países de la ASEAN han venido esforzándose por establecer un área de libre comercio, aunque los progresos parecen lentos.

inclusión en este cuadro de Filipinas y Japón destaca aún más la importancia del mercado estadounidense para toda el Asia oriental: en 1993, los Estados Unidos ocupaba el primer lugar entre los mercados de exportación en seis de los diez países asiáticos incluidos en el cuadro, y el segundo lugar en los otros cuatro.

El TLCN también es importante porque inclina considerablemente la balanza global entre regionalismo y multilateralismo. Sumado al viejo sistema de integración europeo que sigue acentuándose y ampliándose, asegura una posición prominente a la integración regional en todo el mundo y podría presionar a los países asiáticos a defenderse, integrándose regionalmente.

Por ende, una de las inquietudes fundamentales es que, con el surgimiento del TLCN, el mundo podría inclinarse por los bloques regionales cerrados. O al menos, el interés en la integración regional podría erosionar el compromiso y el progreso en el foro multilateral del GATT, y ahora en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ninguno de ambos escenarios serviría para promover las relaciones Sur-Sur, ni tampoco la consideración más general del desarrollo del Tercer Mundo (en la mayoría de los casos).

Aún así, aunque el escenario de los bloques cerrados podría concretarse, ello no parece probable en esta coyuntura por dos razones fundamentales. Una es que el proceso multilateral ha sido impulsado por una victoria en la Ronda Uruguay, lo que aumenta la probabilidad de que el regionalismo y el multilateralismo se complementen en vez de sustituirse. La otra es que el TLCN no está configurándose como un sistema cerrado. En general éste sería el caso también de los demás acuerdos de integración del hemisferio occidental.

Hay dos criterios importantes para juzgar la apertura del TLCN. Uno se refiere a las barreras al comercio y la inversión de terceros. El otro a las barreras al ingreso a dicho Tratado.

Respecto del primer criterio, el TLCN parecería haber funcionado en general bastante bien. Como se ha sostenido en otra parte, se conforma esencialmente a la "letra" del artículo XXIV del GATT (que sanciona los acuerdos regionales dadas ciertas condiciones), y, lo que es más importante, cuenta con el GATT (hoy OMC) en algunas áreas importantes. En otras palabras, el TLCN posee algunas características positivas del GATT.[10]

Por cierto que el objetivo fundamental del TLCN es brindar a los productores que pertenecen al área de libre comercio una ventaja competitiva sobre los demás. Sin embargo, en general, la estrategia parece consistir en no aumentar las barreras respecto del exterior, sino disminuir las barreras internas. Si esto se logra, entonces la creación de comercio sobrepasará a la desviación del mismo, y habrá terceros países que podrán aprovechar también este logro. Los mercados abiertos en expansión ofrecen oportunidades cada vez mayores tanto a los miembros del TLCN como a otros países. Esta es otra manera de destacar la importancia de ponderar los efectos dinámicos (de mayor crecimiento económico) con los efectos estáticos de la desviación del comercio y la inversión.

No obstante, no todo anda sobre ruedas en el TLCN. No cabe duda de que un obstáculo importante son sus normas de origen restrictivas, especialmente en materia de textiles, vestuario y automóviles. Estas medidas parecen destinadas a los competidores del Asia oriental; lamentablemente estas normas podrían en realidad menoscabar la competitividad de muchos productores de la región en el largo plazo. Asimismo, sientan un precedente peligroso para futuros sistemas regionales. Sin embargo, los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre estos sectores podrían servir para minimizar la desviación de comercio que causaran las normas de origen restrictivas del TLCN.

Asimismo, sigue habiendo una inquietud legítima respecto al uso del "unilateralismo agresivo" por parte de Estados Unidos en su arsenal de política comercial. De hecho, si Estados Unidos aplicara una política comercial regional desprejuiciada en el TLCN podría incrementar las presiones en pro de medidas antidumping y derechos compensatorios, a medida que los productores estadounidenses afectados por una competencia creciente como resultado del TLCN trataran de resarcirse donde pudieran. Nuevamente, las economías del Asia oriental serían los blancos más probables.

Por último, está la cuestión de adherir al TLCN. Aunque en teoría esa adhesión está abierta a cualquier país que pueda cumplir con las condiciones económicas establecidas por sus miembros, es evidente que lo que se pretende es transformar al TLCN en el núcleo de un acuerdo de libre comercio hemisférico más amplio. En la Cumbre de Miami, los miembros del TLCN invitaron formalmente a Chile a iniciar negociaciones para ingresar al Tratado, las que están programadas para iniciarse en mayo de 1995.

[10] Véase un análisis en este sentido en Hufbauer y Schott (1993).

Sin embargo, la adhesión al TLCN como miembro de pleno derecho puede que no sea tan importante para los países de fuera del hemisferio. En parte, esto obedece a que hay medios indirectos de adherir a él. Uno de ellos es suscribir un acuerdo de comercio y/o inversión con un país miembro del Tratado. Esto es lo que muchos países han venido haciendo con México. La mayoría de estos acuerdos, aunque no todos, se han suscrito entre México y países del hemisferio occidental. México y Tailandia, por ejemplo, acaban de firmar un acuerdo de expansión del comercio y la inversión. Esto promoverá las inversiones tailandesas en México, y así Tailandia podrá captar parte del acceso preferencial a los mercados de Canadá y los Estados Unidos. Los esfuerzos de inversión iniciales se traducirán en empresas mixtas (véase Stier, 1992).

El APEC también podría llegar a ser un vehículo formal para que las EDA tengan acceso al mercado norteamericano y, en forma más general, sean un mecanismo para promover los lazos económicos entre las ELA y las EDA. Establecido en 1989 con los modestos objetivos de contar con un foro formal a nivel intergubernamental donde celebrar consultas y analizar la cooperación en asuntos económicos para los países que conforman la cuenca del Pacífico, el APEC sigue ampliándose (sus miembros son ahora 17) y consolidándose, con objetivos más ambiciosos y compromisos crecientes.

Se han formado grupos de trabajo sobre comercio e inversión y en otras áreas. Se ha establecido una secretaría permanente en Singapur. Hasta hace poco, los miembros del Tercer Mundo estaban circunscritos a la vertiente asiática, en particular a las ocho EDA de este estudio, además de Brunei, Darussalam y Filipinas. Sin embargo, México pasó a ser miembro en la reunión de Seattle en diciembre de 1993, y Chile en la de Jakarta en noviembre de 1994.

La principal novedad en la Cumbre de Jakarta fue el acuerdo en principio de establecer un área de libre comercio entre los miembros del APEC para el año 2020. Cómo llegaría a materializarse este acuerdo es una pregunta abierta. Hay por cierto razones para esperar un proceso de negociación mucho más difícil que el del TLCN. La preocupación entre los grupos estadounidenses de que los futuros miembros del área de libre comercio los dejen fuera de competencia será mayor, así como el clamor de sus objeciones. Además, habría mucho menos consenso entre los miembros potenciales sobre los elementos económicos fundamentales. ¿Cuán libre debería ser el libre comercio? ¿Cuánto debería tardarse en concretarlo? ¿Cuál debería ser la secuencia de las políticas? En todo caso, habrá mayores indicios sobre la viabilidad del área de libre comercio en la próxima cumbre que va a celebrarse en el otoño boreal de 1995 en Osaka, Japón, durante la cual se establecerá un plan maestro más concreto.[11]

IV

Observaciones finales

Al parecer, las relaciones económicas de corto plazo entre las ELA y las EDA dependen sobremanera del proceso de reforma en América Latina y de la evolución del TLCN. Hasta cierto punto, a las ELA les queda la parte más difícil en su dramática puja por competir en la economía mundial. A pesar de lo trascendental de las reformas en cuanto a estabilización y liberalización, se precisan más cambios estructurales delicados para sostener los logros. Estos cambios exigirán un Estado rehabilitado en momentos en que ya se ha gastado gran parte del capital político; pero persiste la necesidad de mantener la integridad fiscal. No obstante, a la luz de los logros extraordinarios alcanzados hasta ahora, habría motivos para tener un optimismo prudente.

Parte de la solución para las ELA residiría en la ampliación y consolidación de los acuerdos formales de integración, y en el TLCN en particular. Además, el crecimiento del regionalismo en el hemisferio occidental parece ser hasta ahora compatible con relaciones interregionales crecientes. De hecho, la importan-

[11] Cabe mencionar dos acuerdos no gubernamentales que fomentan las relaciones entre las ELA y las EDA: la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico (PECC), establecida en 1980 y cuyos miembros provienen de todos los países del APEC, además de Perú; y el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), establecido en 1969 con miembros de nueve países: Japón, la República de Corea, Hong Kong, Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, Canadá, México y Chile. Para más detalles véase Mattos, 1993.

cia de los lazos económicos entre Asia y las Américas casi asegura este resultado.

No obstante, el TLCN podría afectar la composición de los flujos económicos entre las ELA y las EDA. En particular, dado que habrá algunas consecuencias adversas para las economías del Asia oriental derivadas del TLCN (debido a normas de origen restrictivas y posibles acciones comerciales unilaterales por parte de Estados Unidos), las EDA podrían centrarse más en el corto plazo en la inversión directa en América Latina y menos en el comercio como medio de mantener el acceso al mercado norteamericano.

Por último, aunque el APEC constituye obviamente un puente institucional entre las regiones, sería prematuro especular demasiado sobre su importancia potencial. Cabe recordar que hay algunos obstáculos de envergadura que conspiran contra su evolución hacia un área de libre comercio. No obstante, una tendencia que podría contribuir tanto como cualquier otra a una mayor integración entre Asia y las Américas podría darse en Europa. Algunos observadores han sostenido que Europa occidental muestra indicios de privilegiar el bloque cerrado. Al menos, seguirá preocupada por algún tiempo tanto de fortalecerse internamente como de incorporar a sus vecinos del oriente.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993): *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe 1993: marco legal e información estadística,* LC/R. 1325, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD sobre Empresas Transnacionales.

_____(1994): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1994,* LC/G. 1846, Santiago de Chile.

CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1992): *World Investment Directory 1992. Asia and the Pacific*, Nueva York, Publicación de la Naciones Unidas, N° de venta E.92.II.A.11.

Erzan, Refik y Alexander Yeats (1991): *Prospects for United States-Latin America Free Trade Areas: Empirical Evidence Concerning the View from the South*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Finger, J. M. y M. E. Kreinin (1979): A measure of export similarity and its possible uses, *The Economic Journal*, vol. 89, N° 356, Cambridge, Reino Unido, Royal Economic Society.

FMI (Fondo Monetario Internacional (1987, 1993 y 1994): *Direction of Trade Statistics*, Yearbook,Washington, D.C., FMI.

Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott (1993): *Western Hemisphere Economic Integration: Implications for the GATT and for Relations with Third Countries*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Linde, Armando S. (1995): Latin America and the Caribbean in the 1990s, *Finance and Development*, vol. 32, N° 1, Washington, D.C., FMI/Banco Mundial.

Mattos, Jose Carlos (1993): *Economic Relations between Latin America and Asia-Pacific: Recent Trends and Future Challenges*, Working Paper, N° 14, Santiago de Chile, CEPAL, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento.

Naciones Unidas (1992a): *Commodity Trade Statistics 1987, Brazil*, Series D, vol. XXXVII, N° 1-20, Nueva York.

_____(1992b): *Commodity Trade Statistics 1990, Venezuela*, Series D, vol. XL, N° 1-20, Nueva York.

_____(1993): *Commodity Trade Statistics 1992, Mexico* Series D, vol. XLII, N° 1-16, Nueva York.

Naim, Moises (1993): Latin America: Post-adjustment blues, *Foreign Policy*, N° 92, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1993): *Foreign Direct Investment Relations between the OECD and the Dynamic Asian Economies*, París.

Ow-Taylor, Chwee Huay (1993): NAFTA: East Asian perspectives, AFTA after NAFTA, Joint Korea-U.S. Academic Symposium, vol. 4, 1994, Princeton, New Jersey, Estados Unidos, Korea Economic Institute of America.

Sprout, Ronald V. A. y James H. Waever (1992): International distribution of income: 1960-1987, *Kyklos,* vol. 45, Fasc. 2, Basel, Suiza, WWZ and Helbing & Lichtenhahn Verlag.

Stier, Ken (1992): Thai-Mexico Pact aims to exploit NAFTA advantages, *Journal of Commerce,* 4A.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993): *Handbook of International Trade and Development Statistics 1992,* Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.93.II.D.9.

Vatikiotis, Michael (1993): Three's company: Malaysia, Thailand, Indonesia forge development zone, *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, Review Publishing Company Limited.

La relación económica *entre América Latina* y la Unión Europea

Roberto Smith Perera

Embajador de Venezuela ante la Unión Europea, Bélgica y Luxemburgo, acreditado en Bruselas

Dos tendencias opuestas determinan actualmente las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Por un lado, los mensajes políticos en ambas regiones son positivos y apuntan a un mayor acercamiento; por otro, el comercio de la Unión con América Latina ha desmejorado notablemente: por primera vez en cuatro décadas se ha revertido el desequilibrio comercial favorable a nuestra región. Esta tendencia puede poner en peligro los avances alcanzados hasta ahora. Si no se actúa hoy, las tensiones comerciales, la reducción de la cooperación al desarrollo, y la aparición de condicionamientos sociales o ambientales al comercio, pueden desmejorar el escenario birregional —las dos regiones serán *amigos distantes*. Por otra parte, si los mensajes políticos de acercamiento se concretan en decisiones que mejoren efectivamente las relaciones económicas, ambas regiones podrán beneficiarse mutuamente— serán *socios genuinos*. Para este efecto se requiere dar en cada región mayor prioridad a la otra, acordar una visión estratégica de largo plazo y solucionar algunos problemas comerciales concretos.

En este artículo se analizan estos asuntos, presentando un análisis de la reversión del desequilibrio comercial y de los riesgos de "no hacer nada", y se hacen algunas reflexiones sobre la visión estratégica de una nueva relación económica entre las dos regiones.

I

Introducción

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina pasan por un momento auspicioso desde 1994. La IV Reunión Ministerial Institucionalizada de la Unión Europea con el Grupo de Río, celebrada en São Paulo en abril de 1994, solicitó preparar *"una estrategia de mediano y largo plazo"* para profundizar las relaciones, y acordó trabajar por *"una asociación genuina en los campos económico, comercial, industrial, científico y tecnológico"*; los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea reunidos en el Consejo Europeo de Corfú, Grecia, en junio de 1994 afirmaron, por primera vez en varios años, *"la importancia que atribuyen a las relaciones con América Latina y sus agrupaciones regionales"*.

En menos de seis meses, el Consejo Europeo reunido en Essen, Alemania, en diciembre de 1994, ratificó su voluntad de *"dar vida a una nueva y amplia relación"* con América Latina, e instruyó a la Comisión y el Consejo iniciar pronto las negociaciones para llegar a un *"acuerdo marco interregional"* con los países del Mercosur, y concretar con celeridad nuevos acuerdos con México y Chile. Estos anuncios tuvieron una acogida positiva por parte de los gobiernos de los países referidos y a partir del primer trimestre de 1995 las negociaciones relativas a la naturaleza y el contenido de esos tres acuerdos son tema de intenso diálogo en Bruselas. Finalmente, la V Reunión Ministerial Institucionalizada de la Unión Europea con el Grupo de Río realizada en París, en marzo de 1995, ratificó el interés de ambas regiones por acercarse más a través de nuevos instrumentos de cooperación.

Apoyados en principios y valores ampliamente compartidos, como la democracia y los derechos humanos, el patrimonio histórico y cultural común, y la larga tradición de intercambios económicos, y basados en el progreso alcanzado en el diálogo político institucionalizado, los gobiernos de ambos lados del Atlántico parecen invocar con gran entusiasmo una nueva etapa en sus relaciones.

□ El autor desea dejar constancia de su agradecimiento a Francisco Bataller, Jorio Dauster, Patricio Leiva, Carlos Arturo Marulanda y Claudio Riedel por sus sugerencias así como a los editores de esta Revista. Sin embargo, se hace responsable de cualquier error u omisión. También deja constancia que los puntos de vista expresados en este artículo son personales y no comprometen al Gobierno de Venezuela.

La optimista realidad política choca con la realidad preocupante de los flujos de comercio. Durante varias décadas, Europa mantuvo con América Latina un importante déficit comercial, que le sirvió como un argumento político útil a la hora de responder a las demandas de que abriera más su mercado a las exportaciones latinoamericanas. Esa situación ha cambiado radicalmente. Desde 1989 las tendencias apuntan a un grave deterioro del balance comercial de América Latina con la Unión Europea. En 1994 la balanza comercial entre las dos regiones cambió de signo por primera vez en varias décadas. Más grave aún, la estructura del comercio birregional, claramente sesgada hacia las exportaciones primarias y las importaciones manufactureras por parte de América Latina, denota fuertemente que las tendencias negativas se mantendrán en el futuro. Esta evolución debe servir de marco práctico para reflexionar sobre las nuevas relaciones económicas entre las dos regiones.

Las cifras de comercio no tendrían relevancia si no se tratara de indicadores de cambios más profundos en la naturaleza de las relaciones económicas entre ambas regiones. Es normal que los países mantengan superávit o déficit con otros países o regiones en el dinámico contexto del comercio internacional. Pero si se tiene en cuenta la fuerza de las tendencias de los últimos años, pareciera razonable afirmar que la nueva era del comercio tendrá consecuencias cruciales para las relaciones políticas y para el diálogo económico entre las dos regiones.

Una consecuencia es particularmente inquietante. La aparición de un déficit con Europa justo luego de ponerse en práctica la liberalización comercial en Latinoamérica puede poner en riesgo los avances positivos de la relación amistosa que se creó durante los últimos años. A la era que parece acabarse podría seguir un desmejoramiento del diálogo sobre los temas económicos, que podría afectar la marcha de las relaciones futuras. Ese sería un riesgo mayor. Por lo tanto, es necesario actuar ahora.

El escenario económico en las dos regiones durante los últimos años ha sido de adaptación a las cambiantes condiciones económicas mundiales. Por un lado, América Latina vive una nueva realidad en los años noventa. Desde finales de los años ochenta casi todos

los países de la región han experimentado procesos de apertura y liberalización, que posibilitaron, en general, el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica en la mayoría de ellos, así como una paulatina reversión de la recesión que efectó a la región durante los años ochenta. Superada la crisis de la deuda externa, el estancamiento y la inflación que dominaron a la región durante la "década perdida" de los años ochenta, América Latina es hoy una de las zonas económicas más dinámicas del mundo, con un crecimiento medio anual de 4% desde 1989. Los conceptos de economía cerrada, intervencionismo del Estado, control directo de los precios, y el mantenimiento de peligrosos desequilibrios fiscales y monetarios se han sustituido en la mayoría de los países por los de economías abiertas y crecientemente integradas, con libre intercambio de bienes y servicios, privatización y mejor control de las finanzas públicas.

Este nuevo esfuerzo de América Latina por insertarse en las corrientes de la globalización económica y definir una senda de crecimiento sobre la base de la apertura y la liberalización de sus economías no ha sido fácil. Como lo muestran el caso de México a principios de 1995 o el de Venezuela en 1992, a la reforma han acompañado nuevos desequilibrios macroeconómicos o el descontento social y político en algunos países, debido a las dificultades inherentes al modelo de apertura o al rechazo que han suscitado en los sistemas políticos los nuevos paradigmas de liberalización económica.

Europa, por su parte, también vive una realidad distinta en los años noventa. La consolidación del mercado único europeo no ha podido generar el crecimiento que se esperaba, pero la construcción de una comunidad económica integrada ha continuado avanzando, a pesar de las dificultades políticas. La Unión Europea sabe que la preservación de su relevancia estratégica frente a los Estados Unidos y Japón depende de su integración económica y política. Pero los años noventa también son un período en que Europa se plantea el reto de recobrar su competitividad económica global y a la vez mantener sus logros seculares en materia de protección laboral y seguridad social. A esto se suma la difícil reinserción de los países de Europa central y del este al capitalismo y la democracia, así como su incorporación al escenario institucional de la Unión Europea.

En el medio del cambio, un reencuentro verdadero entre América Latina y la Unión Europea todavía está por ocurrir. Tras la bien justificada cordialidad política en el diálogo entre estas dos regiones, ha faltado hasta ahora visión y profundidad en las relaciones. Una relación birregional rutinaria que no se adapte a los profundos cambios que ocurren en las dos regiones y en sus intercambios económicos, podría deteriorarse debido a potenciales confrontaciones comerciales, al agotamiento de la cooperación europea tradicional y a la aparición de tentaciones proteccionistas a ambos lados del Atlántico.

Si no hay un cambio de actitud hoy, se puede poner en peligro el avance obtenido e impedir el aprovechamiento del inmenso potencial que existe para mejorar los intercambios económicos beneficiosos para ambas regiones —las dos regiones serán *amigos distantes*. Por otro lado, si los mensajes políticos positivos de acercamiento se concretan en decisiones que efectivamente mejoren las relaciones económicas, ambas regiones podrán beneficiarse ampliamente— serán *socios genuinos*. En este artículo se analizan estos asuntos, presentando un análisis de la reversión del desequilibrio comercial, y de los riesgos de "no hacer nada", y se hacen algunas reflexiones sobre la visión estratégica de una nueva relación económica entre las dos regiones.

II

La reversión del desequilibrio: una nueva era del comercio

Acostumbrados a la prolongada existencia de un déficit comercial europeo con América Latina, los analistas no han destacado aún la importancia de las transformaciones rápidas y profundas que han ocurrido en las relaciones económicas entre las dos regiones durante los últimos años.

Las cifras son elocuentes. Entre 1990 y 1993:

- Las exportaciones de la Unión Europea a Amé-

rica Latina crecieron de 15 mil millones de Ecus a 23.6 miles de millones de Ecus.[1]

- Paralelamente, las importaciones de la Unión Europea desde América Latina se redujeron 13%, de 25.3 miles de millones de Ecus a 21.9 miles de millones de Ecus.
- En consecuencia, el tradicional déficit de la Unión Europea con América Latina desapareció rápidamente y de 10.3 miles de millones de Ecus (y una cifra record histórica de 15.3 miles de millones de Ecus en 1985) pasó a un superávit de 1.6 mil millones de Ecus.
- Las exportaciones Europeas tienden a crecer más rápidamente en los productos manufacturados y de alto valor agregado, mientras que las exportaciones de América Latina se concentran en sectores deprimidos, productos protegidos en Europa y materias primas con bajos precios en los mercados.

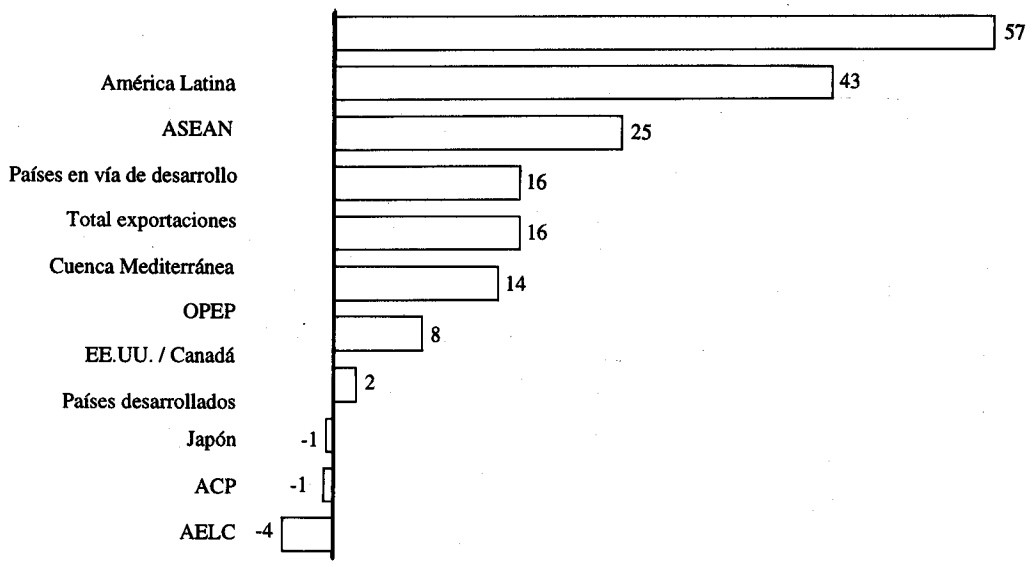
En medio de la recesión en Europa, América Latina se convirtió en el mercado más dinámico del mundo para las exportaciones de la Unión Europea. Entre 1990 y 1993 estas exportaciones crecieron 57%, mientras que las exportaciones a los países de la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental) crecieron 43% y al conjunto de los países en vías de desarrollo 25%. Estas cifras contrastan fuertemente con un crecimiento de sólo 2% de las exportaciones europeas a los países desarrollados, la evolución poco alentadora de estas exportaciones hacia los Estados Unidos y Canadá, que sólo crecieron 8% desde 1990 y el decrecimiento de las exportaciones hacia Japón, que disminuyeron 1%, y a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), que decrecieron 4% (gráfico 1).

Esto es parte de una tendencia firme, no una coyuntura temporal especial. En la última década, las exportaciones europeas a América Latina se duplicaron, pasando de 12 mil millones de Ecus en 1983 a más de 23.6 mil millones en 1993 (gráfico 2).

Mientras tanto, las exportaciones de América Latina a Europa cayeron de su máximo de casi 30 mil millones de Ecus en 1985 a 21.9 miles de millones en 1993, lo cual marcó la súbita desaparición del déficit comercial que Europa mantuvo con América Latina, situación que se aceleró durante los últimos tres años (gráfico 3).

GRÁFICO 1

Crecimiento de las exportaciones de la Unión Europea a diversas regiones, 1990-1993
(Porcentajes)

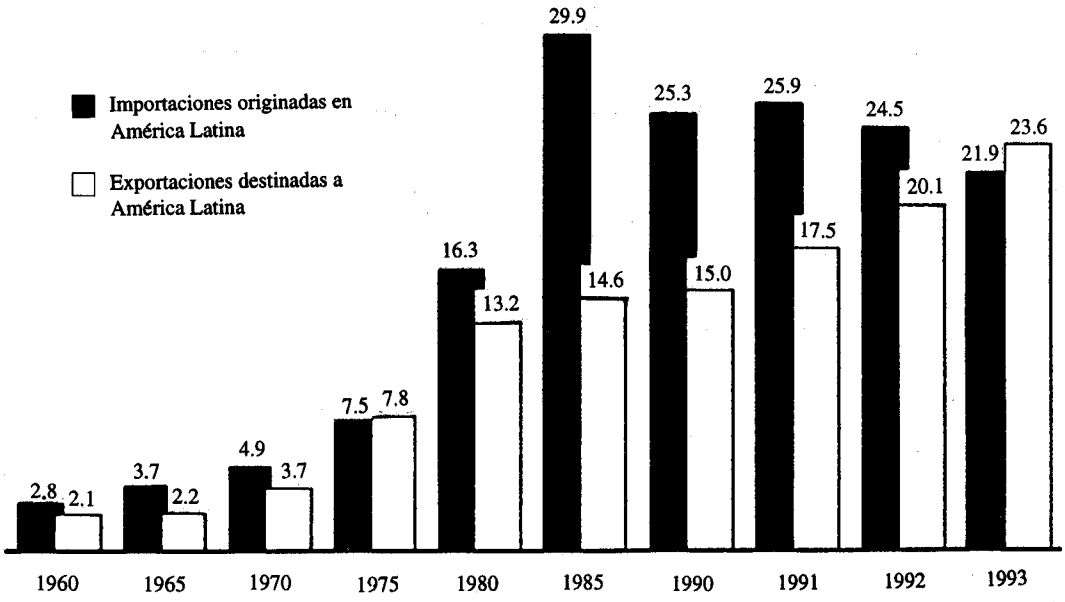


Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

[1] Todas las cifras de comercio provienen de EUROSTAT, la Oficina de Estadística de la Unión Europea.

GRÁFICO 2

Comercio de la Unión Europea con América Latina, 1960-1993
(Miles de millones de Ecus)

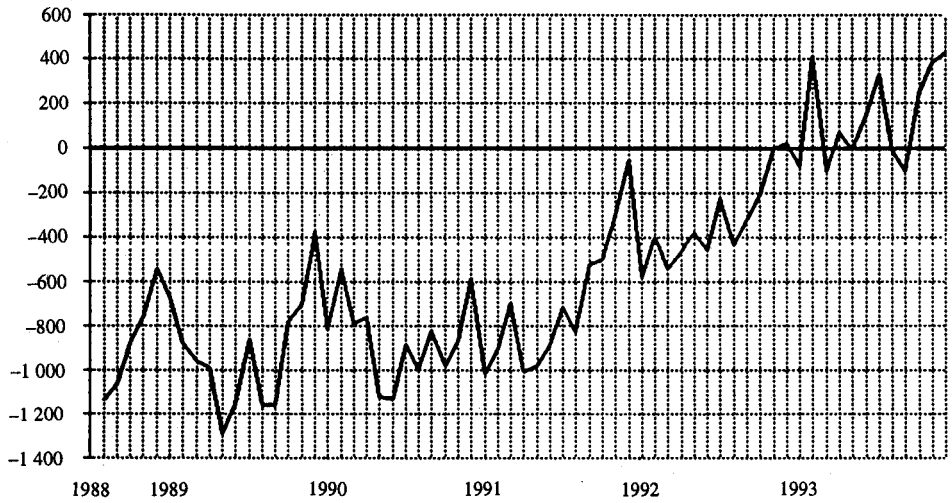


Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

El efecto de la desaparición del déficit de la Unión Europea con Latinoamérica sobre la balanza de pagos de esta última se reduce, naturalmente, al tener en cuenta la evolución positiva de los flujos de capital hacia esta región. Desde 1990 el flujo neto de capitales hacia América Latina fue de 44 mil millones de dólares por año (CEPAL, 1994). Gracias a las políticas de apertura al capital internacional y a las privatizaciones, América Latina duplicó su participación en el total de las inversiones extranjeras directas en las regiones en desarrollo, de 6% entre 1986 y 1990 a 13% en 1992.

GRÁFICO 3

Evolución mensual de la balanza comercial de la Unión Europea con América Latina, 1989-1993
(Millones de Ecus mensuales)



Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

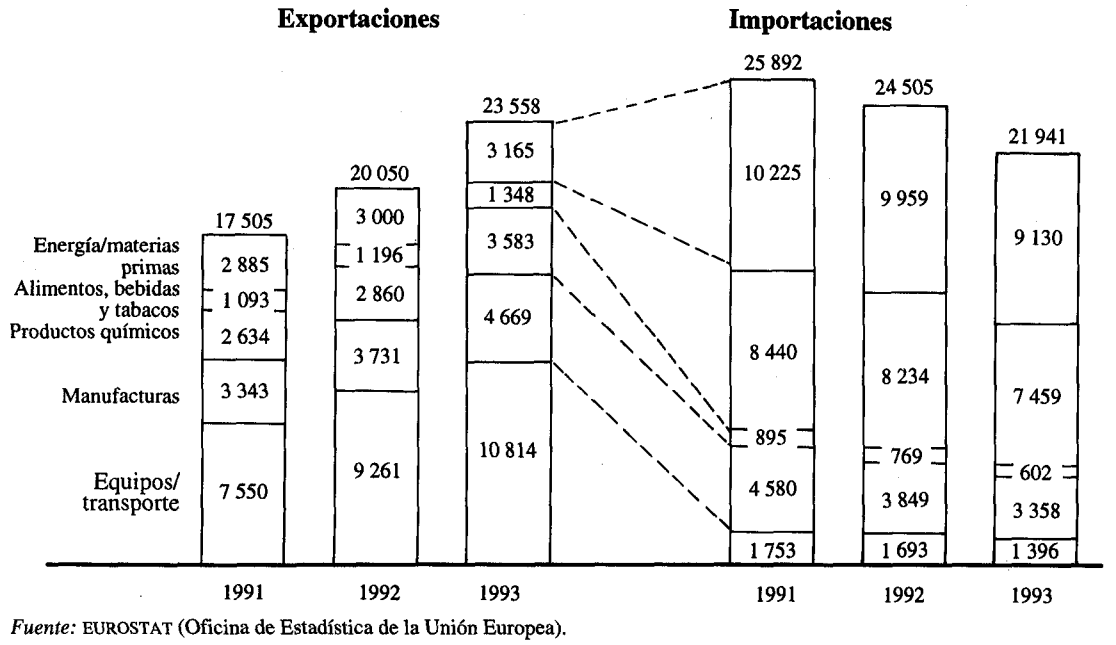
La evolución del comercio birregional por productos muestra la solidez de la tendencia general hacia el deterioro del balance latinoamericano. En efecto, la mayor parte del crecimiento de las exportaciones europeas corresponde a productos de alto valor agregado, como los equipos de transporte y las manufacturas (gráfico 4). Parte del crecimiento de las exportaciones de manufacturas se debe a la venta de equipos y maquinarias que van aparejados con inversiones industriales que en el futuro serán la base para aumentar las exportaciones latinoamericanas. Sin embargo, aun las exportaciones europeas de bienes de consumo final, como alimentos y textiles, han crecido en forma acelerada.

En claro contraste, las exportaciones de América Latina a Europa muestran una caída en todos los rubros. Los productos de exportación tradicionales, incluidos alimentos, energía y materias primas, que representan tres cuartas partes del total, se redujeron 11% en el último trienio. Estos productos o han sufrido reducciones de precios, tales como el café o el petróleo, o confrontan problemas de acceso al mercado europeo, como se verá más adelante. Pero lo más preocupante es la caída de sus exportaciones manufactureras (27% entre 1991 y 1993), de equipos de transporte (20%) y de productos químicos (33%), lo cual refleja limitaciones estructurales de los productores latinoamericanos para ingresar al mercado europeo con productos de alto valor agregado.

La reversión del superávit comercial latinoamericano refleja un cambio radical en la estructura del comercio de la mayoría de estos países, que ha afectado a los más grandes (gráficos 5 y 6).

GRÁFICO 4

Comercio de la Unión Europea con América Latina por productos, 1991-1993
(Millones de Ecus)



Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

En efecto, entre 1985 y 1993:

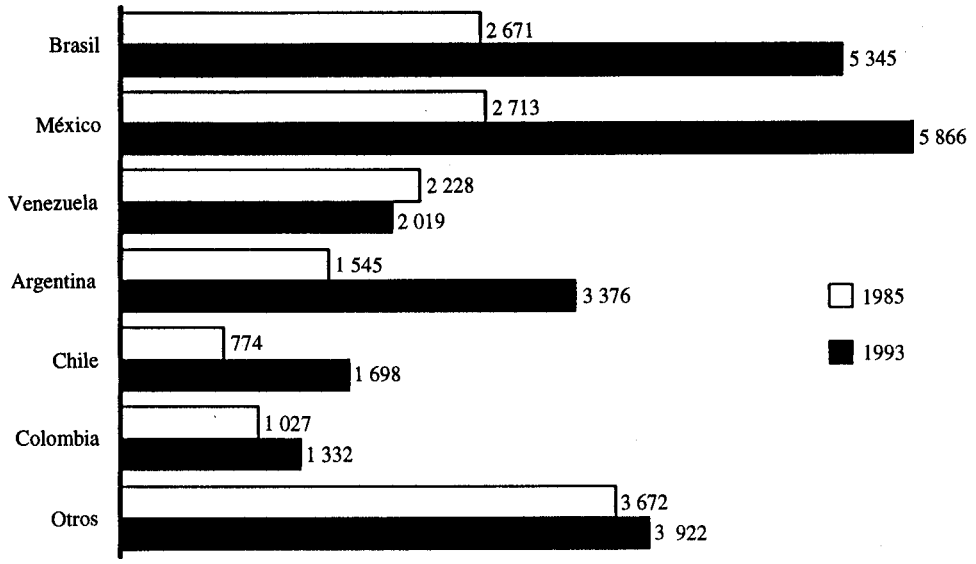
- Brasil redujo sus exportaciones en 20% y a la vez duplicó sus importaciones. Su balance comercial positivo de 7 648 millones de Ecus se redujo a sólo 2 891 millones de Ecus
- México redujo sus exportaciones en casi 60% mientras que aumentó sus importaciones en 116%. Su balance comercial positivo de 2 757 millones de Ecus se convirtió en un déficit de 3 520 millones de Ecus
- Venezuela fue uno de los pocos países que redujo sus compras de la Unión Europea (en casi 10%), pero al mismo tiempo disminuyó sus exportaciones con ese destino a sólo 30% de su nivel de

1985. Su superávit de 1.6 miles de millones de Ecus se convirtió en un déficit de 870 millones de Ecus

- Argentina aumentó sus importaciones en 120% y redujo sus exportaciones en 7%. Su superávit comercial de 1.8 mil millones de Ecus se transformó en un déficit de 330 millones de Ecus
- Chile fue uno de los pocos países que aumentó sus exportaciones, pero sólo en 19%; paralelamente, también acrecentó sus importaciones en 120%
- Colombia redujo sus exportaciones en 5% y aumentó sus importaciones en 30%
- El resto de los países de América Latina mantuvieron estables sus exportaciones mientras que aumentaron sus importaciones en 7%.

GRÁFICO 5

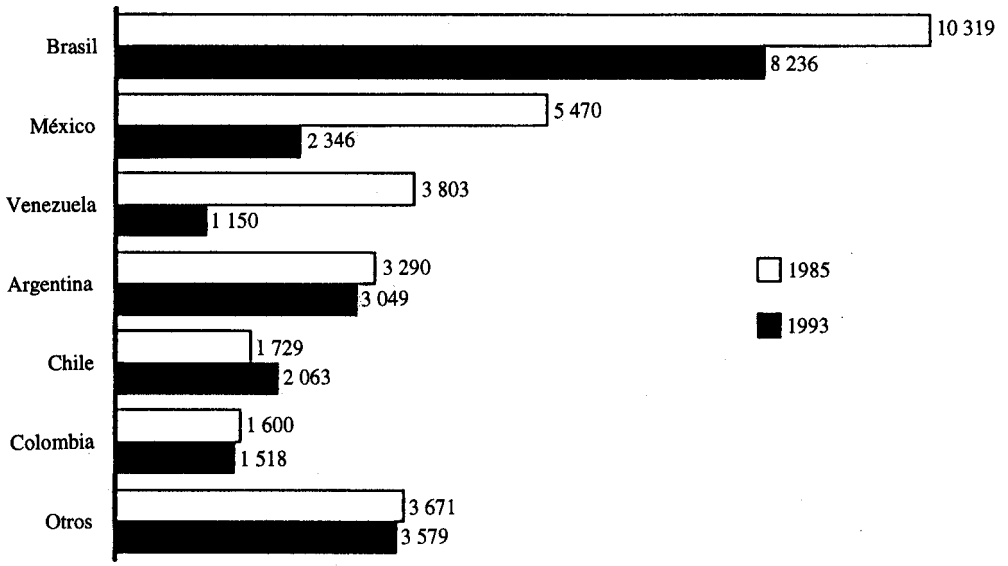
Exportaciones de la Unión Europea hacia América Latina por países, 1985-1993
(Millones de Ecus)



Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

GRÁFICO 6

Importaciones de la Unión Europea desde América Latina por países, 1985-1993
(Millones de Ecus)



Fuente: EUROSTAT (Oficina de Estadística de la Unión Europea).

III

¿Sólo una parte más del "resto del mundo"?

A la luz de la evolución del comercio parece evidente que los empresarios y comerciantes europeos han tenido mejor capacidad que sus gobiernos para responder a las oportunidades que ofrece América Latina luego de su reciente transformación económica. Paralelamente a un efectivo renacer del entusiasmo del sector privado europeo, y a pesar de que se ha convertido en uno de los destinos más dinámicos para las exportaciones e inversiones europeas, América Latina ha quedado durante años en un lugar secundario en la definición de las prioridades de las instituciones políticas europeas, lejos detrás de otras regiones que han obtenido un tratamiento mucho mejor en políticas comunitarias de comercio, cooperación y promoción de inversiones. Por ejemplo, los países que esperan formar parte de la Unión y muchos países de Europa central y oriental, el Mediterráneo, Africa y Asia, han desarrollado relaciones económicas privilegiadas con la Unión Europea, y disfrutan de acuerdos de cooperación, libre comercio o asociación que les permiten acercarse más fácilmente al mercado europeo (IRELA, 1993).

En contraste, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y los recientes acuerdos "de tercera generación" han sido hasta ahora los únicos instrumentos de cooperación económica con América Latina. Habría que añadir, además, nuevos programa regionales de cooperación a la educación (ALFA) o la promoción de negocios e inversiones (AL-INVEST). A estos positivos, pero limitados instrumentos, se añaden las preferencias comerciales especiales otorgadas a los países centroamericanos y andinos, como contraparte por el esfuerzo que realizan en la lucha contra el narcotráfico.

CUADRO 1

Las preferencias económicas reveladas de la Unión Europea

Tipo de acuerdo	Instrumento
1. Ampliación	• Extensión a Austria, Finlandia, Suecia
2. Espacio económico europeo	• Extensión del mercado interno a 18 países
3. Europa central y oriental	• Oferta de membrecía, y acuerdos de libre comercio con Polonia, Rumania, Ucrania y otros
4. Mediterráneo y Africa del norte	• Amplias preferencias comerciales unilaterales; acuerdos de libre comercio con Marruecos, Túnez e Israel
5. Países menos desarrollados de Africa, Caribe y Pacífico	• Libre comercio unitalteral y asistencia económica
6. Resto del mundo en vías de desarrollo (incluida América Latina)	• Sistema general de Preferencias; preferencias especiales a países andinos y centroamericanos.

Las prioridades de las relaciones económicas de la Unión Europea son muy claras y se manifiestan en convenios firmados o negociaciones en marcha sobre los regímenes de comercio, inversiones y cooperación (cuadro 1). De los países del "resto del mundo", Sudáfrica, los países de ASEAN y China han estado en la lista de prioridades de la Unión Europea en lugares de importancia. Por su lado, América Latina ha estado a la espera de señales concretas que muestren la elevación de su perfil en el seno de la Unión Europea. En este sentido, es importante reconocer que las ofertas de negociación de acuerdos de cooperación realizadas a los países de Mercosur, México y Chile a finales de 1994, podrían convertirse en oportunidades importantes para profundizar de manera concreta las relaciones de la Unión Europea con América Latina en el futuro.

En este marco, el acercamiento entre América

Latina y los Estados Unidos, cuyo principal ejemplo ha sido la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) y la realización de la Cumbre Hemisférica de Miami, es visto en Europa con escepticismo. Para muchos europeos, los renovados contactos no son sino la consolidación de la influencia del norte de América sobre el sur. En América Latina, varios países esperan formar parte de una zona abierta "*de Alaska a la Tierra del Fuego*", que ofrecería libre acceso al más grande mercado del mundo, a cambio de concesiones comerciales, que en su mayoría, ya han otorgado unilateralmente como parte de sus programas de apertura económica.

La promoción de las exportaciones ha sido una base central de la política de los Estados Unidos hacia América Latina. Esa concepción de política exterior centrada en los aspectos económicos, claramente orientada a producir mayor crecimiento económico interno a través de mayores exportaciones, contrasta con la situación de la Unión Europea, que hasta ahora no ha identificado con similar claridad sus objetivos hacia la región, y qué se debate entre objetivos muchas veces contrapuestos de libre comercio o proteccionismo, acercamiento político y eurocentrismo. En este sentido, los resultados de la Cumbre Hemisférica invitada por el Presidente Clinton, concretados en un acuerdo para crear una zona de libre comercio en América antes del año 2005, ponen de nuevo a prueba la capacidad de la Unión Europea para ofrecer una visión propia y ambiciosa de sus relaciones con América Latina.

En Europa los pasos hacia un acercamiento en el hemisferio occidental son vistos con aprehensión o escepticismo. Los políticos y empresarios europeos ven con preocupación que los posibles acuerdos económicos en América puedan dar lugar a un bloque cerrado y puedan limitar las oportunidades de negocios para los europeos, de la misma manera como se percibió en su momento, erróneamente, la creación del Mercado Unico Europeo.

IV

El *statu quo*: apuesta segura a la confrontación

El *statu quo* generará riesgos crecientes. En el contexto amistoso de una vuelta a la normalidad en la relación política, la rutina no permite vislumbrar la aparición de confrontaciones económicas potenciales entre las dos regiones, e impide elaborar nuevas opciones para un mejor acercamiento. Por lo tanto, ante el *statu quo*, lo que más hace falta en la relación Europa-América Latina es una visión integradora, ambiciosa y de largo plazo, junto con medidas pragmáticas para implantarla. Sin esa visión estratégica que guíe la construcción de relaciones más intensas y profundas, la evolución futura probable estará dominada por los problemas del corto plazo y la complejidad burocrática. En ese caso, los problemas se impondrán a las soluciones. El *statu quo* no debería considerarse como una muestra de la madurez de las relaciones, sino que como una potencial amenaza.

En efecto, las confrontaciones comerciales crecientes, la ineludible reducción de la cooperación europea al desarrollo, y la aparición de peculiares condicionalidades sociales o ambientales al comercio, pueden alejar aún más a las dos regiones en un proceso, lento pero seguro, de desmejoramiento en medio de la rutina. Todo esto a pesar de la coincidencia notoria de intereses y principios entre ellas. Más que una oportunidad perdida, intentar mantener el *statu quo* podría arriesgar seriamente los logros obtenidos hasta ahora en la relación birregional.

1. Comercio: problemas en espera de soluciones

A pesar de la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay del GATT, algunos temas pendientes en la agenda comercial de las dos regiones pueden convertirse en asuntos de tensión futura. La aparición de un superávit en la balanza comercial de la Unión Europea con América Latina por primera vez en más de tres décadas creará un escenario poco propicio al mejoramiento cualitativo en la naturaleza del diálogo comercial. Si el superávit tiende a crecer debido a la solidez de las exportaciones europeas y al estancamiento persistente de las exportaciones de América Latina, se dificultarán aún más las negociaciones comerciales. Cada vez más se percibirá en América Latina que los principales beneficiarios de la apertura económica han sido los exportadores europeos (así

como los norteamericanos y asiáticos), mientras que los exportadores latinoamericanos enfrentan crecientes dificultades para acceder competitivamente al mercado europeo.

La revisión del SGP de la Unión Europea implica la incorporación de criterios más estrictos de "graduación", que tocan sensiblemente a los países latinoamericanos más grandes y prósperos. Brasil, Argentina, México y Chile han visto reducidas notablemente sus preferencias comerciales como resultado de la graduación de sus sectores más competitivos. Lo que en Bruselas se considera como una racionalización necesaria del sistema de preferencias comerciales a los países en desarrollo, los agentes económicos en América Latina pueden percibirlo como un ataque a "derechos adquiridos" de algunos países. Además, dadas las reducciones arancelarias previstas en la Ronda Uruguay, la revisión del SGP implicará en cualquier caso una disminución efectiva de las diferencias tarifarias que favorecían a América Latina.

Por lo tanto, la discusión sobre el SGP ha sido una oportunidad perdida para mejorar el diálogo económico entre las dos regiones. Durante los últimos meses de 1994, los países más grandes de América Latina se debatían entre la profunda insatisfacción por los resultados del nuevo SGP, que afecta directa e inmediatamente sus exportaciones, y la expectativa positiva de realizar *futuros* acuerdos comerciales con la Unión Europea.

Por otra parte, algunos temas puntuales de comercio han adquirido un carácter claramente confrontacional, como ocurre con algunas decisiones antidumping, que afectan productos importantes de algunos países de la región. Igual ocurre con el acero de Brasil, los granos de Argentina, o las manzanas de Chile, entre otros. En la medida en que estos problemas no se resuelvan satisfactoriamente, la tensión continuará y probablemente se agudizará (Grupo de Río, 1993, e Izam, 1994, pp. 111-134).

En general, diversos instrumentos de política económica de la Unión Europea están afectando seriamente las exportaciones latinoamericanas. El Grupo de Río recopiló de cada país miembro los problemas específicos en doce instrumentos que incluyen mecanismos de defensa comercial explícita o implícita; mecanismos de defensa del consumidor; y mecanismos que desvían el comercio. La mayoría de esos problemas comerciales no se han enfrentado aún satisfactoriamente (cuadro 2).

CUADRO 2

Problemas comerciales de la Unión Europea con América Latina, 1994

Tipo de instrumento	Productos (ejemplos)	Comentarios
1. Certificados de importación.	Manzanas, ajos, banano, carne ovina, moluscos, pescado.	No corresponden al Acuerdo de Licencias del GATT; el nivel indicativo de concesión de certificado puede considerarse como una cuota.
2. Cuotas de importación.	Cueros, banano, atún, carne ovina, textiles, derivados del cobre, aluminio en rollos.	Limitan los beneficios del SGP; porque deben cumplirse por asignación de cupos a importadores y están sujetas a ajustes anuales. En algunos casos se aplican a las exportaciones por encima de la cuota el arancel normal.
3. Precios de referencia y derechos compensatorios.	Manzanas, limones, carne de pollo, merluzas.	Crean un sistema injusto, pues las transacciones de algunos importadores afectan a todos los demás, y aun cuando su objetivo es sólo equiparar precios entre productos importados y comunitarios, su efecto final es prohibir la importación.
4. Derechos "antidumping".	Hilos de algodón, fibras de sisal, fibras acrílicas, ferrosilicio.	Son derechos adicionales muy altos (15 a 30 por ciento) para impedir el acceso del producto al mercado comunitario; las investigaciones usan datos con 2 a 3 años de retraso.
5. Alza unilateral de aranceles.	Hilos de sisal.	No están precedidas de consultas, ni de compensaciones, como lo determina el artículo 28 del GATT y violan los derechos consolidados en el GATT.
6. Clasificación arancelaria.	Nitrato de sodio, nitrato de potasio.	Una clasificación inapropiada genera la aplicación de aranceles más altos, prohibición de importar o regímenes comerciales inadecuados.

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 2 (continuación)

Tipo de instrumento	Productos (ejemplos)	Comentarios
7. Reglas de origen.	Atún, túnidos.	Son extremadamente rigurosas en el SGP comunitario y no promueven la integración regional.
8. Denominación comercial.	Ostiones.	Afecta a productos que, siendo de la misma calidad, no son reconocidos apropiadamente.
9. Armonización de normas técnicas.	Chocolates.	Afecta a productos que han de ser comercializados en la UE.
10. Medidas fito- y zoosanitarias.	Carne porcina, productos pesqueros, harina de pescado.	Se aplican a productos que no presentan problemas desde el punto de vista sanitario pero que se les impide entrar en el mercado comunitario.
11. Medidas de tipo ecológico.	Potencialmente todos.	Son intentos de condicionar el comercio a objetivos ambientales poco realistas.
12. Acuerdos preferenciales a terceros.	Todos	Acuerdos europeos de asociación, partenariado y cooperación comercial y económica con países de Europa del este crean efectos negativos sobre el comercio con América Latina.

Fuente: Grupo de Río

2. La reducción inminente de la cooperación al desarrollo

La Comunidad Europea ha sido tradicionalmente la mayor fuente de recursos de cooperación al desarrollo de América Latina, dedicando cerca de 500 millones de dólares al año para la región. Sin embargo, en el futuro los problemas comerciales de América Latina no podrán compensarse con más cooperación al desarrollo.

En efecto, la Unión Europea enfrentará una ineludible reducción de los recursos presupuestarios disponibles para la cooperación. Y la reducción probablemente será mayor para América Latina. Esto se debe a que los compromisos de Europa con los países más pobres de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP), y los nuevos compromisos de ayuda a Europa central y oriental requerirán recursos financieros mayores que los disponibles. Por lo tanto, la reducción de los flujos tradicionales de cooperación generará también reacciones en países latinoamericanos que podrán sentirse desplazados. La realidad es que en el futuro será más difícil políticamente otorgar créditos concesionales, ayudas y subvenciones a una región que crece al 5% anual mientras imperen los problemas fiscales en Europa y mientras países mucho más pobres y con riesgos geopolíticos mayores en el entorno europeo soliciten asistencia financiera o ayuda humanitaria como su último recurso.

3. La nueva mitología del proteccionismo

Un conjunto de conceptos nuevos y peculiares en la agenda política europea se sumará al cúmulo de tendencias negativas en las relaciones entre ambas regiones. Por ejemplo, imponer el respeto por los derechos humanos a los países exportadores como condición para otorgarles acceso a los mercados o preferencias comerciales. Recientemente, un informe del Parlamento Europeo solicitó "el cese de importaciones" de algunos productos agrícolas de América Central, Colombia y Perú como una condena a priori a supuestas violaciones de los derechos humanos en esos países, sin que existiera ninguna prueba de esas denuncias (Musso, 1993). La extraña alianza entre políticos que piden mejoras en los derechos humanos y *lobbies* de las empresas que quieren evitar la competencia en ciertos productos de países en desarrollo puede crear problemas inéditos en las relaciones.

Lo mismo ocurre con el uso acrítico de ciertos lemas ambientalistas para impedir el libre comercio. Finalmente, para algunos políticos europeos sería inaceptable mantener relaciones de comercio libre con cualquier país que no preste a sus trabajadores una protección social "adecuada," según las normas europeas. Pretender justificar el proteccionismo en Europa con conceptos como el "dumping social" sería querer imponer a países con costos laborales menores los mismos sistemas de protección de países que tienen un ingreso per cápita diez o veinte veces mayor. Y significaría, en la práctica, desaprovechar las oportunidades de desarrollo que crea el libre comercio tanto para vendedores como para compradores para crear un ambiente de progreso económico y empleos bien remunerados. Esta nueva *mitología del comercio* aparece sigilosamente como un argumento atractivo tan-

to para los sectores intelectuales de la izquierda europea, como para los empresarios en industrias que están sujetas a la competencia de los países en vías de desarrollo, incluida América Latina.

En esta discusión América Latina y Europa tienen más coincidencias que diferencias. En efecto, es claro que las legislaciones laborales, ambientales y de derechos humanos de los países de América Latina están mucho más cerca de los modelos europeos, que las legislaciones de China u otros países del este. Más aún, muchas de esas legislaciones se hicieron a imagen y semejanza de las leyes europeas. Sin embargo, para algunos sectores europeos esta necesaria diferenciación entre los países del "tercer mundo" es menos clara, y atacan las eventuales y puntuales violaciones a los derechos humanos o a un trato laboral justo en América Latina como si éstas respondieran a políticas aceptadas o promovidas por los Estados, lo cual es el caso en otras regiones del mundo.

Un diálogo constructivo en torno a estos importantes temas de la agenda mundial es necesario y posible entre América Latina y Europa. El proteccionismo europeo, aupado por los sectores políticos, empresariales y laborales más afectados por la recesión y el desempleo, se ha convertido crecientemente en la mejor excusa de los defensores del proteccionismo en Latinoamérica, lo cual podría contribuir al deterioro de sus propios procesos de apertura económica. ¿Cómo confrontar a aquellos sectores que piensan que América Latina debería aplicar los mismos instrumentos proteccionistas que utilizan los países europeos para defender su producción de manzanas, acero o cereales? (Grupo de Río, 1994) ¿Qué mejor argumento para sugerir una vuelta al proteccionismo en América Latina que el uso peculiar de los nuevos conceptos de "rectitud social" o "dumping social," cada vez más populares en algunas burocracias europeas, como una vía para proteger sus industrias menos competitivas, que están siendo afectadas por las exportaciones de países con menor costo laboral unitario? (Steil, 1994, pp. 14-20).

Asimismo, los sectores proteccionistas en Europa frecuentemente utilizan la recesión económica y el desempleo como argumento para buscar medidas de protección comercial. Mientras dure la recesión en Europa, se argumenta, los latinoamericanos deben aceptar que Europa cierre algunos mercados, sin considerar que las medidas proteccionistas perdurarán después que la recesión se termine.

¿Cómo evitar que el desempleo, el subempleo y la desigualdad que preocupan a América Latina no se conviertan en un nuevo llamado al proteccionismo, en una actitud que mimetice la actitud de algunos círculos de Europa que tienen eco en Bruselas? La confrontación comercial, en un escenario en el cual los grupos proteccionistas ganen terreno será inevitable y generará más problemas que oportunidades a las relaciones birregionales. Ambas regiones deberían, entonces, apuntar al aprovechamiento de las amplias coincidencias sustantivas que presentan en materia ambiental, laboral y de derechos humanos para que la "agenda verde" y la "agenda de derechos humanos" sean la base de un acercamiento y no una excusa para la confrontación.

V

La reflexión necesaria: ¿Profundizar la relación o mantener la rutina?

Las condiciones actuales llevan a la necesidad de romper la rutina y reactivar las relaciones entre Europa y América Latina. Esto significa dar en cada región mayor prioridad a la otra, acordar una visión estratégica de largo plazo, buscar acuerdos pragmáticos, y solucionar algunos problemas comerciales concretos.

1. Prioridad recíproca y ambiciones coincidentes

En primer lugar, es necesario dar la máxima prioridad en la agenda política de las dos regiones a los temas principales de las relaciones comerciales, en particular en el marco de los diálogos Grupo de Río-Unión Europea . Este debe ser un esfuerzo dual: en Europa, en la implantación de los nuevos pilares de la Unión se deben tomar en consideración los beneficios de acercarse más a América Latina, así como los riesgos de mantener el *statu quo*.

En América Latina, se debe otorgar mayor prioridad política y económica a la relación con Europa,

procurando darle una importancia similar a la que tienen las relaciones actuales con los Estados Unidos y potencialmente con Asia. Se requiere comprender que será de gran beneficio para la región balancear mejor en el futuro sus relaciones con las principales potencias económicas del mundo.

2. Visión de largo plazo hacia una asociación birregional genuina

En segundo lugar, es necesario desarrollar una nueva visión estratégica común para el futuro de las relaciones económicas entre las dos regiones, apuntando al establecimiento de una asociación económica genuina. Para lograr la voluntad política necesaria, Europa debe reconocer que América Latina se presenta como un *socio natural*, con el cual obtendrá provechos y no sólo costos.

Las nuevas relaciones económicas birregionales deben basarse en los sólidos lazos políticos existentes, y debe reflejar características similares a las de las relaciones entre Europa y sus principales socios económicos: interdependencia económica y mejor acceso recíproco para bienes, servicios, capitales y tecnologías, fuertes nexos entre empresas y entre industrias, bajos costos de hacer negocios, abundancia de información económica relevante, y una amplia red de instituciones de apoyo a los intercambios económicos (Fisher, von Gleich y Grabendorff (eds.), 1994, pp. 383-392).

La preparación de una nueva visión debe hacerse de manera conjunta. La creación de un nuevo consenso birregional requiere la participación de las instituciones comunitarias apropiadas en las dos regiones. Por parte de América Latina, el Grupo de Río se ha convertido en su interlocutor válido y debe realizar cambios en su estructura y organización para adecuarse a los retos de una relación política más profunda y dinámica con la Unión Europea.

3. Acuerdos pragmáticos

En el proceso de establecer el marco de una nueva relación birregional, debe tomarse en cuenta la diversidad de intereses y preocupaciones en ambos lados del Atlántico. En particular, es necesario aprovechar el dinamismo que han generado los procesos regionales de integración o de países específicos de América Latina (Mercosur, Grupo Andino, Centroamérica, el Caribe, Chile y México) para profundizar las relaciones a "distintas velocidades y geometrías variables", mediante acuerdos pragmáticos que consideren las particularidades políticas y económicas de cada grupo así como la naturaleza diferenciada de sus relaciones con Europa.

Por ejemplo, dada la importancia de su relación comercial con Europa, el Mercosur debería dar la mayor prioridad a la negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, que podría servir como base para la incorporación de los otros países en el futuro. México y Chile podrían también, paralelamente, negociar acuerdos de libre comercio del mismo tipo. El Grupo Andino, debido a la solidez de sus instituciones de integración, podría concentrarse en profundizar los acuerdos institucionales y comerciales en áreas como la protección de inversiones y el transporte, y en sectores específicos como la pesca y las telecomunicaciones, además de avanzar en la liberalización del comercio con Europa. Estas nuevas áreas complementarían las preferencias comerciales especiales otorgadas como cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Otros países de América Latina, tales como los países centroamericanos, podrían tratar de mejorar los lazos con la Unión Europea a través de una mejoría en la calidad y cantidad de la cooperación al desarrollo y de una restructuración del diálogo de San José. Al basarse en los grupos regionales, la profundización de la relación de América Latina con Europa podrá marchar a un ritmo más acelerado que si se limitara al nivel nacional o si se tuviera que definir un solo acuerdo para toda América Latina.

En este sentido, sería conveniente que la Unión Europea definiera los parámetros generales que orientarán una extensión a los otros países y grupos de América Latina de la oferta de libre comercio que ha hecho al Mercosur. Conociendo estos parámetros, los demás países podrían definir sus planes para establecer futuras negociaciones con la Unión Europea.

4. Solución de problemas concretos

Finalmente, es necesario concentrar los esfuerzos del corto plazo en resolver un grupo de problemas importantes ya identificados, particularmente en torno al acceso al mercado, el Sistema General de Preferencias y las normas que afectan el comercio.

Para ello se requiere establecer mecanismos ágiles de discusión, tanto con las autoridades comerciales como con las autoridades sectoriales de la Unión Europea. Por ejemplo, debe establecerse un contacto directo entre el Grupo de Río y las direcciones de

agricultura, mercado interior y competencia de la Comisión Europea, para profundizar las discusiones sobre temas específicos que afectan el comercio. Allí se debe trabajar conjuntamente en una agenda que incluya los certificados de importación, el sistema de cuotas, los mecanismos de autolimitación de exportaciones, los precios de referencia y los derechos compensatorios, el SGP y la clasificación arancelaria, entre otros temas.

Frente a la amenaza que puede significar el debilitamiento del *statu quo*, es necesario relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Un redescubrimiento mutuo se hace necesario. Lo que implica intensificar el acercamiento político, acelerar la apertura económica recíproca, establecer mejores instituciones para privilegiar los intercambios, y redefinir la cooperación al desarrollo.

Es necesario trabajar conjuntamente en un nuevo encuentro que considere el mejoramiento del escenario económico de América Latina, los beneficios de la apertura económica para exportadores e inversionistas europeos, y los peligros que significa un incremento del proteccionismo en Europa.

La relación económica Europa-América Latina está por lo tanto en una encrucijada. Si se mantiene el *statu quo*, la realidad económica se impondrá y con ella surgirán crecientes tensiones comerciales que harán peligrar el avance positivo realizado durante los últimos años. Si las iniciativas de suscribir nuevos acuerdos económicos con países y grupos fracasan, se estará creando un escenario de crecientes dificultades entre las dos regiones. Por otro lado, si se define de manera conjunta una nueva visión estratégica de las relaciones económicas entre ambas, será posible encontrar soluciones a muchos problemas actuales y así reforzar este eslabón en las relaciones atlánticas.

Los conceptos que servirán de fundamento a esa nueva visión están relativamente claros: un sólido acuerdo político tendiente a fortalecer y profundizar las relaciones, y la búsqueda de la mayor apertura al libre comercio y a las inversiones en un acuerdo de genuina asociación birregional.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial,* LC/G. 1800 (SES.25/3), Santiago de Chile.

Fisher, B., A. von Gleich y W. Grabendorff (eds.) (1994): Strategies for fostering trade and investment flows between Europe and Latin America, B. Fischer, A. von Gleich y W.Grabendorff, *Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market,* Baden-Baden, República Federal de Alemania, Nomos Verlagsgesellschft.

Grupo de Río (1993): *Problemas comerciales de los países de América Latina con la Comunidad Europea,* supra 4, Bruselas.

_____(1994): II Reunión económica y comercial de alto nivel, Grupo de Río-Comunidad Europea, Bruselas. Documentos de Base, *VII Cumbre presidencial, Chile 1993,* capítulo III, México, D. F., Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V.

IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1993): *El mercado único europeo y su impacto en América Latina,* Madrid.

Izam, Miguel (1994): The effects of the single European Market on Latin American Trade, B. Fischer, A. von Gleich y W. Grabendorff, *Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market,* Baden-Baden, República Federal de Alemania, Nomos Verlagsgesellschft.

Musso, (1993): *Informe de la Comisión de Desarrollo y Cooperación sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo* (Ref. A3 0222/93), informe presentado al Parlamento Europeo, julio.

Steil, Benn (1994): Social correctness is the new protectionism, *Foreign Affairs,* vol. 73, N° 1, Nueva York, Council on Foreign Relations, Inc.

Nuevas implicaciones *de las reglas de origen*

Eduardo Gitli

Experto internacional en política comercial y negociaciones internacionales. Asesor Técnico Principal y Consultor de la UNCTAD. Profesor Visitante del Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible. Universidad Nacional, Costa Rica.

El tema de las reglas de origen en las negociaciones internacionales, que despierta interés desde principios de los años setenta, ha sido percibido en los últimos años como una nueva forma de proteccionismo y ha destacado en la oleada de negociaciones comerciales que se han abierto o profundizado en el continente americano desde fines de los años ochenta. Los esquemas negociados en los nuevos tratados permiten extender la protección en los insumos intermedios de uno de los países hacia el otro. Por lo tanto, las ventajas de una zona de libre comercio no dependen ya sólo del sistema de protección de cada país, sino también de que las barreras de sus socios comerciales sean bajas. Por otra parte, quien gana el acceso al mercado de su socio deberá "compartir la preferencia" con quien se beneficia de la regla de origen en el otro país. Mientras más pequeño sea el país que negocia, más atenazado estará si acepta reglas de origen restrictivas. Más aún, el sistema de negociaciones "uno a uno" tiene el defecto de impedir la acumulación en las reglas de origen, lo que desalienta las inversiones privadas. Frente a esta situación se ha sugerido la conveniencia de una negociación conjunta, a nivel latinoamericano, de las reglas de origen. En opinión del autor, llegar a niveles de precisión individual de las normas no parece factible en las condiciones actuales. En cuanto a las reglas generales, es difícil que se avance más allá de lo acordado en la Ronda Uruguay, lo que tampoco dice mucho. De allí que sería más importante trabajar sobre un concepto de asimetría que permitiera comprender que más allá de un problema de niveles de desarrollo existe otro de tamaño relativo de los países, del que derivan profundas diferencias en las articulaciones de los eslabonamientos productivos.

I

Introducción

El llamado de atención sobre las barreras no arancelarias se hizo popular a partir del momento en que las sucesivas rondas de negociaciones multilaterales fueron reduciendo los aranceles de los países desarrollados en los años sesenta y setenta, a pesar de que esas barreras existían desde mucho antes. El combate contra el *dumping* desde los países latinoamericanos sólo comenzó a fines de los ochenta (y en algunos países de hecho aún no ha comenzado), aunque el *dumping* es tan viejo como el propio comercio internacional. Esto se debe a que la apertura comercial ha aumentado la exposición de los países. Lo mismo puede decirse de las reglas de origen a medida que los procesos de apertura recíproca se hacen más complejos y estas normas aparecen como nuevos instrumentos de protección. Este artículo pretende agregar algunas reflexiones acerca de qué es lo que se está negociando y hacia donde nos están conduciendo los nuevos esquemas que están emergiendo.

Las reglas de origen son un conjunto de normas que determinan dónde se ha producido un bien. En condiciones normales de comercio entre naciones esta información tendría poca importancia, o la tendría sólo para fines estadísticos. Sin embargo, en muchos casos los flujos de comercio de bienes están sujetos a tratamientos en frontera diferentes según el producto y según su procedencia.

El hecho de que un bien *AA* se traslade desde un territorio del país *XX* hacia el territorio del país *YY*, luego de que una empresa situada en el país *XX* se lo vendiera a una del país *YY*, no otorga al bien *AA* el carácter de originario del país *XX*. Aunque desde el punto de vista de la aduana el registro indica que el producto proviene del país *XX*, y de este modo llega a las estadísticas de comercio exterior, pueden darse muchas circunstancias en las cuales el tratamiento aduanero dependerá de cómo se considere este origen. Veamos algunos ejemplos:

i) Bajo el régimen del Acuerdo Multifibras, los países industrializados imponen cuotas a la importación de productos textiles y vestuario provenientes de países en desarrollo. Algunos de los países afectados podrían tratar de colocar sus productos a través de un tercer país que no tenga un nivel elevado de exportaciones de bienes de este tipo y así evadir la cuota. Y para hacer más difícil la detección podría someter el producto final a alguna transformación insignificante, como un cambio de etiqueta o empacado. Se requieren entonces normas para determinar qué conjunto de operaciones de transformación pueden alterar la "nacionalidad" de una mercancía a fin de que pueda aspirar a beneficiarse de una cuota en esta rama.

ii) Dos países crean una zona de libre comercio entre ellos, pero mantienen frente al resto del mundo sus aranceles originales, los cuales —supongamos— son diferentes. En este caso es obvio que, de no existir normas de origen, los productos entrarán a la zona a través del país que tenga el arancel menor y de allí serán trasladados al país con el arancel mayor. Como en el caso anterior, para evitar que la maniobra se descubra, el empresario de fuera de la zona podría efectuar alguna transformación pequeña para evadir los controles aduaneros. Determinar si estas transformaciones son suficientes para convertir insumos importados en un producto nacional susceptible de ser comerciado dentro de la zona sin causar aranceles es un objetivo de la reglas de origen.

iii) El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) concede el trato de nación más favorecida a las naciones participantes. Países como Estados Unidos mantienen un arancel aún superior para los países que no son miembros o para aquellos a los que, por razones políticas, no desea dar ese trato (Vietnam, por ejemplo). En este caso, se necesitan criterios para aplicar el arancel correspondiente.

En cada una de estas situaciones pudiera ser que estuviéramos hablando de diferentes normas de origen, incluso para un mismo país aplicante. Más aún, las normas de origen suelen ser diferentes en diversos países y situaciones. Retomaremos este tema más adelante.

II

Tipología de las normas de origen

Aunque es poco sabido, la tipología actual de las normas de origen fue establecida con la firma del Convenio Internacional de Kyoto del 18 de mayo de 1973 para la simplificación y armonización de los trámites aduaneros. Este Convenio, elaborado bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera, establece una serie de medidas tendientes más bien a organizar futuras actividades en estas materias. Lo verdaderamente de interés para nuestro tema radica en el anexo D.1 del Convenio, relativo a las reglas de origen, porque en lo esencial poco o nada ha cambiado desde esas "antiguas" definiciones.[1]

Los criterios establecidos allí son dos: primero, si el artículo ha sido enteramente producido en un país determinado, ya sea mediante labores más o menos primitivas de extracción, cosecha, pesca, etc. o utilizando insumos que a su vez han sido producidos en el país, no hay dudas acerca del origen nacional de los productos,

Segundo, si en el artículo ha intervenido más de un país, ya sea con materiales o mano de obra, para que el producto adquiera una nacionalidad específica debe existir una "transformación sustancial" que puede definirse de diversas maneras: i) por la regla del cambio de partida arancelaria; ii) por la lista de transformaciones o de elaboraciones que confieren o no a las mercancías que las han sufrido la calidad de originarias del país donde ellas se han efectuado, y iii) por la regla del porcentaje *ad valorem* cuando el porcentaje del valor de los productos utilizados o el porcentaje de la plusvalía adquirida en el país se conforma a un nivel determinado.

Existe una modalidad anterior que no fue especificada en Kyoto: la de aplicar porcentajes de contenido que no sean *ad valorem,* fundamentalmente en el caso de mezclas (por ejemplo, contenidos de peso en lanas, o de volumen en mezclas de jugos). En el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica abundan ejemplos de este sistema.

El anexo D.1 del Convenio no define siquiera de manera abstracta el concepto de "transformación sustancial", que aparece entre comillas en el original. El servicio de aduanas de Estados Unidos entiende que hay "transformación sustancial" cuando un artículo adquiere a través de un proceso productivo un nombre, características y uso diferentes al de los materiales utilizados en su elaboración. A continuación examinaremos las tres posibilidades de esa transformación.

1. Cambio de partida o salto arancelario

En sus términos más sencillos, el concepto de salto arancelario establece que una mercancía es originaria cuando el producto final se ubica en una posición arancelaria diferente a la de sus insumos intermedios importados. El sencillo encanto de esta definición desaparece cuando tenemos en cuenta que el punto de partida actual para las clasificaciones de mercancías es el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, cuya elaboración obedece a consideraciones de identificación aduanera y de estadística y a criterios amplios de transformación. La vida productiva es mucho más rica que la agregación del Sistema Armonizado. El "salto arancelario" puede darse entre capítulos (dos dígitos), partidas (cuatro dígitos), subpartidas (6 dígitos), o fracciones de 8 o hasta de 10 dígitos.

El problema no surge de la aplicación del Sistema Armonizado, que es mucho más nuevo que el Convenio Internacional de Kyoto, sino de la concepción original de este criterio, en 1973, cuando se pensaba que el "salto arancelario" podría tomar la forma de una regla general (no existía suficiente experiencia práctica al respecto), por ejemplo, definiendo el "salto" como el cambio de una partida (cuatro dígitos) a otra, más una lista de excepciones. La realidad ha resultado más compleja.

Evidentemente, definir un "salto arancelario" como el paso de un capítulo a otro (hay 97 capítulos en el Sistema Armonizado) es un criterio demasiado estrecho. Puede haber dos productos dentro de una misma partida uno de los cuales sea insumo del otro y entre los cuales exista una buena dosis de transformación. Por ejemplo, dentro del capítulo 95 "Juguetes" es posible imaginar un juguete que sea combina-

[1] El anexo D.1 del Convenio Internacional de Kyoto establece las definiciones más generales de distintas normas de origen y evalúa sus ventajas e inconvenientes, pero no determina un conjunto óptimo de normas y procedimientos.

ción de varias piezas, por ejemplo, "Juguetes que representen animales" (9503.30) y que junto a modelos de pesebres y figuras humanas de fabricación y empaque nacionales se transformen en "Artículos para fiestas de Navidad" (9505.10). A simple vista es obvio que el bien final ha sufrido una transformación sustancial. Sin embargo, si el producto final estuviera en la misma partida que uno de sus insumos importantes (9503) —por no haberse podido calificar como "de Navidad", por ejemplo— permanecería en la misma partida y por lo tanto no podría calificar. Por motivos como éste, el salto arancelario es definido caso a caso por los negociadores de tratados de cada país, y aquí entran en juego los diversos intereses empresariales.[2]

2. Lista de transformaciones o elaboraciones

En este método se utilizan normalmente listas generales que describen, producto por producto, los procedimientos técnicos de suficiente importancia. Este criterio ofrece ventajas porque permite uniformar criterios cuando las tareas son lo bastante generales. No obstante, la variedad de casos y la complejidad de los procesos productivos dificulta mucho su utilización. Aunque este criterio se aplica más bien en su aspecto positivo, todo conjunto de normas de origen mantiene una lista de operaciones que no confieren al producto la calidad de originario (por ejemplo, ensamblado, diluido, etc.).

3. Regla del porcentaje *ad valorem*

Este procedimiento para la determinación del origen de las mercancías parece ser el más sencillo y aunque ha sido objeto de muchas controversias, es uno de los más usados. Parece natural, y lo más razonable, equiparar el concepto de "transformación sustancial" a un cambio equivalente de su valor de mercado. Cualquiera sea la complejidad de los procesos productivos o de los cambios arancelarios, tiene que haber un criterio de valor para determinar cuando un producto ha sido suficientemente "transformado". El valor agregado por la transformación se puede calcular como un porcentaje mínimo del valor total del bien que haya sido generado dentro del país. Por ejemplo, el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos con Israel establecen como criterio un 35 % de contenido nacional mínimo para el conjunto de materiales y costos directos de operación. Otros acuerdos, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el viejo Tratado de Libre Comercio de los Estados Unidos con Canadá, establecen un 50 %. Volveremos sobre estos temas más adelante.

A este procedimiento se le han hecho muchas críticas que conviene tener presente:

i) Surgen dificultades en los casos límites en que una pequeña diferencia puede determinar el origen del producto.

ii) En muchos casos estas diferencias provienen de cambios en los precios relativos del producto final respecto de los diversos insumos, que pueden deberse a cambios en los precios internacionales o a fluctuaciones monetarias.

iii) Hay una importante objeción que sólo salta a la vista en compromisos no unilaterales. La diferencia de costo de la mano de obra entre países con diferente grado de desarrollo resulta en diferentes porcentajes de valor agregado nacional, y puede llevar a su vez a la contradicción de que un mismo producto, resultado inclusive de procesos tecnológicos similares, califique como originario cuando es hecho en Estados Unidos, pero no cuando es producido en México (Morici, 1991). Esta es una objeción que surge cuando el criterio de valor agregado se aplica recíprocamente entre países con grandes diferencias salariales.

iv) Se tropieza con dificultades debido a que las primeras definiciones de "contenido nacional" eran conceptualmente claras, pero poco precisas para el cálculo empresarial. En particular, al sumar "costo de materiales más el costo directo de procesamiento" surge el problema de definir contablemente este último concepto, que debe incluir los costos laborales más los costos de capital asignables (depreciación, renta imputada a la tierra). Los costos generales difíciles de imputar quedan definitivamente fuera del cálculo. Por último, es diferente calcular el contenido nacional residualmente (valor total menos contenido importado) que hacerlo "directamente" (materiales nacionales más costo directo de las operaciones); en este último caso hay serios problemas de definiciones.

En suma, no existe un criterio único para definir el concepto de transformación sustancial; más bien

[2] De hecho, una de las primeras quejas por problemas de interpretación de las reglas de origen del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica se refirió al caso de los juguetes. Bajo las normas de origen del Sistema Generalizado de Preferencias éstos no tenían obstáculos para ingresar desde México a Estados Unidos, pero con el criterio del salto arancelario encontraron dificultades (*Journal of Commerce*, 1 de marzo de 1994).

existen intereses y estos se expresan en combinaciones de criterios. Si la determinación de la calidad de originario depende de los negociadores gubernamentales, las presiones de los intereses sectoriales privados asumirán gran importancia en las negociaciones. Y aquí es donde todo se complica. Desde un punto de vista técnico, es más sencillo discutir plazos de desgravación (0, 5 y 10 años, y 15 en casos muy excepcionales), porque aunque los empresarios traten de ejercer su influencia, tarde o temprano deberán caer en una de esas categorías y llegar —a través de un proceso más largo o más corto— a un arancel cero. En cambio, las combinaciones para definir normas de origen son múltiples y permanecen para siempre, o hasta que se renegocien.

Cabe destacar que en estos casos el concepto de "transformación sustancial" no responde a principio alguno claramente medible.[3] Son los negociadores nacionales los que la definen, negociando entre ellos las presiones de sus propias industrias.

III

El arco iris de las normas de origen

Como se dijo antes, todo acuerdo de trato especial ante barreras arancelarias o no arancelarias, va acompañado de los criterios correspondientes para determinar el origen de las mercancías.

1. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

Aunque pocos ven hoy en día al GATT y a su sucesora, la Organización Mundial de Comercio (OMC), como clubes de comercio preferencial, en realidad lo son, en la medida en que los compromisos se deben respetar sólo entre países participantes.

En la Ronda Uruguay se negoció un Acuerdo sobre Normas de Origen que se refiere solamente a lo que el GATT denomina —paradójicamente— "instrumentos de política comercial no preferenciales" (artículo 1) partiendo del principio de nación más favorecida. Esto es, ellos se aplican en el caso de los derechos generales del GATT, pero no a los acuerdos preferenciales como el SGP. El compromiso es armonizar las normas de origen entre los países en un período de tres años. Para ello se crea un Comité de Normas de Origen y un Comité Técnico, que actuarán bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera.

Los criterios dominantes para establecer origen serán los siguientes: i) que los artículos hayan sido producidos enteramente en un país determinado; ii) que haya habido una transformación sustancial que determine un cambio de clasificación arancelaria, y iii) que en los casos en que los dos criterios anteriores no sean suficientes, se pueda acudir a criterios de porcentajes de valor o de operaciones de elaboración.

2. Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

No existe en este caso una norma internacional. En el SGP de los Estados Unidos se requiere que "el costo o valor de los materiales producidos en el país en desarrollo beneficiario o en dos o más países que sean miembros de la misma asociación... más el costo directo de las operaciones de elaboración realizadas en tales países, no resulte inferior al 35 % del valor estimado de dicho artículo en el momento de su entrada al territorio" de los Estados Unidos. Hay aquí varias incógnitas, como el concepto de "valor estimado" y el propio concepto de "costo directo de las operaciones", al cual se hizo referencia anteriormente.

3. Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)

En este esquema la normativa es muy similar a la del SGP, con una diferencia importante: dentro del 35 % de contenido nacional se acepta la posibilidad de que 15 puntos porcentuales correspondan a contenido estadounidense. Dentro de los costos directos de operación no pueden incluirse ni utilidades ni gastos generales, pero sí la depreciación de maquinaria y equipo cuando se pueda asignar al producto en cuestión.

El anexo II al Acuerdo sobre Normas de Origen del Acta de Marrakesh[4] es una "Declaración común

[3] Basta con recordar las normas de origen para los productos del sector vestuario en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, por las cuales la calidad de originaria de una prenda de vestir se determina "desde el hilado" en adelante.

[4] En el cual se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Económicas Multilaterales (abril de 1994).

acerca de las normas de origen preferenciales" que no aporta nada trascendental en sus dos hojas, más allá de hacer referencia a la necesidad de que esas normas estén claramente especificadas, los métodos de cálculo sean transparentes, etc. No establece ningún principio rector.

4. Mercado Común Centroamericano (MCCA)

En el caso de los países signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías es bastante permisivo. Es necesario tener en cuenta, que a diferencia de las otras zonas de libre comercio del continente americano, ésta es una unión aduanera. Según sus normas, son originarios i) los productos "naturales" de cualquiera de los Estados miembros; ii) las mercancías fabricadas a partir de ellos; iii) las que contienen insumos importados que "hayan sufrido un proceso de producción que les confiera una nueva individualidad que dé lugar a un "salto arancelario" (no se define el tipo de salto); iv) de no ser suficiente el criterio anterior, se utilizará el criterio de un mínimo de 25% de contenido regional en materia de costos directos. Quedan expresamente excluidos de la definición los productos que hayan sido simplemente armados, envasados, diluidos, etc. En 1995 se está discutiendo un nuevo reglamento que hará del salto arancelario el eje de la transformación sustancial. No obstante, el porcentaje de contenido regional mínimo sigue causando polémica.

5. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Los países firmantes del Tratado de Montevideo de 1980 tienen un conjunto de normas de origen un poco más elaboradas. Los artículos se consideran originarios si i) son producidos enteramente en el país; ii) si han sufrido un cambio de clasificación arancelaria; iii) si el valor cif de los materiales originarios de terceros países no excede el 50% del valor de exportación fob de las mercancías, iv) si los bienes cumplen con otros requisitos específicos, como la obligación de utilizar insumos de los países signatarios. El Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México firmado en septiembre de 1991 reconoce expresamente las normas de origen de la ALADI, aunque permite a la Comisión Administradora establecer requisitos específicos y, por ende, se lo encomienda. El Mercosur también aplica requisitos similares a los de la ALADI.

6. Estados Unidos

Antes de suscribir al acuerdo de libre comercio con Canadá en 1989, Estados Unidos no había publicado regla alguna de origen, salvo las más generales aplicables al SGP, a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y al Acuerdo de Libre Comercio con Israel. Cuando se presentaba algún problema, las decisiones eran tomadas caso a caso por los oficiales aduaneros, aplicando principios generales elaborados a lo largo de muchos años. Sólo al suscribir grandes acuerdos de comercio Estados Unidos se vio enfrentado por primera vez al problema de la necesaria bilateralidad de las normas (tanto en su calidad de exportador como en la de importador). En el acuerdo con Canadá se utilizó el criterio del cambio de clasificación arancelaria y, alternativamente, el del 50% de valor agregado nacional en forma bastante abstracta y poco clara. En el acuerdo con Israel se aplicó un criterio similar al del SGP, sólo que con vigencia para ambos lados.

IV

Las normas de origen en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN)

1. Definiciones generales

Las reglas de origen de este tratado se definen y explican en las 26 páginas correspondientes al capítulo cuatro de su volumen 1. No obstante, la descripción detallada de los saltos arancelarios específicos se encuentra en 168 páginas del volumen 2. La definición general de un bien originario del territorio de una Parte es la siguiente:

i) El bien es obtenido enteramente en el territo-

rio de una o más de las Partes (minerales, vegetales, animales nacidos y criados, caza y pesca, etc.).

ii) Cada uno de los materiales no originarios utilizados en la producción de un bien ha cambiado de clasificación arancelaria de acuerdo con la lista específica establecida en el volumen 2 del Tratado, o en caso de no necesitarse cambio arancelario, satisface los demás requisitos establecidos.

iii) El bien es producido en el territorio de una o más de las Partes con materiales exclusivamente originarios.[5]

iv) El bien es producido en una o más de las partes, pero algunos de los materiales no originarios usados en la producción no ha cambiado de clasificación debido a que fue clasificado como ensamblado de acuerdo con las reglas del Sistema Armonizado, o la clasificación arancelaria incluye el artículo final y sus piezas sueltas. En este caso se utiliza la siguiente regla: el valor regional contenido en el bien debe ser superior o igual al 60% del valor de transacción (FOB), o superior al 50% del costo neto (la elección corresponde al exportador, a menos que esto no sea aplicable por diversas razones, entre otras la no independencia de las partes).[6] Los productos pertenecientes a los capítulos 61-63 "Vestuario" están excluidos de esta regla.

2. Los automóviles: exigencia de un porcentaje creciente de valor regional

Las negociaciones en torno a la industria automotriz fueron difíciles debido a que Estados Unidos y México son sensibles a su impacto en la ocupación y las exportaciones. Una parte muy importante (entre el 30 y el 40%) de la expansión de las exportaciones mexicanas en los últimos 10 años se debió a la industria automotriz (motores y automóviles). Estados Unidos insistió en que los vehículos llevaran el máximo posible de contenido nacional para ser declarados originarios. Por este motivo, aparte de cualquier requisito de salto arancelario, se estableció que, de caer los vehículos en las condiciones señaladas en el inciso iv) del apartado 1 anterior, y partiendo con un 50% de valor regional calculado por el método del costo neto, ese valor debería ser de 56% en 1998 y de 62.5% en 2002 (o de 50, 55 y 60% en otro tipo de vehículos).

3. Porcentaje *de minimis*

En la vida cotidiana hay muchos casos de utilización de insumos importados que no sufren una transformación arancelaria como la requerida por la lista específica, pero cuyo impacto sobre el producto final es poco significativo. En este caso, se establece una regla (artículo 405) por la cual un bien puede considerarse originario si el valor de los materiales no originarios contenidos en su producción y que no sufren cambio de clasificación arancelaria no supera el 7% del valor fob de transacción.[7, 8] Al igual que en el caso del porcentaje de contenido regional, el *de minimis* puede expresarse en porcentaje de contenido en volumen o peso.

4. Comprobación del origen

El capítulo 5 del TLCN trata de los procedimientos aduaneros, que en su mayoría se refieren al Certificado de Origen. Como interesante innovación, quien firma el Certificado de Origen y se responsabiliza por él es el exportador, y no el productor, el gobierno, las cámaras de comercio, etc. Esto simplifica los trámites, retomando así las tendencias modernas de las normativas del comercio internacional: i)sobre el comerciante recae toda la responsabilidad, ii) se le debe creer hasta que se demuestre lo contrario, y iii) el riesgo de ser sorprendido en infracción, multiplicado por el castigo elevado al que se hace acreedor, desalienta las infracciones. Por lo demás, se ha llegado a la comprobación práctica de que la emisión de Certificados de Origen por entidades oficiales no agrega el suficiente grado de confiabilidad, y que el exportador, en caso de ser sorprendido en infracción, suele repartir la responsabilidad con autoridades del país de origen, creando fricciones innecesarias entre las naciones signatarias.

[5] Cabe subrayar que —a diferencia, por ejemplo, de la ICC— en el TLCN los tres territorios se consideran uno sólo. De manera que una fábrica mexicana que utilice exclusivamente materiales canadienses califica igual que si ellos fueran de su propio país. Para el TLCN los conceptos de región y país son intercambiables en materia de normas de origen.

[6] Hay varias circunstancias en las que se debe optar forzosamente por el método del costo neto; por ejemplo, en el caso de vehículos. El método del valor de transacción es sumamente sencillo cuando el porcentaje de contenido nacional surge de la diferencia entre el valor de la transacción y los materiales importados. El cálculo en el método del costo neto responde a la misma fórmula: el costo neto se utiliza en vez del valor de transacción, y en este caso excluye la promoción, comercialización, regalías, empaque, etc.

[7] Esta norma no se aplica en un conjunto específico de casos: algunos productos lácteos, jugos, café instantáneo y otros.

[8] Los "materiales indirectos" se consideran automáticamente como originarios (gasolina, lubricantes, etc).

5. Reglas específicas y saltos arancelarios

Las reglas específicas para el salto arancelario se establecen en el volumen II del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Se presentan en dos columnas. En el lado izquierdo se registra la partida, subpartida o fracción arancelaria, y en el lado derecho se especifica qué se entiende por salto arancelario en cada caso particular. En ciertos bienes, la especificación es tan sencilla que se hace sólo a nivel de cuatro dígitos y en otras, de seis. En la columna de especificaciones del salto arancelario éstas se hacen muchas veces a nivel de ocho dígitos.

Por ejemplo, en el capítulo 2, "Carne y despojos comestibles", el criterio para otorgar la calidad de originario es, respecto de todas las partidas, que el insumo provenga de otro capítulo. En sentido estricto esto significa que aunque el animal vivo se importe, el acto productivo de la matanza confiere origen.

En el caso de la reglas de origen para la rama textil y del vestuario se aprecia mejor la arbitrariedad con que se negocian estas reglas en relación con cualquier concepto lógico de lo que es "transformación sustancial". Dentro del Sistema Armonizado, los capítulos correspondientes van del 50 al 63, aunque las prendas de vestir están incluidas en los capítulos 61 y 62 y algunas en el 63. El criterio general para conferir origen en el TLCN es el del "hilado hacia arriba", el que a veces se vuelve más estricto y otras menos, dependiendo de la pauta de protección que se aplique. Por ejemplo, el hilado de lana (SA 51.06) puede ser producido con lana importada (SA 51.01), pero el hilado de algodón no puede ser producido con algodón importado (tiene que provenir de alguno de los tres países del TLCN).

Desde los tejidos en adelante, ya se exige que el hilado provenga de la región, con un par de excepciones. Por ejemplo, los tejidos de seda (partida 50.07) pueden provenir de cualquier otra partida. El hilado de seda está en la partida 50.04, lo cual significa que un cambio de partida dentro del mismo capítulo confiere la calidad de originario. El tejido de seda producido en los países de la región a partir de hilados de seda importados es entonces originario. La lógica de esta determinación radica en que, al no existir producción suficiente de esas fibras en la región, nadie tiene algo que proteger.

A su vez, las prendas de vestir deben utilizar tejidos fabricados en la región, con lo cual cerramos el circuito (véase el anexo 1).

V

Las normas de origen como instrumentos de la nueva protección

Casi por definición, las zonas de libre comercio tienen un sesgo que no está presente en las uniones aduaneras. Recordemos que en la tradición latinoamericana (que está cambiando aceleradamente), estas últimas no son más que zonas de libre comercio que tienen un arancel común frente a terceros países. Distingamos tres casos.

1. Unión aduanera perfecta

Una unión aduanera perfecta es aquélla en la cual los países asociados de este modo poseen un sistema aduanero, común o no, pero con un acuerdo previo de distribución entre los países de lo que se recaude .[9] En tal caso, da lo mismo por qué país y aduana entra el bien importado a la UE, sea insumo o bien final, ya que con posterioridad puede circular libremente en su interior. Las reglas de origen, por lo tanto, son totalmente innecesarias.

2. Unión aduanera simple

En una unión aduanera simple, como cualquiera de las latinoamericanas, el producto que entra por la aduana del país *XX* no puede pasar al país *YY* porque quien ha recaudado el arancel externo "común" (pero no socializado) es el fisco del país *XX*. Lo mismo

[9] En el caso de la Unión Europea (UE), la administración aduanera es común y todos los ingresos por concepto de aranceles entran a la bolsa común de la UE. La utilización posterior de estos fondos en programas conjuntos de la UE no tiene nada que ver con el origen de la recaudación. De esta manera, el origen de las mercancías pierde importancia.

ocurre con los insumos importados. Por este motivo, las uniones aduaneras en América Latina tienen reglamentos sobre origen o sobre "dudas de origen". La motivación fundamental de mantener estas disposiciones es meramente recaudatoria.

3. Zona de libre comercio

En una zona de libre comercio, cada nación mantiene su arancel particular frente al resto del mundo. En este caso habría dos problemas:

i) los bienes terminados buscarían entrar a la zona a través del país con aranceles menores, para luego ser reexportados internamente sin aranceles, y

ii) los productores de países cuyos insumos tienen aranceles menores tendrían una ventaja competitiva frente a sus homólogos de los países asociados. El exportador de fuera de la zona podría hacer entrar su producto final en una etapa de procesamiento anterior, finalizarlo en el país *XX* de la zona, cuyos aranceles son menores, y reexpedirlo al país *YY*, que tiene aranceles más altos, tanto para el bien final como para el producto intermedio.

Problemas como los dos señalados se evitan a través de la determinación de un conjunto de normas de origen. Y para combatir el segundo de ellos existe un instrumento adicional, que es la eliminación del sistema de reembolso del arancel pagado en el comercio recíproco.

Detengámonos brevemente en este último punto. Si el bien *AA* se produce en el país *XX* con un insumo *BB* cuyo arancel es de 10%, y también se produce en el país *YY*, donde *BB* tiene un arancel de 5%, la costumbre internacional y el GATT (y ahora la OMC) aceptan que al exportar el producto *AA* de *XX* hacia *YY* el exportador solicite el reembolso del arancel pagado por el insumo. Esto se debe —en términos generales— a que el producto exportado paga a su vez un arancel en el país de destino.

Pero si ambos países participan en una zona de libre comercio, el bien *AA* entrará de *XX* a *YY* sin pagar aranceles, y esto significará una desventaja para el productor del mismo bien que está radicado en el país *YY*, quien sí los deberá pagar. En el caso de unión aduanera, es obvio que no puede haber mecanismos de reembolso recíprocos: ambos productores pagan el mismo arancel por sus insumos y la competencia se da entonces en pie de igualdad. En una zona de libre comercio el asunto no es tan claro. En nuestro ejemplo, uno paga 10 % y el otro paga 5% de arancel por los insumos, pero los bienes finales producidos se comercializan recíprocamente sin aranceles.

Tanto el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica como el reciente entre México y Costa Rica, y otros que se están negociando en forma paralela bajo el criterio de zona de libre comercio, establecen fechas límites para eliminar el sistema de reembolso en el comercio recíproco. En el caso del TLCN, la última fecha para la eliminación del sistema es el 1° de enero del año 2001.[10]

Hasta ahora se ha pensado poco en el hecho siguiente: al eliminarse el sistema de reembolso en el comercio recíproco entre dos países en los cuales sea importante el uso del mismo insumo, los usuarios en el país donde el arancel es más elevado presionarán fuertemente a su gobierno para que lo reduzca a la altura del de la otra parte, para nivelar la competencia. Esta es una razón poderosa para pensar que, de continuar la fiebre de tratados de libre comercio en América Latina, se avance hacia un arancel externo común, al menos de insumos. Lo más probable es que este arancel común tienda a la baja debido a la forma individual y no programada de cada pugna de los sectores privados con los gobiernos.

En la teoría económica convencional de la integración se hace referencia —por comodidad— solamente a los aranceles y en alguno que otro caso a la supresión de barreras cuantitativas. Se da casi por sentado que todo acuerdo de libre comercio es bueno mientras no eleve los aranceles o las barreras no arancelarias frente al resto del mundo.

Krueger (1993) señala que existe un importante sesgo proteccionista en las zonas de libre comercio que no está presente en las uniones aduaneras. El hecho de que en esas zonas los aranceles hacia afuera de la región difieran, hace necesarias las normas de origen; a través de estas normas, la protección de uno de los países miembros se extiende al otro, generando posibles desviaciones de comercio. En un texto del SELA se va más allá y se sostiene que "las normas de origen son para el TLC lo que un arancel externo común es para la Unión Aduanera" (SELA, 1993).

El mismo estudio de Krueger subraya también que, según el enfoque convencional acerca de los efectos positivos y negativos de las zonas de libre comer-

[10] De hecho, estas disposiciones, junto a otras, van a afectar al sistema de maquiladoras en México por dos motivos: i) porque van a poder colocar progresivamente toda su producción en el mercado interno si así lo desean, y ii) porque desaparecerán las exoneraciones para los insumos que de todas maneras entrarán libres de impuestos en el año 2001 (Comisión de Comercio Internacional, 1994).

cio, los efectos de desviación de comercio en un país son menores en la medida en que sus propias barreras antes de suscribir el acuerdo hayan sido menores. No obstante, al introducirse el problema de las reglas de origen, también las barreras de su socio deberían ser bajas para evitar costos elevados de integración.

Como corolario de los párrafos anteriores, recordemos que la formación de una zona de libre comercio tiene efectos de creación y de desviación de comercio.

Cuando la rebaja arancelaria permite a un país importar de su socio lo que antes producía de manera menos eficiente (más cara), decimos que hay creación de un comercio que antes no existía. Si antes de la integración un país importaba cierto producto desde fuera de la región, y luego de comenzada la vigencia de las preferencias lo adquiere de su vecino (que produce más caro), hay desviación de un comercio que ya existía. En este caso se produce una ineficiencia, al pagar el país en su conjunto una mayor cantidad de dinero por el producto que adquiere en el exterior. Cierto es que el importador paga menos, pero esto se debe a que el arancel ha disminuido. Lo importante es que en este caso el país comienza a abastecerse desde una fuente más cara y menos eficiente.

Una forma de paliar esta ineficiencia es mantener un arancel bajo para el resto del mundo respecto de los productos que se importan desde los países integrantes de la zona. De esta manera, el margen de preferencia del socio de integración es menor y la desviación es también probablemente menor, dependiendo de la elasticidad-precio de los productos. Cuando la creación de comercio predomina sobre la desviación, cabe suponer que aumenta el bienestar del país. Si, por el contrario, predominan los efectos de desviación, es probable que el país pierda.[11] Esto es lo tradicional en materia de estrategias de integración.

Un ejemplo extremo nos ayudará a comprender mejor todas estas situaciones. Un país con arancel cero sobre todos sus productos antes de la conformación de la zona de libre comercio no perdería absolutamente nada, ya que continuaría abasteciéndose con el proveedor de más bajo costo, en tanto que mejoraría su acceso al mercado del país con el cual se asocia. Pero si introducimos el tema de las normas de origen, un país con arancel cero sobre todos sus productos antes de la conformación de la zona de libre comercio podría verse obligado a cambiar la fuente donde adquiere sus insumos para beneficiarse del acceso al nuevo mercado.

Lo importante como conclusión es que las reglas de origen pueden extender la protección al país que produce los insumos en el mercado de su socio, al otorgarle preferencias en el bien final.

La posición de Estados Unidos durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica fue siempre la de mantener las reglas de origen más estrictas posible. Para Krueger (1993), es evidente que Estados Unidos intentaba proteger a los productores estadounidenses en el mercado mexicano, "exportando" la protección de su país aun siendo las tasas arancelarias mexicanas bajas.

Otro ángulo desde el cual se puede analizar este efecto económico de las reglas de origen es el siguiente: el empresario que pretende exportar dentro de la región acogido a una preferencia, en realidad la está compartiendo con su abastecedor de insumos dentro del mercado regional al que apunta. Este ángulo ha sido poco percibido en las negociaciones, pero tiene un profundo interés práctico. Veamos un ejemplo numérico.

Supongamos que el arancel de un producto AA en el país *XX* es de 15%, y utiliza un solo insumo *BB* que tiene un arancel de 7% . Supongamos que en el país *YY* ese insumo no se produce ni tiene arancel, y que participa en el costo total con un 50%. Al eliminarse el arancel del producto *AA*, el margen de preferencia del país *YY* en el país *XX* será de 15 puntos porcentuales. En cambio, al verse forzado a adquirir el insumo en el país *XX*, deberá pagar un sobreprecio de 7% (suponiendo que el arancel mide adecuadamente la protección nominal implícita en *XX*). El fabricante ubicado en *YY* tendrá que descontar de su preferencia (o posible sobreprecio) de 15 puntos porcentuales un costo adicional de 3.5 (50% x 7%). Por lo tanto su margen de preferencia será de 11.5 puntos porcentuales.

Evidentemente, ningún experto gubernamental podrá hilar tan fino en estos cálculos simplificados, cubriendo todos los productos. Es vital que el sector privado participe, aportando sus cálculos y calculistas, en la exploración de todos los posibles efectos de las reglas de origen.

[11] Podría haber ganancias de consumo tipo Meade si el efecto de abaratamiento de los precios a los consumidores superara el efecto de desviación de comercio.

VI

Una digresión final sobre el concepto de asimetría

El concepto de asimetría ha sido el más inasible de todos los que se han utilizado a la sombra de las negociaciones comerciales. Durante las negociaciones del TLCN esta palabra estuvo prohibida. La reflotó el Secretario de Comercio de México, Jaime Serra Puche, solamente cuando presentó los resultados, indicando que se había conseguido un tratamiento asimétrico a favor de México (Serra Puche, 1992).

En el Acta de Tuxtla Gutiérrez del 11 de enero de 1991, que sirvió de referencia para las negociaciones comerciales entre México y los países centroamericanos, se establece que "las negociaciones para la liberación comercial tomarán en cuenta las diferencias relativas existentes en los niveles de desarrollo económico de los países participantes" (anexo al Acta). El 31 de marzo de 1992 se firmó el Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial entre los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua. En sus considerandos también aparecen referencias a "sus niveles de desarrollo relativo".

Sin embargo, no se ha establecido una noción clara que sustente el concepto de asimetría. Si se compara la diferencia existente entre México y Estados Unidos en materia de población, producto nacional bruto, superficie y exportaciones, con la que se observa entre cada uno de los países centroamericanos y México y si éstos son indicadores de asimetría, queda claro que las distancias entre cada país centroamericano y México son mayores que las existentes entre México y Estados Unidos (gráfico 1).

Los cuatro indicadores de tamaño relativo señalados debieran pesar a la hora de las negociaciones. En general, los negociadores tienden a buscar la asimetría en los plazos de desgravación. Pero estos plazos son pasajeros y llevan a nivelar el terreno en algún momento en una barrera comercial igual a cero. Los diferentes plazos de adaptación pueden ser importantes, pero las reglas de origen quedan fijas y pueden determinar patrones menos eficientes de inversión en el futuro. Por ejemplo, la acumulación de países pequeños para los fines de las normas de origen puede alentar las inversiones regionales en los casos en que se requiera más de un salto arancelario para que el producto final califique. El ejemplo más típico es el del sector vestuario, donde se suele requerir, de acuerdo a las normas del TLCN, un triple salto a partir del hilo. Es difícil que un país pequeño tenga simultáneamente actividades desarrolladas de hilandería, de telas y de prendas de vestir. Por lo tanto, al negociar aisladamente con México, por ejemplo (sobre la base de las normas del TLCN), sólo podrá exportar prendas de vestir hacia ese país si está totalmente integrada la producción o si adquiere sus insumos en México. Sin embargo, de existir la posibilidad de acumulación regional, se fomentarían las inversiones centroamericanas en textiles e hilados.

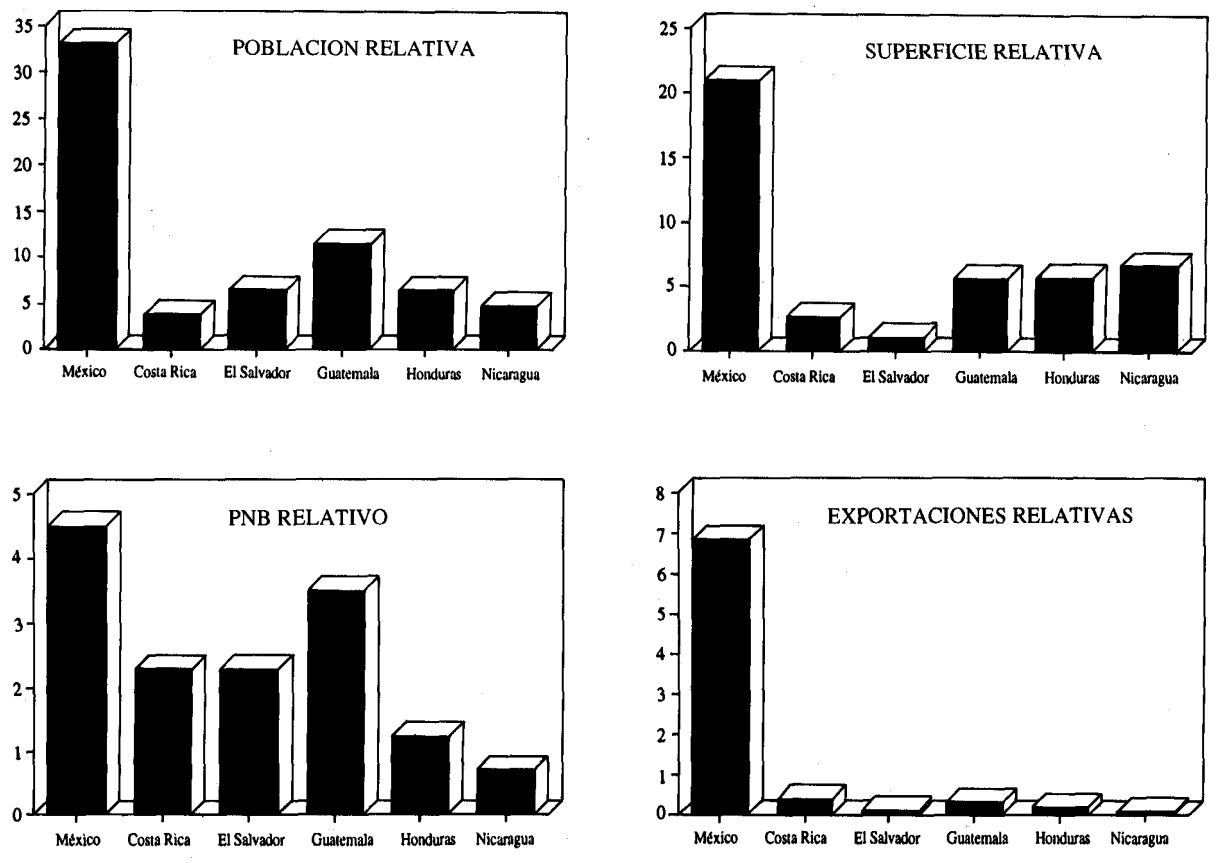
Los países que tengan la posibilidad material de negociar en bloque la integración tendrán siempre más posibilidades en este sentido. Hay una ganancia a largo plazo en esa posibilidad de acumulación, que de no ser resuelta en la organización de corto plazo causará un daño bastante grande a las economías más pequeñas.

En este artículo hemos podido apreciar que no solamente se están negociando reglas de origen basadas en distintas metodologías para medir la transformación sustancial (que asignan prioridades diferentes al salto arancelario, al tipo de salto, al valor agregado nacional, etc), sino que incluso cuando se concuerda en la metodología, la regla para cada producto se establece de manera dispar, dependiendo del tira y afloja entre los negociadores. Es como si tras ponerse difícilmente de acuerdo en usar la yarda o el metro para establecer el paso en un desfile organizado, luego se omitiera establecer criterios sobre la distancia entre las filas. El resultado sería catastrófico. Quizá hacia eso vamos.

Quien escribe estas líneas recuerda que se atribuye a Cocteau aquella famosa expresión de que "cuando los acontecimientos nos superan, finjamos ser sus organizadores". Si las negociaciones son individuales, cada país deberá tomar en cuenta lo que se ha negociado con anterioridad en materia de normas de origen, y así como deberá medir el impacto de las normas en lo que hace a la protección actual de su propia industria, deberá también evaluar su posible

GRÁFICO 1

Países centroamericanos y México: dimensiones relativas
(Porcentajes)[a]



Fuente: Datos del Banco Mundial.

[a] Las cifras de México como porcentaje de las de Estados Unidos, y las de cada país centroamericano como porcentaje de las de México.

efecto en la futura localización de las inversiones. Dada la infinita cantidad de situaciones que pueden darse, el sistema deberá funcionar sobre la base de ensayo y error. Pero a la vez deberá hacerse hincapié en la flexibilidad de los resultados y en la posibilidad de renegociar los compromisos de manera periódica.

VII

Conclusiones

Así como el tema de las barreras no arancelarias tuvo su auge en los años sesenta y setenta por constituir una alternativa neoproteccionista frente a la desgravación arancelaria bajo la égida del GATT, y así como la defensa frente a prácticas de *dumping* pasa al primer plano en etapas de apertura, las reglas de origen constituyen uno de los nuevos temas de la oleada de negociaciones comerciales que se han iniciado o profundizado en el continente americano desde fines de los años ochenta. Y se pueden transformar en un fac-

tor de profunda desorganización, no solamente de los mercados, sino también de los procesos de inversión.

Las reglas de origen han sido útiles a muchos países latinoamericanos para aprovechar las ventajas unilaterales otorgadas por países industrializados, como el Sistema Generalizado de Preferencias y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, y en menor grado para el cumplimiento de acuerdos de libre comercio regionales o similares. La proliferación de negociaciones a la luz del nuevo uso que se está dando a las normas de origen, negociaciones en las cuales participará inclusive Estados Unidos, obligará a reconsiderar todo el viejo esquema.

El manejo de las reglas de origen no puede verse aislado de otros elementos que apuntan a racionalizar la protección, como la cancelación de los procedimientos de reembolso en el año 2001 estipulada en diversos tratados en los que participan Estados Unidos o México, y que tenderán a hacer más homogéneas las barreras al acceso de los insumos intermedios.

Los esquemas de normas de origen negociados en lo nuevos tratados permiten extender de uno a otro país la protección en materia de insumos intermedios. Por lo tanto, las ventajas que pueden obtenerse de una zona de libre comercio no dependen ya tanto del propio sistema de protección de cada país (es decir, de que sus propios aranceles sean bajos), sino también de que las barreras de sus socios comerciales sean bajas. Por otra parte, quien gana el acceso al mercado de su socio deberá "compartir la preferencia" con quien se beneficia de la regla de origen en el otro país.

Mientras más pequeño sea el país que negocia, más atenazado quedará si acepta reglas de origen restrictivas. Más aún, el sistema de negociaciones "uno a uno" tiene el inmenso defecto de impedir la acumulación en las reglas de origen. Esto desalienta las inversiones privadas, cuyo fomento es precisamente uno de los objetivos de cada tratado. Frente a esta situación se han levantado voces que claman por una negociación conjunta, a nivel latinoamericano, de las reglas de origen. Llegar a la precisión individual de las normas no parece una meta factible en las condiciones actuales. En cuanto a las reglas generales, es difícil que se avance más allá de lo acordado en la Ronda Uruguay, lo que tampoco dice mucho. Sería más importante trabajar sobre un concepto de asimetría que permitiera comprender que más allá de un problema de niveles de desarrollo (con el que siempre se ha manejado ese concepto), está también el del tamaño relativo de los países, que se manifiesta en profundas diferencias en la articulación de los eslabonamientos productivos. Avanzar en este tema es vital si lo que se desea es fomentar las inversiones privadas.

Bibliografía

Comisión de Comercio Internacional (1994): Mexico's maquiladoras will be transformed by NAFTA, *International Economic Review,* Philadelphia, Economics Department, University of Pennsylvania/Osaka University Institute of Social and Economic Research Association.

Gitli, Eduardo (1994): *La rama textil-vestuario en la Ronda Uruguay, el TLC de Norteamérica y la paridad para la Cuenca del Caribe,* Managua, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/ASDI/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Krueger, Anne O. (1993): *Free Trade Agreements as Protectionists Devices: Rules of Origin,* NBER Working Paper, N° 4352, Cambridge, Ma, National Bureau of Economic Research, Inc. (NBER).

Morici, Peter (1991): Rules of origin in a North American trade accord, Toronto, Canadá University of Toronto, *mimeo.*

SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) (s/f): *Reglas de origen. Monografía,* Tratado de Comercio de América del Norte, N° 1.

SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1993): *Normas de origen: Análisis económico y propuestas de acción multilateral,* Caracas.

Serra Puche, Jaime (1992): Conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, texto de la presentación ante la Cámara de Senadores de México, *mimeo.*

ANEXO 1

Resultado de la negociación de libre comercio entre México y Estados Unidos sobre acceso para productos mexicanos: Pantalones de mezclilla *(denim)*

Clasificación arancelaria a nivel de ítem	6203.42.20 6203.42.40B 6204.62.20 6204.62.40B
Regla de origen	"Un cambio a la subpartida 6203.41 a 6203.49 [de varones] o a la subpartida 6204.61 a 6204.69 [de mujeres] de cualquier otro capítulo, excepto de la partida: 51.06 a 51.13 Hilados y tejidos de pelo y lana. 52.04 a 52.12 Hilados y tejidos de algodón. 53.07 a 53.08 Hilados de yute y fibras vegetales. 53.10 a 53.11 Tejidos de lo anterior. Capítulo 54 Hilados y tejidos sintéticos o artificiales. 55.08 a 55.16 Hilados y tejidos de fibras discontinuas. 58.01 a 58.02 Terciopelo, felpa y con bucles. 60.01 a 60.02 Otros tejidos. "Siempre y cuando el bien esté tanto cortado como cosido o de otra manera ensamblado en territorio de una o más de las partes". *Significado:* Para que un pantalón sea originario, desde el hilado en adelante deben ser también originarios. Por ejemplo, esto se complementa con las normas de origen de los tejidos de algodón 52.08 a 52.12, en las cuales se establece que el hilado 52.05 a 52.06 debe ser originario. A su vez, en las normas del hilado se establece que el algodón debe ser originario. *Nota:* Los tejidos de seda capítulo 50 o de lino 53.09, pueden ser importados.

Eliminación de aranceles para productos originarios:	Producto	Arancel base %	Tipo de desgravación
6203.42.20	Overoles (varones)	11	A (inmediata)
6203.42.40.10	Otros *denim* (varones)	17.7	B6 (5 años)
6204.62.20	Overoles (mujeres)	9.5	A (inmediata)
6204.62.40.10	otros *denim* (mujeres)	17.7	B6 (5 años)

Cuotas y restricciones	Los artículos originarios no están sujetos a cuota. La restricción existente para no originarios (consulta a nivel de 650 000 docenas) se eliminará el 1° de enero de 2001. Los productos que estaban en el Régimen Especial quedan sin cuota. Se expande la definición de maquilado a blanqueado, teñido y lavado. Los productos de maquilado quedan exentos de cuota.
Arancel especial para productos no originarios (cortados y cosidos en la región)	El apéndice 6 establece como excepciones todos los productos que contengan mezclilla azul *(blue denim)*. De esta manera no existe régimen preferencial en este caso.

Fuente: Gitli, 1994.

Globalización y *reestructuración energética* en América Latina

Fernando Sánchez Albavera

Asesor regional en minería y energía, División de Medio Ambiente y Recursos Naturales, CEPAL.

En este artículo se analizan las principales manifestaciones del proceso de globalización y sus repercusiones en la reestructuración de los mercados energéticos. Se señala que las reformas que vienen emprendiendo los países de la región coinciden con la vigencia de un paradigma económico de proyecciones mundiales que asigna gran prioridad a la apertura y/o privatización de los servicios públicos, lo que impulsaría nuevos esquemas de ahorro-inversión basados en la mayor estabilidad relativa de las rentas energéticas. La introducción de la competencia, cuando las características y dimensión de los mercados lo permiten; la regulación de los monopolios naturales; la presencia de empresas privadas y de inversionistas institucionales y el predominio del criterio de negocio rentable sobre la visión convencional de servicio público, propenderían a incrementar la formación, reproducción y diversificación de capitales, imprimiendo dinamismo a los mercados financieros y abriendo nuevas posibilidades para captar recursos del exterior. La reestructuración de los mercados de la energía favorecería el crecimiento, al abrir nuevas opciones de financiamiento y posibilitar una mayor movilidad de las rentas, replanteando por lo tanto, el impacto macroeconómico del sector energético.

I

Introducción

Los cambios tecnológicos experimentados en los últimos decenios (transporte, informática, telecomunicaciones, etc.) han generado profundas transformaciones en la economía mundial que se han traducido, entre otras manifestaciones, en una creciente articulación de los mercados nacionales y, por ende, en una estrecha relación entre los fenómenos comerciales y financieros, de tal forma que los factores impulsores o recesivos alcanzan una difusión cada vez más acelerada.

Lo anterior ha venido determinando una creciente interdependencia en la formulación de las políticas económicas y una ingerencia cada vez mayor de los intereses privados, considerando que las transacciones intraconglomerados alcanzan una proporción del intercambio mundial cuya importancia va en continuo aumento.

La internacionalización no es, por cierto, un fenómeno reciente ni tampoco lo es la influencia cada vez mayor que ejercen las consideraciones transnacionales en las decisiones empresariales.

Lo novedoso, en los últimos decenios, es que las eventuales divergencias entre los intereses estatales y las decisiones empresariales de dimensión transnacional han tendido a reducirse en la medida en que se iba consolidando un paradigma económico de vigencia y proyecciones mundiales Este paradigma, sustentado en el predominio de las fuerzas del mercado con un marcado protagonismo del sector privado, ha puesto en tela de juicio el esquema convencional de las relaciones internacionales que privilegiaba el interés de los Estados.

En este proceso no han dejado de estar presentes, obviamente, diversas modalidades de acción y reacción que permitirían descubrir la naturaleza relativa del mismo. Esta creciente interacción de los mercados con signos de conflicto y cooperación entre los Estados y las empresas es lo que denominamos *globalización.* El concepto está en pleno desarrollo y el fenómeno no se ha analizado suficientemente en lo que respecta al interés de los países en desarrollo. Es probable que muchas de las reivindicaciones que estuvieron en la agenda de las relaciones Norte-Sur no tengan cabida en los nuevos tiempos de la globalización.

II

Los nuevos tiempos

El "efecto demostración" es uno de los impulsores más dinámicos de la globalización en la medida en que los consumidores tienden siempre a buscar la mejor forma de satisfacer sus necesidades. Así, los estilos de vida responderán, cada vez más, a patrones internacionales, lo que será siempre más notorio en los estratos sociales de mayor ingreso.

Por otro lado, la globalización promueve también una cierta uniformidad ideológica en el ejercicio de la ciudadanía y en la formulación de las políticas públicas pese a que las realidades de las naciones y las formas de articulación entre éstas son cada vez más heterogéneas.

Se diría que se está propiciando una suerte de sinergia económica, basada en una aparente asociación de intereses, que reducirá los espacios para legitimar las reivindicaciones que se fundamentan en la desigualdad de las naciones.

Los Estados de los países desarrollados seguirán, sin duda, influyendo en el curso de las negociaciones internacionales, a diferencia de los Estados de los países en desarrollo que podrían cumplir un papel muy pasivo si extreman su carácter subsidiario.

En este contexto, el desempeño de los Estados tenderá a ser cualitativamente diferente. En los países desarrollados la gestión pública adquirirá seguramente una dimensión más transnacional, posibilitando un me-

□ Este trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto OLADE/CEPAL/GTZ sobre Energía y Desarrollo en América Latina y el Caribe.

jor encuentro entre "lo público" y "lo privado". En cambio, en los países en desarrollo, los Estados propenderían a reflejar más el interés de "lo privado". Este tendrá a su vez un fuerte condicionamiento externo derivado del dinamismo que adquirirá la inversión extranjera mientras que el progreso técnico hará cada vez más difícil el control de las operaciones privadas.

Las estrategias empresariales se definirán en la perspectiva de un "mercado mundo" que implicará una compleja interconexión de ventajas competitivas. El "cómo hacer" y los mecanismos para difundir los conocimientos serán cada vez más "transables" pero dichas ventajas serán sometidas a una constante interpelación por las empresas que lideren el cambio tecnológico, cuestionándose recurrentemente la vida útil y la sustentabilidad ambiental de los procesos de explotación.

La internacionalización de las cuestiones ambientales será cada vez más evidente así como la aplicación de sanciones, de diversa índole, cuando se perjudique el patrimonio natural.[1] Sin embargo, el progreso técnico y los desafíos de la competitividad generan un proceso contradictorio. Por un lado, los cambios tecnológicos propician el uso eficiente de la energía pero de otro, muchas industrias se desplazan hacia países con mayores disponibilidades y menores restricciones ambientales lo que eleva su intensidad energética.

Las menores ventajas de algunos espacios nacionales se superarán al eliminarse las barreras de acceso a la explotación del patrimonio y los recursos naturales de los espacios mejor dotados. No obstante, debido al progreso técnico las ventajas naturales tendrán un carácter más relativo que absoluto, como resultado de la extremada movilidad de la asignación de recursos.

El impresionante crecimiento de las transacciones financieras internacionales da cuenta de este fenómeno. Asi por ejemplo, entre comienzos de los años setenta y fines de los ochenta, la participación del mercado bancario en el producto mundial se elevó de 6% a 28%. A su vez, este mercado que equivalía a poco menos de la mitad del comercio mundial al iniciarse el período, al término de él lo superaba en 37 por ciento (Agosín y Tussie, 1993).

Esta mayor movilidad se ve facilitada por la armonización del tratamiento a la inversión extranjera. La mayoría de los países ofrece un entorno más atractivo *vis-à-vis* las mayores alternativas que tienen las empresas para decidir sus inversiones.

Se observa, por ejemplo, una tendencia a definir sistemas tributarios neutrales, uniformar las tasas del impuesto a la renta, fijar los impuestos en función de los resultados del ejercicio económico, garantizar la libre remesa de utilidades, eliminar las restricciones cambiarias y crediticias, y en general, a no aplicar discriminatoriamente los instrumentos de la política económica.

En la explotación de recursos naturales, como los hidrocarburos, las modalidades de relación entre las empresas y los Estados nacionales tienden a ser cada vez más uniformes y el uso del arbitraje o de instancias supranacionales para la solución de conflictos es cada vez más frecuente.

Por otro lado, un volumen cada vez mayor de las transacciones comerciales corresponde a pautas que no se definen teniendo en cuenta consideraciones nacionales. Asimismo, una proporción importante de éstas se ha "desmaterializado", correspondiendo a operaciones especulativas en que el beneficio lo determinan los márgenes de compra-venta. En este caso los resultados dependen más de los factores cíclicos y de la interconexión de los mercados que del contenido físico que respalda las operaciones.

El cambio tecnológico acelerado estimula la integración de las economías nacionales. La "revolución" de las comunicaciones y de las expectativas ha reducido la distancia entre los mercados nacionales mientras que las tecnologías de información permiten organizar y administrar con mayor eficiencia la producción de bienes y servicios a escala mundial.

A raíz de estos cambios se está ampliando la esfera de influencia de las empresas para localizar y diversificar la producción. Ya se puede esperar una competencia sin precedentes en la economía mundial en la que, por ejemplo, el uso eficiente de la energía es un factor muy relevante.

La globalización se sustenta por lo tanto en la mayor movilidad de los agentes empresariales y se ve favorecida por la menor regulación y/o desregulación del comercio internacional, los movimientos interbancarios y la inversión extranjera, acorde con el nuevo paradigma económico de vigencia y proyecciones mundiales.

Este paradigma privilegia un renovado estilo de crecimiento "hacia afuera" que en algunos países de América Latina coincidirá con una pesada heterogeneidad estructural interna.

[1] Se está construyendo un nuevo orden ambiental. Actualmente tienen vigencia 127 acuerdos multilaterales, 17 de los cuales contienen disposiciones comerciales. A éstos deben añadirse las 211 notificaciones ligadas al acuerdo sobre obstáculos al comercio, de la Ronda de Tokio, que norman la protección del medio ambiente y que inciden en el manejo de los recursos energéticos.

III

Energía y globalización

El proceso de globalización está poniendo en tela de juicio algunos aspectos que marcaron las negociaciones en materia de energía tanto en los foros internacionales como entre el Estado y las empresas.

Según el nuevo paradigma económico el patrimonio y los recursos naturales son de libre disponibilidad, bajo el predominio de las reglas del mercado. Esta circunstancia no debería afectar el ejercicio de la soberanía nacional pero tenderá a reducir la participación del Estado en la explotación de las fuentes energéticas.

La idea de que la energía tiene carácter estratégico y que por lo tanto debería estar en manos del Estado, es cada vez menos compartida. La privatización de la electricidad tiene prioridad en la agenda de la mayoría de los países de la región y cada vez son más fuertes las presiones para privatizar la industria petrolera.

La mayor parte de los países de la región ha suprimido las barreras de acceso para la utilización de las fuentes de energía pues se considera que el predominio público fue la causa, en muchos casos, del desfinanciamiento de ese sector.

Estos problemas se agudizaron cuando estalló la crisis de la deuda externa que afectó la disponibilidad de crédito, tanto de la banca privada como de los proveedores privados, a lo que se sumó después la contracción de las fuentes multilaterales y de agencias oficiales.

En la actualidad existe consenso sobre la necesidad de incrementar la inversión extranjera para poner en explotación nuevos recursos, ampliar y modernizar las explotaciones existentes, generar divisas que permitan atender los compromisos de la deuda y en general, para absorber los frutos del progreso técnico.

La década de 1990 inaugura una nueva etapa de promoción de la inversión privada que favorecerá la venta total o parcial de las empresas energéticas y/o la concertación de alianzas estratégicas dentro de una nueva convivencia con las empresas transnacionales.

Poco a poco se irán dando las condiciones para que el capital privado retome el protagonismo que tuvo en la primera mitad de este siglo. Sin embargo, a raíz de ello resurgirá la discusión, que fue superada cuando se estatizó la actividad energética, sobre el control de la renta y en general, la distribución de los beneficios, temas que siempre fueron conflictivos.

En el nuevo paradigma, la energía no debería tener un tratamiento discriminatorio. En este sentido, la aplicación neutral de los instrumentos económicos y las políticas de liberalización comercial y financiera significarán un cambio sustantivo en la captación de las rentas energéticas.[2] Asimismo, estas políticas facilitarán la aplicación de precios de transferencia debido a la gran proporción de transacciones intrafirma que se observa en el comercio internacional.[3]

Por otra parte, los criterios de distribución de los beneficios en la industria petrolera tienden a uniformizarse lo que está determinando la internacionalización de las pautas de contratación entre los Estados y las empresas.

Así, por ejemplo, se está retomando el régimen de concesiones que se creía superado. Su generalización significará un cambio muy importante en las políticas públicas que se aplicaron en decenios anteriores. Estas partían de la base de que el petróleo extraído era de propiedad del Estado, lo que permitió suscribir contratos en que las empresas privadas asumían el riesgo de la exploración y explotación a cambio de una retribución por el servicio prestado (pago en especie o con tarifa).

Bajo el regimen de concesiones, en cambio, el producto pasa a ser de propiedad del operador petrolero. De este modo se reduce la participación del Estado en las operaciones de comercio exterior y se limitarán los márgenes de maniobra para actuar concertadamente en el mercado internacional.

En la perspectiva de la globalización no está en entredicho la institucionalidad de los mercados mundiales, asunto que concentró la atención de los países exportadores de petróleo, a partir de los años setenta.

[2] Los principales mecanismos utilizados para captar la renta energética fueron: fijación de cánones y/o regalías; elevación de la renta imponible; aplicación de tributos a las ventas y a las ganancias excepcionales de mercado; aranceles proteccionistas; control de las remesas de utilidades; tipos de cambio discriminatorios; control del comercio exterior, entre otros.

[3] Según cifras para mediados de los años ochenta, 23% y 24%, respectivamente, de las exportaciones e importaciones de petróleo en los Estados Unidos se realizaban mediante transacciones intrafirma (CET, 1989).

Las posiciones de "suma cero" no tendrán cabida en una economía mundial cada vez más interdependiente en la medida que encierran un carácter confrontacional: lo que es bueno para unos es malo para otros. Es decir, unos ganan y otros pierden. Si se presentaran circunstancias excepcionales que indujeran a intervenir en el mercado, las decisiones se inclinarían por posiciones que buscaran el equilibrio entre los intereses de productores y consumidores (MINIMAX)

Estos aspectos tienen relación con la formación de los precios. En este sentido, las acciones concertadas o unilaterales para influir en el mercado se consideran contrarias a los principios de libre comercio que fundamentan la globalización. [4]

En suma, bajo el nuevo paradigma es posible proyectar una menor intervención del Estado y un mayor protagonismo privado. Para ello habrá que introducir una serie de reformas económicas que incidirán en la organización de los mercados energéticos en el marco de una relocalización de la producción que otorgará a la energía un papel trascendental en la formación de las ventajas competitivas.

De otro lado, la discusión sobre la institucionalidad de los mercados mundiales irá cediendo posiciones en favor de negociaciones que den mayor énfasis a la protección ambiental, al uso eficiente y a la promoción de fuentes energéticas nuevas y renovables y al manejo integral del patrimonio natural.

En esta línea se ubican las negociaciones en curso dentro de una gama cada vez más significativa de tratados internacionales (Convención de Viena, Protocolo de Montreal, Convenio de Cambio Climático y Programa 21 de Río de Janeiro), a los que se han sumado el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad y el Plan de Acción aprobados en la reciente Cumbre de las Américas.[5] Allí se acordaron líneas de cooperación que insisten en la globalización de las cuestiones energéticas, en consonancia con el paradigma económico de los nuevos tiempos.

IV

Reformas económicas y energía

Las reformas económicas emprendidas por los países de América Latina si bien surgieron de una reacción interna frente a la espiral inflacionaria, los desajustes fiscales y el lento ritmo de crecimiento del decenio de 1980, su orientación está fuertemente condicionada por factores externos. Estas reformas otorgan un papel preponderante al mercado como instancia de articulación de un complejo juego de intereses entre "lo público" y " lo privado".

Con esas reformas se busca establecer reglas del juego muy diferentes a las que se concibieron para el Estado desarrollista de las décadas pasadas. Este definía un cierto estilo de crecimiento y redistribución, otorgando especial importancia a la captación de rentas vinculadas a la explotación de los recursos naturales, interviniendo en la asignación de los recursos e influyendo en el comportamiento de los agentes empresariales. "Lo privado" debía subordinarse a "lo público" que, supuestamente, era concordante con el bienestar general.

No es nuestro propósito explicar lo que determinó finalmente la crisis del Estado desarrollista. Si bien éste estimuló la expansión del mercado interno y la industrialización e incrementó la cobertura de los servicios públicos no logró constituir un esquema de ahorro-inversión sostenido. En este resultado incidieron, sin duda, la mecánica interna de transferencia de rentas, el impacto del endeudamiento externo, las fluctuaciones de los mercados internacionales y, en general, los cambios que experimentó la economía mundial.

Las reformas más recientes se orientan a reducir el espacio de "lo público". Se observa una manifiesta intención de generalizar el principio de subsidiariedad del Estado, liberalizando los mercados de bienes y servicios, otorgando una importante dósis de neu-

[4] El problema del nivel y la estabilidad de los precios del petróleo continúa siendo motivo de preocupación. Al concluir, por ejemplo, la década de 1980 el índice de los precios reales del petróleo y sus derivados cayó en 51% con respecto al nivel en que se encontraba a inicios del decenio.

[5] La Cumbre de las Américas se realizó en Miami entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994.

tralidad al manejo de la política económica y cuestionando la discriminación entre los sectores productivos o por el origen del capital.

Por su parte, las empresas deben concentrarse en desarrollar sus ventajas competitivas y el Estado debe intervenir sólo para garantizar la libre competencia y un entorno económico, social y político estable que dé confianza, estimule la inversión y promueva una mayor difusión e incorporación del progreso técnico.

Estas reformas incidirán decisivamente en el comportamiento del sector de la energía aunque su aplicación y sus efectos específicos dependerán de las particularidades de cada país.

En este contexto, se pretende reducir progresivamente el impacto del sector en las finanzas públicas, aunque en muchos países de la región los impuestos que gravan los bienes energéticos tienen todavía una participación muy significativa en la recaudación tributaria.

Por otro lado, se persigue introducir la competencia en los mercados energéticos, favoreciendo la liberalización del comercio de los bienes transables y regulando los monopolios naturales, a la vez que se propicia la privatización de empresas públicas y una mayor participación de las actividades energéticas en el mercado de capitales.

V

Reestructuración de los mercados energéticos

En la reestructuración de los mercados energéticos influyen más los principios del nuevo paradigma económico que aquéllos propios de la gestión energética por cuanto ésta cumple un papel muy importante en la reorientación de las políticas fiscales y en la renovación de los esquemas de ahorro-inversión. De allí que no se descarte la posibilidad de que en estas transacciones surjan algunas divergencias en lo que respecta al uso sustentable de las fuentes energéticas.

La vigencia del mercado puede contribuir favorablemente en esta dirección pero no agotaría la gama de alternativas para proteger el medio ambiente o para propiciar el uso eficiente de la energía.

El debate más reciente ha puesto de manifiesto la complejidad del proceso de reestructuración de los mercados energéticos. Esta depende de la disponibilidad de recursos; de la naturaleza transable o nó de los bienes y del tipo de canales que vinculan a ofertantes y demandantes; del tamaño de los mercados y del grado de apertura externa de las economías; y en general, de la significación macroeconómica que adquiere el manejo de las rentas energéticas (OLADE,1992)

1. La electricidad

La infraestructura en el sector de la electricidad (generación, transmisión y distribución) requiere una elevada intensidad de capital; los períodos de recuperación de las inversiones son de largo plazo y los usuarios se abastecen a traves de canales univiales. Los costos son irreversibles en las fases de transmisión y distribución, que requieren economías de escala, aunque éstas podrían ser imprescindibles también en la generación si las escalas óptimas no son compatibles con la dimensión del mercado.

La generación de electricidad debería corresponder a un mercado competitivo pero si la producción óptima supera la demanda, el monopolio garantizaría el abastecimiento a menores costos. En este caso estaríamos frente a un "monopolio natural" que a su vez tipifica las actividades de transmisión y distribución.

En la mayoría de los países de la región, el suministro de electricidad se concibió siempre como un servicio público lo que, en algunos casos, justificó que se impusieran barreras al ingreso de capitales privados y se constituyeran monopolios estatales con un fuerte grado de integración vertical.

De allí que el debate regional esté marcado por un fuerte sesgo ideológico que destaca la "inevitable" ineficiencia del Estado-empresario, prevaleciendo la idea de la privatización, a veces muy influída por razones de índole fiscal. La ideologización del debate radica pues, en ligar la necesidad de reestructurar los mercados a un imprescindible cambio de las formas de propiedad.

Existe consenso en la conveniencia de eliminar el monopolio en la generación de electricidad si el tamaño del mercado permite la competencia, lo que no es posible en las fases de trasmisión y distribución.

En ese caso deberían regir precios de mercado

en las transacciones de las empresas generadoras, libre acceso y regulación de los peajes en la transmisión y fijación de tarifas en la distribución incluido también un esquema de libre negociación entre las empresas generadoras y los grandes consumidores.

La reforma pionera de Chile en el ámbito de la electricidad y las más recientes de Argentina y Perú se proponen superar la integración vertical. Se considera que la presencia de los mismos actores en varias fases de la industria distorsionaría la libre competencia en la generación a la vez que obstaculizaría la regulación de la transmisión y la distribución.

Sin embargo, con la reforma chilena, no se superó el problema de las relaciones intrafirma, originándose algunos conflictos entre las empresas y algunos cuestionamientos que han puesto en duda la vigencia efectiva de condiciones competitivas.[6] La reforma peruana precisó, por eso, que la generación, transmisión y distribución no pueden efectuarse simultáneamente por un mismo titular.[7]

En México, con motivo de la suscripción del NAFTA, se eliminaron las barreras de acceso a la generación, pero la energía debe venderse a la Comisión Federal de Electricidad que opera como una empresa pública integrada verticalmente.[8]

Un objetivo que empieza a generalizarse en los nuevos marcos regulatorios es evitar las diversas modalidades de concentración cuando en la reestructuración de los mercados prevalece el protagonismo privado. De allí la importancia también de constituir entes encargados de verificar las condiciones de competencia (comisiones antimonopolio, por ejemplo).

Por esta razón, existe consenso en que el Estado debe intervenir para corregir las imperfecciones del mercado, regulando las tarifas cuando su nivel y características no permitan un suministro competitivo.

Se insiste en la eliminación de las barreras de entrada y en la presencia del mayor número de empresas independientes en la generación y en que los operadores de los sistemas de transmisión tengan autonomía frente a éstos, a fin de evitar prácticas discriminatorias que afecten la libre competencia[9]

Cada vez gana mayor aceptación la idea de que el marco regulatorio debe ser lo menos discrecional posible y debe concebirse independientemente de si se mantiene o nó el predominio de las empresas estatales. Se trata de corregir, en este sentido, las disposiciones que convertían a estas empresas en juez y parte al otorgarles funciones regulatorias.

La polémica respecto de la aparente dicotomía entre los enfoques empresarial y de servicio público no ha concluido aún. Se acepta que el primero es indispensable para garantizar la eficiencia aunque se destacan también las contradicciones que podrían surgir desde el punto de vista de la equidad y la sustentabilidad ambiental. Sin embargo, se reconoce que el enfoque exclusivo de servicio público contribuyó a desfinanciar a las empresas, creando problemas fiscales y aumentando el endeudamiento externo.

No cabe duda que la menor disponibilidad de fuentes de financiamiento externo, la saturación de la capacidad de endeudamiento y las limitaciones fiscales obligan a privilegiar criterios de gestión centrados en la rentabilidad del capital invertido. Pero, debe advertirse que este enfoque debería tener vigencia, al margen de la naturaleza pública y/o privada de las empresas.

La preferencia por el enfoque empresarial no significa que se desatiendan los objetivos sociales. Los subsidios, si fueran necesarios, deberían ser lo más directos que las circunstancias exijan por cuanto se sabe por experiencia que la manipulación de los precios y tarifas es un medio muy limitado de redistribución del ingreso.

2. El gas natural

El mercado de gas natural se desarrolló en los países productores (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Venezuela), en función de la demanda interna y con un papel protagónico del Estado. Existe sin embargo, un gran potencial para la integración

[6] Los conflictos se han presentado sobre todo en el Sistema Interconectado Central(SIC),dominado sólo por dos empresas privadas.ENDESA y sus filiales controlan el 61% de la potencia instalada y Chilgener el 16%.Colbun, mayoritariamente del Estado, controla un 11% y el saldo corresponde a otros generadores privados. ENDESA controla además, la transmisión a traves de su filial Transelec. ENERSIS, a su vez, es dueña de la mayor distribuidora (Chilectra Metropolitana) y uno de los principales accionistas de ENDESA. (Tohá (cons.), 1995 y Blanlot, 1993).

[7] Ley de Concesiones Eléctricas. Decreto Ley 25844, Art. 122.

[8] El Gobierno de México interpretó la norma constitucional que impedía el acceso privado a la electricidad por tratarse de un servicio público, no considerando como tal la generación para la venta a la Comisión Federal de Electricidad, la autogeneración, la cogeneración, y la pequeña producción, así como la exportación en zonas de frontera.

[9] En Chile, por ejemplo, una parte importante de los derechos de agua está en poder de ENDESA, lo que a juicio de algunos analistas constituye una significativa barrera de entrada que afecta la competitividad en la generación (Tohá (cons.), 1995, y Lorenzini (cons.), 1995).

gasífera que plantea un desafío interesante para los marcos regulatorios.[10]

Este mercado es parecido al de electricidad. Es factible la competencia en la producción pero la transmisión y distribución corresponden a monopolios naturales. Los productores pueden operar sus propios gasoductos pero es fundamental que exista libre acceso al transporte para garantizar el desarrollo del recurso.

Argentina ha sido pionera en la reestructuración de este mercado, disponiendo además la privatización de Gas del Estado. El Ente Regulador de Gas fija los peajes y las tarifas de distribución y hay libre acceso a las redes de transporte y distribución. La producción es libre al igual que la importación mientras que la exportación debe ser autorizada.

3. El petróleo

Este mercado se abastece mediante canales multiviales. Se trata de un bien transable, sujeto a pautas de contratación y a cotizaciones aceptadas internacionalmente, que facilitan la liberalización de los mercados ya que existe competencia de bienes similares. No obstante, podrían existir monopolios naturales, dependiendo del tamaño y de las características de los mercados internos.

En América Latina predomina el monopolio con elevada integración vertical coincidente con la estructura empresarial que prevalece a nivel mundial. Además, cerca del 80% de la explotación regional está directa o indirectamente en manos de empresas del Estado.

En el debate sobre la liberalización de los mercados del petróleo se observan posiciones contrapuestas y el consenso se torna complejo. En los países importadores es más fácil lograr acuerdo para liberalizar los mercados aunque existen posiciones que aluden al carácter estratégico del abastecimiento.

Este se fundamenta señalando que se trata de una fuente de uso difundido que incide en múltiples usuarios, afectando el desempeño global de las economías. El mismo argumento se esgrime también para los países productores y exportadores de petróleo al considerar el control de la renta como inherente a la soberanía nacional.

Sin embargo, se sostiene que un nacionalismo acentuado desfavorece el aprovechamiento de las potencialidades al limitar la inversión privada en una actividad en que los riesgos de la exploración son muy elevados. Asimismo, se señalan como factores adversos la ingerencia política, las ineficiencias inherentes al Estado-empresario y la manipulación de los precios internos que afecta la capacidad financiera de las empresas petroleras.

Quienes abogan por la presencia predominante del Estado reconocen estos problemas. Así, se propone una menor ingerencia de las políticas macroeconómicas (manejo de precios para controlar las presiones inflacionarias por ejemplo), la creación de alianzas estratégicas para ampliar la exploración y la explotación, la captación de nuevas tecnologías y la agilización de las operaciones internacionales; también se propone dar mayor autonomía a las empresas públicas en el uso de la renta petrolera.

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú poseen régimenes que permiten la contratación con empresarios operadores privados. En Brasil y México, PETROBRAS y PEMEX, respectivamente, pueden asociarse con empresas privadas, mientras que en Venezuela el Congreso de la República aprobó recientemente convenios de asociación estratégica, sin mayoría del Estado, con tres consorcios privados.[11]

Hasta el momento, de entre los países productores de petróleo, sólo Argentina ha privatizado la mayor parte del capital de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Bolivia, Ecuador y Perú aunque ya han decidido privatizar sus empresas todavía no lo han hecho.

En Brasil, México y Venezuela se mantendrá seguramente el protagonismo del Estado. En el resto de los países es posible que predomine un régimen de contratación que estimule una mayor participación del capital privado en la exploración y explotación petroleras, libre acceso a las redes de transporte y competencia en la refinación. Todo ello en el marco de un comercio, interno y externo, sin restricciones y con regulación basada en los precios internacionales.

[10] Las principales transacciones regionales se dieron entre Argentina y Bolivia. Existen proyectos que permitirían la interconexión entre Argentina y Chile; Brasil y Uruguay; y entre Bolivia, Brasil y Chile. Asimismo, es posible la integración entre Colombia y Venezuela y entre Perú y Brasil.

[11] La ley petrolera, de agosto de 1975, reservó para el Estado la industria y el comercio de hidrocarburos pero permitía la asociación con empresas privadas bajo control del Estado (Art.5). El Congreso de la República interpretó que control no significaba mayoría del capital, lo que permitió que en 1993, subsidiarias de Petroleos de Venezuela (PDVSA) suscribieran tres contratos: Maraven con Conoco; Maraven con Total, Itochu y Marubeni; y Lagoven con Exxon, Shell y Mitsubishi.

VI

El Estado y la regulación

Existe consenso en que el Estado debe cumplir un papel activo en la regulación de la actividad energética. Se concuerda en que ni el liberalismo ni el estatismo absolutos son garantía de eficiencia y que la mejor opción se encontraría en un punto intermedio. Pero está en discusión el tipo de intervención, considerándose que debería apoyarse en organismos autónomos y con elevada capacidad técnica.

La regulación es indispensable, al margen de las decisiones que se adopten sobre la propiedad de las empresas. Sería muy dificil atraer capitales privados y garantizar la eficiencia si no existen reglas del juego transparentes. Además, el fuerte grado de cautividad existente en los mercados energéticos, hace imprescindible la regulación para proteger a los usuarios, en la medida en que los costos de la energía pueden afectar la competitividad de otras actividades. Asimismo, una opción por la subsidiariedad extrema perjudicaría la sustentabilidad ambiental y la equidad.

De la experiencia regional se desprenden algunas lecciones que deberían considerar los países de la región. En este sentido, la regulación basada en los costos más un margen de ganancia (costo-plus) puede proteger ineficiencias ya que siempre existe margen para manipularlos. Una mejor alternativa sería comparar el desempeño con el de empresas modelo. De otro lado, los factores de ajuste deberían definirse de antemano para evitar las negociaciones constantes que restarían confiabilidad.

En cualquier caso, la regulación sólo tiene sentido si es motivadora de eficiencia lo que induce a descartar los mecanismos discrecionales o arbitrarios.

Es necesario garantizar la estabilidad de las políticas energéticas y precisar claramente la asignación de responsabilidades entre los sectores público y privado, combinando un acertado manejo macroeconómico con políticas sectoriales de largo plazo y permitiendo, además, que la cuestión fiscal sea menos dependiente del sector energético.

Resulta importante apoyar esquemas de concertación que propicien el uso eficiente de la energía, que operen tanto sobre la oferta como la demanda. De ese modo se contribuiría a que los balances energéticos sean compatibles con la potencialidad y la sustentabilidad del patrimonio natural.

Las políticas energéticas deberían propiciar también una mejor articulación de los mercados internos lo que repercutiría favorablemente en la equidad.

Las opciones de política energética con fines de equidad superan el simple manejo tarifario. Estas deberían incidir no sólo en ampliar la cobertura sino también, en adecuar la oferta, sin olvidar el uso eficiente de la energía dentro de los programas sociales (Maldonado y Márquez (cons.), 1994)

Estas opciones exceden, por cierto, los mecanismos del mercado y reclaman la intervención del Estado.

VII

La energía y la formación de capital

Lo novedoso de la restructuración energética radica en el impacto que tendría sobre los esquemas de ahorro-inversión. Los mercados de capitales pueden ampliarse en la medida en que las privatizaciones y las nuevas inversiones supongan la constitución de sociedades abiertas, garantizando también, una mayor presencia de inversionistas institucionales, como las administradoras de fondos de pensiones (AFPs). En este sentido, la reestructuración debería transformar significativamente los patrones de financiamiento del sector energético.

La eliminación de las distorsiones que afectaron los márgenes de rentabilidad debería aumentar la disponibilidad de recursos, considerando que la contri-

bución de los fondos propios fue reducida debido, entre otras razones, al manejo inadecuado de los precios y tarifas.[12]

Durante el decenio de 1980, por ejemplo, el índice de autofinanciamiento de las empresas de electricidad tuvo un comportamiento favorable sólo en Chile. Dicho índice se ubicó entre 10% y 40% en Ecuador y Venezuela; entre 60% y 80% en Brasil, Colombia, Honduras y México mientras que en Argentina fue negativo (OLADE,1989).

El incremento de los fondos propios debería darse independientemente del carácter de la propiedad, si las empresas públicas reciben el mismo trato que las privadas. Sin embargo, la privatización abriría nuevas oportunidades de financiamiento por diversas razones. Entre ellas, por la posibilidad de captar recursos en los mercados de capitales y por los mayores márgenes de manejo financiero.

En cambio, las empresas públicas enfrentan restricciones para acceder al mercado de capitales por el carácter cerrado de las sociedades. Además se ven afectadas por disposiciones que las obligan a transferir sus utilidades y/o que les fijan límites para la aplicación de sus recursos. Sin embargo, estas limitaciones podrían ser superadas si se les otorga mayor autonomía de operación y se instauran sistemas de control por resultados.

El establecimiento de reglas estables y transparentes para el funcionamiento de los mercados energéticos y las privatizaciones deberían tender a diversificar las opciones de financiamiento, sobre todo a través de la intensificación de las operaciones bursátiles.

Esta afirmación se ve corroborada por la experiencia chilena como muestran algunos estudios recientes (Paredes (cons.), 1995). En 1993, por ejemplo, las principales empresas eléctricas privadas chilenas obtuvieron el 54% de sus recursos en el mercado de capitales.

En el período 1980-1984, anterior a la privatización de las empresas de electricidad, la participación de estas acciones en el valor total de las transacciones efectuadas en la Bolsa de Santiago fluctuó sólo entre 2% y 5% mientras que durante el periodo 1985-1989 se ubicó entre 17% y 31%. En el período 1990-1994, concluido el proceso de privatizaciones, las acciones eléctricas crecieron considerablemente, representando entre 37% y 47% del valor total de las transacciones bursátiles.

Por otro lado, del total de bonos inscritos en la Superintendencia de Valores y Seguros, al 31 de julio de 1994, el 36% correspondió a emisiones de empresas de electricidad.

Las empresas de electricidad chilenas han incursionado también con gran dinamismo en los mercados internacionales de capitales a traves del mecanismo de los American Depositary Receipts (ADRs). A fines de diciembre de 1994, el valor total de los ADRs de empresas chilenas en la Bolsa de Nueva York alcanzó a 2,934 millones de dólares, correspondiendo el 24% a operaciones de las empresas de electricidad.[13]

Se observa también que los principales corredores de inversiones están orientando la colocación de fondos hacia actividades que incluyen monopolios naturales que fueron privatizados parcial o totalmente.

Al cierre de 1994, los Fondos extranjeros tenían colocados en Chile unos 507 millones de dólares, de los cuales el 18% se concentró en las empresas de electricidad (ENDESA, ENERSIS, Chilgener y Chilectra) y el 32% en empresas vinculadas a las prestación de servicios.[14]

Es el caso por ejemplo, de Fondos como Merrill Lynch Global Utility Fund, Equity Fund of Latin América y Emerging Markets, cuyos portafolios incluyen una proporción importante de inversiones en actividades sujetas a regulación.[15]

Cabe esperar, pues, que la reestructuración del sector de la energía en la región contribuirá a profundizar los mercados de capitales los que a su vez adquirirán mayor dinamismo cuando se constituyan administradoras privadas de fondos de pensiones (AFPs).

Las AFPs chilenas, cuyo modelo empieza a extenderse a otros países de la región, administraban 22 332 millones de dólares al cierre de 1994 y se estima que

[12] El caso peruano es muy ilustrativo. En 1989, los precios reales de los derivados del petróleo eran 75% más bajos que en 1985, con lo que PETROPERU perdió 600 millones de dólares. De otro lado, mientras que en 1989 el costo marginal de largo plazo de la electricidad estaba entre 7 y 8 ctvs de dólar por Kw/hora las tarifas eran en promedio de sólo 2 ctvs.

[13] Al cierre de 1994, las empresas de generación de electricidad (ENDESA y Chilgener) habían colocado 352 millones de dólares en ADRs; Chilectra, la mayor empresa de distribución y Chilquinta,unos 179 millones de dólares y el holding ENERSIS, 163 millones de dólares. (Tomado del estudio elaborado por la corredora Munita, Cruzat y Claro, publicado en el diario *El Mercurio,* 1995 b).

[14] Según cifras de la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile en 1994, los Fondos extranjeros en el país remesaron al exterior beneficios por 246 millones de dólares, equivalentes a más de la mitad de sus colocaciones. Estos Fondos privilegian la obtención de beneficios a corto plazo y sus portafolios son muy cambiantes. (Información publicada en *El Mercurio,* 1995e).

[15] Algunas importantes firmas de asesoría financiera, como Salomon Brothers, recomiendan a sus clientes invertir en empresas eléctricas cuando busquen acciones que entreguen altos retornos con un riesgo mínimo.(Informe preparado por CELFIN S.A. y distribuido por Salomon Brothers, publicado en *El Mercurio,* 1995 d).

para el año 2000 deben manejar unos 50 000 millones de dólares.[16]

Estas AFPs han colocado parte considerable de sus inversiones en las empresas de electricidad. En 1994, por ejemplo, el 20% de sus fondos totales lo invirtieron en dichas empresas. Estas inversiones, a su vez, representaron el 67% del total invertido en empresas, que alcanzó a 6 526 millones de dólares.[17]

Es importante tener en cuenta también el papel que las empresas energéticas pueden cumplir en el diseño de esquemas de capitalismo popular (CEPAL,1994).

Sin embargo, en el caso de Chile, la propiedad de las empresas de electricidad no está muy dispersa ya que la participación de los cinco mayores accionistas de las principales de estas empresas es muy relevante: ENDESA 30% , Chilgener 29%, ENERSIS 36% y Chilquinta 46% (Paredes (cons.), 1995).

Como se ha podido apreciar, la mayor movilidad internacional de recursos y la interdependencia de los mercados financieros, inherentes al proceso de globalización, abren nuevas posibilidades de financiamiento al sector, aunque la reciente crisis mexicana muestra también la volatilidad de estos mercados.

Debe destacarse, además, que la mayor exposición a los mercados de capitales debería estimular la eficiencia operacional de las empresas de electricidad dada la hipersensibilidad de dichos mercados.

El mayor atractivo de las acciones de estas empresas en los movimientos bursátiles, la incursión en los mercados financieros internacionales y la participación de inversionistas institucionales (AFPs, fondos mutuos, compañías de seguros etc.) están en directa relación con el menor riesgo de estas colocaciones y con las grandes utilidades que pueden arrojar estas empresas.[18]

Los marcos regulatorios tienen un papel trascendental en la medida que garantizan niveles de rentabilidad relativos más seguros y estables respecto de otras alternativas de inversión.

Por otro lado, es importante hacer hincapié en la mayor capacidad de reproducción de rentas que tienen las empresas de electricidad. Ello se debe a que operan en gran medida en mercados cautivos con proyecciones de demanda controlables, lo que permite una mejor planificación de mediano y largo plazo.

Estas aseveraciones requieren, sin duda, mayor comprobación empírica pero hay indicios que permiten aventurar algunas hipótesis para futuras investigaciones.

En el caso chileno, parece que el aporte tecnológico de la gestión privada no fue muy relevante. Lo más significativo quizá haya sido la gestión financiera y la capacidad para generar ingresos no operacionales, considerando que los fondos líquidos serían elevados en el corto plazo debido a que el cobro es más rápido y seguro que en otros negocios.

La gestión financiera de las empresas privadas es más dinámica y eficiente. Las empresas públicas tienen restricciones para generar utilidades no operacionales en la medida que se considera que superan su giro de creación. Además, muchas veces por las distorsiones de precios y tarifas, las rentas potenciales se transfieren vía subsidios. Por otro lado, estas empresas están sujetas a engorrosas autorizaciones para la ampliación y diversificación de sus operaciones y experimentan restricciones para disponer de sus eventuales utilidades.

Desde esta perspectiva debería esperarse una mayor contribución de la gestión privada a los procesos de ahorro-inversión, lo que constituiría un estímulo importante al crecimiento económico.

La experiencia chilena, por ejemplo, muestra un interesante proceso de diversificación de inversiones de las empresas de electricidad, tanto en la actividad energética como en otros sectores.[19] Ello coincide con la internacionalización de estas empresas, estimulada por la reestructuración y privatización en otros países de la región. Chilectra se ha convertido, por ejemplo, en una de las mayores empresas de distribución en América Latina por sus operaciones en Lima, Buenos Aires y Santiago. Este fenómeno abarcará también, la integración gasífera con Argentina y con Bolivia.[20]

En las empresas petroleras la dinámica sería di-

[16] Cifras publicadas en *El Mercurio,* 1995c, basadas en un estudio sobre el sistema privado de pensiones elaborado por la Cámara de Comercio de Santiago.

[17] El 84% se invirtió en servicios, destacando en orden de importancia las inversiones en ENDESA, ENERSIS, Chilectra Generación, Compañía de teléfonos, Entel, COPEC, Chilectra Distribución, Colbun, Telex Chile y Telefónica del Sur.

[18] En 1994, las utilidades de ENDESA, la mayor empresa de generación de electricidad, alcanzaron a unos 368 millones de dólares, lo que significó un incremento del 52 % con respecto al año anterior. Estas utilidades representaron una rentabilidad del 16 % sobre el patrimonio y del 12 % sobre los activos. (Declaraciones de José Yuraszeck, Presidente de ENDESA, publicadas en El Mercurio, 1995a).

[19] Chilgener tiene intereses en el transporte marítimo y en la actividad portuaria. ENERSIS tiene inversiones en servicios y suministro de equipos computacionales, en construcción e inmobiliarias y en comercio exterior. ENDESA tiene intereses en la actividad portuaria y en obras de infraestructura mientras que CHILQUINTA tiene inversiones en telecomunicaciones, negocios inmobiliarios y en agua potable y alcantarillado.

[20] En las alternativas de integración gasífera con Argentina participan dos consorcios: Gasoducto Trasandino S.A. que involucra a Enersis y Chilectra y Gas Andes que incluye a Chilgener. Respecto a la integración con Bolivia, la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) de Chile suscribió un acuerdo con BHP Power Inc. de Australia y con Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia.

ferente por su carácter de sociedades mayormente cerradas y su exposición a las fluctuaciones de los precios internacionales. En el caso de las empresas públicas, las opciones de financiamiento provendrían sea de fondos propios, de un mayor endeudamiento externo o de alianzas estratégicas con empresas transnacionales.

Las empresas que se privaticen, dependiendo de su magnitud y de las reservas existentes, podrían ingresar a circuitos de relaciones intrafirma dentro de cadenas manejadas por empresas de fuera de la región. No obstante, en la privatización de Petroperú, que está en la orden del día, tienen interés firmas de Chile, Argentina y México.[21]

Queda así en evidencia la predisposición de algunas empresas regionales a internacionalizar sus operaciones. Este sería el caso, por ejemplo, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) de Argentina. Esta empresa proyecta producir entre 450 y 500 mil barriles diarios de petróleo con lo que adquiriría la dimensión de empresas como CONOCO de Estados Unidos o Elf Aquitaine de Francia.

Una empresa de esta magnitud debería diversificar el riesgo, buscando nuevas oportunidades de explotación petrolera. En esta línea, YPF ha formado un consorcio con PETROBRAS para explorar en el Golfo de México; se proyecta a Chile con la interconección gasífera y busca ampliar sus operaciones de exploración en Argelia, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay.[22] Su internacionalización excedería la actividad petrolera si se concretan sus negociaciones con CODELCO, de Chile, para incursionar en la minería.

La explotación petrolera continuará siendo una fuente importante de captación de ahorro externo, dado el potencial existente en la región y la magnitud de las inversiones que implica esa actividad. Por el momento, no es previsible que las eventuales privatizaciones tengan un efecto de importancia en los mercados de capitales, lo que dependerá, claro está, de las modalidades que se adopten.

Bibliografía

Agosín, Manuel y Diana Tussie (1993): Globalización, regionalización y nuevos dilemas en la política de comercio exterior para el desarrollo, *Trimestre económico,* vol. LX(3), N° 239, México, D.F. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., julio-septiembre.

Blanlot, Vivianne (1993): La regulación del sector eléctrico: La experiencia chilena, Oscar Muñoz Gomá (ed.), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador,* Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social,* Serie Reformas de Política Pública, N° 26 (LC/L. 832), Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1989): *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. Tendencias y perspectivas,* Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.88.II.A.7.

El Mercurio (1995a): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 26 de enero.

_____(1995b): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 3 de febrero.

_____(1995c): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 7 de febrero.

_____(1995d): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 15 de febrero.

_____(1995e): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 16 de febrero.

Lorenzini, Sergio (cons.) (1995): *Análisis de la competitividad en la generación eléctrica. El caso de Chile* (LC/R. 1498), Santiago de Chile, CEPAL.

Maldonado, Pedro y Miguel Márquez (cons.) (1994): *Energía y equidad* (LC/R. 1460), Santiago de Chile, CEPAL.

OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (1989): *Alternativas de financiamiento del sector energético de América Latina y el Caribe, subsector eléctrico,* Quito, noviembre.

_____(1992): *El papel del Estado en el sector de la energía,* Quito, noviembre.

Paredes, Ricardo (cons.) (1995): *El sector eléctrico y el mercado de capitales en Chile* (LC/R. 1496), Santiago de Chile, CEPAL.

Tohá, Jaime (cons.) (1995): *Estudio sobre la reforma del sector energético en Chile* (LC/R. 1493), Santiago de Chile, CEPAL.

[21] La privatización de Petroperú es motivo de fuerte discusión entre dos alternativas: la privatización del conjunto o la privatización por actividades (exploración y producción, transporte, refinación y plantas de distribución).

[22] Se estima que sus gastos en la prospección de nuevos yacimientos, fuera de Argentina, podrían representar el 25 % de sus inversiones totales en exploración.

El caleidoscopio *de la competitividad*

Geraldo Müller

Investigador, Universidad Estadual Paulista (UNESP). Miembro del Grupo Ejecutivo de la UNESP para el Mercosur (PROMERCO)

La competitividad se ha convertido en una de las principales "normas" del inestable juego internacional. La apertura comercial, los ajustes estructurales, la reconversión productiva, la coexistencia inteligente con los recursos naturales, la lucha contra la pobreza, se enfocan de una manera u otra a través del prisma de la competitividad. Lo que la ha transformado en una especie de principio obligado de evaluación internacional, que influye en la formulación y aplicación de estrategias empresariales y políticas nacionales. La literatura sobre competitividad entrega un abanico de definiciones, que van desde las centradas en los aspectos económicos hasta las que intentan articular los aspectos tecnoeconómicos, sociopolíticos y culturales del proceso competitivo. Las diferencias surgen de la manera de examinar las relaciones entre desarrollo y competitividad. El autor postula que se puede contar con un mapa de la competitividad, una red de conceptos claves articulados cuyo objetivo es el mismo cualquiera sea la definición de la competitividad: conquistar, mantener y ampliar la participación en los mercados. Ese mapa muestra un conjunto ordenado y flexible de conceptos —un territorio y sus caminos— que se puede adaptar a los intereses y objetivos de quien lo utilice, y que, igual que un caleidoscopio, sirve para innumerables propósitos y frente a problemas particulares permite elaborar el concepto adecuado.

I

Concepto y mapa

Hay palabras que adquieren el don de ser extremadamente precisas, específicas, y a la vez extremadamente genéricas, sin límites; altamente operativas y mensurables, y a la vez sumamente abstractas y extensas. Sin embargo, en cualquiera de los casos, tienen el privilegio de forjar conductas y perspectivas, y como herramientas de evaluación, de influir en la vida práctica. Una de estas palabras mágicas es "competitividad". Quizás una manera de comprender la magia de esta palabra es distinguirla de otra: "competencia".

Se puede entender la competencia como parte de la lucha económica, y la capacidad para la competencia como el proceso que desemboca en la rivalidad entre los grupos de vendedores. Se podría, por lo tanto, distinguir la competencia de la competitividad si consideramos esta última como el conjunto de habilidades y condiciones requeridas para el ejercicio de la competencia. La competencia sería el resultado de la competitividad y estaría incluida en ella.

Esto podría ser una explicación válida si no existiera una perspectiva globalizadora del resultado y del proceso. Pues se puede entender la competencia como un proceso de enfrentamiento de varios capitales, o sea, de las unidades de poder de valorización y de expansión económica que la propiedad del capital confiere. La competencia debe ser considerada "como parte integral, inseparable del movimiento global de acumulación de capital"; es, por lo tanto, "el motor básico de la dinámica capitalista" (Possas, 1985). Además, el enfrentamiento de capitales ocurre en el mercado, definido como el lugar de la competencia capitalista.

Competencia y competitividad serían, desde esta perspectiva, intercambiables: una cuestión de preferencia. Y la palabra competitividad no sería más que un término en boga. O como la define un diccionario español de economía: "competitividad —cacofónico término introducido en los años 80, por *capacidad para competir*, especialmente en los mercados exteriores. En inglés: *competitiveness*"; lo cual sugiere que se trata de un término exclusivamente económico, equivalente a competencia (Tamanes, 1988).

Aunque se puede entender que el movimiento global de acumulación de capital incluye todas las esferas de la sociedad capitalista, y de esta manera estaría resuelta la cuestión que queremos tratar, faltaría tener una visión integrada de la competencia para entender las nuevas interrogantes abordadas por varios autores contemporáneos, que consideran la competitividad desde una perspectiva singular.

Se puede separar con precisión competencia y competitividad, o juntarlas por medio de la acumulación global de capital, lo que podría ayudar bastante para entender la polisemia que actualmente caracteriza la palabra competitividad, si hubiera este cuadro de referencia. En todo caso, después de examinar parte de la voluminosa bibliografía disponible sobre el tema, se concluye que vale la pena presentar algunas de las distintas conceptualizaciones existentes, señalar sus connotaciones y contrastarlas con los hechos. Creemos que con lo que en realidad se puede contar es con un mapa de la competitividad, y no con un determinado concepto de ella con validez general.

La competitividad puede entenderse mejor mediante un mapa, o una red de conceptos articulados, cuyo objetivo es el mismo con cualquier definición del término: conquistar, mantener y ampliar la participación en los mercados. Este mapa se asemeja a un caleidoscopio; a un conjunto ordenado y flexible de conceptos que puede adaptarse a los intereses y objetivos de las personas que desean utilizarlo. Y, como un caleidoscopio, el mapa sirve para innumerables fines: presenta un territorio y sus caminos, y las incógnitas que acompañan los caminos parcialmente conocidos, pero sin proveer los elementos específicos para el examen de problemas particulares. Para ellos hay que elaborar el concepto adecuado.

□ El autor agradece al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (San José de Costa Rica) la oportunidad que le brindó de estudiar el tema de la competitividad en el período 1993-1994, utilizando su infraestructura técnica, y la posibilidad de compartir el avance del estudio con sus técnicos. Agradece además a Bárbara Cohen la traducción del texto original en portugués al español, y a José Sebastião Soares, la revisión y el trabajo gráfico.

II

Conceptualizaciones de la competitividad

En los escritos consultados encontramos un abanico de definiciones. En un extremo de ese abanico hay definiciones que revelan mayor preocupación por los aspectos económicos de la competitividad y que hacen hincapié en sus manifestaciones más inmediatas y mensurables; en el otro extremo, hay definiciones que intentan articular los aspectos tecnoeconómicos, sociopolíticos y culturales del proceso competitivo.

No tiene sentido tratar de decidir cuales son las conceptualizaciones verdaderas o correctas , ya que todas examinan la competitividad como un fenómeno empírico a la luz de algún enfoque teórico. Lo que se podría decir es que los dos extremos del abanico de definiciones revelan intereses distintos, preocupaciones distintas, y distintas bases teóricas; tal vez uno complementa al otro. Se puede decir también que las diferencias surgen de la manera de examinar las relaciones entre desarrollo y competitividad, con enfoques que no son sólo teóricos, porque incluyen estrategias, políticas y valores sociales.

1. Conceptualización con énfasis en la economía

En la literatura especializada predomina el enfoque económico, con definiciones precisas y operativas, e interés por la medición cuantitativa de los componentes del proceso competitivo con miras a la utilización del método comparativo. La figura de Ricardo y las teorías sobre el comercio internacional delinean los contornos de esta manera de examinar la competitividad.

Veamos algunos ejemplos: "competitividad es la capacidad de un país, un sector o una empresa particular, de participar en los mercados externos" (Feenstra, 1989, introducción); competitividad es la capacidad de lucrar mediante la exportación (Helleiner, 1989, p. 3); por diversas razones (análisis macroeconómico de los países, capacidad tecnológica de innovación, cualidad de los productos, etc.), "ya que estos factores son dificilísimos de medir en términos cuantitativos, tomamos la noción en términos de posiciones competitivas relativas, claramente asociadas a los costos y precios diferenciales internacionales o, más precisamente, los cambios relativos de estos indicadores" (Durand y Giorno, 1987, p. 149); "competitividad es la habilidad sostenible de obtener ganancias y mantener la participación en el mercado (...) Esta definición presenta tres importantes y mensurables dimensiones: ganancias; participación en el mercado, y, a través de la palabra 'sostenibilidad', registra el aspecto temporal" (Duren, Martin y Westgren, 1992, p. 2).

Desde el ángulo económico, comprender la competitividad no exige sólo un examen de la participación en los mercados internos y externos, sino también el estudio de los precios y costos comparativos de producción, las tasas de cambio e interés, el poder de mercado y las dimensiones "no precios", como la información sobre los mercados, el diseño de los productos, el empaque, el control de calidad, la atención a los clientes, la comercialización y la distribución: incluye, en fin, la eficiencia de la economía (sector, firma, país) que exporta.

En cuanto a las políticas, los estudios indican la necesidad de relacionar el ingreso nacional marginal con el costo social marginal de un determinado bien exportable, y sus externalidades negativas o positivas (Helleiner, 1989, pp.7 y 16), es decir, las consecuencias para el bienestar o los costos no enteramente contabilizados por el sistema de precios y mercado (Bannock, Baxter y Davis, 1987).

Esta manera de emplear el concepto de competitividad en diagnósticos y pronósticos es la más usual y práctica. No hay razón para oponerse a su uso siempre y cuando las condiciones *ceteris paribus* y las externalidades estén claramente expuestas; por otra parte, en esta perspectiva el sistema económico se mantiene vinculado a los otros sistemas que configuran la sociedad a través del concepto de externalidad; en éste los costos sociales son sin duda considerados, aunque por ser difíciles de cuantificar, no retroalimentan la economía con informaciones fundamentales para la viabilidad, continuidad y modificación del sistema sociocultural en el cual se halla inserta.

La contaminación industrial, el uso de las aguas de los bosques, la exclusión socioeconómica de numerosos grupos de pobres, y temas como la representación política, la democracia y los derechos humanos, no pueden, según otro grupo de cientistas sociales, ser entendidos como factores exógenos de la economía —cuando se trata de la competitividad— sino como elementos del sistema sociocultural.

De hecho, no hay nada nuevo en esta observación crítica. Considerar las contingencias de la acción económica con respecto a la cognición, la cultura, la estructura social y las instituciones públicas tiene una larga tradición en varias disciplinas de las ciencias sociales, inclusive la economía. Parece que ahora éstas fueron "despertadas" de su descanso conceptual. Pero, más que eso, fueron llamadas a atender a nuevas situaciones empíricas (véase por ejemplo Zukin y DiMaggio, 1990). En lo que se refiere a las distintas disciplinas de las ciencias sociales, como la antropología, la economía, la política, la sociología y la historia, cabría preguntar "si existen criterios para establecer, de forma relativamente clara y sustentable", los límites entre ellas; "el análisis de los sistemas mundiales responde con un **no** inequívoco a esta pregunta. Todos los supuestos criterios —nivel de análisis, objeto de estudio, métodos, supuestos teóricos— carecen de validez práctica o, si se mantienen, son obstáculos al progreso del conocimiento en vez de estímulos a su creación" (Wallerstein, 1990, pp.398-417).

El predominio de la perspectiva económica presupone que existen fuerzas manipuladas por manos "invisibles" suficientemente fuertes como para mantener, reformar y expandir el sistema sociocultural existente. Esto se podría aceptar si, de hecho, el sistema mundial funcionara "adecuadamente", como sucedió en las tres décadas después de la segunda guerra mundial. Pero ocurre que lo que distingue el sistema mundial actual es precisamente la necesidad de restablecer los supuestos básicos de su funcionamiento, como indican fuertes dosis de aleatoriedad que obligan a los agentes económicos y a los gobiernos a continuas improvisaciones. Lo que era externo a determinado subsistema "se hizo" interno, requiriendo por lo tanto una revisión de la racionalidad de la acción económica.

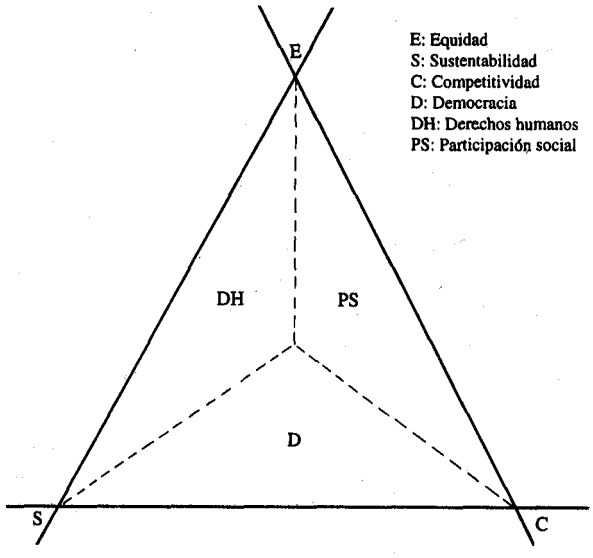
2. Conceptualización con énfasis en el sistema sociocultural

Aquí el énfasis puede estar señalado por la crítica básica a la perspectiva anterior: la conceptualización económica no se deja contaminar por las demás dimensiones del sistema social, lo que significa en la práctica la imposibilidad de formular una "estrategia integrada de reformas económicas y sociales" requeridas por una "sociedad innovadora" (Bradford, 1992, p. 18). La perspectiva sociocultural (Buckley, 1971, p. 15) parte de lo siguiente: "Los años '90 constituyen para América Latina, años en los cuales los pobres y los gobiernos aspiran a objetivos más amplios que los que fueron factibles en los '80. Existen, ahora, nuevos imperativos para la equidad social, la competitividad internacional y la sustentabilidad ambiental, que tienen que satisfacer dentro de un contexto democrático de participación social creciente y de respeto para los derechos humanos. Para llevar a cabo estos nuevos imperativos, se debe estimular un mayor dinamismo económico y, al mismo tiempo, consolidar las conquistas recientes de estabilización y ajustes económicos" (Bradford, 1992, p.3).

Este enfoque desarrollado en los años ochenta por la CEPAL y sintetizado en buena medida en CEPAL (1990), se basa en los trabajos de Fernando Fajnzylber, y es recogido por Bradford en el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Puede resumirse en dos puntos: i) los nuevos imperativos tecnológicos, organizacionales, institucionales, legales, políticos y culturales se imponen como elementos que prescriben el pensamiento y la acción contemporáneos, y que hacen posible diseñar una determinada configuración futura del sistema sociocultural, y ii) la competitividad gana gravitación en las relaciones que establece con otros conceptos (equidad y sustentabilidad) y valores sociales (democracia, derechos humanos y participación social) (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Relación de la competitividad con otros conceptos y con valores sociales



Fuente: Elaboración propia.

Se podría decir que los autores de esta propuesta desempeñan el mismo papel que los ideólogos y los estudiosos de otras épocas. Aprovechan las experiencias de una manera crítica, cuestionan la situación vigente, se valen de las oportunidades materiales y culturales, y proponen la materialización de valores heredados de la cultura occidental. La aplicación de este modelo de desarrollo implica "el cambio social de actitudes y de comportamientos en todos los segmentos sociales rumbo a una sociedad innovadora" (Bradford, 1992, p.7).

Aunque no se puede descartar la posibilidad de una regresión civilizadora de los sistemas socioculturales, la ideología del propuesto modelo de desarrollo, que se apoya en la democracia participativa, es totalmente compatible con la competitividad basada en innovaciones continuas, o, como señaló F. Fajnzylber, la competitividad auténtica. Esto nos lleva a una pregunta decisiva, que se retoma más adelante, principalmente para quienes postulan que la competitividad es la ausencia de poder o de coerción. Además, es una visión más compleja de la determinación del proceso competitivo, ya que no destaca sólo la determinación estructural de la producción, sino que incluye, además del tema del poder, los aspectos relativos al control sobre la seguridad nacional e internacional, sobre el crédito y sobre el conocimiento, las creencias y las ideas (Strange, 1988, pp.24-29).

En este sentido, competitividad no es intercambiable con competencia; tampoco puede exhibir un *status* conceptual propio. De hecho, lucha por su identidad. Lucha por ser parte de un conjunto teórico, en el cual i) sea pertinente a una problemática, para la cual se presenta como una solución válida; ii) sea capaz de proveer un cuadro explicativo, y iii) sea capaz de propiciar hipótesis que se puedan simular. Además, su lucha se extiende a los ámbitos ideológico y práctico.

En el campo de la economía, se percibe la complejidad de los significados y perspectivas que establece el uso del concepto. "A pesar de la referencia obligatoria en la literatura reciente a la política industrial, al análisis del desempeño y a las perspectivas de la industria, los distintos autores no perciben la competitividad de la misma manera. Las diferencias resultan de bases teóricas, percepciones de la dinámica industrial y hasta ideologías diversas, y tienen implicaciones para la evaluación de la industria y de las propuestas de política que se formulan" (Haguenauer, 1990, pp. 327-328).

Otros autores, después de un estudio de las definiciones, usos conceptuales y temas de la competitividad, concluyen que "la evaluación de la competitividad requiere una perspectiva que va más allá de los límites de la teoría de comercio tradicional para determinar el patrón de comercio y cómo éste es influenciado por la estrategia de la firma y por la intervención gubernamental. Se identificaron innumerables factores además del precio competitivo, y se presentaron distintos niveles de análisis. Vemos como inútil la investigación de un nuevo paradigma para reemplazar la teoría tradicional de comercio, pero ya se reconoció la importancia política de una nueva teoría 'estratégica' de comercio. Una importante lección que proviene de esta literatura es que sectores industriales específicos tienen importancia. Necesitamos estudios de caso detallados hechos por los estrategas de negocios para complementar los enfoques teóricamente rigurosos, basados en la teoría del equilibrio general y altamente agregados en términos macroeconómicos y de comercio" (Abbot y Bredahl, 1992, pp. 19-20). Estos autores se sienten incómodos para explicar lo que determina los patrones observados de producción y comercio entre naciones, aunque sigue siendo clave la discusión posterior al debate sobre la paradoja de Leontief.

El examen de la competitividad desde la perspectiva de lo que llamamos sociocultural está lejos de reducirse al comercio internacional, aunque éste es parte de la competitividad.

Por más de una década, varios autores han defendido la relación explícita entre eficiencia, productividad, competitividad y el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos. Porter, por ejemplo, dice: "Mi teoría comienza en las industrias y competidores individuales, y se desarrolla hasta la economía como un todo (...) La teoría que se expone en este libro pretende capturar la gran complejidad y riqueza de la competitividad actual, y no abstraerse de esto (...). Pretendo integrar los diversos elementos que influyen en el comportamiento y el crecimiento de las empresas. El resultado es un enfoque holístico, cuyo nivel de complejidad podría parecer un poco incómodo para algunas personas" (Porter, 1991, prefacio).

Vale la pena llamar la atención sobre dos ideas defendidas por éste y otros autores, que subrayan la perspectiva sociocultural: una asocia competitividad con productividad, y la otra considera la competitividad como una capacidad nacional y no de una empresa singular.

La productividad es la clave por excelencia para lograr la competitividad. En su base están las innova-

ciones tecnológicas, organizacionales e institucionales. Las innovaciones tecnológicas, aunque no son "la causa" del desarrollo económico, se encuentran en el centro de este desarrollo (Labini, 1989, pp. 22 y 33). Cabe señalar que estas innovaciones no provienen de fuentes empíricas y aleatorias, sino de organizaciones denominadas sistemas nacionales de innovación.

Tales sistemas presentan lo que Dosi (según Villaschi, 1992, pp.51-76) identifica como tres dominios articulados: el de lo tecnológico (sistema educacional, laboratorios e investigación), el de lo económico (las formas de las unidades productivas) y el de las instituciones sociopolíticas (que facilitan u obstaculizan el desarrollo tecnológico). Por lo tanto, hay que considerar el sistema de innovaciones como un componente de los circuitos de retroalimentación del sistema sociocultural.

Para algunos autores, como Helleiner, no tiene sentido hablar de la competitividad de un país, porque de hecho quienes compiten son las empresas y los sectores económicos; los actores de la competitividad internacional se reducen a unidades y sectores productivos, y se congela todo el entorno del sistema nacional de innovaciones. Fajnzylber tiene otra visión: "En el mercado internacional compiten no sólo empresas. Se confrontan también sistemas productivos, esquemas institucionales y organizaciones sociales, en los que la empresa constituye un elemento importante, pero integrado en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones gerencial-laborales, el aparato institucional público y privado, el sistema financiero, etc." (Fajnzylber, 1998, pp.22-23). Y para recalcar esto: "En síntesis, en el mundo actual los productos no sólo compiten, sino que en ellos se manifiesta la competencia de los sistemas productivos, tecnológicos y educacionales" (Rosales, 1990, pp. 711-712).

En el informe del seminario sobre competitividad internacional realizado en la República de Corea en abril de 1990, y coordinado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, uno de los relatores, Haque, afirma que no basta entender la competitividad de los productos manufacturados por sus elementos básicos, como precio y calidad, porque en la práctica estos productos no se pueden comparar fácilmente: no hay una relación directa entre el precio y la calidad, pues es difícil especificar la calidad al diferenciarse los productos. Por otro lado, no se puede definir la competitividad sólo como la capacidad de exportar o de generar superávit comerciales, ya que se puede obtener esos resultados con medios artificiales, por ejemplo, bajando la tasa de cambio o reduciendo gastos internos, como los salarios (Haque, 1991, p. 5).

Haque critica las posiciones de Porter (1991) y de Pérez (1989). La visión de Porter se basa en la inexistencia de un sistema que sea universalmente apropiado al desarrollo tecnológico, de modo que cada nación debería encontrar el suyo, a la luz de su historia, cultura y valores; sin embargo, los avances tecnológicos dictan cambios en los modos de producción y organización —algunas veces radicales— y la inadaptabilidad de uno puede frustrar la explotación del potencial del otro.

Pérez (1989) argumenta, a su vez, que los períodos de elevado crecimiento (como los años '50 y '60) se caracterizaron por una coherencia dinámica entre el sistema socioinstitucional y los requerimientos del cambio tecnológico, en cuanto el desajuste entre las dos esferas atrasó el crecimiento en las dos últimas décadas. De acuerdo con esta visión, los países empezaron a perder competitividad internacional porque se mantuvieron aferrados a un paradigma tecnológico que dejó de tener validez en las nuevas condiciones. Sus dificultades provinieron, por consiguiente, de sus éxitos anteriores, porque se mantuvieron totalmente comprometidos con el paradigma por inversiones e instituciones pasadas que eran difíciles de cambiar o destruir. El nacimiento de un nuevo paradigma —así como ocurrió con los recientes avances en la tecnología— redefine las condiciones para la competitividad, y el éxito depende de la adaptabilidad de las instituciones nacionales. No se trata sólo de la cuestión de crear nuevas industrias y productos en perjuicio de las antiguas.

Según Haque, no obstante, el problema con este enfoque es que aunque hace hincapié en la armonización entre tecnología e instituciones, no logra explicar el éxito de los países de industrialización reciente que superaron las fuentes tradicionales en la producción manufacturera (Haque, 1991, pp.6 y 7).

Otro relator del Seminario dejó en claro la perspectiva sociocultural, mostrándose firme en su opinión de que "la competitividad nacional no es sencillamente un fenómeno económico ni un fenómeno impulsado por el mercado. La eficiencia pasiva (esto es, la que acepta los precios como correctos con la expectativa de que la competitividad se adapte automáticamente) no es la experiencia de países como Corea, que ha tenido un buen desempeño en la economía mundial. Leyes, costumbres, lenguaje, hábitos en los negocios y otras peculiaridades nacionales des-

empeñan un papel importante en la determinación de la competitividad y del comercio. Es necesario tener una perspectiva amplia y globalizadora de la sociedad" (Bradford, 1991, pp. 18).

Este enfoque se basa en la competitividad nacional; señala la relación contradictoria entre instituciones nacionales, creadas para difundir en el país un paradigma tecnoeconómico de carácter mundial; considera la experiencia histórica de los países asiáticos recién industrializados, y concluye que las estrategias y políticas nacionales son necesarias para crear las fuentes de competitividad.

3. Una evaluación preliminar

Definir la competitividad como la participación en el mercado es un buen comienzo; ampliarla con la incorporación de la estructura y la conducta de las empresas y de los sectores económicos es un buen avance, y sin duda, algo muy útil para hacer diagnósticos tecnoeconómicos. La posibilidad de explorar más el concepto de externalidades (positivas y negativas) a la luz del nuevo paradigma de producción flexible, junto con muchas otras contribuciones teóricas de la economía industrial y de los negocios estratégicos, permite pensar en avances de importancia en una perspectiva más específicamente económica de la competitividad. Esto haría difícil incorporar las otras dimensiones del sistema social, hoy tan relevantes como la económica, en la perspectiva económica de la competitividad.

Por otro lado, el concepto de competitividad visto desde el ángulo sociocultural es excesivamente extenso, aunque está articulado a una red conceptual (también en busca de su *status* teórico) que implica la pérdida de su carácter operativo; sus límites son muy tenues y su estructura interna muy fluida. La competitividad aparece aquí como una mezcla de: i) una visión del mundo contemporáneo, sumergido en valores sociales, que acepta diversas combinaciones de organización y mercado; ii) conceptos de distintas vertientes teóricas que, al reunirse (lo que está todavía poco claro), sobrepasan el alcance de otros conceptos utilizados en teorías como la del comercio internacional; iii) vida práctica, donde se lucha ferozmente por mercados y donde no hay regulaciones internacionales tan "civilizadas" que permitan a los agentes experimentar los valores sociales propuestos por el modelo. De hecho, esta conceptualización de competitividad pretende, junto con los conceptos de equidad y sustentabilidad, apuntar hacia el futuro, como un modelo, y disponer de capacidad prescriptiva sobre las acciones presentes.

Por eso sugerimos que se considere la competitividad como un mapa, con territorios y caminos, que frente a preguntas particulares permite elaborar un concepto adecuado. Esto porque la competitividad se ha convertido, principalmente después de la crisis de 1979-1982, en una de las principales "normas" del inestable juego internacional. La apertura comercial, los ajustes estructurales, la reconversión productiva, la coexistencia inteligente con los recursos naturales, la lucha contra la pobreza, en fin, prácticamente todo se enfoca, de una manera u otra, a través del prisma de la competitividad. Lo que la ha transformado —en un clima conceptual amplio y ambiguo— en una especie de principio obligado de evaluación internacional para los órganos públicos y privados (incluidos por cierto los organismos crediticios) y ha repercutido en la formulación y aplicación de las estrategias empresariales y políticas nacionales.

La polémica entre el Banco Mundial y Japón, al principio de los años noventa, puso de relieve que la cuestión no residía en estar a favor o en contra de la apertura de las economías nacionales, sino en la manera de implementarla. Mientras el presidente del Banco Mundial afirmaba en febrero de 1990 que las "fuerzas del mercado y la eficiencia económica fueron (en la década pasada) los mejores caminos para alcanzar el tipo de crecimiento que es el antídoto de la pobreza" (Broad y otros, 1990-1991, p.144), Japón sostenía que "en la década de los 80, tanto la teoría como la política económica estuvieron fuertemente orientadas hacia la búsqueda de la eficiencia. En este sentido, fue un período único. Sin embargo, este período llegó a su fin. Lo que se necesita ahora es una política bien equilibrada entre la eficiencia y la equidad, para promover el bienestar de toda la sociedad. El enfoque de ajuste estructural del Banco Mundial debería transformarse para reflejar este cambio de rumbo" (Japón, 1991).

Hoy al parecer se dispone de una experiencia razonable para adoptar una posición más madura frente a las estrategias simplistas defendidas por algunos organismos internacionales durante los años ochenta. Estrategias según las cuales bastaba con abrir los mercados y lanzar los países a la exportación para alcanzar el crecimiento, ya no son defendidas ni siquiera por los que las formularon (el Banco Mundial, incluidas la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Además, se consideran falsos dilemas las dicotomías rígidas

que llevaban a la creación de extrañas oposiciones, como Estado fuerte contra Estado mínimo, economía de mercado contra economía de intervención y sustitución de importaciones contra promoción de exportaciones.

Un estudio de lo sucedido en la práctica revela que, a pesar de que la competitividad está implícita en la liberalización de las economías nacionales, de hecho se mantienen los esquemas proteccionistas y de incentivos a través de los cuales todos los países tratan de alcanzar sus objetivos nacionales. Es más: la desregulación y la privatización no han eliminado el papel del Estado en el desarrollo económico, porque no se han creado instituciones capaces de dar el necesario apoyo a las innovaciones, al comercio internacional, a las inversiones transnacionales y a la negociaciones bilaterales y multilaterales, sobre todo en los países en desarrollo.

IV

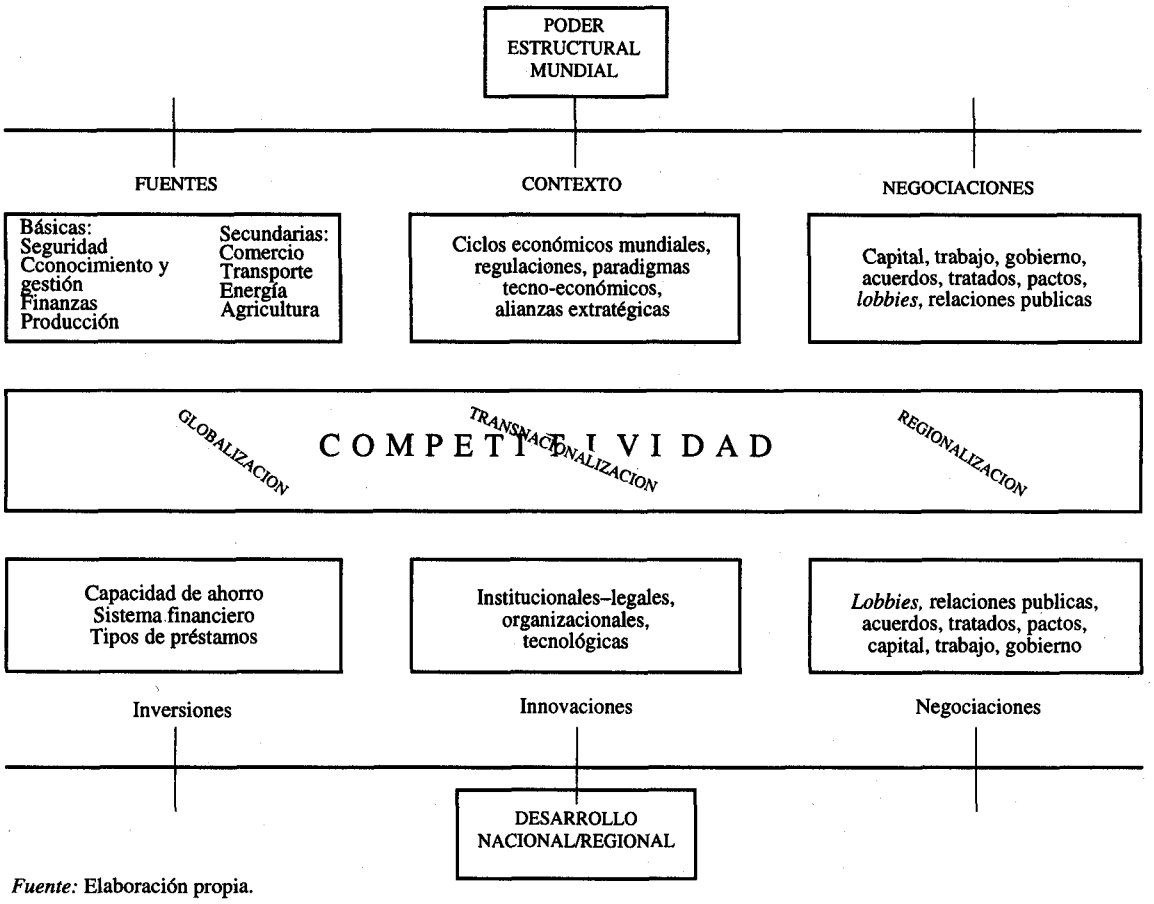
Un mapa de la competitividad

El mapa de la competitividad tiene dos polos: el poder estructural mundial y el desarrollo nacional/regional de los países o regiones que buscan el crecimiento y el desarrollo a través de su integración en el mundo (gráfico 2).

El concepto de poder constituye un elemento vi-

GRÁFICO 2

Mapa de la competitividad



Fuente: Elaboración propia.

tal del mapa de la competitividad. El contexto en que ocurre y se estructura la competitividad, y también sus fuentes, se mezclan y se cruzan con los componentes de poder; de ahí deriva la inclusión del concepto amplio de negociación, suponiendo que no hay poder sin negociación de algún tipo.

"Es imposible estudiar economía política y especialmente economía política internacional sin prestar atención especial al papel del poder en la vida económica (...) Cada sistema (económico político nacional) refleja una mezcla distinta en la ponderación de (los valores básicos) riqueza, orden, justicia y libertad. Lo que decide la naturaleza de la mezcla es, fundamentalmente, una cuestión de poder" (Strange, 1988, p. 23). El poder y la competitividad están muy relacionados, en buena medida porque comparten las mismas fuentes básicas: la seguridad, el conocimiento, las finanzas y la producción (véase Müller, 1992, pp. 12-25).

Prestar atención a las fuentes de poder en un contexto específico es sólo parte del proceso competitivo. Ir más allá significaría examinar las negociaciones claves de cada situación particular, una vez que existieran las condiciones para decidir lo que se puede o no cambiar. Una negociación de los productores brasileños con asociaciones de consumidores de jugo de naranja estadounidenses en torno a ciertas características del producto, con miras a la competencia en el mercado de Estados Unidos, puede convertirse en un momento dado en el elemento decisivo para el éxito de una estrategia competitiva brasileña.

"Poder estructural mundial" es aquel poder que forma las estructuras tecnoeconómicas y sociopolíticas globales, y que decide cómo deben operar los demás Estados, instituciones, empresas y procesos económicos (Strange, 1988, pp.24-29). Se puede identificar a los que poseen este poder por su papel protagónico en el mundo contemporáneo: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido (el G-7); América del Norte, Europa occidental y Japón (la Tríada, según la expresión de Ohmae, 1985); China y Rusia; las empresas transnacionales; el FMI y el Banco Mundial; la OTAN y el Pentágono —para citar sólo algunos ejemplos (véase en Plano y Olton, 1982).

Es tan importante saber quién participa del poder estructural como saber de qué manera participa, es decir, ¿cuáles son las fuentes de poder? Y respecto de la competitividad: ¿cuáles son las fuentes de la capacidad competitiva? Aquí se podría decir que la competitividad es una expresión del poder estructural, o un efecto combinado del control sobre las fuentes de poder unido a la capacidad de manejar las negociaciones claves en un contexto determinado. Y más aún, habría que considerar el efecto retroalimentador que la competitividad tiene sobre el poder estructural, sin que un concepto se identifique con el otro.

El mapa indica que la competitividad permea todos los procesos, constituyéndose en una de las maneras en que los países desarrollados se conectan con los que buscan el desarrollo, a nivel nacional o regional. La búsqueda, el mantenimiento y la expansión de la competitividad de los países desarrollados y los en desarrollo deben tomar en cuenta tres tendencias básicas a nivel internacional, que sirven de referencia para las estrategias: la globalización, la transnacionalización y la regionalización (SELA, 1991, pp. 20-24). El núcleo del poder estructural —es decir, aquel conjunto de actores que ejercen la hegemonía (la Tríada, por ejemplo)— se presenta como una articulación de los Estados nacionales que poseen las más avanzadas fuentes de poder y de competitividad. Las tres tendencias señaladas indican las condiciones que se imponen a empresas, sectores, economías y regiones para poder integrarse dinámicamente en el mundo contemporáneo.

En este contexto surge la tendencia a revisar el papel del Estado nacional en el mercado mundial, y por ende del Estado en la nación, debido a la presencia de la globalización y la transnacionalización. Esta tendencia es contrarrestada por la aparición de agrupaciones regionales de países (regionalización). En otras palabras, hay factores que erosionan la capacidad de autonomía de los Estados nacionales para controlar su demanda global y poner en práctica estrategias y políticas dirigidas a los objetivos nacionales. Y a la vez, la tendencia contraria ya no se manifiesta tan sólo en una estrategia para restablecer la fortaleza de los Estados nacionales, sino que busca organizar un ente supranacional, es decir, un ente regional.

Uno de los factores que erosionan la capacidad de autonomía de los Estados nacionales es la transnacionalización. Esta resulta de la acción de empresas que tienen estrategias, controles, inversiones y gestiones organizados en redes que se complementan, que se extienden por todo el planeta y que buscan optimizar la productividad y las ganancias. Cabe destacar que en el centro de este proceso ya no están las empresas multinacionales de las décadas de 1950, 1960 y 1970, sino las organizaciones transnacionales (Wendt, 1993).

El otro factor es la globalización. Esta emana de

la mayor apertura de las economías nacionales, del aumento de la participación de los flujos y acervos externos en los internos, ya sea de carácter productivo, mercantil, financiero o de servicios. En este sentido, la globalización incluye la transnacionalización; además, lleva a utilizar el concepto de interdependencia de intereses, contrario al de subordinación o de imperialismo.[1]

La regionalización o la formación de bloques entraña una reformulación de la distribución del poder entre los países de un mismo bloque, y entre bloques. El ejemplo más avanzado de regionalización es la Unión Europea; la mayoría de los otros bloques constituyen, de hecho, una coordinación comercial de las antiguas áreas de influencia, que podrían o no ser convertidas en bloques económicos.

Las negociaciones claves a nivel nacional o regional son fundamentales para una regulación que facilite un mayor control del circuito de indeterminación socioeconómico. Como ejemplo, basta citar las alianzas entre los grandes actores del sistema sociocultural: los empresarios, los trabajadores y los gobiernos.

La negociaciones a nivel internacional son decisivas para la integración competitiva. Acuerdos, tratados, pactos y grupos de presión (*lobbies*) constituyen mecanismos indispensables para la competitividad internacional. Según Kramer, uno de los aspectos menos estudiados del éxito de los "tigres asiáticos" es la hábil gestión política de sus relaciones comerciales con los Estados Unidos, a través de un versátil y sofisticado *lobby* en Washington. Hace poco, Taiwán hizo la proeza de mantenerse como el principal beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), después de los esfuerzos contrarios de la burocracia de comercio estadounidense, de ajustarlo en cada nueva ronda de revisión del SGP. Datos de 1983 del Departamento de Justicia estadounidense muestran que la República de Corea gastó 4.5 millones de dólares en 47 superabogados o expertos en relaciones públicas, y la provincia china de Taiwán, 2.5 millones en 39 expertos en relaciones públicas. También se han formado coaliciones con grupos de intereses complementarios existentes en la sociedad americana. Como las medidas proteccionistas aumentan los precios y perjudican la calidad de los productos, los coreanos y taiwaneses, siguiendo el camino pionero de los fabricantes de automóviles japoneses, crearon alianzas con grupos defensores del consumidor y representantes de cadenas de venta al por menor (Kramer, 1991, pp.41-42).

Vale la pena señalar lo que se podría llamar un "modelo mundial" en formación, y lo que éste promete. Con las transformaciones geopolíticas e ideológicas, unidas a los cambios en las estrategias de competitividad y de productividad, se han planteado nuevos desafíos a la regulación mundial y a las regulaciones nacionales. Estos desafíos se dan en un contexto frágil, en el cual hay continuas improvisaciones para encarar los problemas. Es difícil, por lo tanto, generalizar un modelo de desarrollo que está en construcción, un modelo inacabado, porque si bien a nivel microeconómico y sectorial están delineadas las trayectorias de lo que se debe hacer, a nivel macroeconómico —que incluye, entre otros aspectos la seguridad social y el desempleo— no ocurre lo mismo. Las principales dificultades residen en la generalización de las promesas contenidas en el modelo: participación social, equidad, y control del medio ambiente. Son dificultades para los países desarrollados y, principalmente, para los países en desarrollo, ya que envuelven cambios profundos en el ambiente interno.

Las relaciones entre el poder estructural mundial y el desarrollo que buscan, por ejemplo, los países de América Latina y el Caribe, se dan en un "campo de fuerzas" competitivo, en el cual se entrelazan tres grandes "corrientes de fuerza": la globalización, la transnacionalización y la regionalización (gráfico 2). Los países que tienen el poder son los líderes en estas corrientes. Así, y vista desde la perspectiva de la región, la competitividad sería la capacidad de un país de adaptarse a la estructura del poder mundial, a través de la participación en las determinaciones de índole global, nacional y regional. Esta capacidad se puede convertir en realidad, no como en el modelo de industrialización "hacia adentro", sino mediante el ingreso a la nueva división del trabajo centrada en la especialización subsectorial, lo cual favorece el comercio y las inversiones intrasectoriales que son "el núcleo de la teoría moderna de comercio" (Cohen, 1992, p.35).

Para participar en el "campo de fuerzas" competitivo, los países en desarrollo disponen de tres subsistemas: el de inversiones, el de innovaciones y el de negociaciones. No es que cada país de la región deba contar con los tres subsistemas, sino que debe crear la capacidad nacional de articular el subsistema que tiene (o una parte) de él con los que están disponibles

[1] Véase un enfoque crítico de la interdependencia, sobre todo en las relaciones Norte-Sur; de la competitividad como la nueva ideología; de la lógica de la guerra, y de las contradicciones de la globalización, en *Manière de voir*, 1993.

en otros países de la región. El desarrollo de los servicios de comunicación instantánea y de redes de procesamiento de informaciones permiten el "comercio" intrasectorial internacional.

El objetivo de lograr una sociedad innovadora en la región, competitivamente integrada en el mundo, está ligado a la capacidad de efectuar innovaciones, no sólo tecnológicas, sino también organizacionales e institucionales y legales. El conocimiento de este subsistema, junto con el conocimiento del paradigma tecnoeconómico predominante en las economías nacionales, facilita la selección de las innovaciones necesarias para una o varias de las estrategias competitivas que se piensa aplicar. Lo importante es que las innovaciones se conviertan en el motor básico para conseguir los objetivos de la competitividad; ellas serán los parámetros dentro de los cuales se buscaría adecuar los subsistemas de inversiones y de negociaciones claves.

Hay que recordar que los mecanismos de protección y los incentivos temporales para productos, empresas y sectores destinados a crear y expandir capacidades competitivas nacionales o regionales, aunque en principio son contradictorios al espíritu de apertura de las economías (globalización y transnacionalización), no son antagónicos a las fuerzas que gobiernan la competitividad internacional —con la condición, que al parecer va a predominar— de que estos mecanismos sean negociados interna y externamente.

Por último, en el orden interno de cada país de la región se hace cada vez más difícil continuar con un modo de producción que destruye el medio ambiente, y con un modo social de organización que acentúa las asimetrías entre los grupos sociales a través de la concentración de la riqueza y el aumento de la pobreza. Hoy, esta perversa polarización se considera un obstáculo al crecimiento económico: sobre todo la pobreza, entendida como la ausencia de mercado y la carencia de poder social. Para aplicar innovaciones tecnológicas y de organización que aumenten la productividad y consoliden un patrón competitivo auténtico, se requiere la redistribución del poder en las sociedades nacionales y la incorporación a él de los sectores pobres e indigentes. Hoy es imperativo lograr la reorganización sociopolítica, articulada con innovaciones para lograr el desarrollo nacional/regional en un contexto mundial competitivo.

Bibliografía

Abbot, P. y M. Bredahl (1992): Competitiveness: definitions, useful concepts and issues, trabajo presentado al Symposium on Competitiveness in international food markets, Annapolis, Maryland, Estados Unidos, 7 y 8 de agosto.

Bannock, G., R. Baxter y E. Davis (1987): *Dictionary of Economics,* Londres, Penguin Books, 4ª edición.

Bradford, Colin (1991): International competitiveness. Interaction of the public and private sectors, Collected papers from EDI policy seminar, Washington, D.C., Banco Mundial.

_____(1992): *Toward an integrated policy framework,* París, OECD Development Center, invierno, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Broad, Robin, J. Cavanagh y W. Bello (1990-91): Development: the market is not enough, *Foreign Policy,* N° 81, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

Buckley, Walter (1971): *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas,* São Paulo, Brasil, Cultrix/USP.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad* (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.

Cohen, Stephen S. (1992): As opções da Europa no novo cenário econômico, *Novos estudos CEBRAP,* N° 35, São Paulo, Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento, marzo.

Durand, M. y C. Giorno (1987): Indicators of international competitiveness: conceptual aspects and evaluation, *OECD Economic Studies,* N° 9, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Duren, E., L. Martin y R. Westgren (1992): A framework for assessing national competitiveness and the role of private strategy and public policy, trabajo presentado al Symposium on Competitiveness in international food markets, Annapolis, Maryland, Estados Unidos, 7 al 8 de agosto.

Fajnzylber, Fernando (1988): Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL,* N° 36 (LC/G. 1537-P), Santiago de Chile, CEPAL.

Feenstra, R. (1989): *Trade Policies for International Competitiveness,* Chicago, Ill., Estados Unidos, The University of Chicago Press.

Haguenauer, L. (1990): Competitividade. Uma resenha da bibliografia recente com ênfase no caso brasileiro, *Pensamiento iberoamericano,* N° 17, Madrid, CEPAL/Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/Sociedad Estatal Quinto Centenario.

Haque, Irfan ul (1991): International competitiveness. Interaction of the public and private sectors, Collected papers from EDI policy seminar, Washington, D.C., Banco Mundial.

Helleiner, G. (1989): Increasing international competitiveness: a conceptual framework, Lectures Notes, Barbados, *mimeo.*

Japón (1991): *Temas relacionados con el enfoque del Banco Mundial sobre ajuste estructural. Propuesta de un socio mayoritario (Japón),* Fondo de Cooperación Económica a Ultramar (OECF), octubre. Traducido por la Secretaría Técnica para la Reforma del Estado Costarricense, julio de 1992.

Kramer, Paulo (1991): Brasil-EE.UU.: problemas de "lobby", comunicação, RP, *São Paulo em perspectiva,* vol. 5, N° 3, São Paulo, Fundação SEADE.

Labini, P. Sylos (1989): *Nuove tecnologie e disoccupazione,* Roma-Bari, Sagitari Laterza.

Manière de voir (1993): Les frontières de l'économie globale, *Le monde diplomatique,* N° 470, 40 année, París.

Müller, Geraldo (1992): Competitividade e negociações no complexo agroindustrial brasileiro, *Rascunho,* N° 20, Rio Claro, Brasil, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP)/IGCE/DPR.

Ohmae, Kenichi (1985): *Triad Power. The Coming Shape of Global Competition,* Nueva York, The Free Press.

Pérez, Carlota (1989): Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo, *El trimestre económico,* vol. LIX (1), N° 233, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Plano, J. y R. Olton (1982): *The International Relations Dictionary,* Santa Bárbara, California, Estados Unidos, ABC-CLIO, 3ª edición.

Porter, Michael (1991): *La ventaja comparativa de las naciones,* Buenos Aires, Javier Vergara Editor S.A.

Possas, Mario (1985): *Estruturas de mercado em oligopólio,* São Paulo, Hucitec.

Rosales, Osvaldo (1990): Competitividad, productividad e inserción externa de América Latina, *Comercio exterior,* vol. 40, N° 8, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1991): *Desarrollo industrial y cambio tecnológico,* Caracas, SELA/Editorial Nueva Sociedad.

Strange, Susan (1988): *States and Markets,* Londres, Pinter Publishers.

Tamanes, Ramón (1988): *Diccionario de economía,* Madrid, Alianza Editorial.

Villaschi, Arlindo (1992): O Brasil e o novo paradigma tecnológico de desenvolvimento economico mundial, *Ensaios FEE,* N° 13, Porto Alegre, Brasil.

Wallerstein, Immanuel (1990): Análisis de los sistemas mundiales, en Anthony Giddens y Jonathan Turner (eds.), *La teoría social hoy,* Madrid, Alianza Universidad. Versión española de Jesús Alborés.

Wendt, Henry (1993): *Global Embrace. Corporate Challenges in a Transnational World,* Nueva York, Harper Business.

Zukin, S. y P. Dimaggio (eds.) (1990): *Structures of Capital. The Social Organization of the Economy,* Nueva York, Cambridge University Press.

La privatización *de los servicios* públicos de agua

Miguel Solanes

Asesor Regional, División de Recursos Naturales y Energía, CEPAL

América Latina ha seguido la tendencia a privatizar servicios públicos que impera en el mundo, impulsada por diversos factores: una filosofía económica, la búsqueda de mayor eficiencia, las situaciones macroeconómicas, la capitalización de las deudas, la incorporación de capital privado a la gestión de servicios públicos en momentos de crisis económica, y otros. Este artículo analiza las características y elementos de los servicios públicos; las diferencias entre distintos servicios, particularmente en la relación activos-ingresos, la rigidez de la oferta y las inversiones; las posibilidades de elección por parte del consumidor; el concepto de economías de escala y su vinculación con la noción de monopolio, y las consecuencias legales de la existencia de sistemas monopólicos. También examina algunos elementos de la regulación legal de dichos servicios, como el control administrativo, la noción de rentabilidad razonable, el control de los *holdings,* los mecanismos de regulación y seguimiento, y las condiciones del servicio, incluyendo además algunos elementos de la relación entre los servicios usuarios del agua y el manejo del recurso mismo. Entre las experiencias concretas de privatización de servicios, se pone de relieve la del Reino Unido, que hoy está en el debate público, y se reseñan algunos aspectos del Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (España). El artículo sugiere por último que los países de la región tomen en cuenta la legislación comparada y la experiencia extranjera, y pongan en marcha sistemas de regulación y seguimiento adecuados antes de privatizar.

I

Introducción

Este artículo ha sido motivado por el proceso de privatizaciones en América del Sur, que en algunos países no sólo tuvo como objetivo elevar la eficiencia en la prestación de los servicios, sino también efectuar cambios estructurales en la economía (Stelzer, 1995; Gerchunoff y Cánovas, 1993, p. 2).

Por lo tanto, en ciertos países las privatizaciones han sido, por lo menos en su inicio, una "herramienta macroeconómica" para estabilizar la economía, lo que ha hecho que la mayor eficiencia productiva resultante de las privatizaciones no se haya trasladado necesariamente a la sociedad a través de una reducción de tarifas (así ha sucedido en procesos de privatización monopólica en diversas regiones y países del mundo). En el Reino Unido, por ejemplo, el objetivo perseguido por la Oficina del Tesoro a través de los procesos de privatización era el de maximizar la rentabilidad, mientras que la política apuntaba a ampliar la base de accionistas. Las mejoras de la eficiencia no se tradujeron en menores tarifas a los usuarios. Los sistemas se privatizaron con una regulación muy liviana. Como resultado, la falta de competencia hace que hoy se reclame una mejor regulación (Stelzer, 1995; Gerchunoff y Cánovas, 1993, p. 2).

En este artículo se resumen las técnicas de privatización y su contenido jurídico, así como la noción de servicios públicos y las modalidades de su regulación, con el fin de avanzar en la determinación de prácticas y regulaciones para el sector en la legislación comparada. Se ha centrado en los servicios de agua porque una parte apreciable de los servicios públicos pasa por los recursos hídricos, en un momento en que la tendencia a la internacionalización por parte de los inversores y prestadores del servicio es clara (Merrill Lynch, 1991). Esta tendencia también se nota en la preparación de la legislación, particularmente en la Unión Europea.[1]

Los servicios públicos son un elemento estructural de la sociedad moderna. Sin ellos no se puede concebir las ciudades y las formas de producción contemporáneas. En la mayoría de los casos tienen elementos monopólicos y afectan el interés público, puesto que se vinculan con aspectos como la salud básica y el desarrollo económico (Tieman y otros, 1995).

Son actividades con importantes economías de escala y de alcance, inversiones fijas no líquidas y capacidad diseñada para satisfacer las demandas de punta, y están sujetas a regulación pública. Esa regulación abarca fundamentalmente la calidad de los servicios y las tarifas, estas últimas vinculadas en algunos sistemas a rentabilidades razonables para el prestador de los servicios.

Los instrumentos legales en virtud de los cuales se prestan tales servicios tienen elementos de interés público que los diferencian de los contratos del derecho común, y hay una presencia activa del Estado en su ejecución o regulación. Esta última se institucionaliza a través de comisiones y organismos regulatorios, a los cuales se tiende a asegurar capacidad técnica y financiera, e independencia.

En lo que hace a la utilización del agua, los prestadores de servicios son grandes usuarios institucionales, sujetos normalmente a permisos de uso de aguas, normas de descarga y contaminación, y obligaciones generales de uso efectivo y beneficioso del recurso.

Las empresas que proveen estos servicios tienden a integrarse vertical y horizontalmente, y a internacionalizarse. Esto hace que muchos sistemas presten especial atención al seguimiento de la composición de los paquetes accionarios, y a los métodos de celebración de contratos.

En los países que hoy están volviendo a sistemas privados de prestación de servicios públicos se han empezado a crear los mecanismos regulatorios e instituciones pertinentes. Este proceso de desarrollo institucional es fundamental para la adecuada comprensión y seguimiento de las actividades vinculadas a los servicios. Las instituciones que se creen, que son básicas para ellos, necesitan actualización permanente.

El conocimiento de la legislación y administración comparadas es muy valioso a este respecto, y sería útil crear sistemas, programas y proyectos para su transferencia.

☐ Este artículo se basa en un estudio presentado en el Seminario Iberoamericano sobre Derecho y Tecnología del Agua, organizado por el Instituto del Agua y de las Ciencias Ambientales y la Universidad de Alicante (Alicante, España, 15 a 17 de diciembre de 1994).

[1] Véase, por ejemplo, el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del 26 de octubre de 1992, presentado al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales de España, entre otras razones, para adecuarse al ordenamiento jurídico comunitario.

II

La importancia de los servicios públicos en la sociedad moderna

El rol de los servicios públicos en la sociedad moderna puede ser calificado como estructural, por ser distintivo de la organización socioeconómica y tener importancia similar a la de los sistemas monetario, crediticio y educativo. Los sistemas vigentes de organización de la producción y de radicación de poblaciones son inconcebibles sin servicios públicos a escala masiva y con un funcionamiento eficaz.

Los servicios públicos presentan una serie de aspectos que los han constituido en uno de los temas relevantes del derecho:

i) Son actividades en las cuales la competencia no es totalmente efectiva y que están normalmente sujetas a regulación gubernamental en pro de la protección del interés público (Phillips Jr., 1993, p. 3).

ii) Parecen operar más eficientemente en condiciones de monopolio; sin embargo, esto hace que la contribución de los monopolios de servicios públicos al bienestar general tenga que ser en muchos casos compelida (mediante regulaciones), más que voluntaria (Kaysen y Turner, 1959, pp. 48-49, citado en Phillips Jr., 1993, p. 4).

iii) La regulación de estos servicios resulta del interés público vinculado a la actividad, el que la fundamenta legalmente y se traduce en forma primaria en el control de tarifas y servicios (Phillips Jr., 1993, p. 4).

iv) Algunos autores han expresado que con frecuencia hay conflicto entre el interés público y el privado en la relación con los servicios públicos; este conflicto derivaría de la diferencia entre el objetivo de las empresas privadas (maximizar sus utilidades) y el interés público (servicio adecuado al precio más bajo posible); algunos países han creado instituciones específicamente abocadas al estudio y a la investigación de los servicios públicos, ya que el proceso regulatorio no sólo es polémico, sino además analíticamente exigente.[2]

v) Existe en la actualidad una clara diferencia de susceptibilidad al cambio tecnológico entre los distintos tipos de servicios públicos, la que se traduce en distintas necesidades regulatorias, y en ciertos casos, incluso en la revisión del concepto de monopolio natural en ciertas actividades.

vi) Si bien la regulación es una característica de las entidades que prestan servicios públicos, el contenido y el alcance de tal regulación no es estático, sino que tiende a ajustarse con el paso del tiempo y la variación de circunstancias y necesidades (Phillips Jr., 1993, p. 7).

vii) A la vez, se argumenta que la regulación no ha cumplido con sus objetivos y que en la práctica ha significado el "paraíso de los aspirantes a condiciones monopólicas, los que bajo las condiciones de la regulación convalidan monopolios muy riesgosos, difíciles y precarios, bajo un sistema desregulado" (Gray, 1940, pp. 8-20, citado en Phillips Jr., 1993, pp. 8 y 31).

III

Características económicas de los servicios públicos

Entre las características económicas de los servicios públicos destacaremos las que se enumeran a continuación:

1. Economías de escala y de alcance

Como se dijo más atrás, la noción de servicios públicos encuentra justificación parcial en la de monopolios naturales, es decir, de actividades con economías de escala (a mayor producción menor costo unitario) y de alcance (ciertos servicios diferentes son más baratos cuando son producidos por la misma firma que cuando son producidos por dos firmas).

[2] Véase en especial la referencia a la creación en Estados Unidos del National Regulatory Research Institute (Phillips Jr., 1993, pp. 5 y 17-21).

Los servicios de agua potable y saneamiento ofrecen ejemplos inmediatos de estas situaciones. Así, se ha comprobado que el costo de inversión para proveer agua potable y saneamiento en sistemas pequeños para una familia media de tres personas es de 1 600 dólares, mientras que en sistemas de gran extensión es de 200 dólares (economías de escala). Por otro lado, la tendencia a integrar servicios de agua potable con los de saneamiento se explicaría por el concepto de economías de alcance. Los sistemas pequeños, por lo tanto, tienen problemas financieros que se traducen en dificultades técnicas, de manejo y de adecuación general de los servicios (Lawton y otro, 1983, citado en Phillips Jr., 1993, pp. 851 y 836-839). Las economías de escala inciden en los monopolios (Phillips Jr., 1993, p. 56), los que a su vez justifican la regulación de precios (tarifas) y productos (servicios).

2. Inversión fija no líquida

La realización de economías de escala con frecuencia exige grandes inversiones en infraestructura a gran escala, que no son líquidas. Esta inversión rígida normalmente representa una parte considerable de los costos totales, y se traduce en que las organizaciones que prestan servicios públicos hagan uso intensivo de capital. De nuevo, esto es particularmente notorio en los servicios de agua potable y saneamiento, en los cuales la relación ingresos-activos es muy baja (Phillips Jr., 1993, p. 15).

El crecimiento de la demanda de este servicio esencial, para el que no hay sustitutos, es continuo. Los avances tecnológicos recientes no han sido muy importantes en esta actividad, lo que combinado con la inflación, las exigencias ambientales, el cumplimiento de los estándares y la necesidad de asegurar y proteger nuevas fuentes de financiamiento, se ha traducido en un incremento constante de los costos, con una relación capital-ingresos que va desde 10:1 a 6:1 y que algunos autores llevan hasta 12:1 (Wade Miller Associates Inc., citado en Haarmeyer, 1994, p. 43).

De hecho, de todos los servicios públicos, los de agua potable y saneamiento han sido calificados como los que hacen uso más intensivo de capital (Environmental Protection Agency, 1977). Esto influye en las condiciones legales en que el sector privado invierte en agua potable y saneamiento, en los sistemas de financiación y en la regulación de la gestión privada en el sector, temas que se verán más adelante.

Cabe tener en cuenta que la relación activos-ingresos no es la misma en todos los servicios públicos. Así, para teléfonos sería de 3:1, para electricidad de 3-4:1 y para las aerolíneas de 1:1. Esto ciertamente influye en la propensión a invertir del sector privado, en la existencia de competencia real, en la susceptibilidad a monopolios y, por ende, en las necesidades relativas de regulación de las diferentes actividades.

3. Capacidad ociosa

La inversión fija de los servicios públicos se efectúa con vistas a satisfacer la demanda máxima prevista y sus incrementos previstos a lo largo del tiempo. Ciertos factores de producción son indivisibles, de modo que por razones técnicas deben ser estructurados en un solo bloque. La capacidad ociosa se puede considerar un resultado de la diversidad de la demanda, por lo que los proveedores de servicios tratan de atraer esa demanda a través de incentivos a los consumidores. Como esto puede resultar en discriminación indebida se convierte en un factor de control para prevenir que esto ocurra.

4. Limitaciones operativas

En muchos casos la posibilidad de competencia en la prestación de servicios está limitada por las condiciones del servicio mismo y por la capacidad receptiva del medio (como en el caso de las cañerías y las áreas para su instalación y tendido), que normalmente no ofrece suficiente espacio físico como para acoger muchos proveedores y dar lugar así a la competencia.

5. Estructura de los mercados

En la mayoría de los servicios públicos la demanda es diversificada y relativamente inelástica (aunque hay variaciones entre distintos servicios y entre lo que puede ser un consumo vital y necesidades de otro tipo). Además los usuarios están limitados por la rigidez del sistema de provisión (normalmente no tienen la posibilidad de seleccionar entre varios proveedores posibles de agua potable y desagües).

6. Consecuencias legales

Por las características descritas, la entrada al mercado de servicios públicos normalmente está sujeta a control público y a regulación para evitar transferencias

de ingresos desde los consumidores a los inversores. Esto último se hace a través de mecanismos para posibilitar las quejas de los usuarios, y de controles expresamente diseñados para limitar el poder social, económico y político de las entidades de prestación de servicios públicos.[3]

IV

Conceptos legales en la regulación de los servicios públicos

Hay algunas actividades que tienen la capacidad, el potencial o la característica de afectar a la comunidad en su conjunto, incidiendo sobre el bienestar general, la salud pública, la seguridad colectiva y otros aspectos. Ellas están sujetas al control público en pro del bienestar general (Spota, 1941, p. 917, nota 189; Phillips Jr., 1993, p. 87). Este control se justifica en las condiciones monopólicas de muchos de los servicios, y en lo esencial que son para los consumidores y en la falta de otras opciones.[4]

Por este motivo los contratos administrativos bajo los cuales normalmente se concede a una persona privada el derecho de prestar servicios de utilidad pública contienen cláusulas especiales referentes a la prestación de garantías, la facultad administrativa de interpretación, la modificación por razones de interés público, la resolución, la determinación de efectos y la aclaración de dudas.[5]

El control público se traduce en regulaciones sobre la calidad del servicio, su extensión y cobertura, su frecuencia o constancia, su precio, y en el caso de servicios de agua potable, su impacto sobre el medio ambiente.

La regulación, y su fundamentación filosófica, no es un fenómeno moderno. Existen antecedentes sobre el tema en la doctrina de los Padres de la Iglesia —precio justo *(justum pretium);* precio natural *(verum pretium)*— y en la regulación de las cofradías medievales y de las actividades consideradas de interés común (Glaesser, 1957, pp. 196-201, citado en Phillips Jr., 1993, p. 122). En ellas se regulaban precios, calidad de servicios, tipo de servicios, etc. El tema tiene una proyección directa sobre una serie de elementos de los servicios públicos vinculados a los recursos hídricos, como se muestra a continuación.

1. Rédito del concesionario

Esta sección no pretende entrar en las complejidades técnicas de distintos sistemas de tarifas, sino describir algunos de los criterios en virtud de los cuales se fijan los parámetros que determinan la rentabilidad total para el concesionario de los servicios públicos y su vinculación con las tarifas. Existen ejemplos en la legislación sobre el tema que sientan criterios al respecto. Así, por ejemplo, la legislación del estado de Nueva York establece que las tarifas por el uso de aguas serán justas y razonables, y nunca mayores de lo que faculte la ley o la orden de la comisión regulatoria pertinente. Este tema por cierto se vincula al de la rentabilidad razonable para el concesionario.[6]

Lo especial aquí es saber qué se entiende por una rentabilidad razonable. En primer lugar, los prestadores de servicios públicos no pueden ser obligados a proveerlos a pérdida; pero esto no significa que tengan garantizado un retorno de hecho sobre sus inversiones. La tarifa debe permitir cubrir los costos de operación y obtener una rentabilidad razonable sobre la inversión. Debe además permitir que las entidades que prestan este tipo de servicios sean capaces de atraer recursos en el mercado de capitales. En el dere-

[3] Véase cita de Breyer en Phillips Jr., 1993, p. 60.

[4] Dicho control se expresa en algunos países con el término "poder de policía". Este concepto tiene dimensiones muy interesantes, puesto que permite en oportunidades actuar sobre bienes privados al estimarse que ciertos controles, que influyen sobre la renta de un bien disminuyéndola a raíz de regulaciones o de vinculaciones, son aceptables en la medida en que la rentabilidad de la inversión que resulte, pese a estar limitada, sea "razonable" (Penn Central Transportation Co. vs. Nueva York, 438 US 104, 1978). Se ha sugerido que existe una vinculación muy importante entre este caso y la teoría de los servicios públicos. Véase Findley y Faber, 1992, p. 287.

[5] Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (España), artículo 7.

[6] *Consolidated Laws Service*, vol. 26, Nueva York, 1983, p. 158 y siguientes (artículo 89-b-1).

cho estadounidense se ha hablado de que la rentabilidad de la inversión debe ser comparable con la de actividades de riesgo e incertidumbre similares, en zonas similares, en el momento en que se lleva a cabo la actividad. También se afirma que la rentabilidad no es una suma específica, ni puede ser establecida con una fórmula predeterminada, pues está sujeta a las variaciones de las condiciones económicas derivadas de la economía en general y de las situaciones específicas de las compañías. Es más, a veces se han rebajado las tarifas como manera de castigar a compañías consideradas ineficientes (Phillips Jr., 1993, p. 427).

No todos los sistemas regulan la rentabilidad de la inversión. Haarmeyer afirma que desde que las compañías francesas de aguas no están sujetas a controles de rentabilidad que obstaculicen las innovaciones, son líderes en innovación tecnológica y de gestión (Haarmeyer, 1994, p. 48).

En el Reino Unido se privatizaron los sistemas de agua potable y saneamiento en 1989. La regulación de las tarifas se impuso mediante el establecimiento de precios máximos. El sistema opera sobre la base del índice de precios mayoristas más un factor de ajuste K. En la industria del agua este factor es positivo, como un reconocimiento a las características del subsector: uso intensivo de capital, alta inversión y baja productividad (Haarmeyer, 1994, p. 49).

Es interesante analizar la experiencia inglesa, puesto que ha dado origen a un debate público generalizado, que de alguna manera es único por su riqueza conceptual, sobriedad ideológica y transparencia. El sistema inglés se basó en no controlar ganancias, sino en establecer topes máximos para las tarifas. Al hacer esto el gobierno "inclinó el juego a favor de los inversores, a costa de los consumidores (Stelzer, 1995). Para 1992-1993 los ingresos de las compañías de agua se habían elevado en un 23%, en promedio. Las utilidades de operación habían aumentado 34.3%, como promedio. Las rentabilidades aparecían como excesivas (Tieman y otros, 1995). En marzo de 1994 la tarifa del agua absorbía una buena parte de los ingresos de la población de más bajos recursos y la capacidad de pago de estos sectores se convertía en el elemento fundamental para la determinación de los precios en 1994 (Booker 1994. p. 61).

El sistema británico se revisó en julio de 1994. La Oficina de Servicios de Agua *(Office of Water Services)* bajó el factor de ajuste en medio de un clima de descontento de los usuarios, quienes se quejaban de que los directores de las compañías de agua doblaban sus salarios así como doblaban el costo del agua para los consumidores *(The Times,* 1994a), de que los costos de las compañías de agua no crecían de acuerdo con la inflación, de que los desembolsos de capital no eran los esperados, de pérdidas en negocios colaterales a la actividad central, y de otros inconvenientes. Esto ha hecho que algunos comentaristas auguren la posibilidad de aplicar criterios regulatorios más vinculados con la rentabilidad (Helm, 1994). Otros, más que augurar, sugieren que se introduzca un elemento de control de las ganancias y de la rentabilidad en el sistema regulatorio (Stelzer, 1995). También, dada la valorización de las acciones de estas compañías, se han mencionado impuestos a las ganancias eventuales (Tieman y otros, 1995).

Si se examina la experiencia en la materia de algunos otros servicios privatizados, vemos por ejemplo que el decreto en el cual se regula el tema en Buenos Aires incluye referencias a la racionalidad y eficiencia del sistema; al equilibrio entre la oferta y la demanda; a la promoción de objetivos sanitarios y sociales; a la necesidad de reflejar los costos económicos más los beneficios del concesionario, y a transferencias entre distintos sectores de usuarios. Las tarifas están sujetas a revisión por variaciones significativas de los costos de operación, o cambios en la calidad y nivel de los servicios, en los impuestos que debe pagar la compañía, en la relación de cambio con el dólar, o en la legislación ambiental o de otro tipo.[7]

Es interesante comparar lo anterior con el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (España), el cual reclama precio cierto en moneda nacional, y aclara que el precio debe ser el adecuado al mercado (artículo 13). Los reajustes deben reflejar oscilaciones reales de mercados, pueden ser regionales, y deben incluir las variaciones de los costos de la mano de obra y de los elementos básicos que afectan al contrato (artículos 100 y 101 del Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

2. Prestación de servicios públicos

Una de las características de los servicios públicos son las economías de escala que integran la noción de monopolio natural. La consecuencia legal de esta característica es que la entrada como proveedor al sistema de servicios públicos se ha encontrado sujeta a

[7] Artículo 44 del Marco Regulatorio de la concesión de servicios de agua potable y desagües cloacales en el Gran Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina).

una autorización del Estado. El hecho de que los servicios sean monopólicos resulta en otro elemento legal: las condiciones de prestación de ellos están (o deberían estar) sujetas a seguimiento, para evitar que el concesionario de los servicios obtenga rentas monopólicas a costa de los usuarios.

El Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (España) permite la gestión privada de servicios públicos cuando éstos tengan contenido económico y sean atribuciones delegables. No se puede contratar sin haber establecido previamente el régimen jurídico del servicio, las competencias administrativas, las prestaciones a favor de los administrados, y el hecho de que la actividad es asumida como propia de la administración y que queda sujeta a los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios (artículo 151).

En consecuencia, los instrumentos legales por los cuales se otorga una autorización para prestar servicios públicos tienen ciertas características que los diferencian de los contratos comunes. Una de ellas, muy importante, se ha visto al analizar el proceso de privatización inglés: las pautas tarifarias quedan sujetas a revisión periódica para asegurar que la tarifa sea razonable y que cumpla efectivamente con su papel de atraer inversión, cubrir el costo, y no representar una exacción monopólica sobre los usuarios.

En el derecho argentino, en cuya doctrina y jurisprudencia influye mucho la experiencia europea, se dice que: "la concesión no es un contrato de derecho común... entre partes iguales... sino que es una delegación en una empresa para la debida realización del servicio público ..."; siguiendo a Mayer, se afirma que "la concesión es un acto administrativo que mal puede englobarse entre los contratos de derecho privado"; consecuentemente "en las controversias el derecho común es de aplicación supletoria" y sólo en la medida en que no contraríe el interés general"; "los derechos que surgen son derechos públicos subjetivos". El derecho estadounidense aplica conceptos similares, puesto que la posibilidad de prestar un servicio público depende de licencias, franquicias o permisos administrativos, todos conceptos que llevan implícita la noción de condiciones especiales. Esto tiene consecuencias importantes, puesto que el acto jurídico queda sujeto al poder de policía, y el concesionario queda obligado a cumplir con reglamentos y disposiciones aun posteriores a la concesión.[8]

[8] Véase Spota, 1941, t. 2, pp. 908 a 925, y la doctrina y jurisprudencia allí citadas; también Phillips Jr., 1993, pp. 94 a 96 y 136; y 94 US., Munn vs. Illinois 1877.

En el derecho inglés los proveedores de servicios de agua potable y saneamiento son establecidos por designación que requiere que el designado cumpla con los deberes impuestos por cualquier disposición legal. Además, las condiciones de la designación están sujetas a modificaciones por acuerdo, por referencia a la Comisión de Monopolios, por funciones de las compañías que comprometan el interés público y por órdenes bajo otras disposiciones legales (HMSO, 1991, arts. 6 a 17).

Existe un fallo reciente del Reino Unido en el cual se resolvió que las empresas de agua potable y saneamiento operan bajo control estatal. Refiriéndose a South West Water el tribunal decidió que, a despecho de su carácter privado, South West Water emana del Estado, puesto que opera un servicio público, controlado por un regulador designado por el Estado. La forma legal de organización del prestador del servicio es irrelevante, puesto que el servicio público está bajo control del Estado *(Financial Times,* 1994).

Las actividades del Estado no pueden tener por resultado que el concesionario trabaje a pérdida o sufra confiscaciones. No obstante, cabe reflexionar que la metodología y el concepto de la rentabilidad razonable, tanto en el campo de los servicios públicos como en lo que hace a su conceptualización (de conformidad con el caso Penn Station, mencionado anteriormente), es una herramienta legal con sustrato financiero, económico y técnico que debe ser adecuadamente entendido, analizado y aplicado en los países con procesos de privatización en marcha.

3. Los concesionarios como usuarios institucionales de aguas

La gestión de servicios vinculados a los recursos hídricos tiene impacto sobre su cantidad y calidad. Por esta razón los concesionarios son considerados grandes usuarios y sujetos a una serie de controles y requisitos en lo que hace al uso del recurso. La proliferación de usos, sus efectos recíprocos y los efectos agregados sobre el medio ambiente han demandado la constitución de estructuras organizacionales y legales que permitan su control, planificación y armonización.

Estas medidas institucionales tienden a estructurarse a nivel de cuenca o región para su planificación y manejo (Dourojeanni, 1994; CEPAL, 1994; Barraqué, 1993, p. 43 y siguientes). Esto es lo que se ha hecho en Francia, España y otros países de Europa. América Latina se encuentra al presente abocada a un

proceso de análisis y discusión del tema, que está particularmente avanzado en Brasil, Colombia, Perú y Venezuela.

Existe además una tendencia creciente a separar el manejo del agua para usos específicos, por un lado, y la política y la administración nacional de las aguas, por otro. Esta tendencia se traduce en el traspaso de la política y la planificación de aguas en general a ministerios del ambiente, de recursos naturales o de aguas. Se estima que esta es una manera adecuada de lograr imparcialidad y objetividad en el manejo de un recurso sujeto tanto a deterioro ambiental como a demandas múltiples. En un informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Comité de Recursos Naturales (Naciones Unidas, 1994) se dan ejemplos de esta tendencia en diferentes países, entre otros Canadá, Francia, Estados Unidos, Guatemala, Israel (con ciertas características diferentes), Omán y otras naciones con procesos de esta índole en marcha.

Es más, en algunos países el sistema de manejo y control integral del agua ha sido modificado, junto con modificarse el régimen de los servicios de agua potable y saneamiento.

Así, en 1992 México reformó su legislación de aguas con un paquete de medidas que incluyen la adopción de derechos de agua transables, la creación de autoridades de cuenca a fin de reducir la fragmentación del sector agua, la imposición de cargas por contaminación, y la apertura de los servicios de agua potable y saneamiento a la privatización (Casasús, 1994).

Uno de los méritos que se atribuye a la reforma del sistema inglés de manejo y provisión de servicios de agua potable es el haber separado de las compañías de agua el sistema de control y manejo del recurso; "el regulador se separa del regulado". Hoy el sistema inglés establece una serie de controles sobre las compañías de agua. Estos controles incluyen el del servicio como tal, realizado por la Oficina de Servicios de Agua. Los controles ambientales y de uso del agua son realizados por la Autoridad Nacional de Ríos *(National Rivers Authority)* y por la Inspección de Agua Potable *(Drinking Water Inspectorate)* (Jeffrey, 1994, p. 64).

Las compañías de agua inglesas se encuentran sujetas a deberes ambientales (Water Industry Act, 1991, artículos 3, 4 y 5). El prospecto con la descripción de las condiciones de venta de las acciones de aguas enunciaba condiciones sobre el uso del agua por las compañías. Se indicaba que de acuerdo a las provisiones de la ley de aguas de 1963 los concesionarios de este recurso debían tener permisos para derivar aguas y también para hacer ciertos tipos de embalses. El control de descargas o vertimientos y de las condiciones de tales vertimientos corresponde, al igual que los permisos de derivación de aguas, a la Autoridad Nacional de Ríos (Prospectus, 1989, pp. 29 y 30).

En el sistema de privatización del Gran Buenos Aires el decreto con el régimen regulatorio establece que la gestión del control de la contaminación se ajustará a la regulación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, y a los anexos que contienen un marco regulatorio sobre el tema; que la fiscalización de la contaminación hídrica la realizará el Ente Regulador del Servicio (en lo que se diferencia del sistema inglés, en el cual la regulación y control de la contaminación compete a una entidad distinta de la que controla la gestión del servicio en sí), y por último, que el concesionario de los servicios tiene derecho a hacer uso de aguas subterráneas y derivaciones de aguas superficiales.[9]

El sistema de otorgamiento de derechos de agua puede tener influencia en la tendencia de ciertos sectores a constituirse en monopolios. Así, y para evitar este efecto, las legislaciones de agua tienen normalmente exigencias de uso efectivo del recurso, dentro de ciertos plazos, para propósitos que el sistema legal considere como beneficiosos. El propósito de estos principios es "no permitir que un individuo tenga monopolios absolutos sobre el recurso" (Beck, 1991, p. 106 y siguientes).

En conexión con este punto se ha notado que, en el caso de la generación hidroeléctrica, los permisos de uso no acotados por plazos para su uso efectivo pueden resultar de hecho en situaciones monopólicas en esta área, e inducir al uso de fuentes de energía distintas de la hídrica. También se ha observado que es un factor de distorsión en la generación de energía, segmento de la cadena generación-transmisión-distribución que por sus características puede considerarse no regulable (según algunas legislaciones modernas) y abierto a la competencia. Al otorgarse derechos de agua incondicionados se crea, a través de la ley, la posibilidad de constituir un monopolio legal (De Andrade, 1995, p. 10; Sánchez Albavera, 1994, p. 22).

[9] Artículos 17, 29 y 76 del Marco Regulatorio para la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales en el Gran Buenos Aires.

4. La determinación del área de prestación de los servicios

La determinación del área en que se prestan los servicios de agua potable y saneamiento debe atender a dos objetivos: por un lado, asegurar que no queden áreas sin servicios o que las distintas zonas de una circunscripción política sean paulatinamente incorporadas a ellos; y por otro, crear áreas que aseguren economías de escala.

Este fue uno de los propósitos de la reforma del sistema de agua potable y saneamiento en Ciudad de México, donde se atribuye a la fragmentación del servicio entre diversos municipios un efecto debilitante sobre el sector (Casasús, 1994).

Ya se han dado cifras sobre las diferencias entre los costos relativos por familia tipo según se trate de zonas servidas pequeñas o grandes. El concepto de economías de escala debería ser un elemento fundamental en la regulación de los servicios de utilidad pública (privatizados o no). Esto obliga a incorporar un contenido más específico en recomendaciones comunes como las que se hacen sobre la necesidad de descentralizar servicios al nivel apropiado más bajo. Este principio se podría complementar con el de economías de escala. En algunos países se sugiere la creación de empresas regionales que agrupen varios sistemas pequeños, o que las compañías más grandes absorban a las más pequeñas.[10]

No obstante estas consideraciones, que parecen de alguna manera obvias, en algunos países se sigue potenciando la descentralización a escala política de los servicios, sin considerar que quizá la unidad política básica no sea en todos los casos la alternativa técnico-económica más conveniente.

5. Obligaciones y derechos genéricos de los concesionarios

Según una síntesis muy útil que realiza Phillips, los concesionarios de servicios públicos tienen cuatro obligaciones básicas: i) Dentro de su área de servicio deben atender a todos los usuarios que estén dispuestos a pagar por el servicio. Esto puede incluir la obligación de servir áreas que por sí mismas no son rentables y que son subsidiadas por otros servicios ofrecidos por el concesionario. También se traduce en exigencias de construir infraestructura para satisfacer demandas futuras; ii) el servicio que se preste debe ser seguro y adecuado, que responda instantáneamente a la demanda; iii) se debe servir a todos los clientes sin efectuar discriminaciones arbitrarias, injustas o indebidas, y iv) los concesionarios sólo pueden cobrar un precio justo y razonable por los servicios que presten.

Los derechos genéricos de los concesionarios incluyen: i) la protección legal de su propiedad; ii) la percepción de un precio razonable por sus servicios, puesto que no pueden ser forzados a trabajar a pérdida, aun cuando el Estado no les garantiza que efectivamente obtengan una ganancia razonable; iii) el derecho a que las tarifas y condiciones regulatorias del servicio sean razonables, incluido el derecho a desconectar en ciertas condiciones; iv) en la mayoría de los casos, derecho a protección respecto de la competencia dentro de su área; v) por lo general, asignación de poderes de expropiación, de imposición forzada de servidumbres, de entrada, de requerimiento de información y otras medidas que hacen a sus capacidades ejecutivas (Phillips Jr., 1993, p. 121).

El Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (España) exige solvencia técnica, financiera, económica y profesional a los contratistas.

6. Algunos elementos específicos en los servicios de agua

Los proveedores de servicios de agua se encuentran sujetos a ciertos deberes que particularizan a su respecto los términos genéricos vistos en el apartado anterior.

Están obligados a proveer servicios dentro de su área, manteniendo, mejorando y expandiendo la infraestructura, y deben cumplir con estándares de funcionamiento. De conformidad con los términos financieros de la concesión,deben proveer servicios e infraestructura a quienes se los requieran (esto se complementa con el derecho de requerir conexiones forzadas). Los términos financieros pueden incluir pagos, constituciones de garantías, implantación de medidores y otras condiciones.

En algunos sistemas se establece la responsabilidad civil del concesionario respecto de los usuarios por incumplimiento de sus obligaciones. Esta responsabilidad puede ser excusada mediante prueba de debida diligencia.

Entre las obligaciones se incluye la de proveer agua en cantidad suficiente y calidad apropiada, con

[10] Phillips Jr., 1993, p. 839. En algunas circunscripciones las compañías más pequeñas contratan servicios de manejo con compañías especializadas o más grandes, con lo cual ahorran la contratación de alguien en forma directa.

continuidad y presión adecuadas, cuidando de que las conexiones a su cargo se mantengan operativas. Bajo ciertas condiciones esta obligación se puede extender a usos que no sean domésticos. La exigencia de calidad es particularmente importante y los concesionarios están obligados a tomar en cuenta los parámetros que se dicten sobre los propósitos para los cuales se puede usar el agua, las sustancias que el agua puede o no contener, las concentraciones de sustancias específicas, los sistemas de tomas de muestras, el seguimiento e información sobre la calidad de las fuentes de agua que se usan para el abastecimiento, etc.

Las obligaciones se pueden extender a aspectos técnicos de la manera de proveer los servicios, construcción de infraestructura y diseño, y calidad y características de los equipos e instalaciones. Se complementan con una serie de facultades, como las de requerir medidores en ciertos casos, controlar a los usuarios, evitar actividades de contaminación, controlar vertimientos en las redes de desagües. A su vez, los concesionarios se encuentran sometidos a estándares cada vez más estrictos relativos a la contaminación que pueda resultar de sus actividades.

Un elemento particularmente importante entre las obligaciones del concesionario es el de suministrar información adecuada y oportuna al público y a las autoridades de gobierno. Para ello debe mantener registros y contar con catastros y planos y mapas de redes, publicaciones, informes e información sobre el estado del sector, etc.[11]

Para las empresas hidroeléctricas se utilizan normas o disposiciones que se refieren, entre otros aspectos, a seguridad pública, control ambiental, impacto ecológico, uso de los recursos hídricos y operación de centrales en relación con los recursos hídricos (coordinación con otros usos).[12]

V

Técnicas de privatización de servicios públicos

Las diferenciaciones tradicionales entre gobiernos, operadores de servicios y público servido están sufriendo una transformación profunda, por la transferencia de funciones al sector privado, la integración de los usuarios y sus intereses en las estructuras de manejo del agua, el seguimiento de los servicios (para conferir legitimación), y como se dijo antes, la constitución de estructuras de manejo y planificación a nivel de cuencas o regiones (Barraqué, 1993, p. 46).

Se entiende por privatización la introducción de fuerzas de mercado en la economía y también, en una acepción más restringida, la transferencia de empresas públicas, actividades o activos al control privado ya sea total, mayoritario o minoritario. Los propósitos de la privatización incluyen, entre otros, la racionalización de las empresas públicas, una mayor eficiencia, una distribución amplia de la propiedad, la reducción de gastos en el sector público, la capitalización de la deuda externa y un efecto de demostración pública en cuanto a las políticas económicas de los gobiernos (Vuylsteke,1988, vol. 1, p. 1; Gerchunoff y Cánovas, 1993).

A estas motivaciones algunos autores agregan, en el sector agua y saneamiento, los intereses profesionales de algunos grupos vinculados a los recursos hídricos que vieron en la privatización oportunidades para escapar a restricciones financieras y para continuar con la profesionalización de la industria del agua (Barraqué, 1993, p. 51). A la vez se observa una concentración de servicios en menos empresas, y la diversificación de éstas, muchas de las cuales abarcan servicios, consultoría y construcción con las economías de escala y de alcance propias de ciertas actividades. Así, Barraqué menciona que las firmas Générale des Eaux y Lyonnaise des Eaux se han diversificado vertical y horizontalmente, incluyendo servicios de agua potable, desagüe, resìduos sólidos, transporte, calefacción, etc. Recientemente Lyonnaise des Eaux se unió con Dumez, que se ocupa de obras y consultoría (Barraqué, 1993, pp. 51, 47 y 67).

[11] Los ejemplos que se dan en esta sección se han tomado de: la legislación inglesa (Water Industry Act, 1991); de Prospectus,1989; y del Marco Regulatorio para la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales en el Gran Buenos Aires.

[12] Proyecto de Pliego Hidroeléctrica Mendoza, Provincia de Mendoza, República Argentina, 16 de julio de 1992.

Las posibilidades de constituir *holdings* de integración múltiple que no redunden en beneficio de los consumidores, dadas las triangulaciones y transferencias de precios que de ese modo se facilitan, ha llevado a dictar leyes y crear mecanismos especiales de control. El análisis de este tema y su investigación empírica en relación con los servicios públicos privatizados en América Latina es aún incipiente.[13]

Las técnicas de privatización más comunes consisten en ventas privadas o públicas de acciones, incorporación de inversiones privadas en empresas ya existentes, venta de activos de las empresas públicas o del gobierno, reorganización en partes componentes, compra del paquete accionario por la gerencia o el personal, contratos de arriendo *(lease, affermage)* o gestión, contratos de construcción-propiedad-operación, pago mediante tasas por uso, y otras modalidades (Vuylsteke, 1988, pp. 7-9).

En torno a las privatizaciones confluyen factores exógenos y endógenos a las empresas que se privatizan. Los exógenos incluyen, entre otros,la opinión publica, la situación del mercado de capitales, la situación económica general, las normas sobre empleo público y privado, la actividad de que se trata, etc.; los endógenos abarcan el carácter legal original de la actividad (¿es servicio público o no?), la forma de organización con la que está funcionando (¿es una prestación del gobierno central, es una unidad descentralizada, es un ente público accionario?), su situación financiera, su mercado, su viabilidad económica, su marco regulatorio, los precios posibles, el tipo de propiedad (pública o nacional), etc.

En el Reino Unido la privatización en la industria del agua ha tenido lugar mediante la venta de acciones. Las condiciones fueron estudiadas de manera de asegurar una cierta difusión al público de la titularidad de acciones. A la vez se establecieron limitaciones tendientes a prevenir que el paquete accionario se concentrara. Por otro lado, el gobierno se reservó una acción especial, sin significación patrimonial pero con gravitación en ciertas decisiones estimadas fundamentales (Prospectus,1989).

Algunos autores indican que la combinación de capitales involucrados en la compra de distintas empresas públicas en Argentina lleva a un excesivo control de las actividades claves por un número limitado de accionistas, cuya intervención horizontal en un número apreciable de empresas publicas podría repercutir en los *holdings*.[14] La prestación del servicio toma la modalidad de concesión: el concesionario se compromete a hacer inversiones para mejorar, ampliar y mantener los servicios y el Estado le otorga el servicio y ciertas garantías. El otorgamiento de derechos monopólicos ha sido considerado un elemento importante en la privatización de servicios públicos (Vuylsteke, 1988, p. 63).

Es interesante la comparación con el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (España), el cual dispone que en todos los casos de servicios públicos los contratos se adjudiquen por procedimiento abierto o restringido, mediante concurso, y limita el procedimiento negociado a supuestos de excepción justificados (artículo 155).

El proceso de privatización suele necesitar actividades preparatorias que abarcan, entre otras, las dirigidas a la opinión pública, la creación de empresas privatizables, la preparación de marcos previos para asegurar la transparencia y la credibilidad del proceso, el saneamiento financiero de las empresas, la decisión sobre contratos en curso de ejecución, las decisiones sobre el destino del personal, la determinación del marco regulatorio de los servicios, la creación de entidades de control idóneas, el establecimiento de regímenes de responsabilidad hacia terceros (esto último es muy importante cuando la titularidad de los bienes sigue siendo del Estado), y la determinación de seguridades y garantías, y de los regímenes de seguros y responsabilidad hacia terceros.

Cuando se trata de privatizar infraestructura hídrica, adquieren gran importancia los regímenes de control de la seguridad de las obras, particularmente de las represas, y los de verificación del estado de conservación de los sistemas que se privatizan. Esto último es crucial para apreciar la situación física de los activos de las empresas e ilustra la significación del proceso de diagnóstico previo a la privatización (Vuylsteke,1988, p. 98). Si antes de privatizar no se hace un diagnóstico adecuado del estado de la infraestructura, el Estado no sabe lo que privatiza y el concesionario tiene la posibilidad de reclamar por vicios ocultos después de otorgada la concesión. Este tipo de situación puede poner en tela de juicio la

[13] Véase, por ejemplo, la Ley de Servicios de Utilidad Pública (Public Utility Act) de 1935 en Estados Unidos, y los trabajos de la Comisión Antimonopolios en Inglaterra.

[14] Por este motivo la legislación europea generalmente exige que se presente una lista exhaustiva de empresas vinculadas cuando se efectúen postulaciones a una concesión. (Véase el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (España), artículo 129). También Gerchunoff y Cánovas, 1993, p. 10 y siguientes.

transparencia de los procedimientos y terminar en alzas de tarifas que no se tuvieron en cuenta en forma explícita en la negociación básica.

Entre las diversas modalidades de privatización que se han aplicado en especial a los servicios de agua cabe mencionar los arrendamientos de infraestructura, los contratos de gestión, la concesión, y como una medida complementaria, la fragmentación de los sistemas en partes componentes.

En algunas de estas modalidades la inversión de capital sigue siendo pública y lo que se transfiere es la operación de los sistemas. Esto se ha aplicado en servicios de agua potable y saneamiento, un sector que por sus altos costos y baja rentabilidad ha sido objeto tradicionalmente de algún tratamiento preferencial, incluso en materia impositiva.[15] Esto hacía que en el pasado las compañías locales de agua de Inglaterra financiaran tales costos con préstamos reembolsables, en plazos largos, mediante la aplicación de tasas. Este sistema ha sido rechazado porque no propende a la eficiencia, y se ha supuesto que es más eficiente que los usuarios paguen con las tarifas los costos de capital. Esto significa, se dice, que los usuarios de agua actuales están pagando un impuesto en beneficio de las generaciones futuras (Tieman y otros, 1995). Un tema conexo, pero que no se desarrolla aquí, es determinar en qué medida estos sistemas son aplicables en sociedades con estructuras económicas regresivas, si las necesidades de inversión sobrepasan la capacidad de pago del usuario. Esto lleva a consideraciones más generales sobre estructura económica y sistemas impositivos, las que deberían analizarse al proponerse la estructura financiera de los servicios.

La fragmentación de los sistemas en sus elementos componentes se ha aplicado en el campo de la hidroenergía, separando la generación, la distribución y la transmisión. Con esto se modifica la organización mas tradicional, en la que había integraciones verticales, particularmente en las empresas públicas de energía (Vuylsteke, 1988, p. 23).

Como ya se ha dicho, se estima que de esos tres elementos lo que se puede desregular es la generación, puesto que no habría límites a la capacidad de entrada de empresas en el sistema. No obstante, esta "noción de ilimitación de entrada" está sujeta a ciertas condiciones: entre otras, que los mercados sean de suficiente tamaño, que no existan acuerdos entre generadores, que el sistema institucional no propenda al monopolio (Sánchez Albavera, 1994; De Andrade, 1995), que no haya límites ambientales o de insumos y que el Estado no haya garantizado mercados a algún generador. En esta situación se puede producir una variación interesante si el Estado otorga concesiones que garantizan mercados para ciertos generadores, y aparecen nuevas fuentes que pueden suministrar energía más barata que esos generadores con garantía de mercado. ¿Podrían los usuarios en este caso argumentar que a su respecto estos acuerdos son *res inter alios acta* y reclamar legalmente que se abra paso al nuevo generador? La pregunta es compleja, pero de no admitirse esta tesitura de dinamismo en el ingreso se destruye en los hechos el argumento de que no conviene regular la generación, y se reiteran, con inequidades, las ineficiencias de los sistemas públicos que llevaron a la privatización.

En los contratos de arrendamiento, el contratista alquila las instalaciones del Estado para llevar a cabo las actividades que se le transfieren. El arrendatario asume el pleno riesgo de la actividad. El Estado se debe asegurar de que al finalizar el contrato se le devuelvan los activos en buenas condiciones. El contratista, más que el Estado, es el responsable legal por el servicio, y el gobierno retiene ciertos derechos de control. Este modelo se aplica especialmente en Francia, donde las municipalidades que lo usan financian y construyen, y el contratista opera, gestiona y cobra. Las tarifas reflejan los costos más las ganancias e incluyen un recargo para financiar los costos de capital, cuyo monto se transfiere a la autoridad pública (Haarmeyer, 1994, p. 47). El sistema también se ha aplicado en Africa.

En el acuerdo de gestión, el Estado paga para que un tercero se haga cargo de la operación de los sistemas. De hecho, el Estado con este arreglo no ahorra en inversión, y además paga un cánon por los servicios de gestión. Si el contrato opera debidamente, se elevan la eficiencia y la rentabilidad. En este sistema, tal como se aplica en Francia, el municipio cobra y luego paga los gastos del contratista. Los presupuestos de agua potable y saneamiento se manejan separados del resto del presupuesto municipal (Haarmeyer, 1994, p. 47).

En ambos casos —arrendamiento y gestión— las deudas y los gravámenes seguirán corriendo por cuenta del Estado. Y en ambos es necesario definir con claridad y precisión cuáles son las obligaciones de mantenimiento, operación y renovación de las partes y

[15] Según Barraqué (1993, p. 67), en Francia las compañías de agua privadas podían recuperar el impuesto al valor agregado. De conformidad con el Internal Revenue Code de Estados Unidos, podían hacerlo hasta 1986. (Véase Haarmeyer, 1994, p. 51 y siguientes.)

sus otras responsabilidades en materia de costos. La capacidad técnica y financiera de los contratistas se torna fundamental.

La concesión se ha usado ampliamente en servicios de agua potable y saneamiento y en los de energía. Se caracteriza por requerir alguna inversión por parte del concesionario, su período de vigencia es relativamente largo (20-30 años), está sujeta a la obligación de reversión al Estado y contiene un elemento precautorio importante: asegurar de que al acercarse la concesión a su término el concesionario mantenga un ritmo adecuado de inversiones y que la operación y mantenimiento sean satisfactorios.

Los sistemas de concesión, arrendamiento y administración se utilizan ampliamente en Francia y España.

Es interesante destacar por último la experiencia de Australia, sobre todo porque allí los contratos que se han suscrito son estrictos y detallados en lo que se refiere a las obligaciones de las partes. Los concesionarios financian; el gobierno se compromete a comprar el agua; los contratos de construcción y préstamos quedan atados, para asegurar la terminación de las obras dentro del plazo y del presupuesto convenidos, y las obras se detallan con precisión en el contrato de concesión (Haarmeyer, 1994, p. 50).

VI

Conclusiones y sugerencias

La privatización de servicios públicos se da a escala mundial. El proceso tiene características globalizantes, puesto que por un lado existen fondos de inversión globales en el sector, y por otro las empresas que prestan los servicios operan a escala mundial. En este marco, el examen comparado de legislaciones, sobre todo las de economías con larga experiencia en el tema, puede ser muy útil a los países que están reiniciando la prestación privada de servicios de utilidad pública. De ese examen surgen algunos aspectos relevantes que merecen especial consideración.

i) Las técnicas de redacción de obligaciones para identificar con precisión lo que se espera de las partes, los costos, los plazos —incluyendo plazos precisos para llevar a cabo obras que involucren el desarrollo de recursos hídrico—, las calidades que deben tener los servicios, las zonas en que se prestarán, y los controles ecológicos y ambientales a los que se someterán.

ii) El concepto de la utilidad o rédito razonable del prestador de servicios públicos, teniendo presente que se trata de servicios monopólicos con garantías de flujos financieros.

iii) La práctica de constituir comisiones o cuerpos reguladores independientes, con adecuada financiación, capacidad y experiencia técnica.[16] Para los países que están iniciando el proceso de privatizaciones sería muy útil el desarrollo de capacidades institucionales y técnicas en este sector, pues de otro modo les será casi imposible saber qué regular o cuán razonables son los costos y gastos de las empresas proveedoras.

iv) Dada la concentración de servicios múltiples en pocas empresas y la presencia de los mismos grupos económicos en distintos sectores de servicios públicos y privados, la sujeción de los servicios públicos a reglas muy precisas y transparentes en cuanto a los activos y su valuación; los gastos y costos de inversión y operación; las contabilidades; los préstamos; la propiedad y transferencia de paquetes accionarios; y los contratos de provisión de servicios, asesoría y materiales.

v) La adecuada participación de los usuarios, y el acceso rápido y expedito a foros administrativos y judiciales. Este rápido acceso no debería limitarse solamente a casos en los cuales se puede identificar en forma simple y rápida un problema individual, como tarifas inadecuadas, sino también a supuestos en los que los usuarios como grupo se ven afectados por

[16] No se debe subestimar la importancia de este punto, y de contar con sistemas regulatorios con personal y financiamiento adecuados. Al respecto son ilustrativos los problemas del Sr. Littlechild, el regulador de los servicios eléctricos en el Reino Unido, en la determinación de tarifas, en el análisis de la situación financiera y de capitalización de las compañías que regula y en la relación y negociación con ellas. Cada compañía cuenta con un equipo completo para lidiar con regulaciones, lo que motivó el comentario de que el Sr. Littlechild enfrenta a contrincantes mejor artillados (*The Times*, 1995, pp. 2, 19 y 20).

prácticas que restringen irrazonablemente la competencia en la prestación del servicio.

vi) El otorgamiento a organismos no sectoriales de facultades relativas a la política nacional de aguas en materia de gestión de este recurso. Parece necesario que el manejo de la oferta y el control de los usos y la protección del recurso sean competencia de organismos de cuencas. En los procesos de privatización esta necesidad de gestión y compatibilización de usos se torna aún más valedera.

vii) Un adecuado marco regulatorio, previo a la privatización, que contemple, entre otras cosas, los mecanismos y entidades de regulación, la materia de la regulación, el principio de utilidad razonable, la calidad y regularidad de los servicios deseados, y la facultad de control y seguimiento permanentes.

Bibliografía

Barraqué, B. (1993): Water management in Europe: Beyond the privatization debate, *Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente,* vol. XXXVI, N° 3, Milano, Italia, Università Commerciale Luigi Bocconi, Istituto di Economia delle Fonti di Energia.

Beck, Robert (1991): *Water and Water Rights,* vol. 2, Virginia, The Michie Company.

Booker, Alan (1994): British privatization, *Journal of the American Water Works Association,* Washington, D.C., marzo.

Casasús, Carlos (1994): Privatizing the Mexican water industry, *Journal of the American Water Works Association,* Washington, D.C., marzo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas,* LC/R. 1399, Santiago de Chile.

De Andrade, Roberto (cons.) (1995): *Reestructuración del mercado eléctrico en América Latina: la difusión de la experiencia chilena* (LC/R. 1499), Santiago de Chile, CEPAL.

Dourojeanni, Axel (1994): La gestión del agua y las cuencas en América Latina, *Revista de la CEPAL,* N°. 53, LC/G. 1832-P, Santiago de Chile.

Environmental Protection Agency (1977): *Survey of Operating and Financial Charges of Community Water Systems,* Washington, D.C.

Financial Times (1994): Londres, 26 de agosto.

Findley, Roger y Daniel A. Farber (1992): *Environmental Law,* Minnesotta, West Publishing Co., tercera edición.

Gerchunoff, P. y Guillermo Cánovas (1993): *Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos,* Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.

Glaesser, Martin G. (1957): *Public Utilities in American Capitalism,* Nueva York, Macmillan Co.

Gray, Horace (1940): The passing of the public utility concept, *Journal of Land and Public Utilities Economics,* N° 16. Reprinted in American Economic Association, Readings in the Social Control of Industry, Philadelphia, Blackistone Corporation.

Haarmeyer, David (1994): Privatizing infrastructure: options for municipal systems, *Journal of the American Water Works Association,* Washington, D.C., marzo.

Helm, Dieter (1994): *The Times,* Londres, 29 de julio.

HMSO (1991): Water Industry Act, arts. 6 al 17, Londres.

Inglaterra (1991): Water Industry Act.

Jeffrey, Jack (1994): Privatization in England and Wales, *Journal of the American Water Works Association,* Washinton, D.C., marzo.

Kaysen, Carl y Donald Turner (1959): *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis,* Cambridge Mass., Harvard University Press.

Lawton W., Raymond y Vivian Witkind Davis (1983): *Commission Regulation on Small Water Utilities: Some Issues and Solutions,* 5-6 Columbus, Ohio, National Regulatory Research Institute.

Merrill Lynch (1991): *Global Utility Fund,* Estados Unidos.

Naciones Unidas (1994): *Aspectos legislativos e institucionales de la ordenación de los recursos hídricos. Cuestiones institucionales vinculadas con la ordenación integrada de los recursos hídricos. Informe del Secretario General,* E/C.7/1994/6, Nueva York, Comité de Recursos Naturales.

National Council on Public Works (1987): The Nation Public Works: Report on Water Supply, Consulting report, Washington, D.C., Wade Miller Associates Inc.

Phillips Jr., Charles F. (1993): *The Regulation of Public Utilities,* Arlington, Virginia, Public Utilities Reports Inc.

Prospectus (1989): *The Water Share Offers,* By Schroders on behalf of the Secretary of State for the Environment and the Secretary of State for Wales.

República Argentina (1992): Proyecto de Pliego Hidroeléctrica Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina, 16 de julio.

Sánchez Albavera, Fernando (1994): Globalización, Estado y regulación energética en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, *mimeo.*

Spota, Alberto (1941): *Tratado de derecho de aguas,* tomo II, Buenos Aires, Jesús Méndez.

Stelzer, Irwin (1995): The long arm of the regulator needs to be strengthened, *The Times,* Londres, 24 de marzo.

The Times (1994a): Londres, 25 de julio.

_____ (1995): Londres, 25 de marzo.

Tieman, Ross y otros (1995): The tide turns at last for water customers, *The Times,* Londres, 31 de marzo.

Vuylsteke, Charles (1988): Techniques of privatization of State-Owned Enterprises, *World Bank Technical Paper,* vol. 1, N° 88, Washington, D.C., Banco Mundial.

¿Cuánto se *puede gastar* en educación?

Guillermo Labarca

Consultor,
División de Desarrollo Productivo y Empresarial,
CEPAL

Los sistemas educativos de América Latina emplean una tecnología adoptada de la que generaron los países actualmente más industrializados. Esta tecnología hace uso intensivo del trabajo, concentrando el gasto en los salarios del personal docente y administrativo, y su utilización eficiente —tal como se la aplica en los países industrializados— conlleva un elevado gasto por alumno. Siguiendo recomendaciones de organismos internacionales, muchos gobiernos de la región han manifestado la intención de aumentar el gasto actual en educación a entre 6% y 8% del producto interno bruto. Pero en los países de América Latina los recursos necesarios para lograr un sistema eficiente de cobertura universal superan con mucho esta cifra. La educación pública no tiene mecanismos para acceder a recursos suficientes; sólo las escuelas privadas que reciben apoyo financiero de las familias de los estudiantes están en condiciones de emplear adecuadamente las tecnologías señaladas. Para resolver el problema educativo en la región es necesario elaborar una política que incentive el desarrollo de tecnologías educativas más eficientes, en general con uso más intensivo de capital, tomando como punto de partida las experiencias exitosas de la región.

I

Introducción

Pocas veces en la historia de los sistemas educativos en América Latina ha habido tanta coincidencia entre los distintos actores sociales sobre lo que es y lo que idealmente debiera ser la educación escolar. Gobiernos, educadores, académicos, empresarios, trabajadores, iglesias, agrupaciones culturales y otras atribuyen objetivos similares a la educación y lo hacen en un lenguaje muy parecido. La mayoría de los análisis muestran una expansión de la cobertura educativa, en todos sus niveles, junto con una declinante calidad de la enseñanza. Se verifica además que la educación formal no responde adecuadamente a las demandas presentes y futuras del aparato productivo y que no contribuye considerablemente a mejorar la equidad social. Los análisis coinciden también al identificar cuáles son los más importantes desafíos a que se ve enfrentada la educación.

Entre ellos, dos se mencionan recurrentemente: mejorar la calidad, con las necesarias adecuaciones curriculares y didácticas a los avances de la ciencia, la tecnología y la pedagogía; establecer una relación más fluida con el mercado del trabajo y con los niveles superiores de la educación, incluyendo aquí la incorporación de las principales transformaciones técnicas actuales y las que es razonable esperar que ocurran en el futuro próximo; crear condiciones educativas que contribuyan a transformar las estructuras productivas de la región y amplíen la equidad social; privilegiar una enseñanza centrada en el desarrollo de las habilidades de los individuos, abandonando pedagogías orientadas principalmente a la adquisición de conocimientos; formar valores y principios éticos que ayuden a lograr un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social, y dar acceso universal a los códigos de la modernidad, lo que obliga, entre otras cosas, a mejorar la enseñanza de las ciencias y la tecnología (CEPAL, 1990).

También se observan ciertas coincidencias acerca de cuáles son las estrategias más apropiadas para enfrentar estos desafíos, o al menos de cuáles son las condiciones que los países deben reunir para avanzar hacia los objetivos propuestos. Las que parecen concitar más atención son: la descentralización del sistema educativo y una mayor autonomía curricular y de gestión de los establecimientos; una regulación que permita coordinar las distintas unidades del sistema de educación entre sí y con el entorno económico, social y político; políticas de consenso entre todos los sectores involucrados, y acceso universal a la educación media o secundaria, en el supuesto de que la primaria ha alcanzado ya cobertura universal (CEPAL, 1990).

Pero, como es sabido, no basta con coincidir en los principios y en los pasos que han de darse para que las políticas sean eficaces. En la formulación y aplicación de estrategias se advierten rigideces debidas generalmente a contradicciones con políticas macroeconómicas y de equilibrio fiscal; a carencias infraestructurales de los sistemas de educación; a escasez de recursos humanos calificados, especialmente en la educación técnica y profesional; a demandas, bien o mal fundadas, de los sindicatos de maestros; al desconocimiento de las tecnologías educativas más apropiadas; a un apoyo muy tímido de instituciones sociales, entre otras las empresas, cuando éste es necesario para implementar determinados planes; y a la ausencia de un entorno cultural apropiado.

Pero el obstáculo más importante —y ésta constituye la afirmación central del presente artículo— es la imposibilidad de aplicar los modelos educativos implícitos o explícitos en las propuestas de mejoramiento de la calidad de la educación latinoamericana, por las restricciones financieras y culturales que impone el entorno.

Para fundamentar esta afirmación se describirán los modelos educativos y la tecnología implícita en ellos; enseguida se mostrará la distribución del gasto en educación en países industrializados y en América Latina; se examinará la manera en que este modelo educativo se aplica en la región; se sugerirán algunas opciones tecnológicas para la educación, y se expondrán sus efectos en la política educativa.

□ Las observaciones y comentarios que hicieron Joseph Ramos y Jorge Katz a una primera versión de este trabajo permitieron a este autor precisar conceptos, afinar argumentos y organizar mejor la información. Toda imprecisión o confusión que aún quede es de su exclusiva responsabilidad.

II

Los modelos de referencia

Los modelos educativos de la región están inspirados por el Liceo francés, el Gimnasio alemán y las escuelas "comprensivas" de Estados Unidos, Suecia o Inglaterra, que en mayor o menor medida han venido inspirando los sistemas educativos regionales por lo menos desde inicios de este siglo. Las escuelas primarias también han sufrido esa influencia, siendo en muchos casos una versión diluida de la escuela secundaria. Tales modelos han contribuido a determinar los objetivos de las escuelas, los contenidos de la enseñanza y la tecnología educativa empleada en las modalidades de educación general. También la noción de diferenciación entre la educación general científica humanista y la educación técnica proviene de los mismos modelos organizativos y pedagógicos que se han impuesto en América Latina. No se desconoce aquí que en la región lo que ha habido son adaptaciones locales, pero éstas no han sido tan profundas como para cambiar las dimensiones esenciales de los modelos (MECE 1.2, 1993).

Las reformas educativas que se proponen y en parte se llevan a cabo hoy en América Latina corresponden a adaptaciones de esos modelos a las necesidades económicas y sociales de hoy. Este proceso ya se ha efectuado, o se está efectuando, en muchos de los países industrializados, casi siempre siguiendo los principios organizativos y las tecnologías pedagógicas del modelo original. Chile, Colombia, Jamaica y México, entre otros, han emprendido reformas educativas con estas características.

Desde el ángulo de la tecnología educativa —preocupación central de este artículo—, los sistemas educativos que sirven de modelo a la región están articulados en torno al libro como medio didáctico, y a la ciencia positiva como contenido y método curriculares. Las bases tecnológicas de estos sistemas fueron establecidas a principios del siglo XIX en Europa, y atribuyeron funciones específicas a los docentes y al material de enseñanza. El modelo educativo norteamericano —la escuela comprensiva, que posteriormente fue adoptada con modificaciones mayores o menores en el Reino Unido, Japón y los países escandinavos—, si bien altera aspectos de la estructura de los sistemas educativos secundarios, no introduce modificaciones esenciales en la tecnología educativa de los sistemas europeos (Johnson y Packer, 1987).

Los libros suponen la existencia de un determinado contexto cultural y de una serie de instituciones que, directa o indirectamente, apoyan la labor de la escuela. Entre otras hay que mencionar las bibliotecas escolares, comunales o de barrio que ponen los libros al alcance de los estudiantes; los museos de arte, tecnológicos o científicos en las ciudades, que complementan e ilustran conceptos e informaciones aprendidos en la sala de clases; una prensa escrita o televisiva con referencias y análisis que plantean problemas y entregan informaciones, las que posteriormente pueden ser integradas a la práctica escolar; y en algunos casos, en especial en Alemania y tímidamente en otros países, una relación con el mundo productivo que facilita la tarea de las escuelas técnicas y profesionales (Johnson y Lundvall, 1988).

El libro, en estas diferentes modalidades educativas, es el depositario del conocimiento y cada docente un iniciador y comentarista de las disciplinas científicas particulares. El docente es por lo tanto el otro componente esencial de la "tecnología educativa" [1] de estos sistemas escolares; se distingue más por su especialidad en alguna de las áreas del conocimiento que por sus dotes pedagógicas; su papel en la difusión del conocimiento es, entre otros, el de ayudar a los estudiantes a delimitar el campo disciplinario y a organizar la información pertinente; iniciar y orientar a los estudiantes en el proceso de búsqueda de información, e informarles sobre los avances de la ciencia. En esta tecnología educativa el conocimiento está depositado en textos, pero es activado por el docente, es decir, por un recurso humano altamente especializado y calificado. El docente debe tener conocimientos disciplinarios avanzados y capacidad de responder a interrogantes y dudas de los estudiantes, y debe organizar su trabajo de manera que le permita generar incentivos que estructuren la actividad de los escolares, y seguir y evaluar los avances de éstos.

Las labores del docente se distribuyen entre ho-

[1] Tecnología en el sentido de combinación de recursos materiales y humanos. En la educación el recurso humano decisivo para cualquier cálculo económico es el docente.

ras de clase efectivas, lectura y preparación de las clases, atención individual de los estudiantes, control y corrección de exámenes y pruebas, y trabajo administrativo y de gestión del establecimiento. El tiempo dedicado a cada una de estas tareas fluctúa en los distintos sistemas educativos nacionales, pero en promedio dedica a clases entre 35 y 50% del tiempo de trabajo; entre 20 y 33% a la preparación de clases, la lectura para mantenerse al día en los avances de la pedagogía y de las disciplinas científicas, la corrección de pruebas y la atención de alumnos,y el tiempo restante a tareas administrativas, de perfeccionamiento y otras.

Originalmente, esta forma de organizar la educación —en el siglo XIX en Europa y XX en Estados Unidos y Japón— apuntaba a proveer a la sociedad de líderes y funcionarios públicos de alta categoría. Después de la segunda guerra mundial se amplió la cobertura del sistema educativo en esos países para acompañar los procesos de democratización y de reorganización productiva. Esto elevó considerablemente el gasto en educación. En promedio, entre 1950 y 1960 el porcentaje del PIB que los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) destinaron a educación subió del 3 al 5% y en torno a estas cifras se ha movido en los años posteriores. La casi totalidad de este gasto se hizo y se sigue haciendo con fondos públicos (OCDE, 1992).

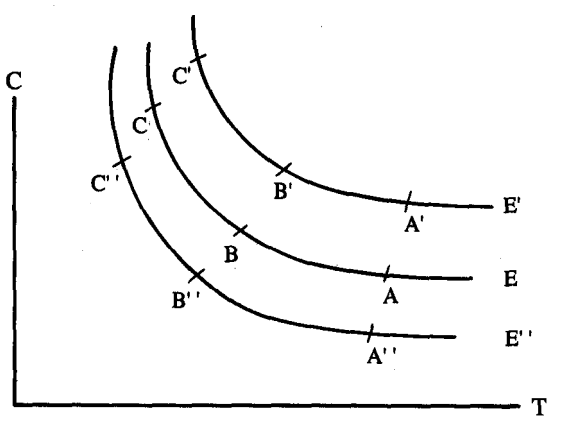
En las últimas décadas se ha modificado el papel de la educación en estas sociedades, planteando nuevos problemas y generando movimientos de reforma educativa casi permanentes. Algunas de estas modificaciones, especialmente las que vinculan más estrechamente el mundo del trabajo con el de la educación, han sido conocidas en la región, y se intenta aplicarlas. El sistema dual alemán ha sido el que probablemente ha llamado más poderosamente la atención, entre otras cosas porque modifica tanto el papel y la función del docente, como su relación con el conocimiento y el proceso para su formación y perfeccionamiento. Esta innovación permanece restringida a escuelas técnico-profesionales.

En las otras modalidades sigue predominando, de hecho o como referencia, la tecnología educativa clásica, a pesar de las modificaciones pedagógicas y de gestión de las escuelas. La "función de producción educativa", es decir la combinación de recursos humanos y materiales usados para proveer de servicio educativo a la población, no es en esencia diferente de la que se implantó en el siglo XIX e inicios del XX en los países industrializados. Aun cuando ha habido modificaciones pedagógicas y didácticas en la educación escolar, desde un punto de vista económico no ha habido progreso técnico. Más aún, se puede afirmar que los sistemas educativos tienden a ser cada vez más ineficientes, ya que las sustituciones de insumos para escolarizar a cada individuo no han disminuido los costos para obtener un resultado comparable, sino que los han aumentado.

En el gráfico 1 se muestra la función de producción de las modalidades más habituales de la educación. Sobre el segmento AB de la curva E se sitúan las combinaciones existentes. Todas ellas hacen uso intensivo de trabajo (T). Las combinaciones más a la izquierda de C (con uso más intensivo de capital) son sólo teóricas, no tienen expresiones reales. Algunas de las innovaciones introducidas en los años setenta y ochenta desplazan la curva hacia E' y son entonces más ineficientes; además, se mantienen en el segmento A'B'. El problema económico es encontrar una curva que se desplace hacia E''.

GRÁFICO 1

Función de producción de la educación en sus modalidades más habituales



Fuente: Elaboración propia.

III

El gasto en la educación escolar

La aplicación de estas tecnologías está asociada a determinados costos. En los países industrializados estos costos son los que se indican en el cuadro 1.

El gasto real por alumno refleja mejor los costos de los servicios educacionales que otros indicadores que se usan habitualmente, como la proporción del

CUADRO 1

OCDE: Gasto público anual en educación en algunos países
(Promedio en 1970-1988)

	Como % del PIB (nominal)	Por alumno, nominal (dólares)	Por alumno, real (dólares)	Por alumno, nominal, (% del PIB per cápita)
Australia	5.4	2 693	3 431	25.4
Canadá	6.9	4 013	4 106	30.5
Estados Unidos	4.6	3 520	3 418	21.2
Francia	5.6 [a]	2 254	2 651	...
Alemania	4.1	2 039	2 230	20.0
Italia	5.0	1 783	3 284	23.9
Japón	4.7	2 344	2 324	21.4
Países Bajos	6.6	2 567	3 158	29.5
Suecia	7.0	4 197	4 358	34.8
Noruega	5.6	3 657	3 751	26.1
Reino Unido	4.9	1 758	2 463	21.9

Fuente: Datos de OCDE, 1992.

[a] Porcentaje del PIB real.

producto destinada a educación. El gasto real tiene en cuenta las situaciones nacionales en lo que se refiere al poder comprador de educación. Las diferencias entre países señaladas en el cuadro 1 se deben en parte a diferencias salariales de los docentes (más altos en Suecia y en los Países Bajos) y del personal administrativo (Estados Unidos) y a una mejor relación costo-eficacia (Japón). Pero en todos los casos los medios didácticos, la manera de conservar y transmitir el conocimiento y la relación entre docente y medios didácticos es muy similar. Esto refleja distintas formas de aplicación de la tecnología, cuyos costos están afectados por condiciones locales.

Algunos organismos internacionales que se han ocupado del tema, entre ellos el Banco Mundial, la CEPAL y la UNESCO, han sugerido que el gasto en educación en los países en desarrollo se acerque a los niveles de gasto de los países industrializados. En términos agregados, esto significaría llegar a alrededor de 6% del producto.

El cuadro 2, que recoge cifras de algunos países de la región, muestra un gasto en educación que, salvo en Panamá y Jamaica, está lejos de las recomendaciones de los organismos internacionales. El nivel de los recursos destinados a educación se refleja, en primer lugar, en el gasto por estudiante, que en la región es alrededor de diez veces menor que en los países industrializados. Esta diferencia no se explica sólo por el nivel de desarrollo, sino también porque los países de la región gastan una proporción menor del producto en educación, y sobre todo, porque reducen los costos por diversos procedimientos.

Llama la atención también la distribución del gasto, que en la mayoría de los países incluidos se concentra en el gasto corriente; sólo Jamaica y México destinan una cantidad de recursos importantes a capital. Esta manera de distribuir los recursos contribuye a definir la manera de aplicar esta tecnología educativa en la región.

La tecnología educativa a que nos estamos refiriendo, cualquiera sea el país en que se la aplique, hace uso muy intensivo de mano de obra calificada.

CUADRO 2

América Latina y el Caribe (12 países): Gasto en educación, 1990

	Total, como % del PIB	Gasto corriente como % del gasto total	% del gasto corriente en educación secundaria	Gasto por alumno secundario, nominal (dólares del año)
Argentina	1.5	96.0	44.9	349.20
Bolivia	2.4	99.5	13.5	61.70
Brasil (1988)	3.9	...	7.2	248.40
Chile	3.4	97.5	17.3	177.30
Colombia (1989)	2.9	95.2	27.6	126.80
Costa Rica	4.6	96.6	17.1	317.30
Ecuador	2.7	94.7	32.0	100.30
Haití	1.8	99.9	19.1	57.50
Jamaica	5.9	86.7	33.2	251.20
México	4.1	61.2	29.2	257.30
Panamá	5.7	97.3	23.3	295.90
Perú (1987)	3.5	94.6	20.4	187.00

Fuente: UNESCO, 1994.

Casi todos los países cuyos sistemas educativos tienen esta característica gastan más del 60% de los recursos públicos destinados a educación en salarios. Algunos, como Alemania, Canadá, Francia, el Reino Unido y la República de Corea, gastan en este rubro más del 70%; otros, entre los que se encuentran Argentina, Bélgica, Chile y Costa Rica, gastan más del 80%, y países como Bolivia y Colombia, más del 90%.

El gasto en capital es de 5% o menos del gasto total en los países de la región, salvo en Jamaica y México, que destinan a inversiones 13.3 y 38.8% del gasto (UNESCO, 1993). En los países de la OCDE el gasto tiene habitualmente un componente mayor de capital (alrededor del 10% del gasto total en educación en los años noventa).

Los datos agregados del gasto en educación (corriente y de capital) no reflejan claramente las diferencias entre los países industrializados y los de América Latina. Si bien en los países de la OCDE la tasa de crecimiento del gasto corriente ha sido mayor que la del gasto de capital a partir de 1970, ese crecimiento se basó en inversiones ya realizadas en el período anterior. La participación de las inversiones de capital ha disminuido en Australia de 19.3 a 7.2%, en Austria de 20.0 a 8.5%, en Alemania de 20.8 a 7.5%, en Holanda de 18.0 a 5.9%, en Noruega de 16.1 a 6.5%, en Suiza de 22.1 a 10.5%, etc. (OCDE, 1992). La elasticidad del crecimiento del gasto corriente respecto del gasto total en educación es mayor que uno en los años setenta y ochenta. La participación de las inversiones de capital subió posteriormente en los noventa, llegando al 10% del gasto público en educación.

Estas variaciones reflejan coyunturas políticas y sociales de los países de la OCDE que asocian el crecimiento del gasto corriente con la expansión de la matrícula del sistema y no con cambios importantes en las tecnologías educativas empleadas. El gran gasto en edificios y material de enseñanza (bibliotecas, laboratorios, etc.) ya se realizó en los años sesenta y principios de los setenta. Ahora se trata sobre todo —salvo probablemente en el Reino Unido (excluida Escocia), Australia y los países escandinavos— de perfeccionamientos de modalidades ya establecidas. Por lo demás, las innovaciones pedagógicas más importantes (es decir, las distintas formas de escuelas comprensivas), no operan con tecnologías pedagógicas radicalmente diferentes. Son innovaciones curriculares y estructurales que no alteran esencialmente la relación entre los medios didácticos y el docente, aun cuando permitan aumentar la cantidad de estudiantes por docente al suprimir la diferenciación entre distintas modalidades escolares.

En América Latina, en cambio, ha habido una falta crónica de inversión en infraestructura física y material de enseñanza. Esta situación, que se ha venido arrastrando en las últimas décadas, ha permitido operar con costos más bajos, pero con deterioro de la calidad de los servicios educativos públicos.

IV

Las adaptaciones del modelo a la realidad de América Latina

Las grandes diferencias entre los países industrializados y los de América Latina resultan de una "adaptación tecnológica" que se hace en algunos países de la región. Esta consiste en una utilización casi exclusiva del tiempo de trabajo del docente en hacer clases, suprimiendo o disminuyendo al mínimo los tiempos para leer, preparar clases, atender a estudiantes, etc. Como resultado, los sistemas educativos terminan aplicando tecnologías que son más cercanas a las de antes del uso generalizado del libro impreso, vale decir, al tipo de escuela organizada en los conventos medievales. En ella el docente es el depositario del conocimiento, y la técnica más usada para la difusión de conceptos e información es el dictado. El docente es un reproductor y, a veces un comentarista, de sentencias cuyo aprendizaje memorístico es el objetivo de la práctica escolar para los estudiantes. El control de conocimientos se realiza sobre los dictados del docente, y los libros, sin desaparecer, no tienen un papel relevante.

Detrás de esta adaptación hay, sobre todo, razones económicas. En cuarenta horas de clases semanales un docente puede hacer alrededor de 2.5 veces más lecciones que en las escuelas que originaron el modelo. A esto se agrega que los cursos son más grandes, sin que eso genere entrabamientos: como esta manera de enseñar no estimula la participación estudiantil, importa menos la cantidad de escolares en la sala de clases. Disminuye así la relación docente/estudiante y por lo tanto mejora la relación costo/efectividad (medida en horas de clase impartida por alumno), lo que no significa necesariamente una educación de mejor calidad.

Al observar la relación estudiante/docente en diferentes países a fines de los años ochenta (cuadro 3), vemos que los países industrializados con sistemas educativos de estructura organizativa clásica, es decir, con modalidades diferenciadas, mostraban en general un número menor de escolares por docente que aquéllos en los que las escuelas comprensivas eran las más numerosas, y también menor que en los países de América Latina y el Caribe.[2]

CUADRO 3

Diversas regiones: Número de alumnos por docente en la educación secundaria, a fines de los años ochenta

	En la educación secundaria total	En la educación vocacional
Sistemas escolares con diferentes modalidades (escuela clásica)		
Bélgica (1987)	7.03	...
Austria (1989)	8.45	9.00
Rep. Dem. Alemana (1988)	8.96	6.75
Italia (1989)	9.18	9.13
Checoslovaquia (1989)	9.86	7.93
Francia (1989)	12.42	17.24
Alemania, Rep. Federal de (1988)	14.02	22.26
Sistemas escolares con escuelas comprensivas		
Australia (1990)	12.60	...
Estados Unidos (1986)	13.35	...
Japón (1989)	17.10	...
Singapur (1980)	19.45	9.18
República de Corea (1990)	25.23	21.95
América Latina y el Caribe		
Ecuador (1987)	14.41	15.49
Brasil (1989)	14.42	...
México (1990)	16.66	13.62
Venezuela (1988)	17.27	...
Panamá (1988)	19.41	18.06
Colombia (1989)	19.88	18.00
Perú (1990)	20.92	...
Bolivia (1989)	21.68	...
Jamaica (1988)	26.20	16.49

Fuente: Elaborado con datos de CEPAL, 1993.

Sólo la ex República Federal de Alemania y Francia exhibían una relación entre alumnos y docente que los asemejaba a países como Brasil o Ecuador. Esto se explica, en el caso de la educación vocacional alemana, por las características especiales de la escuela dual, que divide la enseñanza entre

[2] Estas cifras entregan sólo una aproximación porque están contabilizados todos los docentes, cualquiera sea la extensión de su jornada de trabajo, haciendo equivalentes a los que trabajan 40 horas semanales con los que sólo trabajan pocas horas. En los países en los que son más habituales los contratos de jornada parcial, la cantidad de docentes está abultada en relación al número de estudiantes.

docentes en las escuelas y trabajadores-tutores en las industrias, aumentando así la cantidad de estudiantes que atiende cada docente en las escuelas. Además, el peso de la educación vocacional en ambos países es considerable, lo que afecta la relación total entre escolares y docente indicada en la primera columna del cuadro 3. En ambos países europeos la relación alumnos/ docente en la educación secundaria, excluida la vocacional, era de 11.3. En la ex República Democrática Alemana era de 10.1, en Italia de 9.20 y en Austria de 8.27. Por otra parte, hay que tener en cuenta que en todos los países europeos con sistemas de educación secundaria general muy diferenciados se advierten disparidades cualitativas entre las distintas orientaciones; aquellas que preparan para la educación superior tienen una relación alumnos/docente más favorable que las escuelas terminales.

Entre las modificaciones que se han introducido en América Latina para adaptar las tecnologías educativas y reducir costos se halla precisamente la de la relación alumnos/docente. Otra adaptación importante ha sido la de disminuir las horas de clase por alumno. Así, en la región los estudiantes asisten en las escuelas públicas a entre 700 y 900 horas de clase al año, mientras que en Europa esta cifra se sitúa cerca de las 1200 horas anuales y en la República de Corea y Japón se aproxima a las 1400. En numerosas publicaciones aparecidas en países de la OCDE, en especial Estados Unidos, se estima necesario que los países industrializados alcancen la cifra de Japón para superar las deficiencias que se observan en sus sistemas educativos.

Todas las adaptaciones que se efectúan en América Latina van unidas a bajos salarios para los docentes. Si se acepta que hay una correspondencia entre el nivel del salario y la calidad técnica del asalariado y, por lo tanto, que los salarios más altos atraen a los profesionales más competentes, el sistema de educación latinoamericano estaría empleando un personal de calidad inferior sin posibilidades reales de mejorar su calificación mediante capacitaciones posteriores o estímulos al perfeccionamiento. De existir tales estímulos, ellos no se aprovechan efectivamente porque el peso de la labor propiamente docente no deja a ese personal el tiempo necesario.

El problema de la calidad es crucial en la actividad educativa. Los países industrializados la buscan mediante la formación básica de los maestros y posteriores períodos de capacitación y de actualización de conocimientos. Tanto la formación básica como la capacitación posterior son componentes importantes de este modelo pedagógico.

Aun cuando no se dispone de mediciones similares para la educación secundaria, hay elementos para suponer que la brecha entre los países más eficientes y los menos eficientes se agranda considerablemente, y que esto afecta especialmente a Estados Unidos y los países latinoamericanos.

V

El modelo educativo en las condiciones locales

Las políticas educativas de varios países de la región apuntan a redefinir el modelo educativo y al mismo tiempo corregir los efectos adversos de la situación actual sobre el proceso de aprendizaje. La necesidad de hacerlo se ha planteado con más frecuencia por razones externas a la educación, entre otras, por la imposibilidad de que las escuelas respondan adecuadamente a la demanda presente de recursos humanos y a la previsible en el futuro próximo, y también por la demanda de cambios en los sistemas de educación generada por las exigencias crecientes de equidad y democratización (MECE 1.2, 1993).

Cabe preguntarse en este momento si es posible estructurar nuevos sistemas educativos o mejorar los existentes para que puedan responder a lo que se espera de ellos, aplicando tecnologías pedagógicas inspiradas en la escuela clásica y con un nivel de gasto del 6 ó 7% del producto. La pregunta es importante, por cuanto la demanda de educación es muy elástica y tiende a aumentar más rápidamente que la oferta, afectando de inmediato la calidad del servicio. Además, dadas las características del "bien educación", que es a la vez un producto de consumo y una inversión, su demanda no está regulada por los mecanismos de mercado. Es decir, las variaciones de los precios que pagan los usuarios de la educación no van a afectar directamente la demanda total, si ellos tienen la posibilidad de acceder a este bien sin costo o con un costo muy bajo (educación pública).

Por lo demás, los incrementos del gasto en edu-

cación no siempre mejoran la calidad de los servicios educativos. Trabajos antiguos de Coleman (1966) y de Jencks (1972) sobre la efectividad de estos incrementos mostraron que el gasto marginal en material escolar e infraestructura tiene una escasa relación con el logro escolar. Investigaciones posteriores en los países de la OCDE sobre las funciones de producción educativa concluyeron que no hay una relación sistemática entre el gasto en educación y el rendimiento de los estudiantes (OCDE, 1992). En los países industrializados algunos autores han planteado serias dudas sobre si los aumentos adicionales del gasto —y en qué medida— son la mejor manera de elevar la efectividad de las escuelas.[3]

Para definir la o las modalidades educativas más apropiadas para la región es preciso determinar en primer lugar la estructura de costos mínima de la tecnología educativa que sirve de referencia, y en segundo lugar, compararla con el gasto que los diferentes países están en condiciones y en disposición de hacer. No se pretende sugerir con esto que las consideraciones presupuestarias son las únicas que deben tomarse en cuenta al formular políticas, sino sólo que es preciso tenerlas en cuenta.

Los países industrializados aplican distintas versiones del mismo modelo. Cada uno de ellos ha hecho sus propias adaptaciones. Japón y el Reino Unido gastan mucho menos, en términos reales, que Canadá o Suecia. La República de Corea tiene una relación alumnos/docente más parecida a la de Jamaica o Bolivia, y Japón a la de México o Venezuela. Sin embargo, la calidad de la educación es muy superior en los países asiáticos que en los latinoamericanos y, según indicadores de rendimiento, que en los europeos y en Estados Unidos. La cuestión estriba en saber cuáles son los límites de la adaptación tecnológica, es decir, hasta dónde se puede modificar el modelo sin que el producto (la educación) pierda calidad (Duran-Drouhin, 1993; Ferreyra, 1993).

Las distintas variaciones del modelo educativo se pueden clasificar en tres agrupaciones principales: i) la educación diferenciada clásica, con varias modalidades; ii) la escuela comprensiva, y iii) la que se ha desarrollado en algunos países del Este asiático. La primera se encuentra en Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos y otros. La segunda en Estados Unidos, Australia, el Reino Unido y los países escandinavos, entre otros, y la tercera, en Japón, la República de Corea y Singapur.

Los sistemas comprensivos tienen un número de alumnos por docente más alto que los sistemas con varias modalidades, pero no operan necesariamente con un gasto menor. Suecia y Noruega, que han organizado toda su educación secundaria en escuelas comprensivas, están entre los países que más gastan en educación, cualquiera sea el indicador que se elija.

Los países del Este asiático, en particular Japón, la República de Corea y Singapur, también han organizado sus sistemas educativos en escuelas comprensivas (Japón), o con algún grado de diferenciación (Malasia, la República de Corea o Singapur). Estos sistemas muestran un alto rendimiento académico y una alta eficacia, en tanto que el gasto como función del producto y el gasto total por alumno son más bajos que los de los países industrializados. La eficiencia académica de esos sistemas se explica por el papel de la escuela en la asignación de roles laborales, la importancia de los diplomas escolares y, sobre todo, por el régimen disciplinario con que operan los establecimientos educativos. Finalmente, la relación de la escuela con la familia es muy estrecha, tanto en lo académico como en lo disciplinario. Estas dimensiones de la educación están enmarcadas y definidas por las culturas de esos países.

Pareciera que la región no puede optar por este modelo educativo tal como se ha desarrollado en los países del Este asiático, aun cuando ofrece ventajas comparativas innegables en materia de costos. La disciplina y los incentivos éticos han ido perdiendo eficacia en la educación latinoamericana. El apoyo y complementación entre el hogar y la escuela es otro aspecto cuya deficiencia en la región atenta contra la posibilidad de organizar la práctica escolar con estrategias inspiradas en la experiencia asiática.

Más pertinente es la información que proviene de los sistemas europeo, australiano o estadounidense. Tomando éstos como referencia, a continuación se definen algunos de los requerimientos indispensables para aplicar con eficacia esta tecnología educativa.

i) El número de estudiantes por docente debe ser de alrededor de 10.

ii) Los estudiantes deben asistir a 1200 horas de clase al año.

iii) La cobertura de la educación, por lo menos hasta el décimo año, debe ser del 100%.

iv) La calidad de los docentes, medida por su

[3] Si se tuviera la información y los medios para estimar adecuadamente los beneficios de la educación (económicos, sociales, educativos, etc.) se podría determinar con precisión la rentabilidad de las inversiones en este sector. La información disponible permite adelantar la hipótesis de que el beneficio marginal del gasto anual por sobre 2 000 dólares al año por estudiante tiende a cero.

salario anual, debe alcanzar niveles comparables al de otros profesionales. Para ello se puede utilizar una de las dos estimaciones siguientes: en la primera el salario de los docentes se estima sobre la base del salario medio de los profesionales de la administración pública en 1990; en la segunda se estima sobre la base del salario inicial profesional de la administración pública.[4]

v) la infraestructura, en especial los edificios, debe crecer de manera de albergar las extensiones de tiempo, de clases y matrícula que resulten de las medidas anteriores.

vi) Los establecimientos deben contar con bibliotecas adecuadas.

Estos requerimientos afectan de manera diferente a los distintos países de la región (cuadro 4).

CUADRO 4

América Latina y el Caribe (10 países): Requerimientos para la aplicación de tecnología educativa clásica en algunos países

	Dotación adicional de docentes del nivel secundario[a] (1)	Dotación adicional de docentes del nivel secundario[b] (2)	1 + 2 como % de la dotación de docentes del nivel secundario (3)
Bolivia	11 500	13 100	259
Brasil	95 400	178 400	115
Chile	12 000	9 200	72
Colombia	11 4800	15 300	113
Ecuador	21 400	54 000	141
Jamaica	14 500	7 110	240
México	241 500	280 000	130
Panamá	8 800	5 300	144
Perú	83 400	38 400	146
Venezuela	42 000	16 300	97

Fuente: Elaboración propia con datos de UNESCO (1992) y Banco Mundial (1993).

[a] Estimada, considerando una relación de 1 a 10 entre docente y alumnos, 1 200 horas de clases anuales, y manteniendo la cobertura actual.
[b] Estimada, considerando la incorporación a 10 años de educación escolar de la población en edad correspondiente que hoy no está matriculada, una relación 1 a 10 entre docente y alumnos, y 1 200 horas de clases anuales.

Para mejorar la educación secundaria en América Latina, y ponerla en condiciones de responder a las exigencias que se le hacen, utilizando la organización escolar clásica, es preciso duplicar la cantidad de docentes en la mayoría de los países, y en algunos de ellos, como Jamaica y Bolivia, sumar al contingente actual una cantidad equivalente a dos veces y media ese contingente, incurriendo en los costos correspondientes (cuadro 5).

El gasto corriente adicional en que incurrirían los sistemas educativos si se atuvieran a estos parámetros sería equivalente aproximadamente el 6.3% del PIB en Ecuador, 2.4% en Brasil, 3.3% en México, 5.8% en Venezuela, 6.2% en Colombia, 4.3% en Perú, 5.0% en Bolivia, 6.9% en Jamaica y 2.2% en Chile. La gravitación de tal gasto en la economía se aprecia al compararlo con el ingreso estatal como porcentaje del PIB en 1991, que en Ecuador fue de 18.1%, en México 14.7%, en Venezuela 24.3%, en Colombia 13.4%, en Perú 8.3%, en Bolivia 16.6% y en Jamaica y Chile cerca del 30% (Banco Mundial, 1993). Aun cuando la inversión en educación sea considerada rentable, no parece posible que los países destinen proporciones tan grandes del producto y del gasto estatal sólo a este rubro.

Al considerable aumento del gasto corriente que causaría la aplicación cabal de esta tecnología, especialmente respecto de los salarios de los docentes, hay que sumar las erogaciones en edificios, bibliotecas y material de estudios que ella implica. No disponemos de información para estimar el gasto en infraestructura que sería necesario, pero si se consideran experiencias de los países industrializados, cabe colocarlo por sobre el 20% del gasto total en educación en períodos de reforma educativa, y alrededor del 10% en períodos de estabilidad. Dadas las condiciones de la infraestructura de la región y su baja cobertura, el gasto en este rubro, especialmente edificios y bibliotecas, debería superar los porcentajes indicados.

[4] Se usó información de cinco países y se extrapoló a los restantes.

CUADRO 5

América Latina y el Caribe (10 países): Gasto en salarios de docentes en la educación secundaria y costo salarial de aplicar la tecnología educativa clásica

	Gasto en salarios de los docentes secundarios (millones de de dólares en los años indicados)	Costo salarial de los docentes secundarios, de aplicarse la tecnología clásica (millones de dólares de 1990)	
		a	b
Bolivia	...	96.20	72.15
Brasil	632.82 (1986)	5 728.36	4 296.30
Chile	118.76 (1990)	701.42	526.07
Colombia	114.71 (1990)	1 408.87	1 056.65
Ecuador	62.73 (1989)	525.60	394.20
Jamaica	41.14 (1990)	170.07	127.55
México	1 399.10 (1990)	12 015.92	9 011.94
Panamá	44.93 (1990)	232.32	174.24
Perú	147.87 (1987)	878.26	658.69
Venezuela	80.57 (1988)	1 033.63	775.22

Fuente: Elaboración propia con datos de UNESCO (1992) y Banco Mundial (1993).

[a] Sobre la base de un salario anual de los docentes equivalente al salario profesional medio de la administración pública.
[b] Sobre la base de un salario anual de los docentes equivalente al salario inicial de la administración pública.

La conclusión más evidente es que la tecnología clásica no se puede masificar en la región: los recursos públicos son insuficientes para hacerlo, aunque hubiera una muy decidida voluntad política de privilegiar la educación. El uso exitoso de esta tecnología educativa que hacen algunas escuelas, cuyo rendimiento es comparable al de los establecimientos de países industrializados, no permite sostener que su aplicación pueda ser general. Se trata de colegios privados o públicos que cuentan con subvenciones especiales que equiparan sus ingresos a los de los países industrializados, pueden pagar salarios competitivos a los docentes y tienen una infraestructura adecuada. La mayor parte del gasto educativo privado de la región se concentra en este tipo de establecimientos y los beneficios que ellos otorgan son percibidos inmediatamente por quienes están dispuestos a efectuar este tipo de gasto. El gasto privado en educación escolar probablemente seguirá orientándose hacia las escuelas privadas y los beneficios seguirán quedando en el ámbito familiar, lo que no lo hace una alternativa de inversión plausible para todo el sistema escolar. [5]

Cabe tener en cuenta otra consideración: cuando se alcanza el nivel de eficiencia que tienen actualmente los sistemas educativos en los países industrializados, es muy difícil mejorarlo.[6] A causa de su uso intensivo del recurso humano, la educación difícilmente puede mejorar su productividad. Por otra parte, hay obstáculos para modificar las tecnologías pedagógicas: los sistemas tienden a proteger el monopolio de los docentes en la transmisión del conocimiento, aun cuando la tecnología de la información se ha desarrollado muy rápidamente en los últimos veinte años y podría haber sido mucho más aprovechada. Esto se ha visto favorecido por las altas tasas de desempleo, que permiten seguir empleando maestros con muy bajas remuneraciones.

[5] Existe hoy en la región una tendencia a atribuir a las empresas productivas responsabilidades de todo orden, entre ellas las de desarrollar las habilidades básicas, que tradicionalmente ha sido asumida por el sistema escolar público. Peres (1994) sugiere que si bien esto puede ser ineludible en la coyuntura actual, parece deberse menos a una virtud no intervencionista del Estado que a omisión en el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas. Tendencias similares se advierten en el área de la salud y en la del desarrollo de sistemas nacionales de ciencia y tecnología.

[6] Los conceptos de productividad y de eficiencia de la educación son difíciles de medir y a veces un tanto confusos, lo que lleva a que los responsables de las políticas pertinentes suelan dar más importancia y más presupuesto a algún aspecto en detrimento de otros, en vez de buscar la optimización de todos las "productos" de la educación.

VI

Una opción posible: el cambio tecnológico

Frente a este panorama, para lograr una educación concordante con las exigencias económicas y sociales del mundo contemporáneo y con los recursos disponibles o potenciales, conviene explorar otras alternativas. La estrategia que siguieron los países industrializados, y en alguna medida también la República de Corea (en sus respectivos períodos de posguerra) no parece ser aplicable en la región: un aumento explosivo del gasto público en educación en períodos relativamente breves, multiplicando los montos asignados a educación entre 5 y 10 veces en menos de diez años.

La o las opciones de organización escolar en América Latina deben apoyarse en el supuesto de que el gasto en educación, especialmente el público, debe aumentar a niveles más altos de los que son habituales en ella. La cifra de 6 a 7% del PIB es una que la mayoría de los países de la región podría llegar a gastar,[7] causando algún impacto focalizado. Pero aumentar así el gasto, conservando al mismo tiempo el modelo educativo, sólo permitirá correcciones graduales de índole general y una leve mejoría de los resultados. La coyuntura actual y la experiencia de constantes modificaciones marginales acumulada en la región reclama lo que Peres (1994) llama una "revolución estructural", ya que es evidente que las estrategias de política y gestión educativas aplicadas muestran sus límites.

Una de las líneas de acción que tales políticas tienen que tomar en cuenta es precisamente la de desarrollar tecnologías educativas apropiadas. La tecnología más adecuada probablemente no existe todavía, pero están los materiales y las experiencias con qué construirla. No parece fuera de lugar plantear una cambio tecnológico radical en la práctica educativa que lleve a los países de la región a saltarse las tecnologías articuladas en torno al libro y al docente de la escuela clásica. Se trataría de utilizar los avances tecnológicos y de gestión que actualmente se están aplicando en diversos ámbitos de la vida económica y social, especialmente en la esfera de la organización del trabajo y de la acumulación y distribución de la información (Delker, 1990).

El objetivo es producir progreso técnico en la educación, maximizando la eficiencia del capital y del trabajo, pero considerando las restricciones presupuestarias existentes. Es la curva E'' del gráfico 1. Probablemente se van a encontrar más combinaciones reales de recursos en estas tecnologías nuevas (E'') sobre el segmento B''C'', que las que se encuentran sobre el segmento BC, o el segmento B'C' en las curvas E y E', que representan las tecnologías más tradicionales.

La ubicación de las tecnologías reales sobre uno u otro de los segmentos de esas curvas está determinada por restricciones técnicas. En todos los avances tecnológicos productivos ocurridos, al menos desde la revolución industrial, se observó una transferencia de los conocimientos a la maquinaria, a los instrumentos de trabajo y a la organización. El sistema de educación cuenta en este momento con los medios para llevar a cabo sustituciones técnicas análogas.

Las innovaciones tecnológicas encaminadas a hacer más eficientes los sistemas educativos requieren que los materiales de enseñanza y las metodologías para su uso sean producidos industrialmente. De esta manera, los medios didácticos se transforman en los depositarios del conocimiento que reciben los estudiantes y éstos pasan a tener un papel más activo.

Las innovaciones tecnológicas como las que implican uso más intensivo del capital (y con ello una mayor rentabilidad de una mano de obra altamente calificada), no siempre obligan a instalar en cada escuela aparatos, instrumentos o infraestructura especialmente onerosos. A veces basta con una reorganización física de la sala de clases y el uso de materiales apropiados. Hay tecnologías "livianas", basadas principalmente en la reorganización de los medios docentes, con una fuerte contribución externa. También hay, o puede llegar a haber, tecnologías "pesadas" que significan incorporar instrumentos y aparatos, especialmente electrónicos y de computación, al proceso de aprendizaje.

La "escuela nueva" de Colombia, por ejemplo, es una estructuración de la escuela primaria sobre la base de principios de organización análogos a los de la "especialización flexible", como es por ejemplo la

[7] Aun cuando países como Perú, cuyos ingresos fiscales son muy bajos, deban buscar estrategias propias, tanto tecnológicas como financieras, para desarrollar su sistema de educación.

disposición de la sala de clases en unidades asimilables a las células de producción (Kaplinski, 1984).

La "escuela nueva" ha logrado cambiar el papel del maestro. En ella el docente ya no tiene que dedicar todo su tiempo a transmitir instrucciones o conocimientos que pueden estar escritos en un texto, sino que se asegura que cada alumno esté participando activamente en la experiencia de aprendizaje. Para ello, los alumnos disponen de textos de autoinformación, en los cuales hay instrucciones detalladas sobre cada una de las etapas de la actividad que es necesario realizar para que tenga lugar una experiencia de aprendizaje de real valor. Esas instrucciones son preparadas por centros especializados en desarrollo y contenido curriculares, y llegan directamente a cada alumno, el que las estudia en conjunto con un grupo de tres o cuatro compañeros, y recurre al maestro cuando tiene dificultad para entender algo de ellas. Así, los materiales pedagógicos se preparan para un grupo grande de escuelas, incorporando los avances científicos y pedagógicos y aprovechando las economías de escala. Al mismo tiempo, liberan tiempo del docente, al reducir el que éste debía usar para "transmitir" instrucciones e informaciones.

La "escuela nueva" ha mostrado ser pedagógicamente muy eficiente, logrando resultados satisfactorios con un gasto que es sólo un 15% superior al de las escuelas primarias tradicionales (Schiefelbein, 1992). El proyecto MECE en Chile es otro experimento que trata de introducir diversidad al sistema escolar básico. El mérito de experiencias como éstas es su bajo costo adicional, la prescindencia de la tradición clásica y la independencia del universo cultural europeo, al cual pertenece la escuela clásica.

Innovaciones de otro estilo son las que se articulan en torno a los computadores personales. Estos, la fibra óptica, los satélites de comunicaciones, etc., dan acceso a información anteriormente vedada al estudiante común, y a relaciones interactivas a distancia. Los costos actuales de estas tecnologías son bajos y tienden a disminuir. En la actualidad, un computador de gran potencia cuesta menos de 1000 dólares, se amortiza en cinco años y, usado por cinco estudiantes, tiene un costo por estudiante de 40 dólares por año. Estos costos pueden ser más bajos si se negocia bien con los fabricantes. Lo mismo sucede con los programas y la información. Resulta hoy más barato un computador con CD-Rom y un disco compacto con una enciclopedia, que la misma enciclopedia en libros.

Experiencias como la "escuela nueva", o como la práctica escolar organizada en torno a los medios electrónicos de información, imponen relaciones entre los estudiantes y de ellos con los docentes completamente distintas a las que se dan en la escuela clásica. Los estudiantes tienen que habituarse, entre otras cosas, a trabajar en grupo, definir problemas, resolverlos y buscar la información pertinente. Los docentes dejan de ser los depositarios centrales del conocimiento y pasan a ser consultores metodológicos y animadores de los grupos de trabajo.

Esta estrategia obliga a reformular los objetivos de la educación. El desarrollo de competencias claves (formulación de problemas, búsqueda de información, capacidad de medir y de clasificar, pensamiento lógico, capacidad de aprender, etc.) reemplaza el objetivo anterior de formación disciplinaria sólida. El uso de nuevas tecnologías educativas lleva a desdibujar los límites entre las disciplinas, redefiniendo al mismo tiempo la función, la formación y el perfeccionamiento de los docentes.

Al mismo tiempo, es preciso estructurar la gestión de los sistemas educativos de modo de incorporar otros sectores que se ven afectados por su rendimiento y que pueden hacer contribuciones valiosas. Esta ampliación de la gestión del sistema está estrechamente ligada a tecnologías pedagógicas más participativas, como lo muestra la experiencia de la educación dual en Alemania y de la "escuela nueva" en Colombia. Permite además establecer una relación entre los contenidos temáticos enseñados en la escuela y las características del desarrollo en la región; se trata de "instalar" las disciplinas o áreas temáticas con la contribución del entorno. Por ejemplo, conviene obtener el apoyo de la industria química local para delinear la enseñanza de esta disciplina en las escuelas cercanas, de los museos para enseñar arte, de la comunidad angloparlante residente para el aprendizaje del inglés, etc. Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel central en la instalación escolar de ciertas áreas del conocimiento.

Cualesquiera sean la o las tecnologías educativas que se adopten o los cambios que se introduzcan, hay que apuntar a saltar etapas y moverse hacia la frontera tecnológica mundial.

Para ello, los países de la región tienen ventajas sobre los europeos. Paradójicamente, porque su desarrollo cultural es menor y porque los productos y las instituciones de la cultura de referencia son menos accesibles que en los países industrializados, los países de la región están mejor preparados para un cambio radical en las instituciones educativas. Un ambiente cultural muy desarrollado tiene ventajas para

la escuela clásica y para otras que están inspiradas en ella, pero también puede ser un obstáculo a la innovación.

Como se ha señalado más arriba, el costo mayor de una educación clásica, y una de sus piezas centrales, es el docente. Aquí no hemos tomado en cuenta el costo de su formación. Pero considerando sólo sus salarios en condiciones adecuadas de aplicación de la escuela clásica o de derivaciones de ella, como es la escuela comprensiva, se llega a la conclusión de que estas modalidades están fuera del alcance de los países de la región. Por lo demás, es siempre más difícil aumentar la productividad de tecnologías que hacen uso intensivo de los recursos humanos, como son las utilizadas por estos sistemas de educación. El problema se complica aún más si lo que se busca es mejorar la calidad del producto; las mejoras cualitativas intentadas en los países de la OCDE en los últimos veinticinco años sobre la base de bajar el número de alumnos por docente y mejorar la infraestructura y los materiales, han sido muy insatisfactorios (OCDE, 1992). Algunas nuevas formas de organización escolar y los medios electrónicos permitirían bajar los costos y organizar una educación que responda a las necesidades actuales.

VII

La innovación tecnológica en la educación y algunas cuestiones de política

A finales de los años ochenta y en los noventa se han iniciado en la región reformas que pretenden modificar sustancialmente los sistemas educativos. Entre otros, Argentina, Chile, Colombia, Jamaica y México han iniciado ambiciosas transformaciones o se han pronunciado sobre la necesidad de hacerlas.

Estas reformas recientes tienden a superar estrategias de cambio como las que se formularon en los años sesenta y setenta, basadas en mejoramientos de alguna modalidad o de algún nivel, y que perseguían sobre todo mejorar la cobertura del sistema en la modalidad o nivel correspondiente, y actualizar contenidos y programas para responder a demandas internas y externas. En la actualidad se hacen planteamientos de orden más general que apuntan a transformaciones radicales; éstas se reflejan en la formulación de políticas que reasignan roles y funciones a los distintos sectores sociales comprometidos.

Las políticas educativas estructuradas en torno a modalidades o sectores de la educación ofrecían ventajas conceptuales y facilitaban el proceso de toma de decisiones. Las propuestas más recientes de alcance global carecen de estas precisiones, y a menudo se diluyen en pronunciamientos generales de confusa o difícil implementación. La política se queda entonces en lineamientos generales, descuidando asuntos "prácticos" ligados a la implementación, entre los que destacan los presupuestarios y tecnológicos.

Una estrategia realista que aspire a introducir las modificaciones necesarias e integrar a la vez los principios generales, debe incluir las dimensiones señaladas en el proceso de estructuración del sistema educativo. Esto se traduce en las siguientes políticas y correspondientes líneas de acción:

1. Política A

Optar claramente por avanzar hacia la frontera tecnológica, usando los avances de la pedagogía, la electrónica, la computación y la comunicación. Las líneas de acción serían:

i) Optar por tecnologías educativas que muestren una alta relación efectividad/costos y que, al mismo tiempo, sustituyan trabajo por capital, ya sea en el proceso de confección de materiales de apoyo a la docencia o en la organización y gestión de la docencia misma.

ii) Reducir la brecha tecnológica entre los sistemas educativos de la región y los de los países industrializados, por medio del empleo de tecnologías educativas adecuadas a los países de la región.

iii) Estimular la diversidad al interior del sistema educativo, desarrollando las disciplinas o temas en las zonas geográficas donde eso sea más promisorio, y los métodos pedagógicos más adecuados.

2. Política B

Incentivar la transferencia, la adaptación y el desarrollo de tecnologías educativas que tengan en cuenta las restricciones presupuestarias existentes. Las líneas de acción serían:

i) Apoyar la formación de alianzas estratégicas entre los sectores comprometidos (docentes, funcionarios del ministerio de educación, asociaciones de alumnos y de padres); incorporar sectores nuevos, como empresas (productoras de material electrónico y comunicaciones) y medios de comunicación (radio, televisión y prensa escrita), y permitir la participación más activa de los sectores académicos.

ii) Buscar la transferencia de la tecnología educativa de vanguardia ya desarrollada en el exterior. Esto significa buscar la información pertinente y crear o estimular organismos con la misión de traducir y adaptar metodologías, procedimientos, textos, etc.

iii) Organizar programas para generalizar la difusión de las mejores tecnologías educativas en la región.

iv) Establecer redes de información interactivas que permitan una comunicación fluida entre todos los interesados en mejorar la calidad de la educación.

v) Seguir de cerca las experiencias innovativas más prometedoras, con evaluaciones periódicas en función de objetivos y estándares de calidad, y difusión de los resultados de tales evaluaciones.

3. Política C

Mejorar el aporte presupuestario estatal a la educación, tanto cualitativa como cuantitativamente. Las líneas de acción serían:

i) Aumentar el presupuesto estatal para la educación, sin buscar sustituirlo con aportes privados.

ii) Distribuir el presupuesto estatal con objetivos posibles de alcanzar, para lo cual es conveniente hacer estudios de costo/beneficio en función de objetivos muy precisos, y definir la estrategia más eficiente.

iii) Ofrecer estímulos fiscales a la investigación e innovación, superando la práctica actual de incentivar casi exclusivamente la matrícula.

iv) Delimitar el campo de lo privado y de lo público en materia de educación. La definición de las habilidades básicas que caen bajo la responsabilidad del Estado debe ser un punto de partida para esa definición.

4. Política D

Establecer estructuras estatales, regionales, nacionales o locales, capaces de llevar a cabo estas políticas. Esto con el objeto de superar el inmovilismo de la mayoría de los ministerios de educación en la región. Las líneas de acción serían:

i) Crear organismos coordinadores a nivel local, con atribuciones para integrar a todos los sectores interesados y comprometidos con el sector. Estos organismos deben tener además la capacidad de tomar iniciativas en materia de investigación e implementación de innovaciones pedagógicas.

ii) Crear organismos de asesoría permanenente u ocasional a los establecimientos que lo soliciten en materia de innovaciones pedagógicas y de gestión.

iii) Tener una preocupación especial por prevenir trastornos y desajustes mayores causados por el cambio. El estudio de experiencias similares puede ser muy instructivo.

5. Política E

La formación tanto de los nuevos docentes como de aquéllos en ejercicio para aplicar las nuevas tecnologías es un punto estratégico central en cualquier política de innovación. Las líneas de acción serían

i) Buscar la integración de institutos y universidades pedagógicos al desarrollo de tecnologías educativas y a la formulación de políticas para el sector.

ii) Visitas y estadas de docentes para conocer las experiencias educativas más avanzadas dentro y fuera del país.

Bibliografía

Banco Mundial (1993): *Informe sobre el desarrollo mundial 1993,* Washington, D.C., Oxford University Press.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad,* LC/G. 1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.

_____ (1993): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1992,* LC/G. 1747-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.II.G.1.

Coleman J. (1966): *Equality and Educational Opportunity,* Washington D.C., U.S. Government Printing Office , 1966.

Delker, W.A. (1990): *Basic Skills Education in Business and Industry: Factors for Success or Failure,* Washington D.C., Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación Tecnológica.

Duran-Drouhin, M. (1993): Recent Developments and Policy Debate Concerning Post Compulsory and Upper Secondary Education and Training. trabajo presentado al seminario Educación y Trabajo, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), *mimeo.*

Ferreyra, M. (1993): La educación tecnológica, tendencias actuales, documento presentado en el seminario Educación y Trabajo, Santiago de Chile, CIDE, *mimeo.*

Jencks, C. (ed) (1972): *Inequality,* Nueva York, Basic Books.

Johnson, B. y B.A. Lundvall (1988): Institutional Learning and National Systems on Innovation, Roskilde, Dinamarca, Roskilde Universitetscenter, *mimeo.*

Johnson, L. y V. Packer (1987): *Workforce 2000, Work and Workers for the 21th Century,* Indianapolis, The Hudson Institute.

Kaplinsky, R. (1984): *Automation. The Technology and the Society,* Londres, Longman.

MECE 1.2 (Proyecto Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación) (1993): *La experiencia internacional en el diseño curricular,* Santiago de Chile, CIDE/Ministerio de Educación Pública.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), (1992): *Public Educational Expenditure, Costs and Financing,* París.

Peres, W. (1994): Políticas de Competitividad, *Revista de la CEPAL,* N° 53, LC/G. 1832-P, Santiago de Chile.

Schiefelbein, E. (1992): *En busca de la escuela del S. XXI,* Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (CPU)/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992): *Anuario Estadístico 1992,* París.

_____ (1993): Anuario estadístico 1993, París.

_____ (1994): Anuario estadístico 1994, París.

Mujeres y migrantes: *desigualdades en el* mercado laboral *de Santiago de Chile.*

Ivonne Szasz

Profesora-investigadora, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México

Las políticas sociales que buscan reducir las inequidades en el mercado de trabajo deben sustentarse en conocimientos sólidos sobre los elementos que generan condiciones desventajosas para segmentos específicos de esos mercados. El presente artículo describe desigualdades en la estructura ocupacional y en los ingresos que afectan a las mujeres económicamente activas y en particular a las inmigrantes económicamente activas en Santiago de Chile, y aporta algunos elementos para comprender los factores que determinan esas desventajas. La evolución económica chilena ha sido considerada un ejemplo para los demás países latinoamericanos que se abren hacia los mercados internacionales. Sin embargo, es preciso evitar una mayor concentración de la riqueza, la persistencia de los niveles de pobreza, el aumento de la heterogeneidad laboral y las desigualdades en los ingresos del trabajo. Este artículo busca contribuir a develar las causas de las condiciones desventajosas en que funcionan algunos segmentos del mercado de trabajo urbano en Chile. La elevada escolaridad de las mujeres y de las inmigrantes económicamente activas en Santiago contrasta con su distribución ocupacional y sus ingresos. Mejorar las calificaciones de la fuerza de trabajo no será suficiente para reducir las inequidades en los mercados de trabajo latinoamericanos. Aquí se postula que se requiere conocer y enfrentar también las construcciones de género que condicionan la estructura de estos mercados laborales, generando discriminaciones ocupacionales y salariales que no parecen vinculadas con la capacitación de los trabajadores.

I

Introducción

Las medidas de reconversión económica que los demás países latinoamericanos iniciaron hacia fines de los años ochenta se aplicaron en Chile en 1975, de modo que sus efectos pudieron observarse en el mercado de trabajo urbano en el decenio siguiente.

La evolución económica chilena suele considerarse un ejemplo útil para los demás países de la región, por sus logros macroeconómicos. Sin embargo, también suele expresarse preocupación por el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso y la precariedad de algunos segmentos del mercado de trabajo, que pueden explicar las elevadas proporciones de pobreza urbana. Las predicciones son optimistas en cuanto a que el crecimiento sostenido puede mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los sectores de mayor productividad y que es posible derivar recursos hacia los sectores menos favorecidos a través de políticas sociales, las que al mismo tiempo deben intentar elevar su capacitación y mejorar su inserción productiva (Altimir, 1994; CEPAL, 1992). Para llevar adelante este tipo de políticas tendientes a una mayor equidad se necesita conocer los factores que determinan la inserción desventajosa de algunos grupos en el mercado de trabajo.

Este artículo explora la situación de dos sectores de ese mercado en Santiago de Chile que se encuentran en condiciones de desventaja relativa —las mujeres económicamente activas y las mujeres inmigrantes— y pone de relieve algunos aportes de la perspectiva de género al análisis de la participación económica y la migración femeninas que permiten contribuir al diseño de políticas públicas encaminadas a hacer más equitativas las condiciones de trabajo y de vida de la población latinoamericana.

La investigación que dió origen al presente artículo analizó la evolución del mercado de trabajo femenino en una de las metrópolis de América Latina —la ciudad de Santiago de Chile— y las características de un segmento específico de ese mercado: el de las mujeres inmigrantes integradas en la actividad económica. Se realizó en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) en 1991-1992 con el patrocinio de la Fundación Rockefeller, usando fuentes documentales, bibliográficas y estadísticas. Su objetivo fue analizar los cambios en la estructura del mercado de trabajo femenino de Santiago y en la inmigración de mujeres hacia esa ciudad entre 1950 y 1990, así como la inserción laboral de las mujeres inmigrantes entre 1960 y 1982. Las fuentes utilizadas para el análisis de los mercados de trabajo fueron los censos de población y la Encuesta Nacional de Empleo del Sistema Integrado de Encuestas en Hogares. Los datos sobre las mujeres inmigrantes proceden de la encuesta sobre migración al Gran Santiago efectuada por el CELADE en 1962 y de muestras de los censos de población de 1970 y 1982 elaboradas por CELADE, correspondientes a lo que era la provincia de Santiago y es hoy la Región Metropolitana. La información que se menciona en el presente artículo corresponde a esas fuentes.

II

Los cambios económicos y el mercado de trabajo en Chile en los años ochenta

Los grandes cambios socioeconómicos ocurridos en América Latina y en Chile a raíz de la crisis económica de comienzos de los años ochenta, seguida de las políticas de ajuste, de la reconversión productiva y de la apertura a los mercados internacionales, tuvieron distintos efectos en diferentes segmentos del mercado de trabajo. Diversos estudios coinciden en señalar que aumentó la heterogeneidad laboral, se acentuaron las diferencias entre los ingresos de diversos sectores de trabajadores y hubo procesos de precarización en partes del mercado de trabajo (PREALC, 1991; CEPAL, 1994; García, 1993).

En especial, experimentó cambios el mercado de trabajo femenino. La participación de las mujeres en la actividad económica se había acrecentado sostenidamente desde mediados de los años cincuenta, debido a los procesos de urbanización, la expansión de los servicios personales, sociales y comunitarios, y el paulatino aumento de la escolaridad de las mujeres. A partir de la crisis de los años ochenta se registró un aumento mayor de la participación económica femenina. Este comportamiento se ha considerado anticíclico, por la mayor incorporación de mujeres en las coyunturas recesivas y por lo mal remunerado o precario de muchas de sus actividades (CEPAL, 1994; Pollack, 1990).

En la década de los ochenta también hubo cambios en la edad y estado civil de las mujeres económicamente activas, registrándose un incremento de aquéllas casadas y con hijos, y un aumento de las ocupaciones no asalariadas.

El caso de Chile ha llamado la atención de los estudiosos del tema por el inicio temprano de las políticas de apertura hacia los mercados externos y de la desregulación laboral, por la gravedad de los efectos de la recesión y de las políticas de ajuste en los mercados de trabajo urbanos en un contexto político autoritario, por los éxitos macroeconómicos del posterior proceso de consolidación de la transformación productiva, pero también por la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, las elevadas proporciones de población pobre y la precarización de segmentos de su mercado de trabajo (García, 1991 y 1993; Altimir, 1994).

A continuación complementaremos estos análisis globales del mercado de trabajo chileno con un examen de la evolución de la fuerza de trabajo femenina y de las características particulares de las mujeres inmigrantes, con la finalidad de contribuír a identificar segmentos vulnerables del mercado de trabajo metropolitano, así como señalar algunos elementos que contribuyen a esa vulnerabilidad.

III

Las migraciones femeninas hacia las grandes ciudades latinoamericanas

Desde el inicio del proceso de industrialización sustitutiva de las importaciones, en América Latina existió un claro predominio femenino en los desplazamientos migratorios internos. Esta primacía fue más marcada en las corrientes rural-urbanas y en las migraciones que tuvieron como lugar de destino a las ciudades principales.

Los factores que condicionaron el éxodo rural en la región afectaron de manera selectiva a la población femenina, transformando de manera preferente a las mujeres rurales jóvenes en mano de obra excedente. A su vez, la segregación por sexo y condición migratoria en los mercados de trabajo configuró una demanda particular de trabajadoras inmigrantes en las grandes urbes. En las metrópolis de América Latina, las migrantes se han concentrado en un pequeño número de ocupaciones reservadas a las mujeres, y se han agrupado, más que las no migrantes, en el sector terciario y en actividades manuales, en especial en el servicio doméstico (Pardo, 1987; De Oliveira, 1984; Elton, 1978; Raczynski y Vergara, 1979; Elizaga, 1970; Recchini de Lattes, 1990).

Las investigaciones actuales sobre la migración interna en América Latina examinan las repercusiones de la internacionalización de las economías sobre los movimientos migratorios, así como los cambios en la inserción laboral de distintos miembros de los grupos familiares. Algunos análisis agregan nuevas dimensiones para la comprensión de los procesos migratorios, como las fuerzas culturales, ideológicas y políticas, que operan con una dinámica compleja diferente de la económica (Lim, 1989; De Oliveira, 1984; Lattes, 1989). Una de esas dimensiones socioculturales es el papel de las mujeres en la sociedad. La segregación por sexo y por condición migratoria en los mercados de trabajo expresa valores y prácticas que restringen a las mujeres a su rol reproductivo en el ámbito privado, o a su inserción en labores que constituyen una extensión de ese rol en el ámbito económico y que se encuentran socialmente desvalorizadas. La menor valoración de las labores desempeñadas por mujeres delinea las particularidades de la migración femenina y de la inserción ocupacional de las mujeres (García de Fanelli, 1989; Muñoz, 1988; Arriagada, 1990; Hugo, 1991).

Otras dimensiones culturales, como el control social sobre la sexualidad femenina, definen rasgos particulares para las migraciones de mujeres. Ellas deben trasladarse, emplearse y residir en condiciones que no permitan cuestionar el recato de las jóvenes solteras y la fidelidad de las mujeres casadas. Los traslados de mujeres con motivaciones laborales se vinculan con el desarrollo de segmentos específicos del mercado de trabajo que son socialmente aceptables para las mujeres. La posición en la familia, la distribución de tareas en el hogar, los patrones de autoridad intrafamiliar y las pautas de nupcialidad tienen mayor importancia en el estudio de las migraciones femeninas que en las masculinas (Hugo, 1991; De Oliveira, 1984).

En los últimos años, las migraciones internas en la región han crecido en variedad y complejidad. A los factores tradicionales de la migración de mujeres hacia las grandes ciudades se agregaron el aumento de la pobreza urbana y la mayor actividad económica de mujeres no migrantes, los procesos de urbanización del campo y de asalariamiento de la población rural, la desregulación de las condiciones de trabajo y el creciente empleo de mujeres de escasos recursos en la agroindustria y la industria maquiladora de exportación. Estas transformaciones, junto con el aumento de la escolaridad femenina y el descenso de la fecundidad, alteraron las pautas tradicionales de migración femenina y dieron origen a nuevas formas de desplazamiento. Disminuyó el predominio de mujeres y la proporción de adolescentes en la migración a las grandes ciudades y se incrementaron la movilidad temporal, la migración interurbana, los traslados cotidianos, la residencia urbana con empleo rural y la migración de origen y destino rural.

A pesar de los rasgos claramente diferenciados de la migración femenina, muy pocas investigaciones describen por separado sus características (Elizaga, 1970; Elton, 1978; Raczynski y Vergara, 1979; De Oliveira, 1984). La carencia es más marcada si nos referimos a las particularidades que la desigualdad social entre los géneros introduce en la migración femenina y en la inserción laboral de las mujeres. Con excepción de algunos estudios de casos realizados en los últimos años, la dimensión de género no constituye un elemento conceptual incorporado al análisis de las migraciones, y esta ausencia ha afectado el desarrollo de políticas y programas destinados a mejorar la situación social de las mujeres latinoamericanas.

En nuestra investigación incorporamos el análisis de algunos aspectos de las desigualdades de género. El examen de uno de esos aspectos, el de las causas de la emigración femenina rural en Chile durante el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, indica que existen causas estructurales y motivaciones personales diferentes para las migraciones femeninas y masculinas (Aranda, 1982; Pardo, 1987; Raczinsky y Vergara, 1979; PREALC, 1979).

Basándonos en fuentes estadísticas, analizamos otros aspectos de la desigualdad entre los géneros, que se exponen en el presente artículo. Uno de ellos es el de las diferencias en la concentración ocupacional y los ingresos por trabajo entre los hombres y mujeres de la zona metropolitana de Santiago en 1990. Otro se relaciona con las desigualdades en la estructura ocupacional y de ingresos observada en 1982 en la provincia de Santiago entre las mujeres inmigrantes económicamente activas, por un lado, y los varones inmigrantes y mujeres no migrantes, por otro. Esta comparación nos permitió aventurar algunas interpretaciones de las desventajas de las migrantes fundadas en dimensiones de género, que permitirán orientar políticas sociales dirigidas a estos grupos de población.

IV

El mercado de trabajo femenino en la ciudad de Santiago

El desarrollo de segmentos específicamente femeninos de los mercados de trabajo en los lugares de origen y destino de las migraciones aparece condicionando el volumen y las características de los movimientos femeninos, así como las posibilidades de inserción ocupacional de las migrantes. En el caso de Chile, la selectividad femenina ha sido más marcada en las migraciones de origen rural y semirrural que tienen como lugar de destino la ciudad de Santiago (Martínez, 1990; Raczynski y Vergara, 1979; He-

rold, 1979). Aunque en los últimos años ha disminuido la tasa de crecimiento de la migración de mujeres hacia esta ciudad, probablemente por la expansión del empleo femenino en la agroindustria, su volumen sigue siendo creciente y continúa el predominio femenino entre los migrantes que proceden de regiones con proporciones importantes de población rural (Martínez, 1990).

Las profundas transformaciones sufridas por los mercados de trabajo chilenos en los últimos veinte años pueden estar afectando tanto los patrones migratorios como la inserción ocupacional de los inmigrantes. Por su importancia como lugar de destino preferente de la migración de mujeres de origen rural, examinaremos en seguida la evolución del mercado de trabajo femenino en Santiago entre 1952 y 1990, para luego analizar la fuerza de atracción que ejerce ese mercado sobre las migrantes, las características de ellas y las condiciones en que se integran en la actividad económica de la ciudad.

En 1950, la tasa de participación económica femenina en la capital de Chile era considerablemente más alta que en otras ciudades latinoamericanas: alcanzaba a un tercio de las mujeres de 12 años y más. La participación económica se concentraba en las mujeres solteras, y era más alta antes de los 25 años. La mayor parte de estas mujeres económicamente activas tenían menos de siete años de escolaridad. Más de dos tercios se ocupaban en el sector terciario, especialmente en los servicios personales y del hogar (principalmente trabajadoras manuales dedicadas al servicio doméstico y otros servicios personales) y una cuarta parte eran operarias y artesanas calificadas (modistas, costureras y tejedoras).

En 1970, la tasa de participación había disminuido de un tercio a una cuarta parte de las mujeres, habiendo mermado sobre todo la participación de jovencitas menores de 20 años. Las mujeres económicamente activas con menos de siete años de escolaridad alcanzaban apenas al 35%. La proporción de mujeres en los servicios personales y del hogar había disminuido y la superaban las mujeres en servicios sociales y comunitarios y de apoyo a la producción. Las trabajadoras manuales disminuyeron proporcionalmente, especialmente las no calificadas, y el aumento de trabajadoras no manuales se registró sobre todo en el grupo de oficinistas (Szasz, 1994).

Esta evolución, que aparece como una consecuencia del aumento de la escolaridad de la población femenina y de una disminución en la participación económica de las mujeres de sectores populares, fue modificada ligeramente por los cambios macroeconómicos que experimentó el país entre 1970 y 1990. En este último año se registraba una participación económica mayoritaria de mujeres casadas en edades reproductivas. Antes de 1970, el 60% de las mujeres económicamente activas eran solteras, mientras que en 1990 las solteras habían descendido al 40% de las trabajadoras. Hasta 1970, las edades de mayor participación económica estaban por debajo de los 25 años, mientras que en 1990 los mayores niveles se daban entre los 25 y los 45 años (Szasz, 1994).

En 1990, la mitad de las mujeres trabajadoras tenía más de 12 años de escolaridad y apenas una cuarta parte tenía menos de 7 años de instrucción escolar. Se concentraban en proporciones menores que en 1970 en los servicios personales y del hogar. Cerca de un 40% se dedicaba a actividades no manuales. Además de aumentar las oficinistas, se incrementaron las profesionales, técnicas y directivas. Las principales diferencias con la evolución anterior se observan en la edad y estado conyugal de las mujeres económicamente activas, el aumento de las tasas de desempleo femenino, sobre todo en los sectores de menores ingresos, y el tipo de ocupaciones que elevaron su dinamismo en la metrópoli. En el período 1982-1990 se observó, además del aumento de trabajadoras no manuales, un incremento de las trabajadoras manuales no calificadas (obreras, jornaleras, sirvientas) y de las vendedoras dependientes y ambulantes. Y aunque en este período aumentaron las mujeres asalariadas, mucho más lo hicieron las trabajadoras por cuenta propia y las trabajadoras familiares no remuneradas (Szasz, 1994).

La ocupación que experimentó mayores cambios en este último período fue el servicio doméstico. Esta labor agrupaba a la tercera parte de las mujeres económicamente activas en los años cincuenta, y cuarenta años después absorbía algo más de la cuarta parte de las trabajadoras. A pesar de su menor importancia en el conjunto, en 1990 la mitad de las trabajadoras manuales continuaban siendo sirvientas. Su número se incrementó considerablemente, y su tasa de crecimiento medio anual alcanzó los niveles más elevados en el período 1982-1990.

El cambio más notable que experimentó este grupo de ocupación fue el aumento de las trabajadoras domésticas que no viven en el lugar de trabajo. Las empleadas domésticas no residentes representaban el 11% del total en 1952, mientras que en 1990 la mayoría de las personas en esa ocupación eran no residentes (cuadro 1).

CUADRO 1

Santiago de Chile: Proporción de mujeres en el servicio doméstico con y sin residencia en el lugar de trabajo, entre 1957 y 1990

	Residentes en el lugar de trabajo	No residentes en el lugar de trabajo	Total
1957	88.9	11.1	100.0
1967	85.4	14.6	100.0
1972	85.7	14.3	100.0
1974	64.7	35.3	100.0
1975	64.9	35.1	100.0
1976	58.3	41.7	100.0
1977	57.3	42.7	100.0
1978	59.1	40.9	100.0
1979	61.5	38.5	100.0
1980	60.3	39.7	100.0
1981	49.0	51.0	100.0
1990	46.5	53.5	100.0

Fuente: Universidad de Chile (1957 a 1977), e Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (1978 a 1990), último trimestre de cada año.

Este cambio en el servicio doméstico guarda relación con las transformaciones macroeconómicas y sociopolíticas experimentadas por el país entre 1973 y 1990. En 1974, junto con los cambios políticos y económicos iniciados por el gobierno militar que asumió el poder en 1973, se observó un aumento en la proporción de esas trabajadoras; lo mismo sucedió en 1981, coincidiendo con incrementos bruscos en los niveles de desempleo masculino. Parte del aumento de las tasas de participación femenina en la metrópoli, y de la disminución proporcional de trabajadoras jóvenes y solteras, correspondió a una mayor incorporación de mujeres casadas de los sectores populares al servicio doméstico no residente, como reacción al desempleo de los jefes de familia y a la caída de los ingresos familiares. Una vez que las mujeres urbanas casadas de los sectores populares aceptaron culturalmente la posibilidad de trabajar fuera del hogar —principalmente en el servicio doméstico— continuaron haciéndolo aun después de reducirse las tasas de desempleo masculino, posiblemente debido a la inestabilidad de los empleos y la precariedad de los ingresos de importantes segmentos de la población trabajadora.

Las tasas de participación de las mujeres fueron menores en los grupos de más bajos ingresos y de menor escolaridad en todo el período estudiado. El servicio doméstico era, hasta 1973, una ocupación desempeñada casi exclusivamente por mujeres migrantes que residían en la casa de sus patrones; en ella no participaban mujeres urbanas, especialmente si eran casadas. Sin embargo, en las coyunturas críticas —en términos de salarios y de empleo— del período 1970-1990 se registró un aumento sin precedentes de las empleadas domésticas no residentes (cuadro 1). En 1990, la mayoría de las mujeres en el servicio doméstico no vivían en la casa de sus patrones, tenían más de seis años de escolaridad y, en proporción elevada, estaban casadas.

Antes de las coyunturas recesivas de 1974 y 1981 las mujeres metropolitanas de los sectores populares no trabajaban después de casadas, pues cuidaban de sus hijos. A partir de esas coyunturas, una parte de ellas se incorporó al servicio doméstico no residente para sostener o ayudar a sostener a sus hijos, frente al desempleo masivo de los jefes de familia varones. Las propias normas de género —la valoración prioritaria de la maternidad— influyeron en la participación o falta de participación laboral entre las mujeres de escasos recursos. Su mayor o menor participación parece haber dependido de la presencia de otros aportadores de ingresos en el hogar, y por esa vía, de los niveles de desempleo, remuneraciones y estabilidad de los trabajos masculinos.

El mercado de trabajo de Santiago en 1990 se caracterizaba por su segregación ocupacional por sexo. A pesar de que cerca del 40% de las mujeres económicamente activas estaban dedicadas a ocupaciones no manuales, éstas se concentraban en ocupaciones profesionales y técnicas de ingresos medios y bajos (más del 70% eran maestras y enfermeras) y en los trabajos de oficina. Las trabajadoras manuales se situaban principalmente en los servicios personales y de los hogares y en unas pocas actividades industriales, especialmente la confección de ropa. Los varones en actividades no manuales se distribuían de manera más uniforme en diversos grupos, e incluían directores y gerentes, y profesionales y técnicos de altos ingresos. Los trabajadores manuales se hallaban principalmente en las categorías de operarios y artesanos calificados, donde las mujeres estaban muy poco representadas (Muñoz, 1988; Szasz, 1994). Esta segregación ocurría a pesar de que los niveles de escolaridad de hombres y mujeres en Chile son semejantes, y a pesar de que las mujeres económicamente activas

tienen una escolaridad más elevada que los hombres económicamente activos.

La segregación ocupacional se traduce en una notable diferencia entre los ingresos de los hombres y de las mujeres. Aunque para hacer una medición rigurosa de las diferencias de remuneraciones entre hombres y mujeres habría que cotejar los ingresos medios de cada ocupación con las horas trabajadas y con los niveles de escolaridad, pudimos aproximarnos a esa desigualdad estimando las remuneraciones medias de hombres y mujeres económicamente activos de la Región Metropolitana de Santiago en 1990, considerando cada grupo ocupacional. De acuerdo con nuestras estimaciones,[1] en 1990 las mujeres percibían en promedio ingresos por trabajo equivalentes al 62% de lo que ganaban los varones (cuadro 2). La desigualdad salarial parece especialmente marcada entre los trabajadores de los servicios personales y de los hogares, donde las mujeres ganan aproximadamente la mitad que los hombres en las mismas ocupaciones, aunque también es alta entre los obreros calificados, los vendedores y los oficinistas (Szasz, 1994). En el conjunto de América Latina, Chile aparecía en 1990 como uno de los países con mayor discriminación salarial por sexo (CEPAL, 1994), a pesar de la mayor escolaridad de las mujeres chilenas respecto del promedio de la región y de la ventaja escolar de las mujeres económicamente activas de Santiago respecto de los varones.

La diferencia proporcional entre los ingresos medios de hombres y mujeres económicamente activos hace de las mujeres un segmento en desventaja en el mercado de trabajo de Santiago. En 1990, la mitad de las mujeres trabajadoras percibían ingresos bajos, mientras que únicamente el 14% de los varones económicamente activos ganaban ingresos similares (cuadro 3).

CUADRO 2

Santiago de Chile: Ingreso medio mensual de las personas económicamente activas en cada grupo ocupacional, por sexo, 1990
(Pesos chilenos de diciembre de 1990 y porcentajes)

Grupos ocupacionales	Hombres	Mujeres	Ingreso femenino como % del ingreso masculino
Directores y gerentes	358 469	315 675	88.1
Profesionales y técnicos de altos ingresos[a]	281 331	221 522	78.5
Profesionales y técnicos de bajos ingresos[b]	110 680	81 638	73.8
Propietarios agrícolas	115 529	81 491	70.5
Oficinistas	92 150	64 440	69.9
Vendedores	71 855	45 450	63.3
Operarios y artesanos calificados	52 602	32 178	61.2
Obreros no calificados	33 910	32 015	94.4
Trabajadores de los servicios personales y de los hogares	44 274	23 595	53.3
Total	*88 862*	*54 974*	*61.9*

Fuente: Elaboración propia a base de tabulados especiales del Instituto Nacional de Estadísticas. Basados en la Encuesta Nacional de Empleo, cuarto trimestre de 1990 (INE, 1978 a 1990).

[a] Comprende las profesiones cuyos ingresos medios mensuales en 1990 eran de 190 000 pesos o más.
[b] Comprende las profesiones cuyos ingresos mensuales medios en 1990 eran inferiores a 190 000 pesos.

[1] Basadas en tabulaciones especiales de la Encuesta Nacional de Empleo del Programa Integrado de Encuestas en Hogares.

CUADRO 3

Santiago de Chile: Distribución porcentual de la población económicamente activa, por estratos de ingreso mensual y por sexo, 1990
(Pesos chilenos de 1990 y porcentajes)

Estratos de ingreso mensual medio (pesos)	Distribución porcentual		
	Hombres	Mujeres	Total
Menos de 35 000	14.3	51.3	28.3
De 35 000 a 76 059	53.4	35.5	46.7
De 76 060 a 229 999	21.4	9.6	16.9
230 000 o más	10.9	3.6	8.1
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*

Fuente: Estimación propia sobre la base de tabulados especiales del Instituto Nacional de Estadísticas, obtenidos de la Encuesta Nacional de Empleo, cuarto trimestre de 1990 (INE, 1978 a 1990).

V

Las inmigrantes recientes en el mercado laboral de Santiago

La escasez de oportunidades laborales femeninas en los lugares de origen y la fuerte motivación laboral de las inmigrantes determinó que su participación fuese más elevada que la de las mujeres metropolitanas en el período 1960-1982. Esta diferencia se concentraba casi exclusivamente entre los 15 y los 24 años de edad, puesto que la participación de mujeres mayores de 24 años era semejante entre inmigrantes y nativas.

En la inmigración anterior a los años setenta, la proporción de mujeres menores de veinte años era bastante elevada, aunque decreciente en el tiempo. Entre las inmigrantes del período 1977-1982, la proporción de adolescentes se redujo considerablemente. Si esta tendencia continúa, la participación económica de las inmigrantes se asemejará más a la de las mujeres metropolitanas.

Las diferencias en las tasas de desempleo por ocupación entre mujeres migrantes y no migrantes en 1982 sugieren que, con excepción de las jóvenes que ingresan al servicio doméstico, las inmigrantes tienen más dificultades para emplearse, especialmente si se trata de profesionales y técnicas, y que entre ellas es más frecuente el desempleo que entre las no migrantes. En el servicio doméstico ocurre lo contrario: el desempleo es menor entre las inmigrantes.

El análisis por grupos de ocupación indicó que entre 1960 y 1982 las inmigrantes se concentraron desproporcionadamente en las actividades manuales y en el servicio doméstico. Sin embargo, entre 1970 y 1982 su participación en el servicio doméstico decreció ligeramente, mientras que las no migrantes en este oficio aumentaron, como consecuencia del incremento antes descrito del servicio doméstico no residente.

La mayor concentración de mujeres inmigrantes en las actividades manuales se produce exclusivamente antes de los treinta años. En edades mayores, la distribución entre las actividades manuales y no manuales es semejante para ambos grupos de mujeres. Sin embargo, la desventaja de las inmigrantes jóvenes no se puede atribuír a su menor escolaridad. En 1970 la escolaridad de las inmigrantes y no inmigrantes era semejante, y en 1982 las inmigrantes superaban en escolaridad a las metropolitanas. En 1982, el 60% de las inmigrantes económicamente activas se ubicaban en el servicio doméstico, mientras que 25% de las no inmigrantes se encontraban en ese grupo ocupacional. El 60% de las inmigrantes y el 40% de las no inmigrantes que trabajaban como sirvientas tenían más de seis años de escolaridad, y más del 20% de las inmigrantes en ese tipo de empleos contaba con más de diez años de instrucción formal (Szasz, 1994).

Las diferencias por grupos de edad y por escolaridad entre inmigrantes y no inmigrantes económicamente activas en 1982 eran menores. Sin embargo, ambos grupos de mujeres diferían notablemente en cuanto a su posición en el hogar. El 80% de las metropolitanas incorporadas al mercado de trabajo eran jefas de familia, esposas o hijas del jefe del hogar. En cambio apenas el 29% de las inmigrantes se encontraba en esa condición. La mayor parte no tenía lazos de parentesco en el hogar donde vivían. El 70% de las inmigrantes en el servicio doméstico eran mujeres sin hijos, mientras que el 61% de las mujeres metropolitanas en esa actividad tenía hijos.

Estas diferencias en la posición familiar constituyeron el único rasgo que explicaría las desventajas en la ocupación y los ingresos de las inmigrantes. Mientras las metropolitanas trabajaban para sostener o ayudar a sostener sus hogares, las inmigrantes carecían en su mayor parte de un hogar propio en la ciudad, y trabajaban para mantenerse y para tener un hogar de residencia.

Las diferencias culturales entre el género masculino y el femenino definen que los varones migrantes no experimenten la misma desventaja ocupacional que las mujeres migrantes. Entre 1962 y 1982, la estructura ocupacional y de ingresos de los inmigrantes varones en Santiago aparecía muy semejante a la de los metropolitanos, mientras que la mayor segregación de las mujeres inmigrantes hacia los servicios personales determinaba en ellas menores ingresos que las mujeres no inmigrantes (cuadro 4). En 1982 las inmigrantes ganaban, en promedio, cerca del 78% del ingreso promedio de las metropolitanas (Szasz, 1994).

CUADRO 4

Santiago de Chile: Distribución porcentual de la población económicamente activa por estratos de ingreso, por sexo y condición migratoria, en 1962 y 1982.

Estratos de ingreso[a]	Hombres		Mujeres	
	Inmigrantes	No migrantes	Inmigrantes	No migrantes
En 1962				
Menos del salario mínimo	8.9	6.2	45.3	23.4
Entre el mínimo y el promedio	40.8	36.0	39.4	40.6
Entre el promedio y 3.5 veces el promedio	40.5	45.1	14.6	32.7
Más de 3.5 veces el promedio	9.8	12.7	0.7	3.3
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*
En 1982				
Menos del salario mínimo	19.1	18.1	61.6	36.6
Entre el mínimo y el promedio	53.5	55.1	26.9	46.5
Entre el promedio y 3 veces el promedio	19.4	18.8	7.3	11.1
Más de 3 veces el promedio	8.0	8.0	4.3	5.8
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*

Fuente: Para 1962: Encuesta sobre inmigración al Gran Santiago, CELADE, 1962 (Elizaga, 1970). Para 1982: Estimación propia basada en la distribución proporcional de la población inmigrante y no inmigrante por ocupación obtenida en la muestra del Censo de Población de 1982, y los promedios de ingresos mensuales para hombres y mujeres en cada ocupación que señalan los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, cuarto trimestre de 1990 (INE, 1978 a 1990).

[a] Las cifras para 1962 se refieren a las inmigrantes llegadas entre 1952 y 1962 al Gran Santiago. Las cifras para 1982 se refieren a las llegadas a la Región Metropolitana entre 1977 y 1982.

El único elemento que ayuda a comprender estas diferencias entre hombres y mujeres migrantes es la importancia del entorno familiar en el control social de la sexualidad femenina. La ausencia de familia no parece limitar las opciones ocupacionales de los varones, mientras que puede ser factor importante del elevado ingreso en el servicio doméstico residente entre las inmigrantes más jóvenes.

VI

Consideraciones finales

El alto nivel de educación de las trabajadoras de Santiago de Chile en 1990 permite poner en tela de juicio la hipótesis de que algunos segmentos del mercado de trabajo están mal remunerados por su escasa calificación, y que ésta determinaría su baja productividad. Lo que sugiere más bien es una elevada demanda de mano de obra poco calificada para actividades de servicios personales en un contexto de concentración del ingreso, y escasas posibilidades de inserción ocupacional productiva y calificada para la mayoría de las mujeres educadas que se incorporan al mercado de trabajo.

En el horizonte de aquellas mujeres con 13 años o más de escolaridad —más de la mitad de las económicamente activas de Santiago— únicamente aparecen las ocupaciones de maestras, enfermeras, vendedoras y secretarias. Una minoría insignificante accede a puestos gerenciales o profesionales de ingresos elevados. Entre las trabajadoras manuales, a pesar de contar también con una escolaridad relativamente elevada respecto del conjunto de la región, las opciones se reducen principalmente al servicio doméstico —considerablemente mayor que en el resto de América Latina—, la industria de confección de ropa y la venta ambulante. Más de la mitad de las mujeres económicamente activas perciben ingresos muy bajos, que solamente una minoría de hombres trabajadores perciben. Esto confirma que las mujeres son un segmento en desventaja en el mercado de trabajo de Santiago.

Para las mujeres que han inmigrado a la ciudad en años recientes, a pesar de contar con una escolaridad similar o más elevada que las no inmigrantes, las opciones ocupacionales son más reducidas, puesto que son segregadas mayoritariamente hacia los empleos manuales y el servicio doméstico. El mayor desfase entre calificación escolar, logros ocupacionales e ingresos que presentan las mujeres en general es aún más grave en el caso de las inmigrantes.

Condiciones de esta índole deben ser consideradas cuidadosamente al formular políticas sociales tendientes a reducir las inequidades en el mercado de trabajo. En un país como Chile, que ha mostrado solidez en los logros macroeconómicos, preocupa la mayor concentración de la riqueza y la heterogeneidad de ingresos laborales que ha generado el nuevo modelo de desarrollo.

Se han cifrado muchas esperanzas en la elevación de la productividad y de los ingresos de los segmentos vulnerables del mercado de trabajo a través de incrementos en su educación y capacitación laboral (Altimir, 1994; Rosenbluth, 1994; CEPAL, 1992). Sin embargo, los resultados de nuestro estudio sobre uno de esos segmentos del mercado de trabajo sugieren que los problemas de productividad e ingresos no se sitúan principalmente en carencias educacionales de la mano de obra, sino en las características de la demanda de fuerza de trabajo que el propio modelo genera. Entre esas características se incluye el limitado dinamismo de la demanda de mano de obra femenina escolarizada.

Las políticas sociales que busquen mejorar la equidad en los mercados de trabajo y disminuír los niveles de pobreza deben sopesar cuidadosamente la dimensión de género. Nuestros resultados sugieren que la segregación ocupacional y salarial que experimentan las mujeres trabajadoras de Santiago constituye una discriminación cultural y económica que acentúa el bajo aprovechamiento de la capacitación escolar de la mano de obra chilena. La mayor desventaja ocupacional y salarial que experimentan las inmigrantes se funda también en desigualdades de género, puesto que la carencia de hogares y de redes de relaciones no afecta de igual manera a los inmigrantes varones.

Reducir las desigualdades de género en el acceso a los mercados de trabajo no puede ser únicamente una búsqueda al interior de los hogares, o en pequeños grupos de mujeres. La tarea abarca dimen-

siones estructurales de las sociedades y definiciones centrales en las políticas públicas, que en el caso de Chile no están referidas a una marginación escolar de las mujeres, sino a componentes de género en la oferta y demanda de mano de obra en los mercados de trabajo.

Bibliografía

Altimir, O. (1994): Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste, *Revista de la CEPAL*, N° 52, LC/G. 1824-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

Aranda, X. (1982): Empleo, migración rural y estructura productiva agrícola, *Contribuciones*, N° 9, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Arriagada, I.(1990): Participación desigual de las mujeres en el mundo del trabajo, *Revista de la CEPAL*, N° 40, LC/G. 1613-P, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.

CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.

_____(1994): Mujer y trabajo urbano en América Latina: el significado de los cambios en los años noventa, *Documentos presentados a la Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe*, LC/L. 844 (CRM.6/6)/Rev. 1, Mar del Plata, Argentina, 26 al 30 de septiembre, Naciones Unidas.

De Oliveira, O. (1984): Migración femenina, organización familiar y mercados laborales en México, *Comercio exterior*, vol. 34, N° 7, México D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., julio.

Elizaga, J. (1970): *Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Elton, Ch. (1978): *Migración femenina en América Latina: factores determinantes*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

García, N. (1991): *Reestructuración, ahorro y mercado de trabajo*, Investigaciones sobre empleo, N° 34, Ginebra, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Organización Internacional del Trabajo (OIT).

_____(1993): *Ajuste, reformas y mercado laboral: Costa Rica (1980-1990), Chile (1973-1992), México (1981-1991)*, Ginebra, PREALC, OIT.

García de Fanelli, A.M. (1989): Patrones de desigualdad social en la sociedad moderna: una revisión de la literatura sobre discriminación ocupacional y salarial por género, *Desarrollo económico*, vol. 29, N° 114, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

Herold, J. (1979): Female migration in Chile: Types of moves and socioeconomic characteristics, *Demography*, vol. 16, N° 2, Washington, D.C., Population Association of America.

Hugo, G. (1991): Migrant women in developing countries, United Nations Expert Group Meeting on Feminization of Internal Migration, Aguascalientes, México, 22 al 25 de octubre, *mimeo*.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (1978 a 1990): *Encuesta nacional de empleo*, Programa Integrado de Encuestas en Hogares, Santiago de Chile.

Lattes, A. (1989): Emerging patterns of territorial mobility in Latin America: Challenges for research and action, trabajo presentado a la International Population Conference (Nueva Delhi), Lieja, Bélgica, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), *mimeo*.

Lim, L. (1989): Processes shaping international migration flows, trabajo presentado a la International Population Conference, (Nueva Delhi), Lieja, Bélgica, UIECP, *mimeo*.

Martínez, J. (1990): *Patrones migratorios interregionales en Chile: análisis de casos seleccionados*, serie A, N° 212, LC/DEM/G. 100, Santiago de Chile, CELADE.

Muñoz, A. (1988): Fuerza de trabajo femenina: evolución y tendencias, *Mundo de mujer: continuidad y cambio*, Santiago de Chile, CEM (Centro de Estudios de la Mujer).

Pardo, L. (1987): Participación de las mujeres en la fuerza de trabajo: tendencias y características, 1a. parte, *Revista economía y administración*, N° 61, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

Pollack, M. (1990): Women workers and the economic cycle, trabajo presentado a la Conference on Weathering Economic Crisis: Women's Economic Responses to Recession in Latin America and the Caribbean (CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 30 de mayo), *mimeo*.

PREALC (1979): *Expectativas migratorias de la juventud campesina*, Documento de trabajo, N° 178, Ginebra, OIT.

_____(1991): *Empleo y equidad: desafío de los noventa*, Santiago de Chile, OIT.

Raczynski, D. y P. Vergara (1979): *Condicionantes del comportamiento migratorio de las áreas rurales en Chile*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Recchini de Lattes, Z. (1990): La mujer en la migración interna e internacional con especial referencia a América Latina, *Boletín de población de las Naciones Unidas*, N° 27, Nueva York.

Rosenbluth, G. (1994): Informalidad y pobreza en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 52, LC/G. 1824-P, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.

Szasz, I. (1994): *Mujeres inmigrantes y mercado de trabajo en Santiago*, serie E, N° 39, Santiago de Chile, CELADE.

Universidad de Chile (1957 a 1977): *Encuesta nacional de ocupación y desocupación del Gran Santiago*, Santiago de Chile, Departamento de Economía.

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- La extensión total de los trabajos –incluyendo notas y bibliografía, si la hubiere– no deberá exceder de 10.000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar el original en disquete (de preferencia en Wordperfect 5.1). De no haberlo, se ruega enviar dos ejemplares en papel.
- 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 300 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 consigar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la C E P A L

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 subscripción anual vigentes para 1994 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 subscripción por dos años (1994-1995) son de US$30 para la versión español y de US$34 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe			***Economic Survey of Latin America and the Caribbean***		
1980,		664 pp.	***1980,***		629 pp.
1981,		863 pp.	***1981,***		837 pp.
1982,	*vol. I*	693 pp.	***1982,***	***vol. I***	658 pp.
1982,	*vol. II*	199 pp.	***1982,***	***vol. II***	186 pp.
1983,	*vol. I*	694 pp.	***1983,***	***vol. I***	686 pp.
1983,	*vol. II*	179 pp.	***1983,***	***vol. II***	166 pp.
1984,	*vol. I*	702 pp.	***1984,***	***vol. I***	685 pp.
1984,	*vol. II*	233 pp.	***1984,***	***vol. II***	216 pp.
1985,		672 pp.	***1985,***		660 pp.
1986,		734 pp.	***1986,***		729 pp.
1987,		692 pp.	***1987,***		685 pp.
1988,		741 pp.	***1988,***		637 pp.
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. I***	281 pp.
1991,	*vol. II*	602 pp.	***1991,***	***vol. II***	455 pp.
1992,	*vol. I*	297 pp.	***1992,***	***vol. I***	286 pp.
1992,	*vol. II*	579 pp.	***1992,***	***vol. II***	467 pp.
1993,	*vol. I*	289 pp.			
1993,	*vol. II*	532 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.	*1988,*	782 pp.
1981,	727 pp.	*1989,*	770 pp.
1982/1983 ,	749 pp.	*1990,*	782 pp.
1984,	761 pp.	*1991,*	856 pp.
1985,	792 pp.	*1992,*	868 pp.
1986,	782 pp.	*1993,*	860 pp.
1987,	714 pp.	*1994,*	863 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la C E P A L

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.
35 *Población, equidad y transformación productiva,* 1993, 158 pp.
35 Population, social equity and changing production patterns, 1993, 153 pp.
36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional,* 1993, 434 pp.
37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe,* 1994, 137 pp.
39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe,* 1994, 109 pp.
39 Open regionalism in Latin America and the Caribbean, 1994, 103 pp.
40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial,* 1995, 314 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, 975, 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. Saieh, 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 oncepts 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.

73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo,* 1995, 167 pp.

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

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: Indices de comercio exterior, 1970-1984,* 1987, 355 pp.
13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas,* 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores,* 1988, 156 pp.
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.
18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL, 1993, 313 pp.*
19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones,* 1993, 285 pp.
19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones,* 1993, 291 pp.
20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992,* 1994, 483 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

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 reimpreso.)
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.
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.
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 extrategias 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.

90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.

92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.

93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 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.*

9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.

10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

60 ANIVERSARIO

COMITE DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Pablo Cotler, Raúl García, Raúl Livas, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre, CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Angel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (†), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello.

Director: Carlos Bazdresch P.
Subdirector: Rodolfo de la Torre
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXI (4) México, Octubre-Diciembre de 1994 Núm. 244

ARTICULOS

Douglass C. North
El desempeño económico a lo largo del tiempo

Juan Tugores y Gonzalo Bernados
Grados de competencia imperfecta, localización industrial y comercio internacional

George M. von Furstenberg
La movilidad del capital en los países en desarrollo: Marx, Prebisch y lo que ocurre ahora

Hugo Mena Keymer
Acerca de la viabilidad de la investigación empírica macroeconométrica en la América Latina

NOTAS Y COMENTARIOS: José Rodríguez González, *Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta N$ 100.00. Número suelto N$ 35.00. Indices de números 1-200 (por autores y temático) N$ 7.50

Precio de suscripción por un año, 1995

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	*Resto del Mundo (dólares)*
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Indice de números 1-200	20.00	50.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	42.00	120.00
Número suelto	30.00	42.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones y anuncios: teléfono 227-46-70, señora Irma Barrón.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*
Editora: *Sara Gordon Rapoport*

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II de Humanidades, 7° piso, Cd. Universitaria, C.P. 04510

NUM. 1 / ENERO - MARZO / 1995

ORDEN JURIDICO Y ESPACIO URBANO

Estado de Derecho e irregularidad urbana
EMILIO DUHAU

La irregularidad en el desarrollo urbano de América Latina
FRANÇOIS TOMAS

Vivienda y propiedad privada
ANTONIO AZUELA

Espacio urbano, derecho y conflictos colectivos en Brasil
ALEXANDRINA SOBREIRA DE MOURA

Urbanizadores, constructores y ciudadanos
TEOLINDA BOLÍVAR

Las formas de legitimación del espacio habitable
ALBERTO LOVERA

Derecho y transformaciones urbanas en Brasil
EDESIO FERNANDES

Gestión urbana, participación popular y derecho en Perú
LUIS A. CHIRINOS

Estrategias jurídicas contra la violencia en los hogares urbanos de Nicaragua
MAUREEN DOLAN

La transformación del sistema de recolección de basura en El Cairo
RAGUI ASSAAD

La construcción jurídica de los centros históricos: patrimonio y políticas urbanas en México
PATRICE MELÉ

El territorio del derecho: la mujer del metro de Brixton
ROGER BURRIDGE Y KEN FOSTER

SECCION BIBLIOGRAFICA

JULIA I. FLORES • JULIÁN F. BERTRANOU • SERGIO VILLENA FIENGO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Informes y suscripciones: Departamento de Ventas
Teléfono: 623-02-34

colección estudios CIEPLAN 40

Hacia un nuevo diseño de sistemas de protección a cesantes	**René Cortázar Cristián Echeverría Pablo González**
Estrategia comercial chilena: ¿Qué hacer en los noventa?	**Raúl E. Sáez**
Mercado laboral y crecimiento: Chile 1980 - 94 y proyecciones de mediano plazo	**Pablo García**
DOCUMENTOS	
Reflexiones sobre política cambiaria	**Joaquín Vial**
Los acuerdos de la Ronda Uruguay y Chile	**Raúl E. Sáez**

Editado por CIEPLAN, Mac-Iver 125, 5º piso, Casilla 16496
Correo 9, Santiago, Chile

NUEVA SOCIEDAD

MARZO-ABRIL 1995 **Nº 136**
Director: Heidulf Schmidt
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Suzy Castor**, Haití. El reto de una nueva policía. **Simón Pachano,** Ecuador. La despolitización de la política. APORTES: **Allen Hunter**, Los nuevos movimientos sociales y la revolución. **Pablo González Casanova,** La democracia de los de abajo y los movimientos sociales. **Gerónimo de Sierra**, El debate sobre la especificidad de los países pequeños. El caso latinoamericano. CRONICAS: **Martín Hopenhayn**, Respirar Santiago. TEMA CENTRAL: **Imelda Vega-Centeno,** Sistemas de creencia. Entre la oferta y demanda simbólicas. **Regina Novaes,** Raíces y alas. Cambios y constantes en las Comunidades Eclesiales de Base. **Diego Irarrázaval**, Nueva época en las comunidades, religiones y culturas. **Pedro Trigo**, Organización popular e identidad barrial en Caracas. **Otto Kallscheuer**, Dioses extraños o las fronteras de la tolerancia. Un cuadro enigmático. **Pablo Richard**, La Fuerza del espíritu. Religión y Teología en América Latina. **Raúl H. Mora Lomelí,** Religión y vida en Chiapas. **Rodolfo Cardenal**, Iglesia y procesos de paz: el caso de El Salvador. **Fortunato Mallimaci**, El catolicismo latinoamericano a fines de milenio. Incertidumbre desde el Cono Sur. POSICIONES: **CEPAL**, La Cumbre Social. Una visión desde América Latina y el Caribe.

SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)	**ANUAL (6 núms.)**	**BIENAL (12 núms.)**
América Latina	US$ 50	US$ 85
Resto del mundo	US$ 80	US$ 140
Venezuela	Bs. 1.900	Bs. 3.500

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de **NUEVA SOCIEDAD**. Dirección: Apartado 61.712-Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

Desarrollo Económico
Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Roberto Bouzas, Ricardo Carciofi, Daniel Chudnovsky, Liliana De Riz, José Nun, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 35 **Abril-junio 1995** **Nº 137**

TAKASHI HIKINO y ALICE H. AMSDEN: La industrialización tardía en perspectiva histórica.

DANIEL CHUDNOVSKY, ANDRES LOPEZ y FERNANDO PORTA: Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina.

CESAR TCACH: Neoperonismo y resistencia obrera en la Córdoba Libertadora (1955-1958).

SUSANA BELMARTINO: Transformaciones internas al sector salud: la ruptura del pacto corporativo.

GASTON GORDILLO: Después de los ingenios: La mecanización de la zafra saltojujeña y sus efectos sobre los indígenas del Chaco Centro-Occidental.

EUGENIO KVATERNIK: La sucesión presidencial de 1964. El fracaso de la UCRI como partido moderado.

NOTAS Y COMENTARIOS

MARCOS NOVARO: El debate contemporáneo sobre la representación política.

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS
REVISTA DE REVISTAS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

IV CONCURSO DE ENSAYOS DE CRITICA BIBLIOGRAFICA

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, US$ 68; Resto de América, US$ 74; Europa, US$ 76; Asia, Africa y Oceanía, US$ 80. Ejemplar simple: US$ 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:

Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ◊ 1425 Buenos Aires ◊ Argentina ◊ Teléfono: 804-4949 ◊ Fax: (541) 804-5856

realidad económica 131

Revista de economía editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico
1º de abril al 15 de mayo de 1995

Coyuntura
EL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL Y LA CRISIS DE HEGEMONIA EN LOS '90
LAS POLITICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS
Claudio Lozano y Roberto Feletti

Opiniones
LA PRIMERA GRAN CRISIS MUNDIAL CAPITALISTA DEL SIGLO XXI
César Altamira

Centenario
ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI)

Doctrinas
TEORIA ECONOMICA Y SISTEMA COOPERATIVO
Julio H. G. Olivera

Falacias neoliberales
"LA POLITICA ECONOMICA NEOLIBERAL ES LA UNICA POSIBLE"
Alfredo Eric Calcagno y Alfredo Fernando Calcagno

Ecología
EL POSFORDISMO Y LAS NUEVAS RESTRICCIONES ECOLOGICAS
Los modos de regulación de las restricciones ecológicas
Alain Lipietz

Planificación Regional
LIMITES EN EL TERRITORIO, REGIONES EN EL PAPEL.
Elementos para una crítica
Silvina Quintero Palacios

Debates
INTEGRACION LATINOAMERICANA
Lourdes María Regueiro Bello

Investigación
MINERIA, TECNOLOGIA Y SOCIEDAD: EL CASO DE SIERRA GRANDE
Marta Isabel Kollmann y Mabel Radrizzani

Comunicación
LA MINERIA ARGENTINA ES DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
Vicente H. Padula

Economías regionales I
SECTOR HORTICOLA PLATENSE: HACIA UN PLANTEO EMPRESARIAL
Guillermo M. Hang y Adrián E. Bifaretti

Economías regionales II
LOS CITRICULTORES ENTRERRIANOS: FORMAS DE INTEGRACION Y NIVELES DE RENTABILIDAD
María del Carmen González

Suscripción vía aérea 1 año
América: US$ 130
Otros países: US$ 160

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4º - 1086
Buenos Aires, Argentina
Tel. y fax: 381-7380/9337

CUADERNOS DE ECONOMIA

INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE

Año 31 — *Diciembre 1994* — *N° 94*

SUMARIO

ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO: OPCIONES PARA CHILE

INTRODUCCIÓN
Felipe Larraín Bascuñán

LA POLÍTICA DE ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE CHILE
Ricardo Vicuña

ARGENTINA: ¿SOCIO POSIBLE?
Dominique Hachette

EFECTOS DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y ESTADOS UNIDOS: UN ENFOQUE DE EQUILIBRIO GENERAL
Juan Eduardo Coeymans Avaria, Felipe Larraín Bascuñán

ARTÍCULOS

EXPORTACIONES, ORIENTACIÓN AL COMERCIO Y CRECIMIENTO: UN ENFOQUE DE COINTEGRACIÓN
Luis Figueroa De la Barra, Leonardo Letelier Saavedra

¿ES EFICIENTE EL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO?
Pablo Serra y Juan Toro

RESEÑA DE LIBROS

INDICE ALFABÉTICO POR AUTORES DE ARTÍCULOS, 1994

PRECIO SUBSCRIPCION ANUAL 1994 (CUATRIMESTRAL)

Chile	$	9.000	
América Latina	US$	40	(incluye envío aéreo)
Europa y USA	US$	48	(incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	$	3.500	
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 76, Correo 17, Santiago
CHILE
Fax: 56-2-5521310

ESTUDIOS PUBLICOS

57 - Verano 1995

Julius Katz, John Weekes, María Rozas, Fernando Agüero, Ricardo Vicuña, Ronald Wonnacott, Felipe Larraín, Robert M. Stern y Rogelio Ramírez de la O.	*Chile frente al NAFTA*
Gonzalo Biggs	*Aspectos institucionales y jurídicos de una eventual incorporación de Chile al NAFTA*
Francisco Rosende R.	*Hacia una inflación baja y estable*
Ricardo Katz, Gabriel del Fávero y Leonel Sierralta	*Bases conceptuales y marco de referencia para la elaboración de políticas ambientales en América Latina*
Roger Bate y Julian Morris	*Calentamiento mundial: ¿Apocalipsis o falsa alarma?*
Edward W. Beal y Gloria Hochman	*Los hijos del divorcio en la adultez*
Oscar Godoy Arcaya	*La felicidad aristotélica: Pasado y presente*
Martín Hopenhayn	*La felicidad dentro y fuera de la caverna*
Jorge Peña Vial	*Felicidad y amor en la mística cristiana*
Alfredo Bryce Echenique	*Historia peruana de la capital del mundo*
DOCUMENTO **Juan Antonio Widow**	*Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino*

Suscripciones

Anual	$ 6.000	(IVA Incl.)
Estudiantes	$ 3.000	(IVA Incl.)
Bianual	$ 9.000	(IVA Incl.)

EN VENTA EN LAS MEJORES LIBRERIAS

Centro de Estudios Públicos
Monseñor Sótero Sanz 175, Fono: 231 5324 - Fax: 233 5253
Santiago - Chile

revista Año X, Nº 13, Diciembre 1994

FINANZAS PUBLICAS

Estrategia de desarrollo, políticas macroeconómicas y medio ambiente
William Postigo de la Motta

Modelos de ajuste de precios y rentabilidad empresarial
Max Patrucco Vásquez

Diseño de un sistema de planeamiento financiero
Adner Yzquierdo Marín

Evaluación social de proyectos públicos
Carlos Urrunaga Alvarado

Estado, tecnología y ecología en el Perú
Reynaldo Susano Lucero

FINANZAS PUBLICAS
es una publicación de la Sección de Postgrado en Economía, Universidad de Lima. Perú.

Informes y Suscripciones
Universidad de Lima,
Av. Javier Prado s/n
Apartado Postal 852.
Lima-Perú.
Teléfono: 437-6767.
Anexos: 2271 - 2275.
Fax: 437-8066

CONTRIBUCIONES 1/95

Editor
Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil.
Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre el Desarrollo
Latinoamericano

Director
Hermann Schneider

Consejo de Redacción
Theresa Durnbeck
Carlota Jackisch
Thomas Klöckner
Hermann Schneider
Laura Villarruel

Secretaria de Redacción
Laura Villarruel

Año XII - Nº 1 (45) Enero-marzo de 1995

Sistemas Políticos Comparados

- **Temas:**

¿Contamos con una adecuada teoría sobre parlamentarismo?, *Eberhard Schütt-Wetschky*

Parlamento y Gobierno, *Herbert Döring*

Algunos aspectos del debate actual sobre presidencialismo versus parlamentarismo en Latinoamérica, *Carlota Jackisch*

La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?, *Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti*

Presidencialismo versus Parlamentarismo en Bolivia: Consideraciones sobre el comienzo de un debate, *Stefan Jost*

Las relaciones entre gobierno y parlamento en el Perú, *Francisco J. Eguiguren P.*

El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre, *Carlos Sabino*

- **Documentos y Hechos:**

Cumbre Mundial para el Desarrollo Social

Perú: elecciones presidenciales y parlamentarias, *Joachim Roth*

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 - 20° Piso. 1001 Buenos Aires,
República Argentina, Teléfono: (00541) 313-3522
Fax: (00541) 311-2902

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, — DC-2-866
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago, Chile

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Agosto de 1995 — 2250
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-321419-7

ALFABETA IMPRESORES