

EQUIDAD, DESARROLLO Y CIUDADANÍA

AGENDA ECONÓMICA
Tomo III



Este estudio fue coordinado por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, con la colaboración de Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto, Ernesto Ottone, Secretario de la Comisión, y los Asesores Regionales Juan Carlos Ramírez y Osvaldo Rosales. En la redacción de los capítulos colaboraron Alicia Bárcena, Jorge Katz, Ricardo Ffrench-Davis, Hubert Escaith, Martín Hopenhayn, Luis Felipe Jiménez, Juan Martín, Ana Sojo, Miguel Solanes, Rogerio Studart, Daniel Titelman, Andras Uthoff, Miguel Villa y Jurgen Weller. En su elaboración y discusión colaboró asimismo un numeroso grupo de funcionarios y expertos, entre ellos Jean Acquatella, Guillermo Acuña, Oscar Altimir, Hugo Altomonte, Renato Baumann, Ricardo Bielschowsky, Rómulo Caballeros, Alfredo Calcagno, Beverly Carlson, Beatriz David, Martine Dirven, Carlo Ferraro, Rolando Franco, Francisco Gatto, Pascual Gerstenfeld, Juan Javier Gómez, Daniel Heymann, David Ibarra, Len Ishmael, Bernardo Kosacoff, Mikio Kuwayama, Guillermo Labarca, Arturo León, Carla Macario, Jorge Mattar, Graciela Mogueillansky, César Morales, Michael Mortimore, Carlos Mussi, Edgardo Noya, Sidya Ould El Hadj, María Ángela Parra, Wilson Peres, Esteban Pérez, Pedro Sáinz, Fernando Sánchez-Albavera, Verónica Silva, Barbara Stallings, Giovanni Stumpo, Vivianne Ventura-Dias y Ricardo Zapata.

La publicación de este libro contó con el apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)), a través del fondo de consultores, utilizado para financiar actividades de la CEPAL en el campo de la equidad social en América Latina y el Caribe, y también otros proyectos financiados por Alemania y los Países Bajos.



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
WWW.ECLAC.CL



México, Argentina, Colombia, Chile, Venezuela

Transv. 24 No. 40-44
E-mail: alfaomeg@cable.net.co
<http://www.alfaomega.com.mx>

Segunda edición: noviembre de 2000
Copyright primera edición © Naciones Unidas 2000

Número de venta: S.00.II.G.81

Para esta edición en tres volúmenes:

© Naciones Unidas - CEPAL en coedición
con Alfaomega S.A. 2000

ISBN: 958-682-197-8 Tomo III

ISBN: 958-682-194-3 Colección

Diseño de cubierta: Juan Carlos Durán
Edición y diagramación: Alfaomega S.A.
Impresión y encuadernación: Quebecor Impreandes

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	ix
RESUMEN	xi
Los legados y los desafíos	xii
Equidad, derechos y desarrollo integral	xiv
Un desarrollo más estable, dinámico, integrador y sostenible	xv
Capítulo 1.	
UNA MACROECONOMÍA MÁS ESTABLE	1
1. El significado de estabilidad y de equilibrio macroeconómicos	1
2. Manejo macroeconómico procíclico e inestabilidad macroeconómica	4
3. Política macroeconómica para enfrentar la volatilidad	10
4. El régimen cambiario	20
5. El “Pacto Fiscal”	23
Capítulo 2.	
UN CRECIMIENTO MÁS DINÁMICO	29
1. Las fuentes del crecimiento económico	29
2. Ahorro, inversión y financiamiento	34
3. La dinámica de las estructuras productivas	46
4. Reformas, dinámica estructural e inversión	52
Capítulo 3.	
POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA	59
1. “Hechos estilizados” del escenario productivo y la agenda de políticas de transformación productiva	59
2. Promoción de la competencia	62
3. Políticas de innovación, complementariedades estratégicas y desarrollo institucional	65
4. Apoyo a las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales	78

Capítulo 4.**LAS ECONOMÍAS MÁS PEQUEÑAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:**

ESPECIFICIDADES Y DESAFÍOS	93
1. ¿Es importante el tamaño?	93
2. Principales características económicas de las economías pequeñas de la región	95
3. El futuro: desafíos y oportunidades	109

Capítulo 5.

REDUCIR EL DÉFICIT REGULATORIO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS	115
1. Avances y lecciones de los procesos regulatorios	115
2. La instrumentación de la regulación: por contratos o por instrumentos generales	119
3. La regulación de estructuras o de conductas	121
4. La regulación de estructuras: aspectos relevantes	122
5. La regulación de conductas: principios básicos	127
6. La necesidad de regulación sobreviniente a contratos y actividades en ejecución	131
7. Los subsidios	132
8. La institucionalidad regulatoria	136

Capítulo 6.

CONSOLIDAR LOS ESPACIOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	143
1. El contexto del desarrollo sostenible	143
2. La reinterpretación de la globalización a partir de los fundamentos ético-políticos del desarrollo sostenible	146
3. La convergencia entre crecimiento económico, equidad y desarrollo sostenible	149
4. La incorporación de consideraciones ambientales y distributivas en el comercio internacional y los esquemas de integración	153
5. La redefinición de las ventajas comparativas de los países de la región: el caso de la biodiversidad, el cambio climático y el turismo	157
6. Instituciones e instrumentos de gestión ambiental para el desarrollo sostenible	163
7. El surgimiento de un nuevo pacto ciudadano	173

Índice de recuadros

Recuadro 1.1 Imposición de restricciones al ingreso de capital en Colombia y Chile	18
Recuadro 1.2 Compromisos fiscales plurianuales en Argentina	25

Recuadro 3.1	Buenas prácticas en materia de políticas de apoyo a las Pymes	82
Recuadro 3.2	Umbral mínimo de nivelación de oportunidades para los habitantes rurales	91
Recuadro 6.1	La equidad intergeneracional y la tasa social de descuento	152
Recuadro 6.2	El efecto invernadero y sus posibles impactos	160
Recuadro 6.3	El protocolo de Kyoto	162
Recuadro 6.4	El ordenamiento territorial como instrumento para reducir la vulnerabilidad ambiental	167
Recuadro 6.5	Reforma fiscal y medio ambiente	169

Índice de gráficos

Gráfico 1.1	América Latina: estabilidad macroeconómica, 1990-1998	2
Gráfico 2.1	Crecimiento económico, ahorro e inversión en las economías más dinámicas de América Latina	36
Gráfico 4.1	América Latina y el Caribe: variabilidad del tipo de cambio real y tamaño del país, 1989-1999	105
Gráfico 6.1	Volumen exportado de productos provenientes de industrias sucias	155

Índice de cuadros

Cuadro 2.1	América Latina (ocho países): fases de la inversión y coeficientes de inversión con respecto al PIB	56
Cuadro 4.1	América Latina y el Caribe: crecimiento y tamaño del país, 1980-1999	95
Cuadro 4.2	América Latina y el Caribe: diversificación de las exportaciones y concentración por tamaño del país, 1995	102
Cuadro 4.3	Grupos de países con arreglo al índice de vulnerabilidad del Commonwealth	106

Bibliografía

	177
--	-----



PRESENTACIÓN

El vigesimoctavo período de sesiones de la CEPAL, realizado en México en abril de 2000, coincide con el inicio de una nueva década y un nuevo siglo. Esta circunstancia llevó a la Secretaría a preparar un documento, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, que presenta en forma integral el pensamiento de la institución sobre los retos del desarrollo de la región en el mundo de hoy. Con el ánimo de facilitar su difusión, la presente edición del documento se ha realizado en tres tomos, en coedición con Alfaomega Grupo Editor.

El tomo I –*Visión global*– tiene dos capítulos. El primero analiza en forma sucinta el legado de la década de los noventa. El segundo resume el conjunto del documento, proporcionando al mismo tiempo una visión global y un cierto grado de detalle sobre las propuestas que se presentan. El tomo II –*Agenda social*– aborda temas relativos a la equidad: los principios de la política social y la lucha contra la pobreza; el desarrollo educativo, el empleo y la seguridad social; el gasto público social y las metas en materia de cobertura de servicios sociales. Asimismo, se ha incorporado un capítulo de reflexiones sobre ciudadanía y cohesión social. El tomo III –*Agenda económica*– trata temas económicos, considerando sus dimensiones sociales y de desarrollo sostenible. Aborda sucesivamente la estabilidad y el crecimiento económico, el desarrollo productivo, los problemas específicos de las economías más pequeñas, la regulación de servicios públicos y la consolidación de los espacios para el desarrollo sostenible. Los capítulos han sido elaborados para ser independientes entre sí y pueden, por lo tanto, leerse por separado.



RESUMEN

El mundo de hoy está marcado por lo que se conoce como el proceso de globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquéllos de carácter nacional o regional. Aunque no se trata de un proceso nuevo –sus raíces históricas son profundas– los cambios dramáticos en los espacios y los tiempos generados por la revolución en las comunicaciones y la información le han dado nuevas dimensiones, que representan transformaciones cualitativas con respecto al pasado.

Este proceso ofrece, sin duda, oportunidades. Los países de la región han entendido, con razón, que las estrategias de desarrollo deben diseñarse hoy en función de las posibilidades que ofrece y de los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Al mismo tiempo, este proceso representa también riesgos: nuevas fuentes de inestabilidad, tanto comercial como, especialmente, financiera, y riesgos de exclusión para aquellos países y sectores sociales no adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo de hoy. Muchos de estos riesgos están asociados a dos características preocupantes de la globalización. La primera es la globalización incompleta de los mercados, ya que, junto a la movilidad de los capitales y de los bienes y servicios, existen fuertes restricciones a la libre movilidad de mano de obra. Uno de sus reflejos es el carácter asimétrico e incompleto de la agenda internacional que acompaña a la globalización; ésta no incluye, por ejemplo, temas relativos a la movilidad laboral, ni al establecimiento de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, ni acuerdos internacionales para lograr una adecuada tributación de capital, ni acuerdos de movilización de recursos para compensar las tensiones distributivas que genera la globalización, tanto entre países como al interior de ellos. Estas carencias, a su vez, reflejan un problema aún más inquietante: la ausencia de una gobernabilidad adecuada para el mundo de hoy, no sólo económica –como se ha hecho particularmente evidente en el mundo financiero– sino también en muchos otros terrenos, reflejo del enorme contraste entre los problemas de alcance mundial y

los procesos políticos, que siguen teniendo como marco las naciones e incluso, crecientemente, los espacios locales.

Una de las dimensiones del proceso de globalización –y no la que suele destacarse más cuando se habla del tema– es la gradual generalización de ideas y valores globales, como los derechos humanos, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente. Nadie encarna mejor este aspecto del proceso de globalización que las Naciones Unidas, en cuya carta constitutiva y en cuyas cumbres mundiales, precisamente, han quedado establecidos. Este documento parte del pleno reconocimiento de la trascendencia de estos valores globales y, en especial, presenta los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, como marco ético para diseñar una política de desarrollo para el mundo de hoy. Ellos expresan, en un plano de principios de organización social, la idea más cara a la historia de la CEPAL como institución: la del desarrollo como un proceso **integral**.

LOS LEGADOS Y LOS DESAFÍOS

La región enfrenta hoy este complejo mundo con logros no despreciables en diversos frentes económicos, sociales y políticos, pero también con un conjunto de temas pendientes asociados a las recientes transformaciones, al peso no plenamente superado de la crisis de la deuda, y a problemas estructurales profundamente enraizados en su historia.

El balance de la década que termina es ciertamente mixto. Muy sucintamente, indica que, en el terreno económico, ha habido avances importantes en la corrección de los desequilibrios fiscales, en la reducción de la inflación, en la aceleración del crecimiento de las exportaciones, en el rescate y puesta en marcha de nuevos procesos de integración regional, en la atracción de flujos importantes de inversión extranjera directa y en restablecimiento del crecimiento económico. Ha habido también un significativo progreso en el desarrollo de una institucionalidad macroeconómica fuerte; y, con cierto rezago, se han venido enfrentando los nuevos retos institucionales en otros campos, como la regulación de los mercados financieros, el fomento de prácticas competitivas y la regulación de los servicios públicos y sociales. Ha aumentado el gasto público social y se ha reducido la proporción de la población en estado de pobreza, aunque no en grado suficiente. Entre otros avances, no exentos de fragilidades, se deben mencionar el renacimiento de la vida local, la extensión de los sistemas democráticos, la conquista de derechos, visibilidad y reconocimiento relacionados con la contribución de las mujeres a la sociedad, y la incorporación gradual de la agenda del desarrollo sostenible.

Por el lado negativo, el crecimiento económico y el aumento de la productividad han sido frustrantes durante la última década. De hecho, sólo tres países de la región alcanzaron en ambas variables registros iguales o superiores a los de los tres decenios anteriores a la crisis de la deuda. La inestabilidad del crecimiento económico y la frecuencia de las crisis financieras indican que no se han eliminado todas las causas de inestabilidad, y que algunas pueden incluso ser hoy más acentuadas. La heterogeneidad estructural de los sectores productivos ha aumentado: hoy en día la región tiene más empresas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero también muchas empresas, especialmente medianas y pequeñas, que no han logrado adaptarse al nuevo contexto. Como consecuencia, el mercado de trabajo ha experimentado un deterioro en muchos países, lo que en varios de ellos se refleja en un aumento del desempleo abierto o de la informalidad. Junto a la mayor heterogeneidad de las estructuras productivas y al aumento en la diferencia entre las remuneraciones de los trabajadores con educación universitaria y el resto, este hecho ha afectado en forma adversa la distribución del ingreso, que en su conjunto muestra un deterioro de largo plazo en muchos países de la región, como parte de una tendencia por lo demás universal. Este hecho está, sin duda, tras los problemas de cohesión social que afectan crecientemente a muchos países de la región, como asimismo los problemas de gobernabilidad.

La CEPAL comparte la idea de que es necesario construir sobre los logros en materia de reducción de los déficit fiscales y de la inflación, inserción en la economía mundial, mayor participación del sector privado y avances en la eficiencia del Estado, pero igualmente considera que no existen soluciones universales en estos campos. No hay en realidad un único modelo de manejo macroeconómico que garantice estos resultados, ni una forma única de integrarse a la economía internacional, ni una sola forma de combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado. En el desarrollo de la región, la diversidad de las respuestas a los temas incluidos en este consenso mínimo comienza a ser muchas veces más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”. Más aún: la CEPAL considera que en algunos casos las reformas de “primera”, e incluso quizás las de “segunda” generación, son la causa de algunos de los problemas que enfrentamos, por lo que en algunos casos puede ser necesario “reformar las reformas”.

Los ajustes a las reformas pueden ser incluso esenciales para que fructifiquen sus objetivos. Estas acciones públicas, estatales y/o privadas —como las orientadas a crear, completar y regular mercados— están lejos de ser contrarias al desarrollo del mercado; más bien permiten potenciar sus posibilidades. Entre ellas se cuentan las destinadas a proporcionar información para que los mercados funcionen, ayudar a crear segmentos que no se desarrollan automáticamente, producir o fomentar la producción de bienes y servicios de valor social o ambiental, y establecer regulaciones adecuadas para el buen funcionamiento de mercados no competitivos. El enfoque de

políticas públicas activas, correctamente aplicado, puede armonizar mejor con el mercado que los enfoques alternativos predominantes durante la primera fase de las reformas. En este contexto, son “políticas públicas” todas aquellas acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo, y no solamente las estatales. El documento reconoce de este modo la necesidad de visualizar “lo público” en un sentido amplio, que involucra múltiples instancias de la sociedad civil. Esta visión de lo público encaja, además, con las necesidades de abrir espacios de participación a la sociedad civil, de avanzar en la resolución de una crisis de los Estados no plenamente superada, de corregir tanto “fallas del mercado” como “fallas del gobierno” y, más en general, de construir y reconstruir instituciones, sin duda una de las tareas más complejas que enfrenta la región.

EQUIDAD, DERECHOS Y DESARROLLO INTEGRAL

Más allá de ello, la CEPAL considera que se requiere una reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. Esta es, si se quiere, la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo. El objetivo no puede ni debe ser otro cuando se habla en general de los países con las peores distribuciones de ingreso del mundo. Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que al mismo tiempo que se busca un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ello, competitivo, se debe perseguir también un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales. Por último, pero no por ello menos importante, lo anterior debe estar acompañado de esfuerzos sustanciales por construir tejidos sociales que permitan desarrollar sociedades más integradas. Se trata de objetivos más amplios y, sobre todo, de prioridades diferentes a las que enmarcaron la fase de estabilización macroeconómica y liberalización de las economías, e implican, en cualquier caso, mantener los resultados positivos de estos últimos procesos. No se trata, por supuesto, de retos simples, ni exentos de múltiples restricciones y conflictos entre sí. Y, por ello, y porque estamos convencidos de que tal construcción no puede realizarse sino en el marco de sociedades más democráticas, con una ciudadanía fortalecida, las soluciones serán diferentes en los distintos contextos nacionales.

Debe quedar en claro, sin embargo, que la inequidad no es una característica exclusiva de la actual etapa; es propia de la mayoría de los diversos modelos de desarrollo que han predominado en América Latina y, en menor medida, en el Caribe de habla inglesa. Refleja estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas que se reproducen intergeneracionalmente a través de múltiples canales. Por lo tanto, el eje de este esfuerzo debe ser romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad —el educativo, el ocupacional,

el patrimonial y el demográfico— y las barreras de la discriminación por género y etnia, que agravan sus efectos.

Al definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo se coloca en el primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, y se resaltan, además, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos. La vigencia de los DESC ha de ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el “pacto fiscal” que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger. La equidad, en este sentido, debe entenderse en relación con el establecimiento de metas que la sociedad sea capaz efectivamente de alcanzar en estas áreas, tomando en cuenta su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable. El valor de los DESC estriba entonces en que fijan un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que lleven a superar las carencias y disminuir las desigualdades.

El objetivo central, alcanzar mayores niveles de bienestar para el conjunto de la población, no se logrará sin avanzar significativamente en la consolidación de economías dinámicas y competitivas. La equidad y el desarrollo económico, con su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social; tampoco el crecimiento y la política económica pueden asegurar objetivos sociales sin tomar en cuenta cómo se construye la política social. El ejercicio ciudadano es, por su parte, no sólo un derecho en sí mismo, que contribuye como tal al bienestar, sino también el canal más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas. Esta visión integral del desarrollo implica algo más que la mera complementariedad entre políticas sociales, económicas, ambientales y de ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía. Debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo.

UN DESARROLLO MÁS ESTABLE, DINÁMICO, INTEGRADOR Y SOSTENIBLE

Uno de los logros más importantes de la última década es, sin duda, la mayor credibilidad en las autoridades macroeconómicas. Esta confianza es un activo, un “capital público” nada despreciable, que debe mantenerse, junto con las ganancias significativas en materia de reducción de la inflación, y con el continuo desarrollo y consolidación de “pactos fiscales” viables. Sin embargo, el estilo macroeconómico predo-

minante ha tendido a mantener al mismo tiempo la inestabilidad, si ésta se define en términos de las variables reales —es decir, el ritmo de crecimiento económico y el empleo. En un contexto externo caracterizado por la volatilidad de los flujos de capital, esto es particularmente importante. Es preciso entonces superar la definición restringida de “estabilidad macroeconómica” que se ha impuesto gradualmente en los debates, y volver a incluir dentro de este concepto las metas reales del manejo macroeconómico.

Los elevados costos de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, especialmente las que tienen un alto impacto social. Ello implica que es necesario extender el horizonte temporal de la política macroeconómica, en dos sentidos diferentes: en primer lugar, tener en cuenta el conjunto del ciclo económico, desarrollando políticas anticíclicas activas; y, en segundo lugar, incorporar el crecimiento de largo plazo como objetivo explícito de las políticas.

El manejo de la política macroeconómica con políticas anticíclicas activas no es fácil. La globalización impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y eleva los costos de la pérdida de credibilidad cuando la política macroeconómica es mal administrada. Por este motivo, puede ser necesario que dicho manejo vaya acompañado de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad, tales como fondos de estabilización de ingresos públicos y bancos centrales autónomos con responsabilidad política. La experiencia regional y de otros países en desarrollo indica que el manejo de la volatilidad de la cuenta de capitales exige una combinación de tres elementos de políticas, cuyo peso relativo variará de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país. En primer término, se requiere una gestión macroeconómica consistente y flexible, orientada a evitar sobreendeudamiento de los agentes públicos y privados y desajustes en los precios macroeconómicos más importantes (las tasas de cambio e interés) y en los precios de los activos fijos y financieros. El segundo elemento es la adopción de normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con claro contenido anticíclico, lo que implica que la regulación prudencial debe reforzarse durante los períodos de auge, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros. El tercer elemento es una “política de pasivos”, destinada a inducir un perfil temporal adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa, que debe prevenir en particular la entrada de capitales volátiles durante los períodos de bonanza financiera.

Como se ha señalado, las políticas macroeconómicas deben, además, incorporar como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo, a ritmos del 6% anual o más. Desde el punto de vista macroeconómico, dicho objetivo descansa fundamentalmente sobre el trípode compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de interés reales

moderadas y tipos de cambio competitivos. En efecto, esta combinación permite evitar desequilibrios entre los sectores transables y no transables y minimizar los sobresaltos que afectan a las decisiones de inversión. Un elemento esencial de este esfuerzo es el aumento de la inversión productiva a niveles muy superiores a los registrados en los años noventa, lo que implica medidas orientadas a compensar los mayores riesgos e incertidumbres que genera el nuevo contexto económico. En primer término, medidas para reducir la volatilidad del crecimiento económico, a las cuales ya hemos aludido. En segundo lugar, una reorientación de los recursos financieros hacia el largo plazo, lo que exige el desarrollo de regulaciones e instituciones adecuadas, e instrumentos rentables, líquidos y de riesgo apropiado; en esta materia, pese a la explosión del desarrollo financiero en muchos países, hay escaso avance, e incluso se registran retrocesos. En tercer lugar, estrategias y políticas activas de desarrollo productivo. En este informe las denominamos “estrategias de cambio estructural”, resaltando que su objetivo fundamental es facilitar el relevo dinámico de actividades productivas.

Esto último destaca la estrecha relación que existe, para un buen desempeño en términos de crecimiento económico, entre los fenómenos de carácter macroeconómico y la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales éstas se enmarcan. Por ello, a juicio de la CEPAL, incluso una buena macroeconomía, que logre reducir la volatilidad de las variables reales, no es suficiente; es necesario complementarla con un conjunto de políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva.

En el marco de las tendencias que ha venido experimentando el aparato productivo de la región, estas políticas son de tres tipos. El primero abarca las dirigidas a resguardar la competencia y desarrollar mecanismos de regulación pública de estructuras de mercado no competitivas o con fuertes externalidades. Los retos regulatorios más importantes incluyen las actividades financieras, los servicios públicos domiciliarios, los sectores sociales donde coexisten agentes públicos y privados, y las actividades con externalidades ambientales. El segundo tipo incluye la corrección de fallas que caracterizan los mercados de factores —acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados, tierra. Aparte de los temas relativos al desarrollo de un mercado financiero de largo plazo, el tema esencial que plantea este informe es el acceso a dichos mercados por parte de las pequeñas empresas, urbanas y rurales. La doble circunstancia de que las empresas más pequeñas son las que enfrentan las mayores dificultades para acceder a los mercados de factores y son, al mismo tiempo, las principales generadoras de empleo en la economía, exige la puesta en marcha de una ambiciosa política de apoyo a la pequeña empresa, con miras a lograr su participación dinámica en el desarrollo de tramas productivas competitivas. El tercer tipo de políticas comprende las dirigidas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas. Esta estrategia incluye el fomento de actividades innovadoras,

especialmente tecnológicas (transferencia, investigación y desarrollo) y exportadoras (fomento a la conquista de nuevos mercados externos, a la diversificación de la oferta exportadora y al desarrollo de encadenamientos internos de las actividades exportadoras). Incluye, además, el desarrollo de sinergias y complementariedades estratégicas que determinan, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, el grado de competitividad sistémica de los sectores productivos. Ello exige promover la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco, especialmente la formación de conglomerados productivos (*clusters*).

Dichas estrategias y las políticas que se adopten a partir de ellas deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno, cumpliendo con cuatro consideraciones básicas. En primer término, el énfasis debe recaer fundamentalmente sobre la articulación de las economías de la región a la economía mundial. En segundo lugar, debe existir un adecuado equilibrio entre la iniciativa individual de los agentes, que es decisiva para generar un proceso dinámico de innovaciones, y el desarrollo de sistemas de coordinación e incentivos públicos, vinculados al desempeño. Tercero, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales; al contrario, es deseable desarrollar un variado abanico de combinaciones público-privadas que cada país debe explorar a partir de su propio sendero evolutivo. Por último, como lo hemos señalado, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero que contribuya a la inversión productiva.

La fragilidad de las estructuras productivas que se sigue apreciando en nuestra región es atribuible en gran medida al descuido e incluso el abierto rechazo a gran parte de esta agenda de políticas. La destrucción de instituciones diseñadas para hacer frente a muchos de estos problemas no ha estado acompañada por esfuerzos igualmente activos para crear las instituciones apropiadas para el nuevo contexto. El hecho de que no son incompatibles sino incluso necesarias para el buen desarrollo de los mercados se constata en el mundo industrializado, donde en todos estos frentes existen instituciones fuertes.

La posibilidad de que el patrón de desarrollo económico genere mayor integración social dependerá de su capacidad para crear empleos productivos; para superar los problemas que enfrentan las microempresas, y las empresas pequeñas y medianas, en su acceso a factores de producción —capital, tierra y conocimiento— y a canales apropiados de comercialización; y para lograr una “nivelación de oportunidades” en materia de acceso a infraestructura y otros servicios modernos destinados a los pequeños productores rurales. Sus efectos benéficos sobre la distribución del ingreso, a través de las mejores oportunidades laborales y patrimoniales, permitirán, asimismo, aprovechar plenamente los beneficios de una política social más activa, especialmente los esfuerzos por acrecentar el capital humano.

El desarrollo regional debe, además, dar un paso definitivo hacia la incorporación de la agenda de desarrollo sostenible. Esto significa mucho más que la simple conser-

vación de la base de recursos naturales. En esencia, dicha agenda está asociada a la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio: humano, físico y natural. En esta materia, la región debe adoptar una política proactiva y no reactiva, proponiéndose contribuir a los objetivos globales del desarrollo sostenible mediante el avance hacia una competitividad basada en la sostenibilidad, dentro del principio internacional de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Debe, además, reconocer el potencial que ofrece dicha agenda en relación con las ventajas comparativas regionales en cuanto a mitigar y reducir las emisiones de carbono, a utilizar su riqueza en biodiversidad y a canalizar de manera sostenible nuevas preferencias de los consumidores, especialmente la demanda de turismo. Para lograr estos avances y aprovechar sus potencialidades, la región debe fortalecer las instituciones ambientales y los instrumentos directos y económicos; asignar mayores recursos públicos a estos ámbitos; lograr una efectiva participación empresarial, y desarrollar una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que pase de una actitud de denuncia a otra de responsabilidad compartida.



Capítulo 1

UNA MACROECONOMÍA MÁS ESTABLE

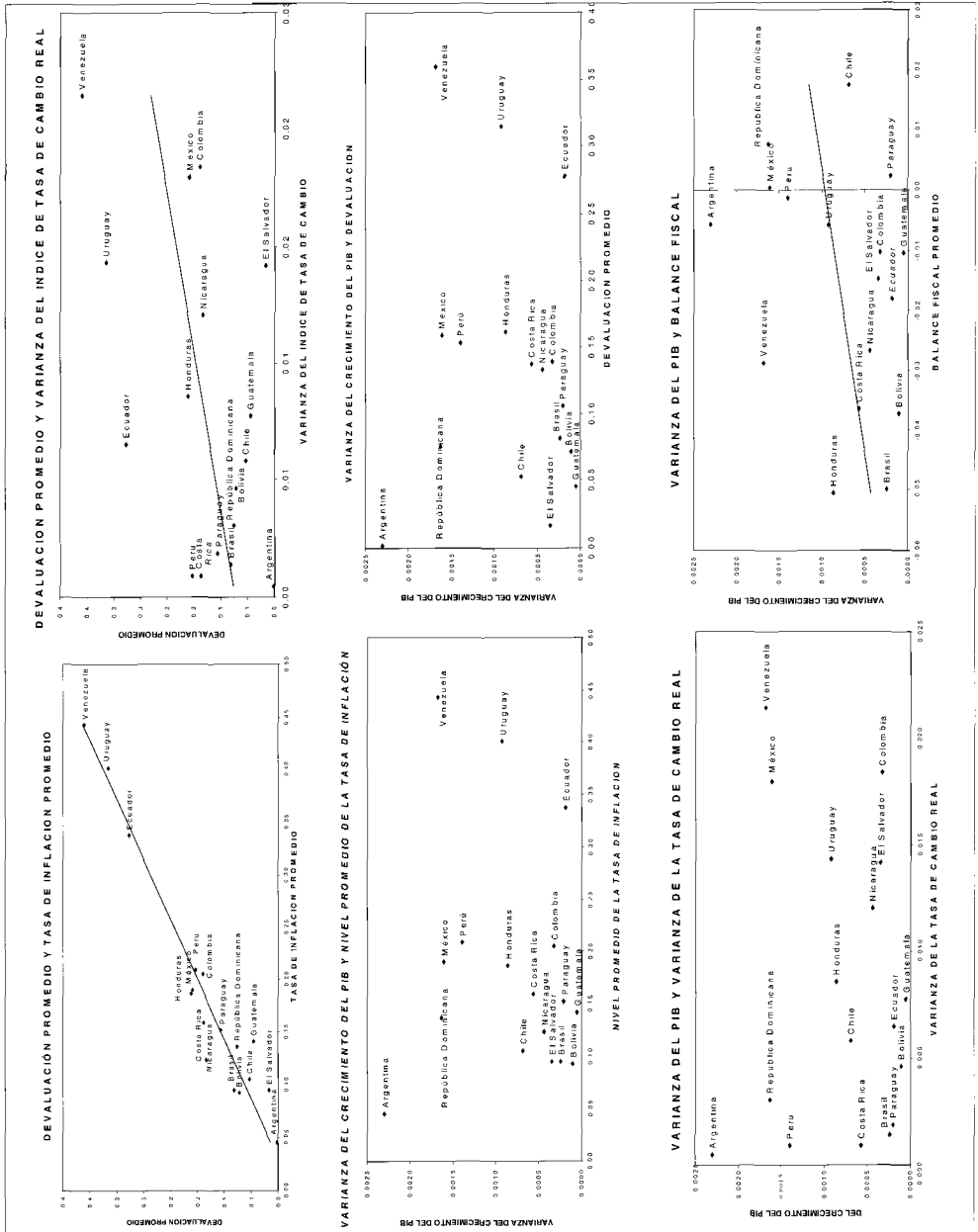
1. EL SIGNIFICADO DE ESTABILIDAD Y DE EQUILIBRIO MACROECONÓMICOS

El concepto de “estabilidad” y el concepto, íntimamente relacionado con el anterior, de “equilibrio” macroeconómico han sufrido mutaciones sustanciales en el lenguaje económico a lo largo de las últimas décadas. En la etapa de predominio del pensamiento keynesiano en la posguerra, estos conceptos se identificaban básicamente con crecimiento económico estable, bajos niveles de inflación y cercanía al pleno empleo (“equilibrio interno”), aunque tenían siempre como contrapartida la sostenibilidad de las cuentas externas (“equilibrio externo”). Con el tiempo, sin embargo, este último concepto, y el de estabilidad de precios, pasaron al centro de atención, mientras el énfasis keynesiano en la actividad económica real pasaba a un segundo plano e incluso tendía a desaparecer en muchos análisis. Aún más, para ciertos analistas el concepto mismo de estabilidad tuvo una profunda mutación, que llevó a dar más importancia a los instrumentos que a los resultados y, en particular, a la identificación de “estabilidad” con déficit fiscales bajos y tasas de cambio estables.

Esta digresión semántica es muy relevante, ya que, al contrario de lo que generalmente se supone, no hay una correlación clara entre las distintas definiciones de “estabilidad” o “equilibrio” macroeconómico. El gráfico 1.1 ilustra esta situación en los países de América Latina en la década de 1990. De dicha información se pueden inferir tres conclusiones básicas. En primer lugar, la menor inflación aparece asociada a una mayor estabilidad del tipo de cambio nominal y una menor variabilidad de la tasa de cambio real, por lo que las tres definiciones tienden a coincidir. Sin embargo, y en segundo término, ninguna de estas variables presenta una vinculación significativa a una mayor estabilidad del crecimiento del PIB. El caso de Argentina resalta este hecho, ya que, en gran medida como resultado del régimen de convertibilidad por el cual ha optado, la economía de dicho país muestra a la vez la menor inflación y la mayor volatilidad del crecimiento de los países incluidos en el gráfico 1.1¹. En tercer

1. Esto no está asociado al ritmo de crecimiento económico de ese país, ya que tampoco hay una relación estadísticamente significativa entre crecimiento del PIB y su variabilidad, relación que no se muestra en el gráfico.

Gráfico 1.1
AMÉRICA LATINA: ESTABILIDAD MACROECONÓMICA, 1990-1998



lugar, lo que no deja de ser curioso, hay una relación opuesta a la que generalmente se supone entre déficit fiscal y estabilidad del crecimiento, por lo que, en promedio, ha habido mayor inestabilidad del PIB en países con déficit fiscales más bajos; ello sugiere que hay otras variables de mayor relevancia para el desempeño de la economía real.

Existen, como es obvio, complejas relaciones dinámicas entre distintos desequilibrios macroeconómicos que no se reflejan necesariamente en estas asociaciones simples. La historia económica regional nos muestra, ciertamente, que es difícil mantener ritmos de crecimiento económico rápido y estable en presencia de desequilibrios internos agudos, en especial de déficit fiscales elevados y tasas de inflación superiores a cierto nivel crítico². Por otra parte, indica que aun los desequilibrios moderados pueden dar lugar a una desestabilización rápida frente a fuertes conmociones de distinta naturaleza. Así, la historia inflacionaria de la región en los años setenta y ochenta indica que ésta puede elevarse rápidamente si los períodos de indización de precios y salarios se acortan, en tanto que una situación fiscal deficitaria puede conducir, también con relativa rapidez, a niveles insostenibles de deuda pública cuando la coyuntura externa lleva a las autoridades a elevar fuertemente las tasas de interés, como ha ocurrido en Brasil y, en menor medida, en Colombia en los últimos años, o a devaluar el tipo de cambio como hicieron muchos países latinoamericanos durante la crisis de la deuda.

Estas consideraciones están íntimamente relacionadas con el acento puesto en épocas recientes en la credibilidad en las autoridades macroeconómicas o la confianza que éstas despiertan. En un mundo de capitales volátiles, la pérdida de dicha credibilidad es costosa, dada la posibilidad de que se produzcan movimientos especulativos desestabilizadores, internos y sobre todo externos. En estas circunstancias, las medidas orientadas a restablecer la confianza son el cimiento de cualquier otra política y, de hecho, pueden dar origen, por sí solas, a impulsos expansionistas que se prolongan por cierto tiempo. Así lo indican varios casos exitosos de estabilización en América Latina ocurridos en las últimas décadas, entre otros los de Argentina y Perú en los años noventa. De todos modos, como lo ilustra la literatura sobre “contagio” de crisis macroeconómicas y sobre “profecías autocumplidas”, las expectativas no siempre tienen efectos óptimos desde el punto de vista social e incluso pueden presentar patrones no racionales, por lo cual se requieren instituciones internacionales que contribuyan al mantenimiento de la confianza y, en caso de que ésta se vea erosionada, a su restablecimiento.

2. Esto indica que, por encima de cierto nivel crítico, el combate de la inflación y el fomento del crecimiento son objetivos complementarios. Véanse, por ejemplo, los análisis de Fischer (1993 y 1996). Sin embargo, según algunos análisis ortodoxos, por debajo de cierto nivel (20% según los de corte transversal de Barro, 1997) dicha complementariedad desaparece. De hecho, este “nivel crítico” y la naturaleza de posibles complementariedades o disyuntivas entre crecimiento y estabilidad de precios a niveles bajos de inflación dependen de las características estructurales y, por ende, de la historia de cada economía.

Esto indica que la credibilidad conquistada por las autoridades macroeconómicas de la región representa un activo, un “capital público”, nada despreciable, adquirido penosamente en muchos países, por lo que es importante consolidar los significativos logros en materia de reducción de la inflación y control del déficit fiscal. Sin embargo, esto indica también que las autoridades macroeconómicas deben adoptar una visión más amplia, de acuerdo a la cual no se otorgue excesiva importancia a un solo instrumento (el déficit fiscal) u objetivo (la estabilidad del nivel de precios) y se incluyan los objetivos reales de la política macroeconómica, es decir el ritmo de crecimiento económico, su estabilidad y el pleno empleo.

2. MANEJO MACROECONÓMICO PROCÍCLICO E INESTABILIDAD MACROECONÓMICA

De hecho, las modalidades de política económica que han tendido a prevalecer en las últimas décadas pueden conducir a una mayor inestabilidad macroeconómica, siempre que ésta se defina en términos de las variables reales. En efecto, frente a la volatilidad que caracteriza a los flujos internacionales de capitales, se ha observado una marcada preferencia por la adopción de políticas que tienden a acentuar el ciclo económico real (CEPAL, 1998a; Krugman, 1999). Ello refleja no sólo las preferencias de las autoridades, sino también las percepciones de quienes operan en los mercados de capitales. Esto queda en evidencia en las distintas dimensiones de la política macroeconómica.

En efecto, el establecimiento de metas de déficit fiscal que se mantengan invariables a lo largo del ciclo económico es una práctica estrictamente procíclica, hecho que generalmente se ignora. El mantenimiento de metas anuales de equilibrio fiscal o déficit moderado implica, entre otras cosas, que durante los períodos de auge económico, cuando los ingresos tributarios tienden a aumentar, se eleva el gasto público, contribuyendo de ese modo a la expansión. Estos ingresos fiscales transitorios desaparecen al contraerse la actividad productiva, dando lugar a pérdidas transitorias que conducen a las autoridades a recortar el gasto, lo que acentúa la reducción de la demanda. A ello se agregan otros comportamientos fiscales procíclicos que se describen más adelante.

Desde el punto de vista de los agregados monetarios y crediticios, se produce un fenómeno similar. El mayor acceso al crédito externo durante la fase de auge se traduce directamente en un mayor gasto privado. Además, éste genera indirectamente un auge crediticio interno, que suele acentuarse con la reducción de las tasas de interés inducida por la entrada de capitales y que las autoridades tienden a facilitar en estas condiciones. La expansión excesiva del crédito tiende a ser aún más marcada cuando no existe un sistema de regulación y supervisión prudencial adecuado, y cuando los agentes financieros no tienen suficiente experiencia en la evaluación de los

riesgos en que incurrir durante los períodos de auge, situaciones que suelen plantearse simultáneamente en los períodos de liberalización financiera abrupta. Sin embargo, aun los regímenes financieros bien regulados y supervisados presentan fenómenos de esta naturaleza, asociados fundamentalmente a la euforia que caracteriza a los períodos de auge, es decir, al “contagio” de optimismo. A ello se agrega la mayor liquidez de todos los activos (tanto financieros como físicos) durante los períodos de auge, es decir, la mayor posibilidad que existe de deshacerse de inversiones, convirtiéndolas de nuevo en efectivo, posibilidad que refuerza la confianza de los inversionistas. Esto se traduce en un rápido aumento de los precios de los activos fijos, que amplía la demanda de crédito, ya sea con fines de adquisición de este tipo de activos o por la posibilidad de utilizarlos como garantía de préstamos.

El incremento excesivo del nivel de endeudamiento erosiona gradualmente la capacidad de los agentes de cumplir con sus obligaciones crediticias. En medio del “contagio” de optimismo, el mercado no capta adecuadamente el creciente riesgo en que están incurriendo todos los agentes económicos y, por el contrario, el bajo riesgo percibido reduce los márgenes de intermediación, acentuando aún más el auge. Sin embargo, a la larga se produce un quiebre en la tendencia del financiamiento externo, que es la fuente básica de estos ciclos crediticios en los países en vías de desarrollo. La percepción de que se ha incurrido en riesgos excesivos incrementa los márgenes (*spreads*) y disminuye la disponibilidad de crédito externo. Las autoridades económicas reaccionan elevando las tasas de interés para inducir una contracción de la economía y atraer capitales externos. Por ambos medios se provoca una severa contracción crediticia, que agudiza el descenso. La pérdida de liquidez de los activos fijos se traduce en una caída rápida de sus precios, que da origen a una pérdida generalizada de riqueza, fenómenos que acentúan la contracción del gasto y dejan en evidencia el riesgo que esto implica para la cartera garantizada con dichos activos³. Cuando en este contexto la autoridad fiscal opta por reducir el gasto público para que las expectativas vuelvan a ser favorables, tiende más bien a provocar el efecto opuesto, al acentuar el ciclo contractivo, sin que esto llegue a aportarle beneficios proporcionales en materia de activación de los flujos internacionales.

Los efectos cambiarios suelen acentuar este ciclo financiero. La tendencia a la revaluación real que caracteriza las fases de fácil acceso al financiamiento externo aporta ganancias de capital a todos los agentes económicos endeudados en el exterior, que se traducen en pérdidas reales cuando se desencadena una devaluación real durante la crisis. Los efectos que esto tiene sobre la cartera de los agentes económicos inducen un mayor gasto en los períodos de auge y una contracción más severa

3. Existen múltiples escritos sobre crisis financieras. Entre los más afines a las ideas que se expresan en esta sección, véanse Frenkel (1983), Minsky (1986) y Taylor (1991 y 1998).

durante las crisis. Cabe destacar que los efectos de riqueza generados por las fluctuaciones del tipo de cambio real pueden ser el resultado de variaciones del nivel de precios (como solía ocurrir, en forma por lo demás severa, durante la época del patrón oro), pero son ciertamente más agudos cuando el tipo de cambio nominal es variable. A ello pueden agregarse efectos reales propios de los movimientos del tipo de cambio, que son particularmente intensos cuando los salarios reales aumentan en respuesta a una revaluación y disminuyen ante una devaluación real⁴. La contrapartida de los ciclos del gasto son las variaciones de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La tendencia a la sobrevaluación cambiaria que caracteriza a los ciclos de auge puede, por otra parte, provocar graves problemas reales. En efecto, en la medida en que los instrumentos comerciales tradicionales de protección y promoción de exportaciones pierden importancia, el tipo de cambio se transforma en el principal instrumento de política macroeconómica que influye en la competitividad de las exportaciones y de la producción nacional que compite con las importaciones. En la medida en que los procesos de desarrollo tecnológico están asociados a procesos de aprendizaje y que la conquista de mercados es costosa, la revaluación en épocas de auge puede dar lugar a pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización, que pueden incluso ser permanentes, como se indica en la literatura sobre la “enfermedad holandesa”⁵.

Dado que este tipo de manejo procíclico tiende a acentuar los riesgos financieros en los que incurren los agentes privados a lo largo del ciclo económico, no es sorprendente que esté asociado a una mayor frecuencia de crisis financieras; además, explica el motivo por el cual los ciclos de financiamiento externo al sector privado han resultado ser tan o más devastadores que aquéllos en que el principal prestatario es el sector público. De hecho, en Argentina y Chile quedó demostrado, ya a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, que estos ciclos de financiamiento privado podían tener efectos muy destructivos, pero esto no evitó su repetición en muchos otros países –latinoamericanos y asiáticos– durante la década de 1990.

Para evitar problemas sistémicos de los sistemas financieros nacionales, que tienden a agudizar el pánico financiero y la contracción crediticia durante las crisis, los bancos centrales muchas veces se ven obligados a intervenir en casos de crisis cumpliendo una función de “prestamistas de última instancia”. En ausencia de mecanismos aceptados a nivel internacional para el manejo ordenado de problemas de endeudamiento externo, las autoridades también pueden verse forzadas a asumir *a posteriori*

4. También se han observado otras consecuencias, exploradas en los análisis sobre los efectos contraccionistas de la devaluación y, por ende, expansionistas de la revaluación. Cooper (1971) Díaz-Alejandro (1988), cap. 1, y Krugman y Taylor (1978) ofrecen análisis clásicos del tema. Un factor determinante en este sentido es la cercanía del PIB efectivo al PIB potencial o frontera productiva.

5. Esta es una de las conclusiones más destacadas de la literatura sobre la “enfermedad holandesa”, en sus versiones dinámicas. Véanse, en particular, los ensayos ya clásicos de Krugman (1990, cap. 7), y van Wijnbergen (1984).

los riesgos incurridos por agentes privados endeudados en el exterior. Estos temas están interrelacionados, ya sea porque los agentes financieros nacionales han contraído deudas fuera del país o porque los riesgos asociados al financiamiento externo de agentes no financieros afectan también su capacidad de pagar las deudas contraídas con intermediarios financieros nacionales. Por ambas vías, se incurre, por lo tanto, en pérdidas fiscales o cuasifiscales de gran magnitud (FMI, 1998, cap. IV; CEPAL, 1998d).

Lo paradójico de esta situación es que el mantenimiento de equilibrios fiscales en épocas de auge no garantiza que no se esté incurriendo de hecho en erogaciones fiscales, que adoptan la forma de los “seguros implícitos” otorgados a las deudas privadas, cuya magnitud es, por lo demás, desconocida inicialmente y sólo se hace evidente cuando se desencadena la crisis. La falta de transparencia es, por lo tanto, la característica esencial de estos seguros implícitos. La expectativa de que las autoridades públicas intervendrán en casos de crisis puede ser una de las causas de estos problemas (“riesgo moral”), pero este fenómeno se produce incluso cuando no hay expectativas de rescate del patrimonio involucrado, especialmente de las entidades financieras, porque la fuente básica es la subestimación colectiva de riesgo característica del auge.

Algo similar se ha producido en los años noventa con los riesgos que han venido asumiendo los gobiernos bajo la forma de garantías de inversiones privadas en sectores de infraestructura. El “seguro equivalente” de dichas garantías también se desconoce, debido además a la ausencia de prácticas regulares que permitan determinar sus costos potenciales y a presupuestar el monto de las primas correspondientes a los seguros otorgados por el Estado mediante la creación de un fondo de contingencias para hacerles frente cuando se hagan efectivas (CEPAL, 1998d). En la medida en que esas inversiones tienden a realizarse con mayor frecuencia en períodos de auge, pero la mayor parte de las garantías se hacen efectivas durante las crisis (garantías de ingresos o rentabilidad mínima, en particular), estas prácticas son también procíclicas. En otras palabras, esto significa que aunque se observen equilibrios fiscales durante un auge, la no consideración del costo eventual de estas garantías implica que el comportamiento fiscal es procíclico, debido a que induce un aumento de los gastos privados durante la fase de expansión. Además, en la medida en que no haya estimación explícita de los riesgos fiscales, es una práctica poco transparente.

Ante la volatilidad del financiamiento externo, el manejo macroeconómico que ha tendido a generalizarse en los últimos años da origen a ciclos reales y riesgos financieros agudos, que se pueden traducir en crisis financieras nacionales, e involucran por ésta y otras vías operaciones cuasifiscales cuantiosas y poco transparentes. Los costos de esta inestabilidad son elevados, puesto que provoca una mayor incertidumbre y reduce la eficiencia de la inversión en capital fijo, al acentuar la subutilización promedio de los equipos productivos a lo largo del ciclo económico. Induce, además, a los agentes económicos a preferir estrategias microeconómicas “defensivas”, que eviten

comprometer capital fijo en la producción. Por ambos motivos, desincentiva la inversión productiva y, por ende, el crecimiento económico. Como ya se ha visto, la inestabilidad del tipo de cambio real que acompaña a este proceso en algunos países puede tener efectos irreversibles para la estructura productiva en los períodos de auge, que están asociados a la “enfermedad holandesa”. Asimismo, los mayores riesgos que enfrenta el sistema financiero crean dos tipos de distorsiones. Por una parte, éste concentra la oferta de crédito en los segmentos de más corto plazo. Por otra, eleva los costos de intermediación. Por ambos motivos, tiende a desempeñar menos eficientemente su función social básica de facilitar el proceso de ahorro e inversión. En particular, afecta la capacidad de intermediación del sistema financiero durante el período de saneamiento y restablecimiento de confianza en su funcionamiento, y quizás incluso por un período más prolongado. Como se ha señalado, también puede conducir a crisis financieras nacionales, cuyos costos limitan la capacidad de los gobiernos de asignar recursos a objetivos sociales mucho más deseables, como el gasto social o el desarrollo de la infraestructura.

Los costos sociales no son menos importantes. Hay evidencias de asimetrías en el comportamiento de los indicadores sociales a lo largo del ciclo económico: las pérdidas en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso se manifiestan muchas veces en forma abrupta y, en cambio, la recuperación suele tardar o ser incompleta. Hay pérdidas irreparables de capital humano: niños que abandonan la escuela para nunca regresar, personas que pierden experiencia y relaciones laborales como resultado de períodos prolongados de desempleo o subempleo, pequeños productores que pierden su patrimonio y nunca lo recuperan, familias que pierden su vivienda y muchos otros casos similares. De hecho, los grupos sociales que se benefician del auge posterior pueden no coincidir con los afectados por la crisis, por lo que los perjuicios que sufren estos últimos resultan ser permanentes. Por su parte, los recortes del gasto social provocan pérdidas de capital humano vinculados a la provisión de servicios sociales del Estado, que conducen a su deterioro en términos de cantidad o calidad, y en su organización, que posteriormente no se recuperan con facilidad. Los efectos acumulados de la crisis de la deuda en lo que respecta a la pobreza, la distribución del ingreso, el subempleo y el deterioro de los servicios sociales, no plenamente superados al cabo de una década, son la evidencia más clara de ello. También hay claros ejemplos de este patrón de comportamiento en la década de 1990, entre ellas el rápido aumento del desempleo abierto que han sufrido Argentina, Colombia y, más recientemente Chile, en épocas de recesión, y el aumento de la pobreza en Argentina y México durante la crisis de 1995⁶ y en un conjunto más amplio de países durante la crisis

6. Estos dos casos sirven para mostrar la asimetría que caracteriza las fases de crecimiento y crisis. Mientras el PIB per cápita creció un 25% en Argentina entre 1990 y 1994, la pobreza en el gran Buenos Aires disminuyó 38% (6 puntos porcentuales). Mientras la actividad económica por habitante disminuía un 4%

actual. Un estudio reciente muestra, en efecto, que en 20 episodios de crisis en América Latina registrados en los años ochenta y noventa sobre los cuales existe información estadística relativa a sus efectos en términos de pobreza y distribución del ingreso, la pobreza aumenta en todos los casos y en 15 de ellos la desigualdad es mayor al final de la crisis que al comienzo de ella (Lustig, 1999).

Los costos económicos y sociales de la volatilidad del crecimiento económico indican que es conveniente mitigarla y preferir, además, las combinaciones de política macroeconómica que reduzcan sus efectos en las variables económicas reales, en especial las que tienen un alto impacto social —empleo, ingresos laborales, pobreza, distribución del ingreso y gasto público social. Esto señala la conveniencia de tomar explícitamente en cuenta el impacto social en la política macroeconómica; por ende, éste debe ser estimado regularmente en los análisis que llevan a cabo las autoridades correspondientes (bancos centrales y Ministerios de Hacienda o Finanzas), como marco para la adopción de sus decisiones. En vista de que los costos sociales de no realizar ajustes macroeconómicos cuando son necesarios también son elevados, como lo indica lo sucedido en la región (la evidencia de efectos distributivos adversos de la alta inflación y los efectos de períodos largos de desequilibrio macroeconómico sobre el empleo, por ejemplo), en estos ejercicios se deben comparar los impactos de diferentes alternativas de ajuste, en lugar de realizar comparaciones entre escenarios pasivos (es decir, escenarios que no involucran modificaciones de la política macroeconómica). Dada la incidencia relativa de las pequeñas empresas en algunos de estos resultados sociales, también convendría prestar atención a los efectos relativos de la política macroeconómica para estas empresas, en comparación con las de mayor tamaño. Lamentablemente, la escasa atención que se ha prestado a los efectos sociales de la política macroeconómica indica que no siempre existe interés ni se dispone de la información necesaria para incorporar estas variables en los análisis que llevan a cabo las autoridades macroeconómicas⁷. Es necesario, por lo tanto, incentivar, con tal propósito, esfuerzos de investigación que permitan diseñar instrumentos adecuados para el análisis sistemático de estos efectos por parte de las autoridades. Estos esfuerzos deben ayudar a comprender el efecto relativo que tienen los distintos instrumentos macroeconómicos sobre diferentes grupos sociales: sus impactos sobre la equidad de género, sobre la pequeña empresa en relación con la gran empresa, sobre las activida-

en 1995, la pobreza aumentaba un 30% (3 puntos porcentuales). De manera similar, mientras el PIB per cápita de la economía mexicana creció 10% entre 1990 y 1994, la pobreza urbana descendió 15% (5 puntos porcentuales). Con la contracción posterior del PIB, de un 5% acumulado en el bienio 1995-1996, la pobreza urbana creció 31% (9 puntos porcentuales). De esta manera, en ambos países, la elasticidad pobreza/crecimiento resultó ser varias veces superior a la registrada en el período de expansión. Nótese que este comportamiento asimétrico se produjo por igual en ambos casos, pese a que los canales de transmisión de la crisis fueron diferentes en uno y otro: el empleo en Argentina, y la inflación y el deterioro de los ingresos laborales reales en México.

7. Los estudios recogidos en Ganuza y Taylor (1998) son ejemplos de este tipo de análisis.

des rurales en relación con las urbanas, etc. En la medida en que frente al desequilibrio macroeconómico no existen escenarios pasivos deseables, es necesario también contar con redes de protección social permanentes, que permitan proteger a los sectores sociales más vulnerables durante las crisis. De hecho, como se verá más adelante, estas redes pueden desempeñar un papel positivo en el propio manejo macroeconómico.

3. POLÍTICA MACROECONÓMICA PARA ENFRENTAR LA VOLATILIDAD

Los elevados costos económicos y sociales asociados al manejo procíclico de las economías hacen necesario no sólo ampliar los objetivos del manejo macroeconómico (para incorporar claramente objetivos reales, sobre todos los que tengan amplios efectos sociales), sino también extender el horizonte temporal de la política macroeconómica. Esta extensión debe darse en dos sentidos. En primer lugar, el manejo macroeconómico de corto plazo debe tener siempre como referencia el conjunto del ciclo económico, lo que exige adoptar políticas anticíclicas activas. En segundo lugar, hay que establecer como objetivo explícito el crecimiento de largo plazo. Como veremos posteriormente, las trayectorias de largo y corto plazo no son independientes, sino interdependientes. Además, dado que la sostenibilidad de largo plazo de la política macroeconómica debería ser un criterio del manejo anticíclico, estas dimensiones son complementarias, aunque existen disyuntivas no despreciables entre los objetivos de corto y largo plazo de la política macroeconómica.

Evidentemente, el manejo activo de la política macroeconómica no es fácil, ya que la globalización impone límites objetivos a la autonomía nacional en esta materia y eleva los costos de la pérdida de credibilidad cuando la política macroeconómica es mal administrada. Puede ser conveniente, por lo tanto, que vaya acompañado de nuevas instituciones e instrumentos de política que contribuyan a darle credibilidad, entre otros, fondos de estabilización fiscal, y un mayor equilibrio de poderes en el manejo de la política macroeconómica, como el que pueden representar bancos centrales autónomos con responsabilidad política. Sin embargo, los instrumentos que se adopten no pueden actuar como “pilotos automáticos”, como a veces se sostiene, porque esto sólo es viable si se conocen de antemano las tendencias de largo plazo de las variables consideradas como objetivo y si dichas tendencias coinciden con las expectativas de los agentes económicos. En la medida en que la formación de expectativas supone un elemento de aprendizaje, fenómeno que es característico de procesos de cambio estructural y fuertes conmociones macroeconómicas, la tendencia a largo plazo no es independiente de la trayectoria a corto plazo (Heymann, 2000; Heyman y Sanguinetti, 1998). En estas condiciones, las autoridades y los agentes económicos ignoran las tendencias reales de largo plazo, por lo que deben recurrir a su buen juicio, basado en su propio aprendizaje. Por lo demás, como ya se ha señalado, en un ambiente interna-

cional volátil es imprescindible que existan instituciones financieras internacionales que ayuden a mantener la confianza, contribuyendo a evitar bonanzas insostenibles y fomentando la aplicación de criterios anticíclicos claros, tanto para la supervisión de las políticas macroeconómicas a lo largo del ciclo económico como para la imposición de condicionalidad al acceso a sus recursos en casos de crisis (Ocampo, 1999a y 1999b; Griffith-Jones y Ocampo, 1999)⁸.

Por otra parte, cabe señalar que, aunque tradicionalmente los debates de política macroeconómica referidos a los países en desarrollo se han centrado en el manejo de las crisis, las autoridades deberían otorgar especial atención al manejo de las bonanzas, ya que las primeras se incuban precisamente durante los períodos de euforia de afluencia de capitales, expansión del comercio y mejoramiento de los términos del intercambio, por lo que en la mayoría de los casos son el resultado inevitable de auges mal manejados. Por consiguiente, la prevención de crisis está estrechamente vinculada al manejo adecuado de los períodos de auge. De hecho, el prestar excesiva atención al manejo de las crisis conduce a ignorar un hecho que debiera ser evidente: que el grado de libertad de las autoridades nacionales es mayor en las épocas de bonanza que en las crisis. Esta concentración en los auges se justifica aún más por el hecho de que existe una tendencia de los agentes públicos y privados a concebir los auges como situaciones permanentes, lo que los lleva a adoptar decisiones y a asumir riesgos costosos a la larga. En cualquier caso, los márgenes de acción con que cuentan las autoridades durante las crisis no son nulos y, por ende, las combinaciones de política que permiten manejar los desequilibrios acumulados durante los períodos de auge deben analizarse minuciosamente.

La experiencia de los países en desarrollo señala que el manejo de la volatilidad de la cuenta de capitales exige lo siguiente: i) una gestión macroeconómica (fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria) consistente y flexible; ii) normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales, con una orientación anticíclica, y iii) "políticas de pasivos" destinadas a inducir un perfil adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa⁹. A su vez, indica que, desde el punto de vista macroeconómico, el crecimiento a largo plazo descansa sobre un trípode compuesto por sistemas fiscales sólidos, tasas de interés reales moderadas y tipos de cambio reales competitivos. La naturaleza de las políticas que se adopten y, en particular, el énfasis que se otorgue a algunos instrumentos variará, como es obvio, de

8. Es interesante resaltar que las críticas formuladas al Fondo Monetario Internacional durante la reciente crisis asiática lo llevaron a autorizar a algunos países asiáticos a incurrir en mayores déficit fiscales para permitir su reactivación. Véase, al respecto, Fischer (1998).

9. La literatura sobre manejo macroeconómico nacional de la volatilidad financiera es extensa. Entre las contribuciones recientes, véanse Banco Mundial (1998, cap. 3), CEPAL (1998d y 1998a), Ffrench-Davis y Reisen (1997), Ffrench-Davis (1999), Furman y Stiglitz (1998), Helleiner (1997), Heymann (1999) y Ocampo (1999a, cap. 5).

acuerdo con las características estructurales de las distintas economías, como también de su tradición macroeconómica y su nivel de desarrollo.

En las secciones siguientes el análisis se centra en el manejo anticíclico, aunque también se hace referencia a algunos dilemas que se plantean desde el punto de vista del proceso de crecimiento. Algunos de ellos, especialmente los relativos al manejo cambiario y fiscal, se examinan en las últimas secciones de este capítulo. Sin embargo, en la visión de la CEPAL el crecimiento dinámico no depende sólo de una buena política macroeconómica sino también de una sólida mesoeconomía. Los temas correspondientes son objeto de atención en los capítulos siguientes de este informe.

a) Gestión macroeconómica consistente y flexible

La región ha atravesado por repetidos episodios de auge y recesión, y sin duda se producirán nuevos episodios de auge en los años venideros. En el área de la gestión macroeconómica tradicional, los dos principales objetivos en períodos de auge deberían ser evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas insostenibles por su magnitud y evitar, asimismo, desequilibrios de los precios más importantes, sobre todo del tipo de cambio y de los precios de los activos nacionales (financieros y bienes raíces). En la esfera fiscal, la atención debe centrarse en la sostenibilidad de los coeficientes de endeudamiento público a lo largo del ciclo económico, lo que exige un fortalecimiento fiscal en las épocas de bonanza, que otorgue a las autoridades los grados de libertad necesarios para mitigar las restricciones fiscales en la fase descendente posterior, a fin de impedir que se produzca una contracción excesiva de la demanda agregada y de la actividad económica. Esto puede exigir nuevos instrumentos y un control previo adecuado de las cuentas fiscales, en el marco de un pacto fiscal sostenible. Estos temas se analizan en detalle más adelante.

Las tres alternativas disponibles en el frente monetario y crediticio son la esterilización de la acumulación de reservas mediante la emisión de pasivos no monetarios del banco central o la venta de títulos de deuda pública en poder de éste, la elevación de los encajes o de los requisitos de liquidez aplicables a los pasivos del sistema financiero nacional y el establecimiento de restricciones directas al crecimiento del crédito. Todas estas medidas cumplen un papel importante, tanto para evitar el endeudamiento excesivo de los agentes privados como alzas excesivas del precio de los activos. Sin embargo, en la medida en que tienden a aumentar la tasa de interés interna, su efectividad será menor mientras mayor sea la sensibilidad de los flujos de capital a los diferenciales entre las tasas de interés internas y externas, es decir, cuanto mayor sea la apertura de la cuenta de capitales. Por este motivo, su efectividad será mayor si va unida a la imposición de restricciones a la entrada de capitales¹⁰.

10. Además, la tercera de las alternativas mencionadas suele proteger a los intermediarios financieros ineficientes.

Esta regulación también puede ser esencial para evitar una apreciación insostenible del tipo de cambio en épocas de auge. Aunque un cierto grado de revaluación puede ser inevitable e incluso eficaz como mecanismo de absorción de la mayor oferta de divisas, como ya se ha visto una apreciación excesiva puede también tener efectos nocivos irreversibles. La regulación de la entrada de capitales desempeña, por consiguiente, una función fundamental en economías en desarrollo abiertas, como mecanismo destinado a permitir una restricción monetaria y del crédito interno y evitar una revaluación insostenible del tipo de cambio en períodos de auge¹¹. La naturaleza de este tipo de regulación se analiza más adelante.

La forma en que se han manejado las economías en los períodos de auge determina en gran medida las demandas que se les plantean a las autoridades cuando se desencadena una crisis. El manejo procíclico del auge hace inevitable la adopción de severas medidas de ajuste durante las crisis, orientadas a restablecer la confianza en las autoridades macroeconómicas. No obstante, la combinación de políticas que se adopte durante las crisis no es irrelevante. Las experiencias de las economías de Asia y de América Latina en los últimos años indican, en particular, que la preferencia por fuertes ajustes de las tasas de interés como mecanismo de estabilización, y por evitar al mismo tiempo ajustes del tipo de cambio, es contraproducente. Este conjunto de políticas puede tener efectos muy recesivos e ineficaces en términos de restablecer la confianza de los mercados financieros. Por el contrario, puede acentuar la percepción de riesgo en la economía (Furman y Stiglitz, 1998), entre otras razones por elevar las posibilidades de debilitamiento del sistema financiero nacional que, en caso de materializarse, también afecta a la actividad económica, y tiene costos fiscales y cuasifiscales considerables.

Después de un período de expansión acelerada del endeudamiento, las marcadas alzas de las tasas de interés pueden ser, así, mucho más recesivas que el ajuste cambiario. Este último ofrece, además, a través de ajustes en precios relativos, incentivos a las actividades de exportación y a aquellas que compiten con las importaciones, que facilitan la expansión de la actividad productiva. Por otra parte, los efectos distributivos de las modificaciones de las tasas de interés y de cambio no son neutrales, ya que los agentes más pequeños suelen tener una mayor proporción de deudas en moneda nacional. Por otra parte, cabe señalar que los temores sobre los efectos inflacionarios de la devaluación han resultado, en general, poco fundados en el caso de los ajustes realizados a raíz de la crisis asiática. Por lo demás, el intento de defender el tipo de cambio en períodos de gran desconfianza en la moneda tiende a la larga a ser insostenible, como queda en evidencia no sólo en lo sucedido recientemente sino

11. Este ha sido uno de los temas más destacados por la CEPAL en sus estudios sobre prevención de crisis (CEPAL, 1998a y 1998b). Helleiner (1997) le otorga una importancia similar.

a lo largo de mucho tiempo. Esta situación es muy frecuente cuando los tipos de cambio reales han experimentado marcados rezagos en la etapa de entrada de capitales. En tal caso, la defensa del tipo de cambio basada en altas tasas de interés tiene costos elevados y rendimientos escasos o nulos¹².

Como lo hemos señalado, la devaluación también provoca problemas financieros a muchos agentes y, por esta vía, plantea riesgos sistémicos al sistema financiero nacional. Esto es particularmente evidente en sistemas financieros altamente dolarizados. En estas condiciones, el impacto financiero de una devaluación puede tener, además, efectos recesivos fuertes, bastante similares a los de altas tasas de interés en sistemas financieros menos dolarizados. En este caso, por lo tanto, los posibles ajustes cambiarios tienen también otras dimensiones, que deben sopesarse en función de las virtudes relativas del régimen cambiario respectivo. De no recurrirse a la devaluación, es necesario optar por formas alternativas de manejo anticíclico.

Cabe agregar que en el contexto de estrictas políticas de control monetario y freno a la devaluación, los recortes del gasto público recrudecen los efectos recesivos globales y pueden resultar ineficaces para reducir el déficit fiscal, ya que la misma recesión puede reducir los ingresos fiscales a un ritmo aún más rápido. Finalmente, aunque el principal objetivo de las regulaciones impuestas a los flujos de capitales debe ser, como se ha señalado, evitar entradas excesivas, la regulación de la salida de capital en casos de crisis puede también cumplir una valiosa función, como mecanismo destinado a impedir un alza excesiva de la tasa de interés o del tipo de cambio, fenómenos que tienen los efectos adversos ya señalados en lo que respecta a la dinámica macroeconómica y al riesgo de crisis sistémicas de los financieras nacionales. Dichas regulaciones son, además, un elemento esencial de las operaciones de renegociación ordenada de la deuda externa en episodios de crisis, cuando la acumulación de pasivos ha sido excesiva en la etapa de auge. No obstante, sólo deben usarse como complemento de un ajuste macroeconómico básico y en ningún caso como sustituto de éste. Naturalmente, si no son parte integral de sistemas permanentes de regulación, pueden resultar ineficaces en los momentos de crisis, como se señala más adelante.

b) Regulación y supervisión prudencial fuertes, con contenido anticíclico

Lo sucedido en muchos países en desarrollo indica que la prevención de crisis financieras exige contar con una regulación y una supervisión prudencial estrictas. Su papel esencial es garantizar la solvencia de los intermediarios financieros, evitando

12. Para un análisis reciente de la situación latinoamericana, en estos términos, véase CEPAL (1999a).

que asuman riesgos excesivos y asegurando que mantienen niveles de capital acordes con los riesgos en que incurren, una vez reconocidos los activos improductivos y realizadas las provisiones correspondientes. No obstante, la volatilidad financiera ha dejado cada vez más en evidencia que los problemas de solvencia y de liquidez de los intermediarios financieros están mucho más interrelacionados de lo que se suponía tradicionalmente. Esto resalta la importancia de las medidas orientadas a mantener una liquidez adecuada de estos intermediarios, entre ellas las medidas orientadas a evitar descalces excesivos entre la estructura temporal de los pasivos y activos del sistema financiero y el establecimiento de requisitos de liquidez o encajes más altos para los pasivos de corto plazo. Una innovación importante en esta materia han sido los requisitos de liquidez impuestos en Argentina, que son función directa de la madurez residual de los pasivos de los intermediarios.

Los sistemas de regulación y supervisión prudencial deben tomar en cuenta no sólo los riesgos microeconómicos en que incurren los intermediarios financieros, sino también los riesgos macroeconómicos típicos de los países en desarrollo. En particular, es necesario prestar la debida atención a los vínculos existentes entre los riesgos financieros internos y las variaciones de los principales instrumentos de política macroeconómica, sobre todo de las tasas de interés y el tipo de cambio. Dado que estos vínculos son mayores en los países en desarrollo, las normas correspondientes deben ser más estrictas en estos países y deben, por lo tanto, exceder los criterios que establece el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. También debe otorgarse debida atención a los riesgos que supone la acelerada expansión del crédito interno, a los descalces de monedas entre activos y pasivos, a la acumulación de deudas a corto plazo en divisas contraídas por intermediarios financieros y a la valorización de los activos fijos utilizados como garantía en episodios de inflación del precio de dichos activos. Dependiendo del tipo de operación, deberían adoptarse requisitos de capital más elevados o requisitos de liquidez complementarios, e imponerse límites a la proporción del valor de los activos financieros o fijos que se pueda utilizar como garantía de los créditos durante los períodos de inflación de activos. Dado que los riesgos que enfrentan los depositantes tienden asimismo a aumentar, las tasas correspondientes a los seguros de depósito deben también elevarse en épocas de auge.

La existencia de estos vínculos macroeconómicos indica, por lo tanto, que en los períodos de euforia financiera debe reforzarse la regulación prudencial, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros. Una consecuencia importante de este manejo anticíclico de los instrumentos de regulación prudencial es que las políticas de contracción monetaria o crediticia que se adopten en los períodos de auge, como el establecimiento de encajes más elevados o la imposición de límites al crecimiento del crédito interno, son complementarias de una regulación y supervisión prudencial más estrictas. Por otra parte, debido a las importantes externalidades que pueden generar las grandes empresas no financieras en el sector

financiero de un país¹³ especialmente en casos de depreciación cambiaria, los compromisos de endeudamiento externo de dichas firmas deberían también ser objeto de regulación. Algunos incentivos tributarios (entre otros, la imposición de límites a las deducciones de intereses pagados por endeudamiento externo) o normas que obliguen a las empresas no financieras a informar públicamente sobre sus deudas externas, pueden ser, por consiguiente, complementos relevantes de la regulación y supervisión prudencial adecuada de los intermediarios financieros.

El manejo anticíclico de estos instrumentos muestra que el momento más conveniente para adoptar normas más estrictas sobre esta materia es durante los períodos de expansión. Obviamente, ante una crisis financiera, las autoridades deben adoptar reglas estructurales claras para restablecer la confianza, aunque la aplicación debe ser gradual en estas condiciones, ya que el intento por aplicarlas con excesivo rigor puede profundizar la contracción crediticia y la recesión, agudizando por estas vías la crisis del sector financiero, y elevando innecesariamente los costos fiscales y cuasifiscales de los rescates financieros. También debe tenerse en cuenta que los sistemas de regulación y supervisión prudencial no están exentos de costos. La imposición de mayores requisitos de capital o liquidez y la restricción a la realización de cierto tipo de operaciones elevan los costos de la intermediación, por lo que afectan adversamente la inversión y la competitividad de los sistemas financieros nacionales. La supervisión es, por su parte, una actividad discrecional que se puede prestar a abusos, por lo que las facultades que se otorguen a las autoridades correspondientes deben estar sujetas a límites y controles estrictos.

c) Política de pasivos

Lo ocurrido en muchos países en desarrollo revela que las crisis no están asociadas únicamente a elevados niveles de endeudamiento, sino también a perfiles inadecuados de los pasivos acumulados. Esto obedece fundamentalmente al hecho de que, en un contexto de incertidumbre, los mercados financieros no responden sólo a las necesidades de financiamiento neto, sino también de financiamiento bruto, es decir, que la refinanciación de deudas de corto plazo no es neutral en términos financieros. Esta situación otorga un papel esencial a las políticas de pasivos destinadas a mejorar el perfil de la deuda. Aunque el principal objetivo de esas políticas debe ser inducir un perfil de la deuda externa adecuado, hay una estrecha complementariedad entre un adecuado perfil de las deudas internas y externas. De hecho, el excesivo endeudamiento interno de corto plazo puede obligar a un gobierno interesado en refinanciar la deuda en medio de una crisis a elevar las tasas de interés, con el objeto de evitar la

13. Este es una constante de todas las crisis que involucran endeudamiento externo privado, tanto la chilena en los años ochenta, como la mexicana a mediados de los noventa y las asiáticas en 1997 y 1998.

fuga de capitales de inversionistas en bonos públicos. Asimismo, el excesivo volumen de deudas privadas de corto plazo acentúa los riesgos percibidos por los prestamistas extranjeros en épocas de crisis, lo que puede conducir a una mayor contracción del endeudamiento externo.

En el caso del sector público, un instrumento adecuado de una política de pasivos es el control directo del endeudamiento de todas las entidades públicas, aun las descentralizadas, por parte de los Ministerios de Hacienda o Finanzas o, en el caso de estas últimas, el establecimiento de límites legales estrictos que incluso conduzcan a la prohibición de realizar operaciones de plazos cortos. Los esfuerzos importantes que realizaron varios gobiernos latinoamericanos, muy especialmente Argentina y México, por extender los plazos de vencimiento de las deudas públicas después de la crisis de 1995 han demostrado la conveniencia de adoptar una estrategia de este tipo en la crisis más reciente. Por el contrario, la gran vulnerabilidad de México en 1994 y de Brasil en 1997 estuvo asociada evidentemente a los plazos cortos de sus títulos de deuda pública interna, que en ambos casos registraron una acelerada dolarización¹⁴.

En el sector privado, las medidas deben estar orientadas en primer término a desalentar el endeudamiento de corto plazo, que es una de las principales fuentes de vulnerabilidad en las economías en vía de desarrollo¹⁵. La flexibilidad del tipo de cambio desalienta ciertos flujos de corto plazo y, por consiguiente, actúa en parte como "política de pasivos", es decir, como un impuesto implícito a flujos especulativos. Sin embargo, sus efectos son limitados en este ámbito, dada la escasa probabilidad de mitigar los ciclos de financiamiento de mediano plazo, que tenderán, por consiguiente, a reflejarse en un ciclo paralelo de los tipos de cambio nominal y real. La aplicación de controles directos a las entradas de capitales también puede ser un buen instrumento para mejorar el perfil de deuda privada, pero la aplicación de encajes a las entradas de capital de origen externo, como los que han empleado en Chile y Colombia durante la década de 1990, también son un interesante mecanismo de mercado (véase el recuadro 1.1).

Estos encajes actúan en la práctica como un impuesto al endeudamiento, pero la tasa impositiva equivalente (3% en el caso de Chile para préstamos a un año y 10% o más en Colombia en épocas de auge) es mucho más alta que la propuesta para un impuesto Tobin internacional. Los impuestos a transacciones financieras con el exterior que ha aplicado Brasil son una variante tributaria explícita y tienen efectos similares. Un encaje uniforme y de amplio alcance mejora el perfil de la deuda, al inducir un endeudamiento de más largo plazo, que permite distribuir el impuesto equivalente durante un período más prolongado. Por otra parte, su administración es más fácil, pues evita a las autoridades tener que distinguir entre diferentes plazos.

14. En relación con el caso de México, véanse Sachs, Tornell y Velasco (1996) y Ros (1999). Respecto de Brasil, véanse Baumann y Mussi (1999) y Sáinz y Calcagno (1999).

15. Véase el excelente ensayo reciente de Rodrik y Velasco (1999).

Recuadro 1.1
IMPOSICIÓN DE RESTRICCIONES AL INGRESO DE CAPITAL EN COLOMBIA Y CHILE

Chile adoptó en 1991 un sistema de regulación de los flujos de capital basado en un encaje (o depósito obligatorio) no remunerado aplicable al ingreso de capital, denominado en dólares, que debe mantenerse en el Banco Central durante un año. El cumplimiento de dicha obligación puede sustituirse por el pago al banco del costo de oportunidad del encaje, por lo que actúa como un impuesto Tobin de carácter nacional. La tasa correspondiente fue establecida originalmente en 20%, pero poco después se incrementó al 30%. Durante la crisis asiática, fue reducida primero al 10% y luego a 0%, aunque el requisito no fue eliminado como tal.

Colombia adoptó en 1993 un sistema similar, aunque más complejo: un encaje en moneda extranjera en el caso de préstamos a un plazo inferior a un mínimo. Este se fijó inicialmente en 18 meses, pero poco más adelante se elevó a tres años, para luego fluctuar entre tres y cinco años. El encaje se aplicaba únicamente a los préstamos con vencimientos inferiores y disminuía a medida que éstos aumentaban. En mayo de 1997 este sistema fue reemplazado por uno más simple, similar al chileno, basado en un encaje uniforme del 30%, independiente del plazo. Las dos diferencias esenciales entre esta normativa y la chilena eran el período más prolongado durante el cual se exigía mantener el encaje en el Banco de la República (18 meses) y el hecho de que estaba denominado en moneda nacional. Al igual que en Chile, este requisito fue reducido durante la crisis asiática y actualmente se aplica un encaje del 10% durante un período de seis meses.

En ambos casos, el impuesto equivalente al encaje es mucho más alto de lo que se ha propuesto para el caso de un impuesto Tobin de carácter internacional. Antes de la crisis asiática el impuesto equivalente aplicado en Chile era de un 3% para préstamos a un año, en tanto que en Colombia alcanzó un promedio del 13.6% en 1994-1998 para ese tipo de préstamos y de 6.4% en préstamos a tres años de plazo. En los dos países, el encaje ha sido manejado en forma anticíclica, pero ha sido objeto de modificaciones más frecuentes en Colombia.

Cabe destacar que en ambos países los encajes coexisten con otras regulaciones de los flujos de capital. En particular, en Chile se exige que los ingresos de cartera se mantengan durante un plazo mínimo de un año, mientras en Colombia deben ser aprobados por la Superintendencia de Valores. En los dos casos, subsisten además otros controles cambiarios.

Fuente: Agosin y Ffrench-Davis (1999); Ocampo y Tovar (1997 y 1999).

Los efectos que ejercen este tipo de instrumentos en la magnitud de los flujos de capital han sido objeto de mayor controversia. En todo caso, si la elusión de la regulación es costosa, y si el endeudamiento de corto y largo plazo no son sustitutos perfectos, la magnitud de los flujos también debería verse afectada (Agosin, 1997, Agosin y Ffrench-Davis, 1999; Ocampo y Tovar, 1997 y 1999)¹⁶ Una de las principales ventajas de estos instrumentos es su focalización en la entrada de capitales, por lo que constituyen una herramienta de carácter preventivo. También ofrecen ventajas espe-

16. La sustituibilidad imperfecta refleja dos fenómenos: i) la percepción por parte de los oferentes individuales de recursos de que los créditos de largo plazo suponen un mayor riesgo, ya que no pueden exigir su pago en caso de que perciban un deterioro del clima de los negocios, lo que no les permite ejercer mayor control sobre los deudores, y ii) desde el punto de vista de la demanda, quienes operan en los distintos mercados no son necesariamente los mismos agentes (por ejemplo, las funciones de maximización de los agentes que operan en activos líquidos —bursátiles, bonos y crédito de corto plazo— son diferentes de los que se concentran en activos inmovilizados, tales como la inversión extranjera directa).

cíficas en comparación con mecanismos de regulación prudencial de efectos similares, incluida la aplicación de requisitos de liquidez a los pasivos de corto plazo, por el hecho de afectar tanto a los agentes financieros como a los no financieros y ser un instrumento de precios no discriminatorio, mientras que la regulación prudencial sólo afecta a los intermediarios financieros y la supervisión es esencialmente una actividad discrecional (Ocampo, 1999a)¹⁷.

Las normas simples son preferibles a las complejas, sobre todo en sistemas regulatorios poco desarrollados. En este sentido, los controles cuantitativos, entre otros la prohibición categórica de determinadas actividades u operaciones, pueden ser más convenientes que las señales sofisticadas de precios, aunque los incentivos simples de precios, como los señalados, también pueden ser efectivos. Todo sistema regulatorio debe cumplir además con el requisito de contar con un respaldo institucional adecuado. Por consiguiente, un esquema permanente de regulación de la cuenta de capitales, cuyo grado de rigor se acentúe o se reduzca a lo largo del ciclo económico, es preferible a la alternación de la libre entrada de capitales en los períodos de auge y los controles cuantitativos en épocas de crisis. De hecho, este último sistema puede ser absolutamente ineficaz si se aplica en forma improvisada en una crisis, dado que no cuenta con los mecanismos de administración necesarios, por lo que puede conducir a la evasión o elusión masivas de los controles. Un sistema de este tipo también se caracteriza por ser procíclico, y su aplicación supone ignorar la lección más importante sobre prevención de crisis, es decir, la conveniencia de evitar el endeudamiento excesivo en épocas de auge y, por lo tanto, de centrar las regulaciones en las entradas en lugar de las salidas de capital.

La volatilidad de los capitales no está vinculada exclusivamente a los plazos, sino también a la liquidez, como queda de manifiesto en un análisis reciente de la UNCTAD (1999a). Específicamente, la liquidez que caracteriza a ciertas operaciones financieras en los períodos de auge suele ser la fuente de la abundancia de recursos de largo plazo, que luego desaparece durante la crisis, cuando los mercados secundarios de títulos se vuelven menos confiables. En realidad, la expectativa de reversión del ciclo puede acelerar este proceso si los agentes económicos se afanan por deshacerse de los títulos de largo plazo para anticiparse a la drástica pérdida de liquidez provocada por la crisis. Por este motivo, las oportunidades de colocar títulos en los mercados internacionales de bonos, generalmente de largo plazo, o ADRs e instrumentos similares, así como las inversiones en fondos de inversión en los países en desarrollo, han sido volátiles en los años noventa¹⁸. Esto demuestra la conveniencia de restringir

17. De hecho, este instrumento es similar a las prácticas empleadas por los agentes privados, como las comisiones impuestas por fondos mutuos a las inversiones mantenidas por períodos cortos, con el objeto de desalentarlas (Morgan, 1998, p. 23).

18. También fueron volátiles en el pasado, como lo indica, entre otras cosas, el comportamiento procíclico de las emisiones de bonos latinoamericanos en el mercado de valores de Nueva York en los años veinte y treinta.

directamente los montos autorizados de dichos recursos, y de establecer requisitos directos severos para hacer uso de ellos, o restricciones de otro tipo (plazo mínimo de permanencia, entre otras).

Este análisis nos indica que la regulación de la cuenta de capitales juega un papel importante como instrumento anticíclico en un contexto de volatilidad de los flujos de capital. Las normas sobre la materia deben ser complementadas por otras políticas aconsejables de regulación macroeconómica y financiera. El análisis demuestra también la conveniencia de contar con instrumentos permanentes de regulación de la cuenta de capitales, cuyo grado de rigor se acentúe o reduzca a lo largo del ciclo económico. Obviamente, ninguno de estos mecanismos es perfecto y algunos países pueden preferir combinaciones de políticas que eviten su uso, con el fin de integrarse más plenamente a las corrientes internacionales de capital, aunque en tal caso tendrían que otorgar más importancia a los instrumentos complementarios, es decir al manejo anticíclico de la política fiscal, a la flexibilidad cambiaria y a “políticas de pasivos” alternativas. Estas últimas pueden consistir en una combinación de medidas de regulación prudencial que desincentiven los pasivos de corto plazo del sistema financiero, como ocurre con el sistema argentino de imposición de requisitos de liquidez que van aumentando aceleradamente a medida que se reduce el plazo residual de los pasivos; también se pueden imponer elevados requisitos de capital o liquidez a ciertos pasivos externos, como los interbancarios, junto con restricciones a los flujos de cartera e instrumentos paralelos (tributarios o de otro tipo) que desincentiven el endeudamiento externo de los agentes no financieros durante los auges. Esta combinación de “política de pasivos” sería compatible con una mayor libertad de movimiento de capitales, aunque es ciertamente menos simple, y quizás menos transparente, que el sistema alternativo de encajes. Uno y otro deben manejarse, además, con un claro criterio anticíclico.

4. EL RÉGIMEN CAMBIARIO

El análisis precedente indica que, en las condiciones actuales, el régimen cambiario es objeto de dos demandas contradictorias, que no son fáciles de conciliar. Con la pérdida de importancia de los instrumentos comerciales tradicionales, la tasa de cambio se ha convertido en el mecanismo básico de fomento de nuevas exportaciones y de actividades competitivas con las importaciones. Dado el papel esencial que juegan las exportaciones en el crecimiento económico en la etapa actual de desarrollo, esto realza la necesidad de mantener tipos de cambio competitivos, especialmente en las fases de transición a regímenes comerciales más liberales o de superación de crisis externas. De hecho, desde una perspectiva de largo plazo, la variabilidad del tipo de cambio real puede concebirse como un “impuesto implícito” que reduce las ventajas de la especialización internacional. Al mismo tiempo, sin embargo, las fuertes y recurrentes conmociones procedentes del mercado internacional de capitales exigen instrumentos

macroeconómicos flexibles que ayuden a absorberlas a corto plazo. En vista de esta situación, los objetivos de largo plazo de la política cambiaria (competitividad e incentivos estables a la especialización internacional) no siempre son fáciles de conciliar con las demandas del manejo macroeconómico de corto plazo (mayor flexibilidad).

Estas demandas contradictorias se suman, además, a las restricciones tradicionales a la política económica en economías abiertas, sobre todo las que se sintetizan en el denominado “trilema de economías abiertas”, según el cual, cuando existe una libre movilidad de capitales, las autoridades deben renunciar a la autonomía monetaria o a la autonomía cambiaria; por ende, si desean mantener cierto grado de autonomía en ambos frentes, deben renunciar también a dicha movilidad, y que en ningún caso es posible mantener las tres (Krugman, 1998; Ocampo, 1999a, cap. 5). Por otra parte, las restricciones que enfrentan las autoridades son particularmente severas en las economías más pequeñas en las que, además, convergen otros cinco factores: i) los mercados internos de capitales tienen un tamaño reducido, lo que disminuye las posibilidades de operaciones de esterilización monetaria de variaciones de las reservas internacionales; ii) los mercados cambiarios también tienen tamaños pequeños, por lo que pueden ser objeto de fuertes presiones especulativas; iii) debido al mayor peso del comercio exterior, la rentabilidad de un conjunto más amplio de actividades económicas depende del tipo de cambio real y, por lo tanto, el impuesto implícito a la especialización que supone su variabilidad es más alto; iv) dada la mayor importancia relativa del comercio exterior, los precios internos de los bienes dependen relativamente más del tipo de cambio que de factores internos, en comparación con economías de mayor tamaño, y v) las finanzas públicas también están relativamente más afectadas por factores externos (véase el capítulo 4 de este tomo).

No es fácil conciliar estas distintas demandas y restricciones impuestas al régimen cambiario. Según uno de los enfoques más difundidos en los últimos años, en el mundo moderno sólo despiertan credibilidad los regímenes de convertibilidad o de tipo de cambio absolutamente flexible. Esto presupone que la plena movilidad de capitales es deseable, lo que no es un punto de partida adecuado, ya que en un mundo caracterizado por la debilidad de las redes de seguridad financiera internacional, como el actual, los flujos de capital son fuente de inestabilidad para los países en desarrollo –o, lo que es equivalente, los flujos de capital son, en muchas coyunturas, desestabilizadores. A juicio de la CEPAL, la plena convertibilidad de la cuenta de capitales no es una política óptima en estas condiciones y, por el contrario, tal como se argumenta en la sección anterior, es deseable contar con una “política de pasivos” activa, ya sea directa (encajes, impuestos al endeudamiento externo, regulación directa de los flujos de cartera) o indirecta (regulación prudencial, normas tributarias y otras)¹⁹. Además, esto indica

19. Esta visión responde a una larga tradición de la institución. Algunos de los análisis más rigurosos sobre la inestabilidad de los flujos de capital y las políticas de manejo de estos anteriores a la crisis del “efecto

que todos los sistemas cambiarios deben caracterizarse por una política de este tipo, incluso los de plena convertibilidad.

Los regímenes extremos también presentan deficiencias que no se pueden ignorar. El régimen de convertibilidad limita severamente las posibilidades de un manejo anticíclico, por lo que presenta, en forma muy acentuada, las mismas deficiencias mencionadas en este capítulo respecto de los regímenes procíclicos. Por su parte, el régimen flexible tiende a producir una excesiva variabilidad del tipo de cambio a lo largo del ciclo económico, que contradice los objetivos de largo plazo de la política cambiaria. Debido a las deficiencias de ambos extremos, prácticamente en todos los casos las autoridades eligen regímenes intermedios, que en términos generales podrían definirse como “regímenes de flexibilidad administrada” y que incluyen los sistemas de mini devaluaciones flexibles (*crawling peg*), las bandas cambiarias y la flotación sucia. A la luz de los diferentes objetivos y restricciones de la política cambiaria en nuestros países, estos regímenes intermedios permiten conciliar mejor sus objetivos de largo y corto plazo, aunque hay que tener presente que su manejo debe ser cuidadoso, para evitar la pérdida de confianza en las autoridades.

La elección de estos sistemas intermedios debe ir acompañada de una identificación de metas de mediano y largo plazo del tipo de cambio real. Estas metas, unidas a las correspondientes a la actividad económica real y la inflación, y a un análisis de los efectos sociales de los distintos escenarios macroeconómicos, deben servir de guía para el manejo conjunto de los instrumentos fiscales, monetarios, del tipo de cambio nominal, de la “política de pasivos” y de regulación prudencial anticíclica. No existen reglas simples, ya que éstas dependerán de las condiciones institucionales específicas de cada país y estarán sujetas a un proceso de aprendizaje natural. Las metas cambiarias se irán modificando, por lo tanto, en función de la experiencia adquirida.

Estas consideraciones destacan implícitamente la importancia de una estrecha coordinación entre el gobierno y los bancos centrales, cuando estos últimos tienen autonomía legal²⁰. Por este motivo, es recomendable en estos casos que el manejo cambiario siga siendo una responsabilidad gubernamental, o sea compartido entre el gobierno y el banco central, lo que, de paso, incentiva notablemente la coordinación.

Cabe señalar que la elección del régimen cambiario puede reflejar criterios diferentes a los mencionados al comienzo de esta sección. En particular, la opción de un régimen de convertibilidad puede responder a las necesidades propias de un centro

tequila” fueron los realizados por la CEPAL en 1994. Véase una segunda edición del informe elaborado entonces en CEPAL (1998b), Parte Tercera. En UNCTAD (1998), Naciones Unidas (1999a), Akyüz y Cornford (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones y Ocampo (1999) y Ocampo (1999a) se encuentran exposiciones sobre la conveniencia de imponer restricciones a los flujos de capital en un mundo caracterizado por una red de seguridad financiera imperfecta.

²⁰. Existe la tentación de poner también el manejo cambiario al servicio de los objetivos antiinflacionarios de corto plazo del banco central, con la política monetaria en función de la defensa de la tasa de cambio nominal.

financiero internacional (Panamá) o a la necesidad de restablecer la confianza en países que han sufrido una desestabilización financiera aguda (Argentina). En tales casos, también hay que tener presentes los costos de estos regímenes y adoptar modalidades de política anticíclica consistentes con la opción elegida. La consolidación de procesos de integración puede también hacer aconsejable un proceso gradual de convergencia hacia monedas únicas. Este es un tema que irá adquiriendo cada vez más importancia en los países latinoamericanos y caribeños. Lo ocurrido en Europa indica que el proceso de convergencia es largo y debe estar caracterizado por una coordinación cada vez más estrecha de las políticas macroeconómicas, lo que plantea sus propias dificultades. En el contexto de los acuerdos de integración más importantes de la región se han comenzado a dar los primeros pasos, por lo general tímidos, en esa dirección. La unión monetaria de los seis países del Caribe oriental representa el primer caso de integración de este tipo, que cuenta con moneda y banco central propios (dólar del Caribe oriental y Banco Central del Caribe Oriental).

5. EL “PACTO FISCAL”

a) Manejo fiscal anticíclico y protección social

Independientemente de la alternativa que elijan las autoridades en materia de régimen cambiario, política monetaria y crediticia y movilidad de capitales, la política fiscal ofrece siempre un mecanismo para contrarrestar las tendencias expansionistas en épocas de bonanza y las tendencias recesivas en períodos de crisis en aquellos países que han logrado consolidar una situación fiscal sólida. El logro de la estabilidad fiscal fue costoso para los países latinoamericanos y caribeños durante la crisis de la deuda, y lo sigue siendo para los que aún no han logrado consolidarla o en los que se han producido situaciones fiscales insostenibles en los últimos años. Por este motivo, la recuperación de la estabilidad fiscal es considerada, con sobradas razones, como una conquista que conviene conservar. Además, el manejo fiscal procíclico es, en sí mismo, costoso. En las épocas de bonanza, se inician proyectos de inversión de baja prioridad y se incrementan los gastos de funcionamiento, contratando personal en exceso, otorgando aumentos salariales o creando subsidios que no son sostenibles a la larga. Durante las crisis, hay proyectos de inversión que quedan incompletos, lo que eleva su costo efectivo, se desorganiza la provisión de servicios sociales y públicos, se producen conflictos distributivos con los trabajadores del gobierno, se pierde personal valioso y, en general, se desestructura la administración pública.

La posibilidad de complementar la estabilidad macroeconómica, en los términos como la hemos definido, y la consolidación fiscal indica que es necesario dejar de fijar los objetivos fiscales en función del déficit fiscal corriente para comenzar a hacerlo en términos de una definición del déficit estructural (CEPAL, 1998d; Martner, 1998).

Alternativamente, esto implica que el criterio básico del manejo fiscal debe ser la sostenibilidad de una trayectoria determinada de endeudamiento público, que debe ser el resultado de reducciones de los pasivos netos del sector público en los períodos de auge y de aumentos de éstos en épocas de crisis. Ambas definiciones son, por lo demás, necesariamente cambiantes, porque la trayectoria misma de largo plazo de una economía está sujeta a modificaciones (Heymann, 2000). En cualquier caso, este criterio anticíclico indica que la experiencia parcial adquirida con fondos de estabilización provenientes del manejo de productos básicos —el del café en Colombia, los fondos del cobre y el petróleo en Chile y, más recientemente, los fondos del petróleo de Colombia y Venezuela— debe aplicarse a mecanismos para el manejo de ingresos tributarios transitorios. Argentina ha dado un primer paso en este sentido al adoptar la ley de convertibilidad fiscal, en virtud de la cual se crea un fondo general de estabilización de las finanzas públicas, que será replicado por Perú. Estos esquemas también contienen metas relativas al déficit fiscal, por lo que forman parte de un conjunto más amplio de medidas legales, destinadas a evitar que la abundancia de recursos crediticios se traduzca en elevaciones procíclicas del gasto público (recuadro 1.2). Una alternativa, no suficientemente desarrollada, es el manejo anticíclico de la tributación. De hecho, una modalidad de tributación que contribuye a los objetivos anticíclicos destacados en este capítulo sería establecer impuestos al endeudamiento, nuevo o acumulado, durante los períodos de auge crediticio; otra posibilidad sería el no reconocer plenamente como gasto tributario los pagos de intereses, especialmente sobre la deuda externa, en estos períodos.

El manejo del gasto público debe regirse por claros criterios de sostenibilidad a largo plazo, especialmente en el caso de los gastos de funcionamiento. Su principal componente anticíclico deben ser los gastos asociados a los sistemas de protección social. Por lo tanto, las redes de protección y los fondos de estabilización de ingresos públicos deberían ser los instrumentos básicos de manejo anticíclico de las finanzas públicas. El manejo anticíclico del gasto en épocas de bonanza, sobre todo de la inversión, también puede ser conveniente, pero está sujeto a restricciones atribuibles a la ineficiencia derivada de una política de “pare y siga” en el área de las obras públicas, a la posibilidad de que se creen desequilibrios entre la oferta de bienes públicos y privados en un proceso de crecimiento, y a los efectos distributivos que genera, ya que los receptores de bienes y servicios provistos por el sector público difieren de los beneficiarios del gasto privado²¹.

El concepto de redes de protección ha provocado cierta confusión, ya que se utiliza tanto para referirse a los mecanismos de protección de los grupos sociales vulnerables durante las crisis como a instrumentos de seguridad social de más largo

21. Véase, en referencia al caso colombiano, Cárdenas y Barrera (1994).

alcance. Aquí nos referimos al primer significado del término, aunque, como veremos, la experiencia indica que los instrumentos específicos de apoyo a los grupos vulnerables en épocas de crisis deberían estar enmarcados en mecanismos de protección social más estables.

Recuadro 1.2
COMPROMISOS FISCALES PLURIANUALES EN ARGENTINA

Fuera de definir un rígido anclaje nominal, uno de los objetivos del sistema de convertibilidad fue modificar los incentivos a la gestión fiscal. En la medida en que las expectativas sobre solvencia fiscal afectan el "riesgo país", la consolidación de reglas fiscales sostenibles se ha convertido en un nuevo motivo de preocupación en los últimos años. De ahí surgió la idea de adoptar normas legales sobre la materia que, por analogía con el régimen cambiario, ha sido denominado "convertibilidad fiscal".

La ley correspondiente, aprobada en agosto de 1999, limita el déficit fiscal al 1.5% del PIB en el año 2000, fija topes decrecientes para los años sucesivos y estipula que a partir del 2003 el saldo fiscal deberá ser equilibrado. Establece, además, que la tasa real de crecimiento del gasto público primario no podrá superar la del crecimiento del PIB. En caso de descenso de este último, permite mantener el gasto en pesos corrientes.

La ley crea también un fondo fiscal anticíclico cuyos recursos provendrán, entre otros, de parte de las ventas de activos, y que deberá ascender a un 3% del PIB. Dadas las metas de déficit fiscal y de crecimiento del gasto público primario, también recibirá recursos provenientes de los aumentos extraordinarios de los ingresos públicos en el futuro. El fondo se podrá utilizar cuando se observe un giro en la evolución del ciclo económico, de acuerdo con un indicador que debe desarrollar el Ministerio de Economía.

El establecimiento de las metas fiscales contó con la aprobación de los principales partidos políticos, lo que revela la existencia de un amplio acuerdo sobre el objetivo de mantener políticas fiscales ajustadas. En el debate sobre el presupuesto público para el año 2000 se tomó como referencia la cifra de déficit contemplada en la ley y las nuevas autoridades, que asumieron en diciembre de 1999, tomaron en consideración los topes fijados en ésta en la programación fiscal.

El instrumento que ha recibido mayor atención en los debates internacionales es el de los fondos sociales de emergencia. En muchos países, dichos fondos se transformaron con el tiempo en fondos de inversión social, lo que de paso implicó la sustitución del objetivo de manejo de los efectos sociales de las crisis por el de superación de la pobreza crítica. A estos esquemas hicimos referencia en el capítulo anterior. Existen, además, otros instrumentos que también han sido utilizados como mecanismos de protección social en el mundo en desarrollo: algunos casos de seguro de desempleo, el principal instrumento de este tipo en los países industrializados; planes de emergencia de creación de empleo o de ejecución de obras públicas con uso intensivo de mano de obra, que pueden ejecutarse o no a través de fondos de emergencia o de inversión social; programas en los cuales se combina la capacitación con apoyo a los ingresos, y algunos programas de provisión de alimentos. Durante la crisis actual han surgido algunas innovaciones, entre otras los programas de subsidio a los hogares pobres con

niños en edad escolar, orientados a garantizar que éstos no abandonen sus estudios durante la crisis, y la provisión de apoyo especial a los desempleados para evitar que pierdan su vivienda (véanse, al respecto, los capítulos 3 y 5 del tomo II).

Los análisis recientes sobre el tema nos permiten llegar a cinco conclusiones básicas sobre las condiciones necesarias para contar con redes de protección social que den resultados satisfactorios. En primer término, como ya lo indicamos en las secciones anteriores, estos mecanismos no deben considerarse como sustitutos sino como complementos de una política macroeconómica que considere explícitamente sus impactos sociales, y asimismo, como se señaló en el capítulo anterior, como parte de una política fiscal en la que se otorgue especial importancia a los objetivos de equidad. En segundo lugar, estas redes deben enmarcarse en sistemas institucionales permanentes, que cuenten con personal especializado para ejecutar los programas, mecanismos de elegibilidad, una cartera de proyectos y prácticas establecidas para evaluarlos, entre otras cosas. Los sistemas institucionales permanentes son los únicos que permiten, en efecto, que la cobertura de los programas responda sin rezago a las necesidades de protección en casos de crisis (Cornia, 1999b). En tercer lugar, como ya se ha señalado, la heterogeneidad de los mercados de trabajo en los países en desarrollo hace necesaria una combinación de programas con distintos grupos destinatarios. En países donde existe un mercado de trabajo más desarrollado, el seguro de desempleo jugará un papel relativamente más importante, mientras los programas alternativos de empleo, obras públicas y apoyos directos serán más importantes en los países con otras estructuras laborales (Márquez, 1999). A su vez, los seguros de desempleo y los programas de empleo serán relativamente más importantes en los países cuyo mercado laboral se ajuste por medio del número de puestos de trabajo, mientras los de apoyo a los ingresos de los sectores pobres lo serán en aquellos países en los que el ajuste se da por la vía de menores ingresos reales (Lustig, 1999). En cuarto término, estos programas deben contar con financiamiento adecuado, que provenga fundamentalmente del propio país, y no deben absorber recursos destinados a inversiones a largo plazo en capital humano. Esto apunta, a su vez, a una quinta conclusión, según la cual el funcionamiento efectivo de redes de protección social sólo es posible si la política fiscal como un todo es también anticíclica. De no ser así, provoca las ineficacias ya señaladas en los demás componentes del gasto público. Este hecho no ha sido reconocido debidamente en los debates en curso.

b) Los elementos del “Pacto Fiscal”

Los criterios de manejo anticíclico de las finanzas públicas analizados en las páginas anteriores deben formar parte de un “Pacto Fiscal” más amplio, cuyos cinco elementos fundamentales fueron destacados por la CEPAL en un documento anterior (CEPAL, 1998d). El primero es consolidar los avances en materia de ajuste fiscal, mediante la

construcción de consensos sobre la magnitud del Estado y sus funciones, y el desarrollo de una estructura y administración tributarias más sólidas. Este último proceso debe incluir esfuerzos especialmente dirigidos a controlar la evasión y la elusión, a fortalecer la tributación directa –ámbito en el que la mayor parte de los países de América Latina, aunque no los del Caribe, acusan rezagos considerables– y a reducir las exenciones o “gastos tributarios”, cuyo monto debe ser estimado anualmente, para conocimiento del Parlamento y de la opinión pública en general. Implica también prestar particular atención a los efectos fiscales de la descentralización y la reforma de la seguridad social, así como a los múltiples aspectos de la cuasifiscalidad.

Un segundo elemento del Pacto Fiscal es la transparencia del gasto público. La multiplicación de operaciones cuasifiscales, asociadas a las operaciones de salvamento de entidades financieras y a garantías otorgadas a inversionistas privados en obras de infraestructura, son algunas de las áreas de desestabilización fiscal potencial más importantes, que se unen a otros mecanismos no transparentes de gasto público. A ello se agregan múltiples regulaciones que imponen cargas adicionales a las empresas, destinadas específicamente a ciertos programas sociales a su cargo. Por este motivo, la CEPAL ha propuesto que, aparte del presupuesto con cargo a fondos de origen tributario, el gobierno debe presentar anualmente al Parlamento dos presupuestos complementarios en los que se calcule la magnitud de los aportes obligatorios y garantías públicas, respectivamente. En este último caso, además, el monto del “seguro equivalente” otorgado por el Estado debe ser estimado y presupuestado anualmente, y dicha suma debe transferirse a fondos públicos que sirvan de respaldo en caso de que las contingencias se hagan efectivas. La práctica de estimar las contingencias públicas debería hacerse extensiva a los sistemas de seguridad social e incluir las nuevas garantías que ha venido otorgando el Estado en los sistemas que incluyen participación privada (en particular, la garantía de pensión mínima).

El tercer elemento del Pacto Fiscal es la necesidad de aumentar la productividad del gasto público. Con tal propósito, habría que fomentar una cultura de la gestión pública basada en dos conceptos básicos: la escasez de recursos públicos y la obtención de resultados. Esto último indica que los contratos de desempeño con entidades públicas prestadoras de servicios deberían generalizarse, como base para una evaluación periódica de sus resultados. Además, habría que descentralizar las actividades no sujetas a economías de escala, otorgando efectiva autonomía administrativa a las entidades prestadoras de servicios, y recurrir en forma pragmática a la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en actividades tradicionalmente reservadas al Estado. En aquellas empresas que sigan siendo de propiedad pública, habría que aplicar criterios modernos de administración y tomar medidas para que los subsidios que se canalicen a través de ellas, en los casos que se decida otorgarlos, se caractericen por su transparencia.

Dado el papel central que desempeña el gasto público social en la distribución del ingreso, el cuarto elemento del Pacto Fiscal es resguardar la equidad, tema que ya fue analizado en el capítulo anterior. La consolidación de la recuperación del gasto social que ha venido registrando la región y el esfuerzo especial que deben realizar los países que aún muestran rezagos en esta área para aumentar dicho gasto deben ir acompañados de medidas destinadas a mejorar el impacto distributivo de éste y de la tributación que le sirve de respaldo, y evitar que otras reformas (muy especialmente la descentralización) tengan efectos adversos en lo que respecta a la equidad. Una recomendación específica digna de mención sobre esta materia es la referida a la conveniencia de estimar periódicamente, para consideración del Parlamento y con fines de debate público, en general, los efectos distributivos de los ingresos y el gasto público.

El último elemento del Pacto Fiscal es el fomento de instituciones fiscales equilibradas y democráticas, lo que exige fortalecer a los actores más débiles del debate presupuestario y fiscal –el Parlamento, los gobiernos subnacionales y la sociedad civil–, y otorgar la mayor importancia a la transparencia de la información fiscal.

Capítulo 2

UN CRECIMIENTO MÁS DINÁMICO

1. LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

En el enfoque más tradicional y generalizado del crecimiento económico, éste se visualiza como un proceso de acumulación de capital físico. Esta visión centra, por lo tanto, la atención en la inversión, el ahorro necesario para financiarla y los canales financieros a través de los cuales estas variables se interrelacionan. Todas las teorías sobre el crecimiento y el desarrollo económico reconocen el papel central del proceso de ahorro-inversión. Entre ellas cabe destacar, en primer término, las teorías de más puras raíces keynesianas, cuyo elemento distintivo es el papel determinante que otorgan a la inversión y el papel subsidiario que confieren al ahorro, que es percibido como una variable que se ajusta, a través de distintos mecanismos, a las demandas de fondos de los inversionistas —es decir, de mecanismos que permiten “crear” el ahorro necesario para financiar la inversión¹. Estas teorías resaltan, en particular, tres factores diferentes que inciden en la inversión y, por su vía, en el crecimiento: el principio de la eficiencia marginal del capital, que resume los factores de rentabilidad e incertidumbre que influyen en las decisiones de inversión; los canales financieros que facilitan (u obstaculizan) la concreción de dichas decisiones, pero a su vez generan restricciones, incertidumbres o inestabilidades adicionales; y el principio del acelerador, que transmite los efectos que ejerce la demanda agregada sobre la inversión y, por ende, amplifica las propias repercusiones de la inversión sobre la demanda.

Otro conjunto de teorías, especialmente referidas a países en desarrollo, pone el énfasis en la posibilidad de que sea la escasez de ahorro, interno o externo, la que obstaculiza las posibilidades de inversión. Este enfoque ha sido denominado teoría de las “brechas”². Es importante resaltar que los temas relacionados con la disponibilidad

-
1. Estos canales incluyen variaciones del nivel de actividad económica (utilización de capacidad productiva), la distribución del ingreso (hacia receptores con mayor propensión a ahorrar) y el saldo de la cuenta corriente con el exterior (ahorro externo). Los aportes keynesianos clásicos están asociados, en particular, a los trabajos de Kaldor (1978, caps. 1 y 2) y Robinson (1962).
 2. Bacha (1990) y Taylor (1993), entre otros, han formulado la versión más reciente de este tipo de enfoque, que es la de las tres brechas: las que existen entre el ahorro interno y la inversión (brecha interna), entre las importaciones y las exportaciones (brecha externa) y entre la demanda de recursos fiscales y su financiamiento (brecha fiscal).

de ahorro son diferentes de aquellos asociados a la disponibilidad de instrumentos adecuados para el financiamiento de la inversión, con los cuales tienden a confundirse.

Aunque todas las teorías reconocen el papel central del proceso de ahorro-inversión, muchas lo visualizan más bien como el mecanismo a través del cual se transmiten fuerzas motrices que tienen un origen o naturaleza diferentes. Una de tales fuerzas es el cambio técnico o, más en general, la creación de conocimientos. En esta visión, el desarrollo económico no es tanto un proceso de acumulación de capital sino de acumulación de conocimientos y, en particular, de su aplicación a la producción y comercialización de bienes y servicios. Es, por lo tanto, el proceso por medio del cual se adquiere la capacidad para absorber y crear conocimientos, y para aplicarlos a la producción, la comercialización, la administración de empresas, el desarrollo de organizaciones y otras tareas. La teoría neoclásica del crecimiento situó este factor en el centro de atención, como una especie de bien público que se produce fuera de los circuitos económicos (una “caja negra”), al cual se accede sin costo alguno. Las denominadas teorías del “crecimiento endógeno”³ desarrolladas en las dos últimas décadas, le han otorgado un énfasis similar, reconociendo, sin embargo, que tanto el capital humano (educación y experiencia) como el conocimiento en general (“capital conocimiento”) tienen una característica adicional: su capacidad para generar nuevo conocimiento. Esta idea tiene, por supuesto, muchos antecedentes, el más importante de los cuales es posiblemente el concepto de “aprendizaje por experiencia” (o por la práctica), de Arrow (1962). La capacidad del conocimiento para crear nuevo conocimiento rompe, en el largo plazo, el principio de escasez, que sirve de partida a todo el análisis económico neoclásico. Los retornos crecientes a escala que caracterizan el desarrollo del conocimiento son, por lo tanto, el rasgo distintivo de estas teorías, que difieren, sin embargo, en el énfasis otorgado a la “transferibilidad” del conocimiento o a su “apropiabilidad”. En efecto, para algunos autores, el conocimiento es un bien público, de libre acceso, y cuando es privado, genera fuertes externalidades positivas, sea por la facilidad de imitación o por la transitoriedad de los derechos de propiedad intelectual. Otros, en cambio, ven como predominante la apropiabilidad, pues entienden que la aplicabilidad del conocimiento depende fuertemente del capital humano u organizativo –del que disponen quienes generan la innovación o quienes invierten en su aprendizaje–, o porque estiman que los mecanismos de protección de la propiedad intelectual son suficientemente rígidos y eficaces.

Mientras aquellas teorías del crecimiento endógeno que resaltan la transferibilidad del conocimiento se acercan a los análisis neoclásicos más tradicionales, aquellas que ponen el énfasis en su apropiabilidad están próximas a otras, de origen más

3. Una excelente exposición de las teorías tanto neoclásicas más tradicionales como las de “crecimiento endógeno”, puede encontrarse en Barro y Sala-i-Martin (1995).

microeconómico, derivadas fundamentalmente de Schumpeter, que destacan en especial la apropiación del conocimiento como fuente de poder de mercado. De acuerdo con estas teorías, el incentivo para la creación de conocimiento —o, más explícitamente, para su aplicación a la producción— son las ganancias extraordinarias que pueden obtener las empresas pioneras en la introducción de las innovaciones técnicas, comerciales u organizativas. En esta visión, el desarrollo económico consiste en la aptitud para crear empresas que sean capaces de generar conocimiento y apropiarse de él⁴. Estas teorías tienen una gran similitud con otras, cuyo foco de atención es la transferencia de tecnología hacia países en desarrollo, según las cuales el conocimiento técnico, como el conocimiento en general, no está plenamente especificado y, por ello, su asimilación y desarrollo, aun por la vía de la copia, requiere de un proceso explícito de aprendizaje y adaptación, lo que indica que el acceso al conocimiento no está exento de costos. En el caso del conocimiento técnico, comercial u organizativo, dicho proceso está íntimamente ligado a la experiencia productiva, por lo cual puede caracterizarse en parte como un proceso de “aprendizaje por experiencia”. Este énfasis en el aprendizaje define, por lo tanto, un subconjunto de teorías del crecimiento, particularmente relevantes para los países en desarrollo, en las cuales el conocimiento y la institucionalidad que facilita su difusión en el aparato productivo desempeñan un papel dominante⁵.

La dinámica de la creación y apropiación de conocimiento puede percibirse, además, como parte de un proceso más amplio de cambio estructural. El crecimiento económico no es, en realidad, un proceso a través del cual los mismos agentes productivos generan, en escala ampliada, un conjunto determinado de bienes y servicios, sino uno en el cual crecen unos sectores y tienden a desaparecer otros, unas empresas surgen y otras se quedan rezagadas. Además, este proceso no es lineal. Entraña un fenómeno repetitivo de “destrucción creativa”, para utilizar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VII). No todos los sectores tienen la misma capacidad para infundir dinamismo al conjunto, o para “propagar el progreso técnico”, según el clásico concepto de Prebisch (1952). Las complementariedades (externalidades) entre empresas y sectores productivos pueden inducir bruscos avances del proceso de crecimiento o bien bloquearlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Nurkse, 1953; Ros, 2000a) y generar, así, desequilibrios a lo largo del tiempo, de acuerdo con la visión clásica de Hirschman (1958). Estas teorías tienen en común una visión según la cual el crecimiento económico no es independiente del contexto estructural, constituido por los aparatos productivos y tecnológicos, la configuración de los mercados de factores y productos, la dotación de factores, las características de los agentes empresariales y

4. Véase, por ejemplo, la reciente obra de Amsden (2000).

5. Para una versión reciente, véase, por ejemplo, Katz y Kosakoff (2000); para formulaciones anteriores, Katz (1987) y Lall (1990).

las formas de relacionamiento externo de dichos mercados y agentes. El liderazgo de algunos sectores y empresas (“núcleos dinámicos” o “endógenos”) es, en este caso, el motor básico del proceso de crecimiento.

Por último, el crecimiento tiene lugar en un contexto institucional que no es necesariamente neutro en términos de facilitar o bloquear dicho proceso. En las versiones más clásicas, de las cuales forma parte el estructuralismo latinoamericano, se hace hincapié en las formas de apropiación del excedente económico, así como en las estructuras de poder político y de cohesión o segmentación social que las acompañan, y en la heterogeneidad económica y social que se gesta en los países en desarrollo como resultado del choque entre estructuras económicas arcaicas y modernas⁶. Más allá de las dimensiones económicas, estas teorías realzan el marco institucional social, político, e incluso cultural, en el cual se desenvuelve el proceso de desarrollo. En versiones más recientes, que se asocian muy especialmente al trabajo de North (1990), el desarrollo económico se entiende como un proceso de creación de normas y patrones de comportamiento, de marcos legales y regulatorios, y de organizaciones que permiten reducir los “costos de transacción” (información y negociación, vigilancia y control de los contratos), gracias a lo cual es posible crear y desarrollar (completar) mercados⁷.

Acumulación de capital, acumulación de conocimientos por la vía de su creación o aprendizaje, cambio estructural y desarrollo institucional son todos aspectos interrelacionados del proceso de crecimiento. Sin embargo, el mayor énfasis relativo en algunos de estos factores no es irrelevante, ya que tiene implicaciones para las políticas públicas y las instituciones necesarias para impulsar el crecimiento económico. Asimismo, los distintos enfoques otorgan un papel relativo muy diferente a las dinámicas agregadas (macroeconómicas) en relación con aquellas que tienen lugar a nivel de los sectores productivos, los mercados de factores y las instituciones (a las cuales se hará referencia genéricamente como “mesoeconómicas”) o las de los agentes económicos individuales (microeconómicas).

En esta materia, un conjunto de visiones se sustenta en el concepto de “agente (productor o consumidor) representativo”, cuyo comportamiento “resume” las dinámicas relevantes que determinan el crecimiento económico. En estos enfoques, la heterogeneidad de los agentes o la forma en que se articulan entre sí —es decir, las estructuras y las instituciones— sólo tienen alguna importancia en la medida en que influyen sobre el comportamiento del “agente representativo”. Dado un contexto favorable (competitivo), los mecanismos de mercado garantizan que la disponibilidad global de ahorro se canaliza efectivamente hacia la inversión y que el conocimiento

6. Véase, por ejemplo, Furtado (1961), Sunkel y Paz (1975) y también Evans (1995).

7. Para un análisis de los efectos del contexto legal y sociopolítico sobre el crecimiento, véanse Barro y Sala-i-Martin (1995) y Barro (1997).

técnico (de frontera) se difunda sin costos entre los agentes, de tal forma que la disponibilidad de ahorro o de conocimientos técnicos determina la dinámica agregada.

Otro conjunto de enfoques, especialmente aquéllos que otorgan mayor peso a los aspectos estructurales e institucionales, rechaza la idea de que las dinámicas micro y mesoeconómicas sectoriales puedan sintetizarse en términos de “agentes representativos”. En esta perspectiva, por lo tanto, la heterogeneidad de los agentes y la forma en que se comportan e interrelacionan tienen un papel explicativo fundamental en la dinámica global, es decir, no son “neutros” en términos de los resultados totales. Más precisamente, el comportamiento agregado resulta de la interacción entre las dinámicas estrictamente macroeconómicas y las dinámicas meso y microeconómicas, que aquí se denominarán genéricamente como “estructurales”.

Estas últimas son de carácter evolutivo, ya que la trayectoria de cambio de las estructuras productivas, las instituciones o el proceso de aprendizaje en que están inmersos los agentes individuales tienen un papel decisivo. El aprendizaje de los agentes no se refiere, además, únicamente a temas tecnológicos, o al conocimiento de los mercados de factores o de bienes y servicios en los cuales operan, sino también al entorno macroeconómico mismo. En efecto, como se señaló en el capítulo anterior, frente a procesos de cambio estructural, las propias expectativas macroeconómicas de los agentes –respecto de las tasas de interés y de cambio o del crecimiento económico agregado– están sujetas a un proceso de aprendizaje (Heymann, 2000). La importancia de estas dinámicas estructurales indica, por otra parte, que todo proceso de cambio tiene connotaciones “localistas”, específicas de su contexto, un sinnúmero de rasgos idiosincrásicos asociados a la trama particular del entorno estructural e institucional. Estas relaciones no son, por lo tanto, irrelevantes para explicar la evolución de la economía a lo largo del tiempo y, por ende, el efecto de choques externos (por ejemplo, los ciclos de auge o repliegue de los mercados de capitales), o de medidas de política (de estabilización o de reforma estructural).

En la visión de la CEPAL, esta interacción entre las dinámicas macroeconómicas y estructurales es esencial para entender el proceso de crecimiento y orientar las acciones públicas, en particular en períodos de profundo cambio estructural e institucional como el que han venido experimentando las economías latinoamericanas y caribeñas en los últimos años. En otros términos, dicha interacción es decisiva a la hora de explicar cómo distintos “colectivos” –países, regiones, ramas industriales– han ido asimilando el cambio de las reglas de juego, así como para esclarecer los efectos distributivos de un determinado patrón de crecimiento económico. Así, el grado de madurez productiva e institucional alcanzado por los países antes de la fase de liberalización de las economías claramente difería en aspectos clave de aprendizaje tecnológico o de estructura de los mercados laborales, del sistema financiero o de la organización del sector público, y ello sin duda influyó en la capacidad demostrada por

cada economía para adaptarse al nuevo régimen de incentivos e insertarse en escenarios más globalizados de producción.

En este capítulo se exploran aspectos clave de esta interacción entre la macroeconomía y las dinámicas estructurales. Después de una mirada a la evolución del ahorro, la inversión y su financiamiento, que se adentra en los problemas estructurales típicos que inciden en estos procesos, se exponen algunas consideraciones complementarias sobre las dinámicas de las estructuras productivas. Ambos aspectos se conjugan para analizar el comportamiento de la inversión durante el período reciente de reformas. Estos análisis sirven, además, de puente para llegar a las consideraciones más precisamente mesoeconómicas que se abordan en el capítulo siguiente. En su conjunto, estas consideraciones permiten definir una rica agenda de políticas públicas para promover el crecimiento y sus efectos en materia de equidad.

2. AHORRO, INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO

a) Requerimientos de ahorro e inversión para un crecimiento sostenido

Las relaciones causales entre ahorro, inversión y crecimiento operan a nivel agregado en múltiples direcciones y originan, a través del mecanismo acelerador, círculos virtuosos (o viciosos): un mayor nivel de inversión genera más crecimiento, que a su vez induce un incremento de la inversión, eleva el ahorro y facilita el financiamiento de mayores niveles de inversión. En esta cadena hay evidencia que sustenta las líneas causales keynesianas, según las cuales la elevación de los niveles de ahorro es un efecto más que una causa del mayor crecimiento económico⁸.

Esto indica que mejoras (o deterioros) “autónomos” de la tasa de crecimiento —es decir, parcialmente independientes de los factores macroeconómicos determinantes del ahorro y la inversión, como aquellos asociados a las dinámicas estructurales a los cuales se hará alusión más adelante— tienden a reproducirse, a través de los efectos positivos (negativos) que ejercen sobre los flujos de ahorro e inversión. Esto es lo que acusa la historia reciente de la región. En el gráfico 2.1 puede apreciarse que, en efecto, en los países latino-americanos y caribeños en que se ha experimentado una aceleración fuerte de la actividad económica desde mediados de la década de 1980, los aumentos del ahorro y la inversión han sucedido más que antecedido la dinamización del crecimiento.

Este patrón no es, sin embargo, automático. En particular, en economías inmersas en profundos efectos recesivos, como la mayoría de las de la región en los años ochenta, el retorno de la confianza y el financiamiento externo permitió una significa-

8. Véase, por ejemplo, Gavin, Hausmann y Talvi (1997).

tiva reactivación económica, ya sea en el segundo lustro de esa década o en los primeros años de los noventa. Sin embargo, ello no indujo automáticamente un alza de la inversión productiva y del ahorro, como lo reflejan el estancamiento o retroceso de los coeficientes de ahorro de varios países latinoamericanos en el primer quinquenio de los noventa.

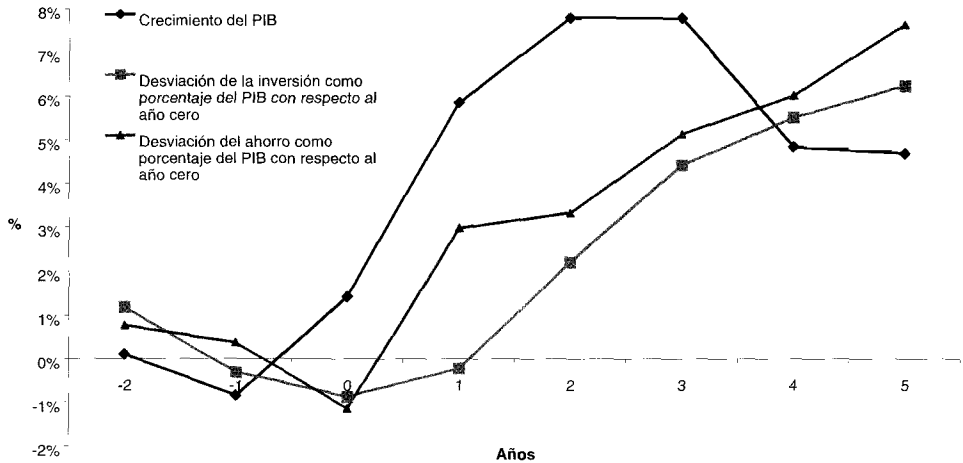
Los factores macroeconómicos y estructurales que explican el comportamiento del ahorro y la inversión juegan, por lo tanto, un papel decisivo para determinar en qué medida un impulso del crecimiento resulta o no sostenible a lo largo del tiempo o, en otras palabras, en qué medida se traduce efectivamente en el desarrollo de un nuevo patrón de acumulación de capital y crecimiento económico, y no meramente en una recuperación cíclica. Algunas cifras indicativas pueden ayudar a ilustrar las magnitudes involucradas.

Un crecimiento rápido y sostenido de las economías de América Latina y el Caribe, capaz de reducir la brecha de ingresos con respecto a los países desarrollados a un ritmo deseable, implicaría la elevación sistemática del ingreso real por habitante a un nivel tendencial de 4 a 5% al año. Ello significaría, de acuerdo con la especificidad demográfica de los diferentes países, expandir el producto a tasas anuales de 5.5 a 6.5%. Con la productividad y la composición actual del capital, tal desempeño requeriría que se invirtiera entre 26 y 28% del PIB regional, lo que supone aumentar entre cuatro y seis puntos el coeficiente medio alcanzado durante la década de 1990⁹.

Este escenario requiere aumentar el ahorro externo o el ahorro nacional. La experiencia demuestra, sin embargo, el elevado riesgo de establecer políticas de crecimiento sobre la base de un nivel de financiamiento externo superior al promedio de la década de 1990 (en torno al 3% del PIB). Aunque durante algunos auges coyunturales del financiamiento externo en las décadas de 1970 y 1990 se han alcanzado cuantías superiores, ello no ha sido sostenible, como lo indican igualmente los episodios posteriores de ajuste externo ante turbulencias en los mercados financieros internacionales. En otras palabras, si fuera posible captar más capitales externos, sería a costa de aumentar considerablemente la vulnerabilidad externa del crecimiento y la probabilidad de su interrupción. Ello plantea, por lo tanto, la necesidad de que el ahorro nacional se eleve drásticamente, en el conjunto de la región, a una tasa del orden de 23% del PIB, es decir, cuatro puntos porcentuales más alto que el promedio regional en la década de 1990.

9. La relación marginal capital-producto puede verse afectada por los cambios en los inventarios, el grado de utilización de la capacidad instalada, la composición de la inversión, los períodos de gestación de los proyectos de inversión y otras variables exógenas al proceso productivo. Por lo tanto, esta estimación establece sólo un orden de magnitud. Véanse algunas consideraciones adicionales en CEPAL (1996b, cap. IV) y Hofman (2000).

Gráfico 2.1
CRECIMIENTO ECONÓMICO, AHORRO E INVERSIÓN EN LAS ECONOMÍAS
MÁS DINÁMICAS DE AMÉRICA LATINA



Nota: Este gráfico presenta el promedio simple de la tasa de crecimiento del PIB, el ahorro y la inversión de los seis países latinoamericanos que han tenido crecimiento superiores al 5% anual, ya sea en la primera o en la segunda mitad de la década de los noventa (Argentina, Chile, El Salvador, Panamá, Perú y República Dominicana) durante el período más reciente de aceleración del crecimiento económico. El ahorro y la inversión han sido estandarizadas para que muestren desviaciones en relación al año identificado como punto de quiebre, tomando para tal efecto la diferencia entre el dato de cada año y el promedio del año cero y los dos previos. Para poder capturar mejor la relación entre las trayectorias del crecimiento, el ahorro y la inversión, el año cero corresponde al anterior al cual se inició, en cada país, el proceso de crecimiento. Los años de quiebre correspondientes son: en el caso de Argentina, el año 1990, en el de Chile, el año 1986; en los casos de El Salvador y Panamá, el año 1989; en el de Perú, el año 1992; y en el de República Dominicana, el año 1993.

Cabe agregar que un ritmo de crecimiento del 5.5% requiere también un vigoroso dinamismo de las exportaciones, tanto porque en las actuales condiciones de la región éste es el puntal del desarrollo productivo, como por los efectos del crecimiento sobre la demanda de importaciones, que exige ser financiada con ingresos generados por la venta de bienes y servicios al exterior, dadas las restricciones del financiamiento externo. Los patrones regionales en la década de 1990 indican que el crecimiento real de las exportaciones tendría que ser extremadamente elevado, cercano a 18% anual, para generar una expansión de la actividad económica global del 5.5%. Sin embargo, esta relación adversa exportaciones-PIB corresponde a un período de transición estructural, rápida apertura comercial, creciente contenido importado de las exportaciones y sobrevaluación cambiaria. En la medida que se deje atrás la transición hacia economías más abiertas tenderá, naturalmente, a mejorar la relación. Sin embargo, para su concreción resulta esencial corregir el sesgo cambiario y su inestabilidad asociada a la fluctuabilidad de los flujos financieros y términos del intercambio. En cualquier caso, es difícil pensar que el ritmo deseable de crecimiento del PIB se pueda obtener en la próxima década sin acelerar el crecimiento de las exportaciones a un

ritmo del 10% al 12% anual o, alternativamente, sin aumentar el valor agregado de dichas exportaciones.

En síntesis, el fortalecimiento del proceso de acumulación de capital en los países de América Latina y el Caribe entraña, a nivel agregado, una elección estratégica entre estas dos opciones: apoyarse principalmente en los capitales externos, lo cual conlleva un peligroso aumento de la vulnerabilidad del crecimiento, o garantizar políticas y contextos apropiados que permitan asegurar los niveles necesarios de ahorro nacional y de dinamismo de las exportaciones.

b) Los determinantes macroeconómicos y estructurales del ahorro y la inversión¹⁰

Algunos vínculos macroeconómicos son fundamentales para el desempeño tanto de la inversión como del ahorro. El carácter irreversible de las decisiones de inversión productiva indica que esta variable es sensible a reglas de juego y entornos macroeconómicos estables, definidos en los términos expuestos en el capítulo anterior. Por este motivo, según se vio, uno de los mayores costos de la volatilidad macroeconómica es su efecto adverso sobre la inversión. Las medidas orientadas a reducir tal volatilidad, por lo tanto, influyen positivamente sobre esta variable.

Como es ampliamente conocido, la tasa de interés y el tipo de cambio tienen también una importante incidencia sobre la inversión. Aunque el impacto cuantitativo de la tasa de interés sobre la inversión ha sido objeto de mucha controversia, existe consenso con respecto a que el logro y la sostenibilidad de tasas elevadas de inversión productiva sólo son posibles en un ambiente de tipos de interés reales moderados. Por su parte, aunque la revaluación puede influir positivamente en la inversión, como resultado del abaratamiento de la maquinaria y equipo, tiende a desalentar la inversión en la producción de bienes y servicios comercializables internacionalmente, en particular en actividades exportadoras, que desempeñan hoy el papel central en el proceso de crecimiento económico regional. Tiende, además, a elevar los déficit externos, poniendo en entredicho la sostenibilidad del crecimiento. Por este motivo, en economías abiertas, la competitividad cambiaria es central para un crecimiento dinámico y competitivo.

La disponibilidad de crédito externo o interno de largo plazo para el financiamiento de la inversión juega también un papel decisivo. El financiamiento externo es relativamente más importante para la inversión de las grandes empresas nacionales y transnacionales y para la inversión pública. Por el contrario, las pequeñas y medianas

10. Para un análisis más detallado de los temas que se abordan en esta sección, véanse CEPAL (1996b), French-Davis y Reisen (1997), Held y Uthoff (1995), Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano (1996) y Uthoff y Titelman (1997).

empresas carecen generalmente de acceso fluido al financiamiento externo y, por este motivo, dependen mucho más de la disponibilidad de crédito interno. Como se verá más adelante, la naturaleza de los sistemas financieros nacionales no es irrelevante, tanto en términos de disponibilidad de crédito de largo plazo y capital de riesgo, como de acceso de las pequeñas empresas a ellos.

Las inversiones públicas complementarias, especialmente en infraestructura, tienen también efectos favorables sobre la inversión privada. Los incentivos fiscales específicos, por ejemplo aquellos orientados a fomentar inversiones en actividades de alto contenido tecnológico, pueden influir positivamente si se vinculan a criterios transparentes de desempeño, pero los incentivos fiscales más generales para promover la inversión (o el ahorro) tienden a ser muy costosos en relación con los beneficios que generan.

Finalmente, factores institucionales que alteran la estructura de los mercados, como la apertura comercial y financiera, los acuerdos de integración comercial regionales y subregionales o los cambios en políticas sectoriales específicas –como las privatizaciones y los nuevos regímenes de regulación en sectores de infraestructura– inciden en las estrategias empresariales y en la inversión. Algunos de estos aspectos serán analizados en las siguientes secciones de este capítulo.

Debido a imperfecciones en los mercados de capitales internacionales y nacionales, el origen del ahorro adquiere relevancia. En particular, las altas tasas de inversión están invariablemente relacionadas con niveles considerables de ahorro interno. Según se vio en la sección anterior, esta asociación se origina fundamentalmente en los límites que existen para mantener niveles elevados de ahorro externo (déficit en cuenta corriente). En aquellas experiencias en que la inversión depende estrechamente del financiamiento externo, los programas de ajuste orientados a restablecer el equilibrio externo imprimen marcados vaivenes al crecimiento y la inversión, que afectan al esfuerzo medio de inversión a lo largo del ciclo. Existe, además, amplia evidencia de una fuerte sustitución entre ahorro interno y externo, en particular en presencia de flujos financieros volátiles, lo que indica que una parte importante de las variaciones del segundo se refleja en mayor o menor consumo público o privado¹¹.

Los altos niveles de ahorro interno están correlacionados, además, con elevadas tasas de ahorro público y empresarial. La importancia de este último, bajo la forma de utilidades no distribuidas y reservas de depreciación, ha sido una característica notoria en los países asiáticos durante su fase de rápido crecimiento, al igual que en la experiencia reciente de Chile (Akyüz y Gore, 1994). Esto indica que la clave de un crecimiento acelerado es un nexo fuerte entre inversión y utilidades de las empresas. Por

11. En efecto, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL (1996b) y Uthoff y Titelman (1997), un aumento del ahorro externo equivalente al 1.0% del PIB tiende a reducir el ahorro interno en aproximadamente la mitad (0.5% del PIB).

el contrario, no existe evidencia importante que avale la incidencia positiva de las altas tasas de interés sobre el ahorro. Esto muestra que los efectos de sustitución en los cuales se funda la relación positiva entre estas dos variables se ven contrarrestados por los efectos de ingreso asociados a las más altas tasas de interés, que tienden a aumentar el consumo. Las tasas de interés desempeñan, en cualquier caso, un papel importante en la intermediación financiera, en la asignación de recursos que se genera a través de ella y en la regulación de los flujos de capital. El ahorro de los hogares es mucho más sensible a los mecanismos de ahorro forzoso, especialmente previsional, pero también de otros tipos (por ejemplo, requisitos de ahorro previo para acceder a créditos de vivienda y obligación de mantener una parte de la remuneración salarial en fondos de cesantía, entre otros). La importancia del ahorro público señalada al comienzo de este párrafo determina también una conexión importante entre ahorro y tributación. Aunque una reducción de impuestos puede inducir un aumento del ahorro privado (y existe, por lo tanto, una sustitución entre ahorro público y privado por esta vía), generalmente tenderá a reflejarse, a través de sus efectos sobre las cuentas públicas, en una baja de los niveles de ahorro nacional. En otras palabras, la tributación tiene efectos similares a los mecanismos de "ahorro forzoso"¹².

En este contexto, las amplias expectativas vinculadas a la influencia de la reforma de los sistemas previsionales sobre el ahorro carecen parcialmente de fundamento. El efecto más importante de estas reformas es aquel que ejercen en el largo plazo sobre los déficit públicos, ya que la combinación de aumento de las cotizaciones y disminución de los beneficios (es decir, la introducción de criterios de equivalencia más claros, aspecto que se analizó en los capítulos 1 y 4 del tomo II), tiende a disminuir los desahorros que generaban los sistemas tradicionales de reparto; la magnitud de este efecto es objeto, sin embargo, de amplia controversia. En el corto plazo, esta incidencia favorable es mucho menos notoria. De hecho, en la medida en que el Estado conserva la responsabilidad de pagar las pensiones antiguas, pero pierde las cotizaciones de quienes se afilian o se trasladan al nuevo sistema, el déficit fiscal corriente muestra una tendencia al alza. Una de las contrapartidas de los ahorros que tienden a acumularse en los fondos privados de pensiones es, así, un mayor déficit fiscal. El costo fiscal de corto plazo de estas reformas, por lo tanto, es generalmente elevado y debe valorarse adecuadamente antes de introducirlas (CEPAL, 1998d, cap. 7).

Como un todo, la contribución bruta de las reformas previsionales al ahorro tiende a ser pequeña (poco más de 3% del PIB en la década de 1990 en el caso chileno) y sus efectos netos dependerán de que los ahorros forzosos que impone el sistema previsional no sean compensados con reducciones de los ahorros voluntarios de los afiliados, y de que las mayores presiones fiscales de corto plazo induzcan a las auto-

12. Esto supone que la mayor tributación no se refleja en gastos excesivos de consumo público.

ridades a disminuir otros gastos corrientes del sector público. Su contribución a la oferta de recursos financieros de largo plazo ha sido también limitada y depende de que el sector público no absorba los recursos correspondientes y de que se establezcan, simultáneamente, mecanismos institucionales apropiados, tal como se indica más adelante.

c) Desarrollo financiero e inversión productiva

Según se señaló al comienzo de este capítulo, los temas de la generación de ahorro son diferentes de aquellos relativos a la disponibilidad de instrumentos adecuados para el financiamiento de la inversión, con los cuales tienden a confundirse. De hecho, aun suponiendo que, gracias a sus efectos sobre la actividad económica, la inversión sea capaz de crear su propio ahorro, ello no resuelve el problema del financiamiento de la inversión. La ausencia de mecanismos apropiados de financiamiento puede restringir la inversión y de esta manera evitar incluso que se produzcan los efectos keynesianos tradicionales de creación de ahorro.

Durante las tres últimas décadas, la visión ortodoxa respecto de la relación entre financiamiento y desarrollo económico ha sido que la liberalización financiera es el camino apropiado para establecer mecanismos sólidos para el financiamiento del desarrollo. De acuerdo con esta concepción, que se difundió a partir de los trabajos seminales de Shaw (1973) y McKinnon (1973), la apertura financiera, interna y externa, a través de la liberalización de las tasas de interés, la desregulación de los mercados y la mayor competencia, tendería a aumentar el ahorro y, por ende, la inversión, y a mejorar, además, la eficiencia de esta última. Esta visión probó ser simplista e incluso peligrosa. Hoy se reconoce abiertamente que la liberalización financiera en la región, como en el resto del mundo, se tradujo en muchos países en fuertes crisis financieras¹³. En este planteamiento se subestimaron claramente los requisitos institucionales de un buen desarrollo financiero, no sólo en términos del establecimiento de adecuados sistemas de regulación y supervisión prudencial, sino también de disponibilidad de financiamiento de largo plazo y de acceso de las empresas medianas y pequeñas al crédito.

En un contexto de rezagos significativos en el desarrollo financiero, la apertura financiera es, en la práctica, una integración de socios desiguales: por una parte, sistemas financieros con escasa diversificación de instrumentos, en especial de financiamiento de mediano y largo plazo, exiguo desarrollo de los mercados de capitales y relativa fragilidad institucional, y por la otra, mercados altamente desarrollados.

13. Véanse el capítulo anterior de este informe y CEPAL (1996b), Banco Mundial (1998), FMI (1998), UNCTAD (1998) y Naciones Unidas (1999b).

Tal integración tiene generalmente dos tipos de resultados. En primer lugar, conduce a un sobreendeudamiento en los mercados financieros externos, a un crecimiento rápido y poco controlado del crédito interno, y a burbujas en los mercados de activos financieros y de propiedad raíz. En términos más precisos, al eliminar súbitamente el racionamiento crediticio tradicional al cual han estado sometidos muchos agentes económicos, la apertura financiera induce un endeudamiento acelerado, a costa, obviamente, de acumular riesgos cambiarios y crediticios sustanciales. Las restricciones de liquidez tienden a relajarse más rápidamente para los consumidores que para los inversionistas, dada la precariedad de los segmentos de largo plazo de los mercados financieros nacionales, con lo cual una parte del aumento del crédito se traduce finalmente en una expansión del consumo. La escasa experiencia en la evaluación de riesgos y la ausencia de una buena regulación y supervisión prudencial contribuyen a que no se perciban adecuadamente dichos peligros. En segundo lugar, la apertura financiera al exterior crea una vulnerabilidad adicional frente a la volatilidad y los fenómenos de contagio propios del mercado internacional de capitales. En el capítulo anterior se analizaron los efectos macroeconómicos de estos ciclos de financiamiento externo, sus costos en términos de crecimiento y cargas fiscales y cuasifiscales adicionales, y las posibilidades y limitaciones de distintos instrumentos de política económica para hacerles frente, incluida la regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales.

Como lo denotan estas apreciaciones, la asimetría entre el desarrollo financiero interno y externo es una de las causas básicas de dichas vulnerabilidades. Por este motivo, la apertura externa debe ir acompañada de políticas que apunten a desarrollar sistemas financieros nacionales sólidos. Esto es necesario, además, por razones tanto de crecimiento como de equidad. En efecto, los dos problemas estructurales fundamentales que se encaran en este frente son la disponibilidad de fondos de largo plazo, decisivos para el financiamiento de la inversión, y el escaso acceso al crédito de que disponen las empresas pequeñas y los hogares de menores ingresos, clave para la equidad. La experiencia histórica, tanto en la región como en el resto del mundo, indica que la solución de estos problemas no resulta de la acción espontánea del mercado, sino de la interacción entre éste y medidas deliberadas de política pública que apunten a crear segmentos de mercado antes inexistentes y a complementar, por esta vía, su desarrollo. El segundo de estos temas será tratado en el capítulo siguiente. Esto nos permite concentrar la atención en el análisis del financiamiento de la inversión.

La eficiencia con la que el mercado financiero canalice recursos de ahorro hacia la inversión depende de la provisión de servicios con bajos costos de intermediación y del desarrollo de instituciones e instrumentos apropiados, con distintos perfiles de rentabilidad, riesgo y liquidez. Una mayor estabilidad macroeconómica y el establecimiento de esquemas apropiados de regulación y supervisión prudencial pueden contri-

buir significativamente a estos resultados. En efecto, la menor incertidumbre macroeconómica permite reducir los riesgos que enfrentan los sistemas financieros nacionales, lo que unido a los menores niveles de riesgo característicos de sistemas financieros bien regulados y supervisados, permite igualmente reducir los márgenes de intermediación –muy elevados en el grueso de los países de la región– y prolongar el horizonte temporal de ahorradores e inversionistas. Por otra parte, en la medida en que el sesgo de los inversionistas en favor del corto plazo está asociado a una larga experiencia inflacionaria y a la ausencia de instrumentos que protejan su valor real ante este fenómeno, la mayor estabilidad de precios contribuirá también a este resultado. Una regulación que fomente la competencia puede propiciar igualmente la reducción de los márgenes de intermediación. Sin embargo, esto por sí solo no garantiza que se desarrollen las instituciones e instrumentos apropiados para financiar la inversión.

Los recursos de largo plazo que requiere el financiamiento de la inversión no pueden ser sustituidos por créditos de corto plazo sin generar efectos indeseables. Dado que las decisiones correspondientes son de largo plazo, tal sustitución genera riesgos asociados a los desfases temporales entre el flujo de ingresos y las obligaciones crediticias, lo que vuelve a los empresarios muy vulnerables ante cambios en las tasas de interés o reducciones de la disponibilidad de crédito que impidan la rotación de las deudas de corto plazo. Se generan, así, riesgos tanto de liquidez como de insolvencia¹⁴. Este hecho puede reducir la demanda de fondos por parte de los inversionistas y también la disposición de los intermediarios financieros para facilitarles los recursos, dados los elevados riesgos que ellos a su vez enfrentan, a causa de la estructura de corto plazo de sus pasivos. En este contexto, la inexistencia o el carácter de incompletos de los instrumentos financieros conduce a un racionamiento del crédito, que restringe la inversión productiva, a una mayor vulnerabilidad financiera de las economías o a ambas situaciones a la vez.

En los países desarrollados, los instrumentos e instituciones adecuados para evitar estos descalces de los plazos fueron estableciéndose en el curso de una larga experiencia histórica, con el activo apoyo de políticas o regulaciones gubernamentales (Zysman, 1983; Studart, 1995 y 1996). Los dos esquemas institucionales clásicos son el sistema de banca universal, de origen alemán, y el sistema financiero de origen anglosajón, que combina el crédito bancario con un activo mercado de valores. En el primer caso, los bancos manejan internamente los desfases en la madurez de sus activos y pasivos, es decir, emiten bonos a diferentes plazos para financiar activos con distintos términos de madurez. Este sistema exige una regulación muy activa para

14. Un modelo reciente en que se analiza este tipo de problemas, aunque con respecto al financiamiento internacional, se presenta en Rodrik y Velasco (1999).

evitar asimetrías temporales y refleja una preferencia de los ahorradores por títulos de renta fija. En el segundo caso, los descortes son atenuados por la existencia de un gran número de instituciones y mercados financieros especializados en bonos y otros activos financieros con diferentes plazos y riesgos. La tendencia reciente muestra un cierto grado de convergencia entre estos dos modelos históricos. En cualquier caso, es necesario resaltar que los esquemas institucionales específicos difieren significativamente entre países y que no existe, así, un modelo único que constituya el mecanismo más eficiente para resolver los problemas del financiamiento de la inversión. En general, puede decirse que la estructura financiera es eficiente desde el punto de vista del desarrollo cuando se dispone de mecanismos que proporcionen financiamiento para la producción y la inversión a plazos consistentes con las diversas demandas que presenta una economía en crecimiento y costos igualmente congruentes con la rentabilidad y los riesgos correspondientes.

En la mayoría de los países en desarrollo, la creación de mecanismos de financiamiento de largo plazo estuvo asociada históricamente a la instauración de instituciones públicas y de distintas formas de canalización forzosa de recursos hacia dicho financiamiento, apoyadas generalmente con recursos fiscales y cuasifiscales (incluida abiertamente la emisión). El desarrollo del mercado de valores fue mucho más fragmentario e incompleto que el de estos instrumentos de crédito. En el último cuarto del siglo XX, gran parte de estos mecanismos fue desmantelada o redujo considerablemente su alcance, como un reflejo no sólo del predominio de visiones que exaltaban las virtudes de la liberalización financiera, sino también de la escasez de recursos fiscales para financiar la inversión de largo plazo, la inconveniencia de los mecanismos cuasifiscales utilizados en el pasado y las deficiencias en materia de economía política mostradas en algunos casos por estos mecanismos, que en no pocas ocasiones llevaron a asignar recursos sin una clara racionalidad económica.

Desafortunadamente, la desaparición o pérdida de importancia relativa de estos instrumentos no fueron acompañadas de iniciativas privadas que llenaran el vacío correspondiente. La excepción más importante la constituyeron los mercados externos de capitales durante los períodos de euforia financiera, cuyas deficiencias ya se han analizado. Algunos esfuerzos internos han tenido impactos hasta ahora reducidos, según se verá a continuación. Por este motivo, para garantizar adecuados niveles de inversión sin generar fragilidad macroeconómica, es necesario desarrollar nuevas instituciones e instrumentos que aseguren una adecuada oferta de recursos financieros de largo plazo y que permitan, en algunos casos, complementar algunos avances que han venido experimentando los mercados financieros en un marco de mayor libertad. Este constituye, por lo tanto, uno de los grandes retos del desarrollo regional en los próximos años.

La evolución más importante en este frente ha sido, sin duda, la creación de un cúmulo importante de fondos de pensiones, asociada a la reforma de los sistemas

tradicionales de seguridad social. Su desarrollo genera, a su vez, un crecimiento del mercado de rentas vitalicias y, consiguientemente, de las compañías de seguros. No en vano éstos han sido los intermediarios financieros que más han crecido durante la década pasada. Por la naturaleza de sus compromisos ambos tipos de instituciones son potenciales demandantes de instrumentos de ahorro financiero de largo plazo, siempre que éstos ofrezcan seguridades apropiadas de rentabilidad, liquidez, riesgo y resguardo ante la inflación.

La liquidez de un instrumento se relaciona directamente con la amplitud de su mercado, es decir, con la presencia de múltiples agentes capaces de absorber las fluctuaciones de la oferta y demanda de títulos sin variaciones excesivas en sus precios y, por lo tanto, capaces de estabilizar los mercados. Ello subraya la importancia de apoyar el desarrollo de mercados secundarios de deuda y de los “creadores de mercado” (bancos de inversión u otros intermediarios autorizados para actuar como tales), que cumplen el papel estabilizador mencionado. Por sus características con respecto a cuantía, uniformidad y menor riesgo, los títulos de deuda pública interna tienden a cumplir la función de líderes del mercado y de referentes para otros papeles. El alargamiento de los plazos de dichos títulos puede servir, por lo tanto, para extender el horizonte temporal del conjunto del mercado. En la medida en que cuentan con garantías reales y permiten una mayor homogeneidad de los papeles que se transan, la titularización de paquetes de deudas hipotecarias puede contribuir también al desarrollo del mercado, especialmente de títulos a mayor plazo, siempre y cuando se cuente, nuevamente, con instituciones que ejerzan en forma eficiente la función de titularización y creación de mercado.

Uno de los aspectos más complejos del financiamiento de la inversión es el manejo de los riesgos. Por la naturaleza de sus compromisos previsionales, los fondos de pensiones y compañías de seguros se exponen en grado muy limitado a tales riesgos, y la regulación correspondiente tiende a acentuar dicho sesgo (véase el capítulo 4 del tomo II). En consecuencia, las funciones de evaluación, control y absorción de riesgo deben recaer en otros agentes. Esto destaca la importancia de introducir instrumentos y agentes adicionales, tales como los fondos de capital de riesgo, de inversión y de garantía, y los seguros de crédito. El desarrollo de todos ellos ha sido, hasta ahora, limitado. En un contexto de alta volatilidad financiera externa y de inadecuada regulación interna, los fondos internacionales de inversión han sido, además, una fuente de inestabilidad. El desarrollo de mercados de derivados ofrece también oportunidades para un manejo de riesgos más eficiente, pero, como lo indica la experiencia internacional reciente, deben ser objeto de una regulación especializada para evitar que se transformen en una fuente adicional de volatilidad de los mercados.

En economías que registran grados de inflación superiores a los internacionales, todos los instrumentos financieros de largo plazo deben contar con mecanismos que permitan resguardar su valor ante la inflación. En la experiencia regional, las dos

principales modalidades para lograrlo han sido la indización y la expresión de los títulos financieros en alguna moneda extranjera. En el primer caso, es necesario asegurar que la unidad de cuenta utilizada no sea objeto de manipulación. La segunda solución es claramente subóptima, ya que genera grandes riesgos financieros nacionales asociados a la variación del tipo de cambio y pérdida adicional de autonomía monetaria. Su uso debe ser, por lo tanto, restringido. Una tercera alternativa, la emisión de títulos con tasa variable, ha sido menos empleada y sus posibilidades son, en cualquier caso, 'limitadas más allá de plazos relativamente cortos. Por este motivo, la indización tradicional sigue ofreciendo la mejor opción, aunque no está ciertamente exenta de costos¹⁵.

La experiencia reciente de la región indica que la introducción de agentes de ahorro institucional, como los fondos de pensiones, no ha aumentado a un ritmo adecuado la disponibilidad de instrumentos financieros de largo plazo, ni ha ido acompañada del desarrollo de otras instituciones y segmentos del mercado de capitales. En estas circunstancias, la posibilidad de incrementar la canalización de recursos financieros hacia la inversión real se ha visto hasta ahora frustrada. Como se ha señalado, el Estado cumple naturalmente una función esencial como regulador, así como promotor de nuevos agentes e instrumentos. Sin embargo, también puede desempeñar un papel como banca de segunda línea, e incluso como agente crediticio directo o inversionista (parcial o total) en aquellos intermediarios capaces de profundizar el mercado. De hecho, en muchos países siguen existiendo agentes públicos, especialmente bancos de desarrollo, que ofrecen servicios financieros y que continúan cumpliendo un papel como instrumentos para "completar mercados", es decir, para llenar los vacíos que deja el sector privado, incluida la provisión de servicios a pequeños agentes, el desarrollo de títulos y mecanismos de inversión de largo plazo, la "creación" de mercados secundarios y de fondos de capital de riesgo y de garantías, para lo cual en muchos casos actúan en asociación con entidades privadas o a través de ellas. Tal solución exige, sin embargo, el diseño de reglas que garanticen el profesionalismo de sus actividades, especialmente la adopción de instrumentos modernos de análisis y control de riesgos; también se debe evitar la interferencia política y, en particular, la tentación de convertir las instituciones financieras del sector público en un mecanismo de canalización de subsidios no presupuestados, práctica que condujo a su crisis en el pasado.

Debe anotarse, finalmente, que la naturaleza del desarrollo financiero y, sobre todo, del mercado de valores, está limitada por una característica estructural: el predominio en muchos países de la región de empresas esencialmente familiares, problema que como es obvio se vuelve mayor en las economías más pequeñas. Este es un

15. El problema principal, de acuerdo con la experiencia latinoamericana, es la extensión de la indización a contratos diferentes de los financieros, lo que genera fuertes riesgos de desestabilización macroeconómica ante impactos adversos sobre el nivel de precios.

factor que debe tomarse en cuenta al diseñar las normas regulatorias y de promoción del mercado.

En síntesis, la reorientación de los recursos financieros hacia el largo plazo supone establecer un razonable grado de estabilidad de los principales precios macroeconómicos (tasa de interés, tipo de cambio e inflación), así como crear regulaciones e instituciones apropiadas, e instrumentos rentables, líquidos y de riesgo razonable, que cuenten con una adecuada protección contra la inflación. Ninguna de estas características surge espontáneamente por la acción del mercado, sino como producto deliberado de la política pública en esta área. Fuera de su función reguladora y promotora, en ciertos casos el Estado puede desempeñar un papel pionero, induciendo avances a los cuales se incorporen posteriormente los agentes privados.

3. LA DINÁMICA DE LAS ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS

Según estudios recientes de la CEPAL, el desempeño relativo de las economías latinoamericanas en términos de crecimiento económico ha estado asociado tanto a fenómenos de carácter macroeconómico, como a las dinámicas vinculadas a la evolución de las estructuras productivas y de las instituciones en las cuales se enmarcan (Katz, 2000a; Mogueillansky y Bielschowsky, 2000; Stallings y Peres, 2000).

La dinámica de las estructuras productivas puede visualizarse en torno de la interacción entre dos fuerzas básicas: i) las innovaciones, entendidas en un sentido amplio como un conjunto de actividades nuevas que tienden a dinamizar los sectores productivos, y ii) las complementariedades entre empresas y sectores productivos asociadas a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios, su grado de especialización, los canales de comercialización establecidos, y las instituciones que regulan su conducta y sirven como canal de información y coordinación entre los agentes. La existencia de estas complementariedades determina, por la vía de las externalidades que genera la interacción entre los distintos agentes económicos (Stewart y Ghani, 1992), la competitividad sistémica de los sectores productivos –o su ausencia (Fajnzylber, 1990; CEPAL, 1990).

No existe quizás mejor definición de las innovaciones que la ofrecida por Schumpeter (1961, cap. II) hace casi un siglo: i) la introducción de nuevos bienes y servicios o de nuevas calidades de ellos; ii) la aparición de nuevos métodos productivos o de nuevos sistemas de comercialización; iii) la apertura de nuevos mercados; iv) la conquista de nuevas fuentes de materias primas; y v) el establecimiento de nuevas estructuras de mercado en un sector, por ejemplo como resultado de la creación de mayor poder de mercado por parte de algunas empresas o la ruptura de posiciones dominantes. Estas innovaciones pueden darse en empresas ya establecidas –de hecho, en un mundo en constante cambio, las empresas que no innovan tenderán a desaparecer– pero generalmente también en empresas nuevas. De esta manera, comprenden tanto “crea-

ción” de empresas, actividades productivas y sectores, como “destrucción” de otros ya establecidos.

El gran incentivo para la innovación, vista en este sentido amplio, son las utilidades extraordinarias de que se apropia el innovador, estímulo necesario para que supere la incertidumbre que caracteriza sus decisiones. Los precios a los que vende sus productos están, además, afectados por los costos de creación y desarrollo de los nuevos conocimientos y por la ausencia de las complementariedades características de los sectores ya desarrollados, es decir, de una red de oferentes de insumos y de canales de comercialización establecidos. En todos estos sectores, la “maduración” de las innovaciones da lugar a importantes economías de escala dinámicas. En efecto, el conocimiento técnico está sujeto a un proceso de aprendizaje y maduración, asociado a la propia experiencia productiva. Algo similar ocurre con la información que se crea a medida que se desarrollan los mercados: al productor, el conocimiento de los mercados le permite modificar sus productos y canales de comercialización, en tanto que los compradores adquieren conocimiento de los oferentes; a través de este proceso se produce una reducción acumulativa de los costos de transacción, que está sujeta igualmente a economías de escala dinámicas. El desarrollo institucional –de las propias empresas innovadoras y de las instituciones privadas y públicas que lo respaldan– se caracteriza por procesos similares, todos los cuales siguen, así, una senda evolutiva. El conocimiento técnico y la información comercial pueden, además, ser imitadas. Este hecho tiende a erosionar las ganancias extraordinarias de los innovadores, pero permite a la vez desarrollar las complementariedades que hacen posible que la actividad correspondiente alcance progresivos grados de madurez.

La introducción de nuevos productos en el caso de los países en desarrollo asume, generalmente, la forma de desarrollo de actividades ya establecidas en países industrializados, sea en función de mercados externos o internos. Además, la adopción de nuevos métodos de producción no comprende normalmente la creación de nueva tecnología, pero sí procesos muy activos de aprendizaje, adaptación de tecnología y rediseño de productos, que pueden dar lugar a múltiples innovaciones localizadas y, ciertamente, a la construcción de capital humano y organizativo gracias a la experiencia productiva acumulada.

La globalización ha generado, sin duda, cambios significativos en la naturaleza de las complementariedades, por la vía de la desintegración de las denominadas “cadenas de valor”, ya que los procesos productivos que previamente se llevaban a cabo en un mismo sitio se realizan ahora en localidades muy diversas. Con la mejoría de los sistemas de información y comunicación, estos cambios han reducido la importancia relativa de algunos factores, como la localización de las empresas cerca de los oferentes de insumos, pero es posible que hayan aumentado la de otros, especialmente el acceso a ciertos servicios, incluidos los financieros y de infraestructura. Sin embargo, el hecho de que la tendencia a la especialización, lejos de reducirse, haya aumentado, es

una señal de que no ha desaparecido el papel de las complementariedades y de los fenómenos asociados de aglomeración espacial de ciertas actividades en determinados sitios.

El énfasis en los procesos de “creación” y “destrucción” de empresas, actividades productivas y sectores, y las innovaciones y complementariedades que los determinan, tiene una ventaja tanto analítica como práctica, en la medida en que sirve de guía para el diseño de políticas públicas. Este análisis supone que no hay una tendencia espontánea al pleno empleo de los recursos productivos. La heterogeneidad estructural que caracteriza a los países en desarrollo —es decir, la presencia de estructuras productivas en las que coexisten productores pertenecientes a muy diferentes estadios de organización productiva y tecnológica, y que cuentan con grados muy diversos de acceso a la información y a los mercados de factores— hace que exista siempre una masa considerable de subempleo o informalidad. Como se ha señalado, la inversión y el ahorro interno tienen, además, elementos importantes de endogeneidad. Por otra parte, dado el rezago productivo, tecnológico e institucional que caracteriza a los países en desarrollo, siempre es posible inducir proactivamente procesos más rápidos de aprendizaje tecnológico y desarrollo institucional. En estas condiciones, el predominio de las fuerzas “creativas” sobre las “destructivas” genera círculos virtuosos de rápido crecimiento que, a nivel global, se expresan en la absorción de una gama creciente de trabajadores en actividades dinámicas, la existencia de importantes oportunidades de inversión, la creación inducida de ahorro, y procesos de aprendizaje tecnológico y desarrollo institucional acelerados. A su vez, el predominio de las fuerzas “destructivas” genera lo contrario, es decir un círculo vicioso que conduce al aumento de la heterogeneidad estructural a medida que los excedentes de mano de obra se absorben en actividades de baja productividad; la reducción de los incentivos para invertir; la destrucción de capacidad de ahorro; la pérdida de experiencia productiva, que genera rezagos tecnológicos acumulativos, y el debilitamiento de las instituciones.

A nivel agregado, estos procesos dan lugar a cambios en la productividad —laboral o total de los factores—, que son el resultado tanto de las reducciones o aumentos del grado de heterogeneidad estructural de las economías, como del comportamiento de dicha variable a nivel microeconómico, pero es muy probable que los primeros sean los dominantes. De esta manera, el hecho de que algunos agentes económicos estén alcanzando la frontera tecnológica, como resultado de los incentivos que genera un ambiente competitivo o de los propios esfuerzos de aprendizaje, no garantiza que la productividad a nivel agregado avance en igual sentido, ya que es posible que el mismo proceso genere aumentos del desempleo o subempleo de recursos productivos —es decir, de la heterogeneidad estructural— que afecten negativamente la productividad agregada de la economía. Esto indica, en una visión más amplia, que la evolución de las variables agregadas que se captan en los análisis macroeconómicos puede ser más bien el efecto de las dinámicas estructurales que su factor determinante; en otras

palabras, el rápido crecimiento y los altos niveles de inversión y ahorro que lo acompañan no son los que determinan la velocidad del cambio estructural y las dinámicas evolutivas favorables de desarrollo tecnológico e institucional, sino lo contrario. Más en general, existe una interacción entre ambos procesos que no puede ignorarse.

El origen de las innovaciones puede ser interno o externo. En las últimas décadas ha habido fuerzas externas, tanto positivas como negativas, que han generado creación y también destrucción de actividades productivas. La revolución tecnológica asociada a la informática y las comunicaciones, la desintegración de las cadenas productivas que esto ha inducido en los países industrializados y que incentiva la exportación de actividades de ensamble hacia países en desarrollo, así como la creciente demanda turística internacional, corresponden a las primeras, en tanto que la debilidad de muchos mercados de materias primas pertenece a las segundas. Tanto o más decisivos han sido, sin embargo, aquellos cambios asociados a los procesos de reforma estructural.

Estos procesos han generado efectos complejos. Por la parte positiva, han inducido diversas “innovaciones”, vinculadas a las exigencias de competitividad que han debido enfrentar las empresas, el abaratamiento de los equipos y los insumos como resultado de la reducción de los aranceles, el nuevo incentivo de conquistar mercados externos, la apertura de fuentes de materias primas, especialmente en el sector minero, y el establecimiento de nuevas estructuras de mercado en los sectores privatizados, acompañado muchas veces de ganancias extraordinarias a causa de los bajos precios de dichos activos (es decir, de “subsidios patrimoniales” no despreciables), y de esquemas regulatorios inadecuados. Al mismo tiempo, las economías enfrentaron fuerzas destructivas considerables, relacionadas con la retracción de ramas adversamente afectadas por la competencia de las importaciones, la menor disponibilidad de fondos internos (utilidades retenidas y fondos de depreciación) por parte de las empresas productoras de bienes y servicios comercializables internacionalmente, debido a la reducción de la protección y a los procesos de revaluación, y la pérdida de capacidades tecnológicas acumuladas en la fase anterior, que incluyó el abierto desmantelamiento de laboratorios (los de las empresas públicas privatizadas) y centros de desarrollo tecnológico. Estas situaciones fueron reforzadas por la inestabilidad macroeconómica predominante durante las dos últimas décadas.

A ello se agregó el debilitamiento de muchas instituciones de apoyo al desarrollo productivo, públicas y privadas, heredadas de la etapa anterior, que además vino a sumarse al deterioro experimentado durante la “década perdida”. El rechazo de las intervenciones públicas en el terreno productivo determinó que el esfuerzo por establecer nuevas instituciones que las reemplazaran fuera muy bajo. Sin embargo, la creación de redes para promover las exportaciones en el exterior así como de zonas francas, un más activo fomento del turismo, la mejora de los mecanismos de regulación del sector minero, el interés de algunos gobiernos en estimular el desarrollo de

“complejos” o “conglomerados” (*clusters*) productivos, especialmente a nivel local, son algunos de los cimientos que se han fundado y sobre los cuales se puede construir hacia el futuro.

El efecto neto fue propio de cada contexto (*context-specific*), como lo prueba la heterogeneidad de experiencias en materia de crecimiento económico. En promedio, sin embargo, los incentivos para aumentar la eficiencia microeconómica que generaron los procesos de apertura y privatización no se tradujeron en un ascenso generalizado de los ritmos de crecimiento económico, como se supuso que ocurriría, sino en un incremento considerable del grado de heterogeneidad estructural de las economías. Hoy en día la región tiene, sin duda, más empresas de “clase mundial”, incluida una mayor presencia de empresas multinacionales, pero también más desempleo abierto y subempleo, además de pérdidas de capacidades empresariales heredadas de la fase anterior de desarrollo y de capacidad institucional para transferir y adaptar tecnología. Los choques “destructivos” tuvieron, así, un papel no despreciable en un contexto en el cual el supuesto de pleno empleo de los recursos no se cumplió: muchos recursos laborales, empresariales, tecnológicos e institucionales fueron subutilizados, abiertamente desempleados o, incluso, destruidos.

La tendencia a menospreciar el papel de las políticas en apoyo de la producción no fue, por lo tanto, “neutral” en términos de desarrollo productivo, de crecimiento económico, ni tampoco de encadenamientos sociales. Esto concuerda, por lo demás, con la copiosa literatura en que se sostiene que no hay una relación estricta entre “neutralidad de incentivos” y ritmo de cambio tecnológico¹⁶. Así, el análisis precedente destaca la importancia de rescatar las estrategias y políticas de desarrollo productivo como un elemento esencial para avanzar hacia economías dinámicas. Desde una óptica de cambio estructural, el objetivo fundamental de las estrategias es facilitar la potenciación dinámica de las actividades productivas, mediante el fomento de acciones innovadoras, el desarrollo de las complementariedades necesarias para que maduren, incluido el de las instituciones que les sirven de sustento y, como contrapartida, la reestructuración ordenada de las actividades que tienden a ser desplazadas, para facilitar la transferencia de recursos hacia nuevos sectores. Desde el punto de vista de la literatura económica, el objetivo es reducir las incertidumbres que caracterizan a los sectores innovadores mediante la emisión de señales claras que orienten a los inversionistas, ayudar a superar los “problemas de coordinación” implícitos en la generación de las actividades complementarias, e impulsar los procesos evolutivos propios del aprendizaje tecnológico y el desarrollo institucional.

El entorno macroeconómico cumplió también un papel importante en la determinación del peso relativo de los procesos creadores y destructores que tuvieron lugar a

16. Véanse, por ejemplo, los trabajos recogidos en Helleiner (1992), Roberts y Tybout (1996) y Rodríguez y Rodrik (1999).

nivel productivo. Sin duda, la erradicación de las hiperinflaciones fue un factor favorable, así como la mejoría de los balances fiscales. Sin embargo, otros rasgos del manejo macroeconómico han tendido a acentuar los efectos destructivos y a debilitar algunos de los creativos. El fuerte comportamiento procíclico de la demanda agregada, de los flujos externos de capitales y de los precios macroeconómicos –como los tipos de cambio y las tasas de interés–, generaron tensiones que incidieron en la subsistencia de muchas empresas, sobre todo pequeñas y medianas y, en particular, las productoras de bienes y servicios comercializables internacionalmente, que perdieron al mismo tiempo protección efectiva (CEPAL, 1998b). El corte abrupto de subsidios, a raíz de las reformas fiscales y crediticias, y las drásticas reformas comerciales, también contribuyeron al cierre de actividades que, en un marco de mayor gradualidad, habrían gozado de mejores oportunidades para su reconversión; así, de hecho, hubo sobredestrucción. La debilidad de los segmentos de largo plazo del mercado de capitales y las revaluaciones cambiarias registradas en muchos países entre 1991 y 1994 y, posteriormente, durante el bienio 1996-1997 debilitaron, a su vez, los impulsos positivos.

A lo largo del último medio siglo, las experiencias de rápido crecimiento en el mundo en desarrollo han estado enmarcadas en estrategias de cambio estructural que, combinadas con entornos macroeconómicos y financieros funcionales para el desarrollo, indujeron procesos dinámicos de acumulación de capital (Rodrik, 1999)¹⁷. Las rápidas trayectorias ascendentes de las economías asiáticas demuestran claramente esta idea. El vigoroso crecimiento en América Latina durante la etapa de industrialización impulsada por el Estado también fue producto de una estrategia de cambio estructural, basada en algunos casos en la profundización de la sustitución de importaciones y, mucho más, en modelos “mixtos”, que combinaban la sustitución de importaciones con el fomento de las exportaciones (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000, cap. 1). A diferencia de los países asiáticos, en la región estos procesos no contaron siempre con el grado adecuado de estabilidad macroeconómica, en particular a partir de la avalancha de recursos externos de los años setenta. La experiencia chilena de rápido incremento de la capacidad productiva en los años noventa puede interpretarse también en términos de una estrategia de cambio estructural –y, por lo demás, desde esta óptica muestra algunos síntomas de agotamiento, de acuerdo con un análisis reciente (Moguillansky, 1999). Esto acusa la necesidad de políticas activas, que permanentemente se vayan adaptando a una realidad económica en evolución.

En la etapa actual de desarrollo, es necesario, por lo tanto, poner en práctica estrategias de cambio estructural que sirvan de marco para un avance productivo dinámico. Como es obvio, dichas estrategias y las políticas que se adopten en ese marco

17. Este autor se refiere a ellas como “estrategias de acumulación de capital”.

deben ser consistentes con el nuevo contexto externo e interno. En este sentido, cabe señalar cinco consideraciones básicas. En primer lugar, el énfasis debe recaer fundamentalmente en la articulación de las economías de la región con la economía mundial, incluyendo el desarrollo de cadenas y complejos productivos subregionales y regionales en el marco de los procesos de integración, y la generación de actividades complementarias con las exportadoras, que permitan ampliar el valor agregado de las exportaciones de bienes y servicios y su capacidad para arrastrar otras actividades productivas. En segundo término, debe existir un adecuado balance entre la iniciativa individual de los agentes, que es decisiva para poner en marcha un proceso dinámico de innovaciones, y el establecimiento de sistemas de coordinación e incentivos públicos. Los incentivos que se otorguen deben ser acordes, como es obvio, con las reglas internacionales, en especial aquéllas emanadas de la Organización Mundial del Comercio. No obstante, aunque en esta materia la prioridad debe otorgarse a la utilización de los márgenes de acción que determinan los acuerdos existentes, sería deseable que estos espacios se ampliaran para las autoridades de los países en desarrollo, ya que quedaron demasiado restringidos tras la Ronda Uruguay, en particular para permitirles aplicar políticas selectivas y criterios de desempeño que favorezcan las actividades innovadoras y la creación de las complementariedades necesarias para su desarrollo. En tercer término, todo incentivo debe otorgarse en función del desempeño, para así generar “mecanismos de control recíproco” (Amsden, 2000). En cuarto lugar, las políticas públicas no deben entenderse necesariamente como estatales. Por el contrario, es deseable abrir un amplio abanico de combinaciones público-privadas, que cada país debe descubrir a lo largo de su propio sendero evolutivo. Por último, dichas políticas deben contar con un entorno macroeconómico y financiero funcional para la reestructuración de la capacidad existente y la inversión productiva.

4. REFORMAS, DINÁMICA ESTRUCTURAL E INVERSIÓN

El comportamiento de la inversión durante el proceso reciente de reformas proporciona una valiosa oportunidad para analizar la interrelación entre la inversión y la dinámica estructural, así como la de ambas variables con el entorno macroeconómico en el cual evolucionaron. En este sentido, de acuerdo con un análisis reciente de la CEPAL (Moguillansky y Bielschowsky, 2000), pese a haberse logrado avances importantes en cada experiencia nacional, no se percibe una recuperación de los ritmos de inversión que permita garantizar un crecimiento alto y sostenido, ni una orientación de estos recursos hacia sectores capaces de reforzar la competitividad sistémica, ni una adecuada endogenización del progreso técnico. Estos resultados fueron determinados por la conjunción del proceso de cambio estructural propiamente dicho con los efectos de las turbulencias y las políticas macroeconómicas que caracterizaron la década de 1990 (o, en el caso de procesos tempranos de reforma, los años ochenta). Esta

interacción entre los fenómenos estructurales y macroeconómicos que incidieron en la inversión fue igualmente notoria en los países en que la política cambiaria se utilizó como instrumento para estabilizar los precios, generando procesos de revaluación real que desalentaron la inversión en actividades productoras de rubros transables.

En este estudio se distinguen dos fases en la evolución de la inversión. La primera, que coincide con la etapa inicial de las reformas y de los procesos de estabilización macroeconómica que en muchos países las acompañaron, se caracterizó por un cuadro desfavorable a la inversión, en especial a causa del predominio de “choques destructivos” que dieron lugar a desinversiones y reacciones defensivas de ajuste por parte de los agentes, que a su vez se tradujeron en racionalización productiva y reingeniería de la gestión, pero no en esfuerzos de inversión importantes. Durante la segunda fase se recuperaron las inversiones fijas, esencialmente volcadas a la modernización de las actividades tradicionales, cuya preservación era factible en el nuevo contexto institucional. Este proceso se vio favorecido, además, por el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas. Sólo en el caso de Chile puede hablarse de una tercera fase, en la cual la inversión corresponde, en términos estrictos, a decisiones de inversionistas basadas en las señales que emite un modelo consolidado, en un contexto, además, de relativa estabilidad macroeconómica. Esta situación se dio, sin embargo, tras un largo proceso de transición, en el cual se registró incluso una abierta vuelta a una fase de racionalización, durante la crisis de la deuda.

De esta manera, las dos etapas mencionadas corresponden estrictamente a un proceso de transición durante el cual los agentes se enfrentan a profundos cambios de las reglas del juego, lo cual lleva a una paulatina adaptación a lo largo del tiempo. Si bien durante este proceso de transición, visto como un todo, surgieron nuevas actividades, en lo esencial no predominó la “creación” de una nueva estructura productiva, sino más bien la “destrucción” inicial del segmento más frágil de la base productiva preexistente, seguida de un proceso de “preservación vía renovación” de otro segmento con mayor capacidad para adaptarse al nuevo contexto macroeconómico e institucional.

La cautela inicial de los agentes tuvo su origen en la incertidumbre respecto del entorno macroeconómico y la estabilidad de las reglas del juego, así como en la gran atención prestada al comportamiento de los competidores nacionales e internacionales. De allí que el período tendiera a caracterizarse más bien por esfuerzos defensivos de racionalización productiva que por una ampliación de las inversiones fijas. Durante esta etapa, los agentes propendieron a introducir cambios en la gestión administrativa y productiva (modernización no incorporada en equipos), a desintegrar las empresas verticalmente y a buscar su especialización. En el caso de los bienes que competían con importaciones, los primeros movimientos fueron defensivos y solían incluir reducciones significativas del tamaño de las firmas, hasta el extremo de eliminarse plantas y empresas —es decir, de llegar a la desinversión— y despidos de trabajadores. En algunos casos, también comprendieron la búsqueda inicial de mecanismos que permi-

tieran reconvertir la producción con vistas a los mercados externos, por ejemplo mediante alianzas estratégicas con empresas nacionales o internacionales. En el caso de las empresas privatizadas se observaron procesos similares de racionalización, acompañados de despidos llevados a cabo por el propio sector público antes de la venta de la empresa o por los nuevos propietarios, después de la compra.

Lo que caracteriza la segunda fase es la coincidencia de dos fenómenos: una mejoría de las condiciones macroeconómicas –considerable si se compara el período 1991-1994 con los años ochenta, y mucho menor si se incluyen las turbulencias de la segunda mitad de la década– y la entrada de una importante ola de inversiones, casi todas ellas con rasgos aún no plenamente consolidados. Estos dos fenómenos han dado lugar a una recuperación de las tasas de inversión. Durante esa segunda fase, algunos países consiguieron recuperar o superar los coeficientes medios de inversión anteriores a los procesos de reforma. Sin embargo, esto no ocurrió en los tres países de mayor tamaño relativo (Argentina, Brasil y México), ni en Chile con anterioridad a su tránsito hacia una tercera fase en la década de 1990 (véase el cuadro 2.1).

Los elementos distintivos de esta segunda fase son los siguientes:

- Una intensa y generalizada modernización “incorporada” en equipos, orientada a reducir los costos y mejorar la calidad. Por el contrario, la expansión de la capacidad aún no es un rasgo característico.
- Un reposicionamiento estratégico de las empresas transnacionales en América Latina a través de una “ola inversora” para la expansión de la capacidad, motivada tanto por procesos de integración en marcha (incluido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), como por la agresiva ocupación preventiva de los mercados y las oportunidades creadas por los procesos de privatización. En el caso de los bienes transables, el reposicionamiento se ha producido especialmente en los sectores en los que esas empresas ya operaban con anterioridad y en donde, a diferencia de las empresas locales, las transnacionales han ganado mucho con la apertura comercial y financiera (debido a su red mundial de proveedores, así como su acceso a los canales de exportación y a financiamiento a bajo costo, entre otros factores). Ese reposicionamiento ha repercutido tanto en la estructura de propiedad de las empresas –participación en privatizaciones, fusiones y adquisiciones de firmas privadas nacionales– como en las inversiones fijas.
- Una gran afluencia de inversiones en minería en varios países, propiciada por cambios institucionales en el tratamiento acordado a la inversión extranjera, los regímenes de concesión en las áreas de la minería, el petróleo y los recursos forestales, y la reglamentación tributaria. Este proceso también afectó a las empresas estatales, pues la competencia con las transnacionales líderes las obligó a buscar nuevas estrategias de crecimiento, que en varios casos incluyeron asociaciones estratégicas con empresas extranjeras.

- Un fuerte caudal de inversión procedente de las empresas privatizadas, motivado en gran medida por la exigencias establecidas en los contratos de enajenación. Los casos más claros son aquellos en que la modalidad de venta de las acciones de las empresas ha sido el sistema de capitalización (Bolivia), o cuando los compromisos de inversión, expansión y modernización fueron incorporados explícitamente en dichos contratos (Perú, entre otros). En algunos países se han creado incentivos especiales para atraer a los inversionistas (en Colombia y México el sector público se comprometió a comprar energía a las nuevas empresas generadoras).
- Un auge excepcional de la inversión en las telecomunicaciones, derivado de la pugna entre los operadores transnacionales por el mercado mundial, la gran demanda reprimida de servicios de telefonía fija, el acelerado proceso de desarrollo tecnológico del sector y el marcado rezago tecnológico previo, los compromisos asumidos durante el proceso de privatización y las regulaciones tarifarias que han permitido rentabilidades elevadas.
- En el caso especial de México y de algunos países de América Central y el Caribe, se aprecia también una ola de inversión ligada a las exportaciones, en especial a la integración con el mercado estadounidense.

Este proceso se ha caracterizado por fuertes cambios en la composición sectorial de la inversión y por la muy heterogénea capacidad de adaptación de los distintos agentes. En términos sectoriales, en la década de 1990, el caso más generalizado de dinamismo de la inversión se dio en el sector de las telecomunicaciones. Los sectores eléctrico, minero y petrolero han exhibido también un fuerte dinamismo en varios países. En todos estos casos, la competencia por atraer inversión extranjera y la poderosa capacidad negociadora de las empresas transnacionales pueden haber favorecido la inversión, como resultado de condiciones que permitieron a los inversionistas obtener ganancias extraordinarias. Por el contrario, la práctica más común en el sector industrial —con la excepción de Chile, que ha entrado a una tercera fase del proceso— ha sido la inversión defensiva. El coeficiente de inversión en la industria ha resultado inferior al promedio de las décadas de 1970 y 1980, y ha tendido a concentrarse en ramas altamente competitivas. Este sector se ha caracterizado, además, por un importante grado de desintegración de las cadenas productivas y de deterioro de la balanza comercial, aun en los rubros más dinámicos en cuanto a inversión. Este aspecto es relevante, ya que si bien un creciente porcentaje de las nuevas inversiones se destina a la producción para exportación, la estructura productiva (y sobre todo el régimen de ensamble, que tiende a ser su rasgo distintivo en algunos países), obliga a importar una mayor proporción de insumos y, de esta manera, afecta a las inversiones de empresas complementarias.

Los agentes líderes en el proceso han sido las empresas transnacionales y los conglomerados nacionales, pero las primeras muestran una clara tendencia a adquirir

las empresas nacionales con mayores proyecciones internas e internacionales. Esto no sólo se observa en la industria, sino también en otros sectores productivos y de servicios públicos, en los que las empresas estatales fueron privatizadas. La pequeña y la mediana empresa son los agentes más débiles en el proceso de inversión.

Cuadro 2.1
AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): FASES DE LA INVERSIÓN Y COEFICIENTES
DE INVERSIÓN CON RESPECTO AL PIB
(En porcentajes)

Países	Pre-reforma	Primera fase: racionalización	Segunda fase: modernización	Modelo consolidado	
Argentina	23.4	1990	12.7	1991-1998	20.5
Bolivia	16.9	1986-1989	13.4	1990-1998	17.9
Brasil	23.3	1990-1993	14.5	1995-1998	16.8
Chile ^a	21.4	1974-1976	14.6	1977-1981	16.7
		1982-1985	14.2	1986-1989	18.3
				1990-1998	25.1
Colombia	16.1	1990-1991	13.5	1992-1998	17.8
Costa Rica	21.7	1986-1991	20.5	1992-1998	23.2
México	21.8	1986-1990	17.0	1991-1998 ^b	19.7
Perú	21.8	1990-1992	17.7	1993-1998	23.3

Fuente: Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, "La inversión en un proceso de cambio estructural: América Latina en los noventa", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/The Brookings Institution, inédito, 2000. Coeficientes calculados en moneda constante de cada país.

^a El período pre-reforma en Chile corresponde a la década de 1960.

^b No incluye 1995.

Al final de la etapa de transición, al que se llegará gradualmente durante los primeros años del nuevo siglo, los factores transitorios, tanto favorables como desfavorables, que han venido afectando a la inversión, tenderán a diluirse y después a desaparecer. El ingreso a etapas maduras de economías abiertas significa que la inversión pasará a regirse por factores permanentes (crecimiento y estabilidad macroeconómica, precios relativos, progreso técnico y estrategias empresariales, entre otros). Aunque sobre esta materia no puede haber, como es obvio, diagnósticos definitivos, existe una serie de argumentos que apoyarían la tesis de que la actual configuración macro, meso y microeconómica emergente podría ser menos favorable a altas tasas de inversión que en el pasado, ya que afecta a la ecuación rentabilidad/incertidumbre que determina la inversión. A continuación se examinan brevemente estos factores.

En primer lugar, las incertidumbres macroeconómicas han tendido a aumentar. Las crisis ocurridas en México y en Asia han puesto sobre el tapete la mayor frecuencia cíclica de turbulencias financieras de magnitud considerable. Las medidas nacionales para enfrentar la volatilidad financiera son, por ello, esenciales para asegurar la

estabilidad del crecimiento, pero en cualquier caso su efectividad será limitada en ausencia de acciones multilaterales efectivas, que impriman gobernabilidad global a los flujos financieros (Naciones Unidas, 1999a). Según se ha indicado, la volatilidad macroeconómica introduce una marcada inestabilidad en los precios relativos clave, particularmente la tasa de interés y el tipo de cambio reales, variables determinantes para las decisiones de inversión. Por otra parte, la tendencia deficitaria de los saldos comerciales asociadas al tipo de especialización productiva genera dudas razonables sobre la capacidad para acelerar significativamente el crecimiento económico con respecto a los modestos registros alcanzados por la mayoría de los países durante la década de 1990. Estos factores afectarán las expectativas de los inversionistas en los próximos años.

En segundo lugar, la mayor competencia que caracteriza a las economías abiertas ha incrementado la incertidumbre microeconómica de las empresas. La apertura transmite al escenario nacional y local las inseguridades propias del contexto internacional –los impactos del cambio tecnológico, la variación internacional de los precios relativos, el nivel de actividad y los tipos de cambio en los mercados de exportación o en países productores de bienes competitivos–, que se agregan a los factores microeconómicos tradicionales de naturaleza nacional. Ello ayuda a explicar la actual concentración de las inversiones en pocos sectores y en pocos agentes capaces de enfrentar en mejor forma tales incertidumbres, particularmente las empresas transnacionales.

Una tercera razón es que las privatizaciones introducen un entorno institucional en que predominan una mayor aversión al riesgo y más altas exigencias de rentabilidad, comparado con el patrón previo de inversión de las empresas públicas. En este último caso, y tratándose de elevadas inversiones en infraestructura o servicios públicos, en el pasado los requerimientos de rentabilidad se examinaban en conjunto con los criterios de cobertura e impacto social de las inversiones, en tanto que la percepción del riesgo se veía restringida por el recurso a fondos del erario público. Sin que tales prácticas hayan sido necesariamente eficientes, lo concreto es que, comparativamente, el nuevo contexto institucional estimula menos la inversión en estos sectores.

Estas consideraciones resaltan la importancia de adoptar medidas mucho más agresivas para fomentar la inversión, que compensen los mayores riesgos e incertidumbres que genera el nuevo contexto institucional. Estas medidas incluyen aquellas orientadas a reducir los impactos sobre la volatilidad financiera, analizadas en el capítulo anterior, así como aquellas dirigidas propiamente al fomento de la inversión, en especial estrategias activas de cambio estructural y de mejoramiento de los mecanismos para financiar la inversión, a los que se ha dedicado este capítulo. En el siguiente se exploran las políticas mesoeconómicas complementarias.



Capítulo 3

POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

1. “HECHOS ESTILIZADOS” DEL ESCENARIO PRODUCTIVO Y LA AGENDA DE POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Las reformas económicas, los programas de estabilización macroeconómica, los patrones de manejo macroeconómico que han surgido a partir de ellos y los cambios radicales que se produjeron en el contexto externo generaron fuertes alteraciones en el entorno y el régimen de incentivos que enfrentan las empresas productivas de la región. Han entrado en escena nuevos actores nacionales y extranjeros y un nuevo conjunto de instituciones y hábitos de comportamiento ha ido modificando la estructura económica y el debate sobre las políticas de desarrollo. En este marco, parte del aparato productivo preexistente no ha logrado sobrevivir: una fracción por claras desventajas competitivas, otra por deficiencias en el sistema institucional de apoyo a la reconversión productiva y una tercera por inestabilidades macroeconómicas vinculadas al sesgo procíclico de algunas políticas. Este proceso puede resumirse en cuatro tendencias básicas (CEPAL, 2000a; Katz, 2000a; Stallings y Peres, 2000).

En primer término, la estructura sectorial de la producción ha experimentado una transformación significativa. Entre las actividades que han ganado terreno relativo se destacan algunos sectores de servicios (telecomunicaciones, energía, transporte y servicios financieros), algunas actividades agropecuarias y mineras altamente competitivas, las industrias procesadoras de materias primas de origen local que fabrican productos básicos industriales (celulosa y papel, hierro y acero, aceites vegetales, metales, productos petroquímicos, etc.), las ramas de ensamble o maquila –algunas de uso intensivo de mano de obra de baja calificación, como la industria de las confecciones, y otras con mayor exigencia de calificación, como la maquila electrónica– y la industria automotriz, que ha gozado de un trato preferencial en los países de mayor tamaño. Según vimos en el capítulo 1 del tomo I, hacia fines de la década se perfilaban en la región dos patrones básicos de especialización en función de los mercados externos. El primero se caracteriza por el crecimiento de las exportaciones manufactureras con altos componentes de insumos importados y se observa en México, Centroamérica y algunas economías del Caribe. En México se combina con ramas

industriales de mayor sofisticación y valor agregado nacional, como la industria automotriz, y en otros países con exportaciones agrícolas y de servicios turísticos. Tales exportaciones tienen un importante componente de mano de obra y están básicamente destinadas al mercado norteamericano, que ha operado como motor de su crecimiento a lo largo de la última década. El segundo patrón, predominante en Sudamérica, combina el predominio de productos primarios o industriales de uso intensivo de recursos naturales destinados al mercado mundial –reforzando o profundizando en este caso patrones históricos de especialización– con un comercio intrarregional mucho más diversificado y con un fuerte contenido de manufacturas. En Brasil se combina también con algunas exportaciones de uso intensivo de tecnología y en varios países con manufacturas de uso intensivo de mano de obra. Existe además un tercer patrón de especialización, que se encuentra sobre todo en Panamá y algunas economías pequeñas de la Cuenca del Caribe, caracterizado por la exportación de servicios (financieros, turísticos y de transporte).

En segundo lugar, se han ido consolidando nuevos regímenes de organización industrial. Los grandes ganadores han sido los grupos transnacionales y algunos nacionales, que han abierto nuevas instalaciones productivas y han adquirido o absorbido a otras empresas locales. En cambio, han desaparecido empresas, generalmente pequeñas y medianas, industriales y agrícolas, que no pudieron adaptarse a un nuevo régimen de incentivos económicos, más desregulado y abierto a la competencia externa, en un contexto en que la creación de empresas no ha sido igualmente dinámica. Las reformas estructurales han producido simultáneamente éxito y fracaso, ganadores y perdedores, creación y destrucción, dentro de un cuadro de transformación de la morfología de los mercados que está lejos de haber concluido.

En tercer lugar, los regímenes sectoriales y tecnológicos también han experimentado cambios notables, que han provocado el debilitamiento, total o parcial, de las cadenas productivas, así como el retroceso de las actividades de ingeniería nacional y de las labores públicas de investigación y extensión, en un escenario de intensa evolución tecnológica. Ello aceleró la obsolescencia de parte del parque productivo y del capital humano acumulado. A raíz de este proceso, en muchos países aumentaron el desempleo y el subempleo estructurales. Pese a que el problema que exhibe la región en este campo obedece en cierta medida a la imperfección de los mercados laborales, resulta equivocado suponer que esa es la única explicación del fenómeno.

En cuarto término, este proceso ha redundado en una aceleración del crecimiento económico, aunque el ritmo observado es aún inferior al que la región alcanzó en las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda. Ello ha impedido, por lo demás, que las nuevas políticas surtan los efectos esperados sobre la productividad a nivel global. Sin duda las empresas líderes de los sectores que han logrado adaptarse al nuevo contexto de política han aumentado la productividad; no obstante, la creciente heterogeneidad estructural ha tenido el efecto opuesto. Así las cosas, la región tiene hoy más

empresas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales o asociadas a grupos económicos nacionales, pero también más desempleo y subempleo estructurales, desaparición de empresas y pérdida de capacidades tecnológicas e institucionales, todo lo cual ha afectado adversamente la productividad de otra parte importante del aparato productivo.

La interpretación de estos resultados es variada, de acuerdo con el marco analítico desde el cual se miren los procesos en curso. Una visión indica que el proceso de ajuste marcha bien, y que la falta de resultados más favorables es un indicador de que se deben profundizar las reformas, abriendo y desregulando aún más la economía, liberalizando más los mercados de trabajo y de capital, dando más tiempo a que se generen las reestructuraciones deseables del aparato productivo.

Alternativamente, otro sector¹ reclama reformas, esta vez en el plano meso y microeconómico, creando mercados donde éstos no existen, corrigiendo fallas cuando éstas se presentan –por ejemplo, en los mercados de capital de largo plazo, en los de tecnología o en los de capacitación de los recursos humanos–, consolidando o estableciendo instituciones gubernamentales y privadas, y fortaleciendo el papel de la disciplina competitiva y de la regulación, cuando éstas no surgen automáticamente. Este tipo de análisis tiene una gran afinidad con el llamado de otros analistas a “reformular las reformas” (Ffrench-Davis, 1999; Ocampo, 1998b), que hace hincapié en la necesidad de combinar políticas productivas más activas con políticas macroeconómicas más orientadas al crecimiento y menos procíclicas frente a la volatilidad de los flujos de capital.

Desde una tercera perspectiva, las asimetrías de información y las externalidades no deben considerarse las causantes de las fallas de mercado, sino más bien el motor mismo del proceso de crecimiento económico y cambio estructural. Para quienes defienden esta postura, la agenda de políticas debe orientarse a inducir innovaciones y complementariedades estratégicas que aceleren el crecimiento. Los regímenes de política de desarrollo productivo ofrecen, en este enfoque, los mecanismos de coordinación económica no captados por el sistema de precios, en contextos dinámicos caracterizados por la existencia de activos específicos y la interdependencia de los agentes económicos.

Reconociendo la importancia de consolidar los logros alcanzados en materia de estabilidad de precios, inserción externa, ampliación de los espacios para la actividad privada y racionalización de los aparatos estatales, la visión que se adopta en este documento busca en estas dos últimas aproximaciones analíticas los elementos que permitan a los países de la región fortalecer los aparatos productivos y mejorar los impactos de la reestructuración productiva sobre la equidad.

1. Véase, por ejemplo, Stiglitz (1998).

Considerando tales aproximaciones, los objetivos básicos de la agenda de políticas pueden agruparse en tres grandes categorías. La primera abarca los temas relativos al resguardo de la competencia y la regulación pública de estructuras no competitivas, con el fin de corregir nuevos problemas de estructura y comportamiento que atentan contra la eficiencia microeconómica y la equidad distributiva. Algunos de ellos se examinan en otros capítulos de este informe. Así, la regulación de los servicios sociales se analiza en el tomo II, y la regulación y supervisión prudencial del sistema financiero en el capítulo 1 de este tomo. En el presente capítulo se estudian medidas más generales relacionadas con el fomento de la competencia, en algunos casos remitiendo al lector a los temas de servicios públicos, que se tratan en el capítulo 5 de este tomo.

La segunda categoría comprende aquellos casos en que es necesario corregir fallas de los mercados de factores, como el acceso a capital de largo plazo, tecnología, recursos humanos calificados y tierra. Los temas relativos al desarrollo de mercados de capitales de largo plazo ya se examinaron en el capítulo anterior. En éste se analizan aquéllos referidos al acceso de las pequeñas y medianas empresas, urbanas y rurales, a los mercados de factores. Este análisis subraya la necesidad de adoptar políticas activas para garantizar una participación dinámica de estas empresas en el desarrollo de tramas productivas competitivas.

La tercera categoría abarca las medidas tendientes a fomentar innovaciones, especialmente tecnológicas y de conquista de mercados externos, y desarrollar sinergias y complementariedades estratégicas que permitan profundizar el tejido productivo para aumentar la productividad y acelerar el crecimiento económico. Aunque algunos de los problemas obedecen a fallas convencionales de los mercados de factores, el análisis debe ir más allá, explorando, en particular, la “reingeniería” de las instituciones públicas y privadas que promueva el surgimiento de nuevas actividades económicas y formas de interactividad entre los agentes económicos.

2. PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

Las reformas económicas despertaron las expectativas de que la apertura comercial externa y la privatización de los servicios básicos, junto con beneficiar al consumidor local, operarían como un mecanismo disciplinador de la competencia, impidiendo que los productores locales —públicos o privados— explotaran sus posiciones dominantes de mercado. En muchos ámbitos las reformas estructurales han funcionado como se esperaba; sin embargo, en algunas situaciones el resultado final fue que el poder de mercado de los grandes grupos corporativos nacionales y transnacionales se consolidó.

Conviene aquí distinguir dos tipos de situaciones. En el caso de los bienes y servicios no comercializables internacionalmente, se advierte en la región que, en una vasta gama de procesos de privatización de empresas estatales, se han reemplazado monopolios públicos por monopolios u oligopolios privados, con desregulación del mer-

cado o sin ella. La urgencia fiscal y el carácter paradigmático con que muchas veces se abordó el tema de las privatizaciones restaron espacio a las inquietudes por preservar, *ex-ante*, las condiciones de competencia, llegando a primar, en algunos países, especialmente durante las etapas iniciales del proceso, la percepción de que la participación privada era incompatible con el papel regulador del Estado. La conciencia sobre la necesidad de acompañar estos programas con entes reguladores fuertes ha venido ganando terreno con posterioridad, pero en esta materia existe todavía un déficit regulatorio importante. Los complejos temas que deben encararse en esta área se examinan con detenimiento en el capítulo 5 de este tomo del presente informe.

En el caso de los bienes transables también surgen inquietudes. En efecto, los precios que ha debido afrontar el consumidor local reflejan una gama diversa de situaciones. Como se esperaba, los precios relativos de los bienes de consumo duraderos y de los bienes de capital han caído. Sin embargo, dicho efecto no ha sido generalizado. Existen sectores donde la diferenciación de productos a través de marcas, la segmentación de los mercados de una misma marca asociada a los procesos de licenciamiento de su distribución, la existencia de hábitos localistas de consumo, los altos costos de transporte y los costos fijos de comercialización implican que la “transabilidad” es imperfecta, aun en productos que son objeto de una activa comercialización internacional, y por ello puede dar lugar a comportamientos no competitivos, particularmente en mercados pequeños. La experiencia indica, además, que del funcionamiento de los mercados no surge automáticamente una adecuada protección a los consumidores frente a la mala calidad de los productos o a precios abusivos.

Este hecho resalta la importancia de complementar el desarrollo de marcos y entes regulatorios en el campo de los servicios públicos privatizados con una política de competencia (*antitrust*) activa, orientada a maximizar el bienestar de los consumidores y promover la asignación eficiente de los recursos. El impulso innovador en este campo es reciente, ya que se ha registrado principalmente durante los años noventa, incluso en aquellos países que disponían de una legislación anterior en esta materia².

Un organismo de competencia proactiva debe impedir prácticas anticompetitivas, tales como acuerdos de precios entre competidores con el fin de explotar su poder de mercado; examinar el impacto de las fusiones sobre la competencia; regular la transparencia en las ofertas públicas de acciones, defendiendo el interés de los pequeños accionistas; impedir el uso de información privilegiada en los negocios; regular conflictos de intereses; reducir barreras a la entrada en mercados relevantes, etc. Más allá de ello, debe convertirse igualmente en instrumento activo de promoción de la

2. En la actualidad, diez países de la región —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Perú y Venezuela— cuentan con legislaciones e instituciones antimonopolio (véase Tavares de Araujo y Tineo, 1999). Hay otros países cuyas leyes al respecto están en proceso de elaboración, como Bolivia, Nicaragua y República Dominicana.

competencia y defensa del consumidor, mediante la adopción de principios, legislación e instituciones destinadas a tales objetivos. El accionar regulador de este organismo debiera funcionar como un contrapeso necesario a la presencia creciente de grandes conglomerados de capital nacional y de firmas transnacionales que tienen un fuerte poder de mercado. Su creación debe acompañarse de un fortalecimiento de las instancias judiciales que participen en los procesos de competencia y defensa del consumidor. En este último caso, debe incluir, además, instrumentos ágiles para la defensa de las pequeñas causas de los consumidores.

La orientación del debate analítico sobre las normas de competencia, que se centraba en propiciar mercados perfectamente competitivos, se ha ido desplazando hasta velar por que éstos sean disputables (contestable), es decir, que las empresas que estén en un mercado determinado, aunque sumen un número muy reducido, se comporten teniendo en cuenta la competencia de posibles entrantes. La primera opción es más exigente, en tanto apunta a eliminar aquellas estructuras de mercado incompatibles con la competencia perfecta. La segunda pone énfasis en reducir barreras a la entrada, al estimar que un mercado disputable puede ser eficiente, incluso en ausencia de la competencia perfecta.

En los últimos años, la discusión acerca de la vinculación entre las autoridades de competencia y los organismos de regulación de los servicios públicos ha cobrado una importancia creciente. De hecho, estas entidades cumplen funciones complementarias destinadas a fomentar estructuras de mercado más competitivas. Un mayor vínculo permitiría desarrollar contrapesos institucionales que podrían ayudar a evitar los riesgos de que las entidades reguladoras sean dominadas por las empresas reguladas y, a su vez, que la propia entidad de competencia sea dominada. El fomento de la participación ciudadana en torno a los temas regulatorios y de competencia es también esencial para evitar estos problemas y para que las entidades correspondientes se rijan efectivamente por la defensa de intereses generales.

La presencia simultánea de entidades transnacionales en varios mercados, el necesario proceso de aprendizaje ante situaciones nuevas y los riesgos de dominación revelan la importancia de fortalecer las actividades de cooperación entre las autoridades de competencia y regulación de los distintos países de la región³. Estas últimas deben cubrir aspectos que van desde la asistencia técnica por parte de las entidades con mayor experiencia hasta la colaboración frente a la creciente ocurrencia de casos

3. De hecho, en un número creciente de negociaciones comerciales, entre ellas el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se han venido incorporando capítulos sobre competencia (Tavares de Araujo y Tineo, 1999). También se han incluido normas de este tipo en el acuerdo del Grupo de los Tres (Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela) y en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Chile. La Comunidad Andina y el Mercosur han adoptado algunos principios sobre la materia y la CARICOM está contemplando suscribir un protocolo en este campo.

de competencia con alcances transfronterizos. La cooperación internacional es particularmente relevante en el caso de países más pequeños. Por ello, una de las opciones que debe estudiarse es el modelo europeo, según el cual la autoridad de competencia es supranacional.

3. POLÍTICAS DE INNOVACIÓN, COMPLEMENTARIEDADEES ESTRATÉGICAS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

El impulso al crecimiento exige una política integrada para favorecer la competitividad y el desarrollo productivo que propicie un mejor funcionamiento de los mercados de factores y la promoción activa de las innovaciones y complementariedades estratégicas que determinan el ritmo de cambio estructural (véase el capítulo anterior). Para alcanzar este último propósito es preciso establecer un marco institucional apropiado y fomentar en los agentes comportamientos que estimulen la construcción de capital social, induciendo el desarrollo de sinergias y complementariedades entre empresas, y entre el sector público y el privado, que contribuyan a la consolidación de tramas productivas e institucionales de orden local, nacional y subregional. En las páginas que siguen se examinan sucesivamente las condiciones para establecer un marco institucional apropiado en el área del fomento productivo y tecnológico, realizar un esfuerzo tecnológico más decidido que el actual, robustecer las innovaciones en el frente exportador y alentar el debate y aprendizaje en torno al desarrollo de complementariedades entre empresas productivas, muchas de ellas con base territorial.

a) El marco institucional de las políticas de fomento productivo y tecnológico

El debate sobre desarrollo productivo, tal vez más que ningún otro, ha estado cargado de estereotipos que tornan difícil un análisis profundo tendiente a determinar qué tipo de instituciones y políticas son adecuadas, dados los requerimientos y características de cada contexto nacional.

La discusión europea sobre política industrial y tecnológica puede servir como un buen punto de partida para destrabar este debate en nuestra región. Aunque se parte de un modelo de carácter genérico, con una amplia batería de medidas de carácter horizontal y neutral, en los hechos su aplicación se remite a cada contexto específico, al recoger las diferencias nacionales que responden a la evolución institucional de cada país. En efecto, pese a un discurso genérico similar, las experiencias de Alemania, Francia, Inglaterra o Italia muestran una rica diversidad de relaciones entre los diversos agentes del sistema nacional de innovación. En tanto en Inglaterra tienden a predominar relaciones de mercado, en Francia el papel del sector público sigue siendo fundamental en la creación y difusión de conocimientos tecnológicos y en la orienta-

ción de la política industrial. En Italia se destacan las relaciones locales y municipales, mientras que en Alemania el cuadro institucional está condicionado por una larga historia de acuerdos y compromisos entre la banca, las empresas y las organizaciones sindicales.

Cada uno de estos escenarios genera su propio cuerpo de “rutinas sociales”, estrategias corporativas y formas de gobernabilidad (*governance*), dando pie a diferentes modalidades de coordinación y gestión en el ámbito productivo y tecnológico. Por lo tanto, junto a las orientaciones generales, es necesario incorporar el análisis de las condiciones específicas de los aparatos productivos y del clima institucional para comprender mejor el debate sobre política industrial y tecnológica.

La percepción de estos fenómenos en nuestra región podría ayudarnos a avanzar en nuestro propio debate sobre la “reingeniería institucional” de la política productiva y tecnológica. En efecto, los distintos modelos de especialización internacional que han venido surgiendo, el diferente cuadro de compromisos y oportunidades que generan los acuerdos de integración regional, la historia de los vínculos entre los diversos agentes del sistema nacional de innovación⁴ y el modelo de gobernabilidad que prima en cada sociedad, abren un abanico de opciones, respetando la historia y evolución institucional de cada país.

Por otra parte, al abordar este debate, es preciso evitar caer en falsos dilemas. Es evidente que, en las condiciones actuales, las políticas de desarrollo productivo deben apoyarse en instrumentos esencialmente horizontales, tales como el desarrollo tecnológico, la formación técnica, el acceso a recursos de capital de largo plazo, la promoción de exportaciones, la infraestructura. Sin embargo, para que estos instrumentos sean eficaces en la práctica, debe detallarse el uso de los recursos destinados a cada uno de ellos, especificando, por ejemplo, las instituciones y programas de desarrollo tecnológico que resultarán beneficiados, los tipos de programas de capacitación laboral que se han de financiar, los mercados y productos a los que están dirigidos los recursos de las entidades de promoción de exportaciones, las obras de infraestructura previstas, etc. Por este motivo, la propia aplicación de los instrumentos horizontales exige cierto criterio de selectividad que ayude a sopesar adecuadamente las alternativas a la hora de asignar los recursos.

Asimismo, aunque los instrumentos que se elijan respondan a los requerimientos de economías de mercado, deben adoptarse en el marco de estrategias de cambio estructural, en el sentido en que hemos utilizado este término en el capítulo anterior. Para que sean eficaces, tales estrategias deben materializar una visión compartida por los sectores público y privado sobre el tipo de cambio estructural apropiado para

4. Véase una caracterización más precisa del sistema nacional de innovación y de las principales políticas correspondientes en CEPAL (1996b, cap. VI).

cada caso concreto, a fin de promover medidas conjuntas. En consecuencia, estas estrategias no son antagónicas con el mercado; por el contrario, pueden potenciar las posibilidades que éste ofrece (*market enhancement*), proporcionando mecanismos de coordinación económica que no suministra el sistema de precios, permitiendo explotar plenamente las externalidades que se generan entre los distintos agentes económicos y reduciendo la incertidumbre que caracteriza los procesos de inversión, particularmente en actividades innovadoras. Así, este enfoque, correctamente empleado, puede ajustarse más al funcionamiento del mercado que las posturas pasivas alternativas. De hecho, como hemos señalado en varias oportunidades a lo largo de este documento, los enfoques que evitan la intervención pública en aras de la “neutralidad” de los incentivos no son neutros en términos de resultados, pues discriminan contra agentes económicos que están menos preparados para enfrentar el cambio o enfrentan mercados de factores imperfectos; contra agentes y sectores productivos que dependen más de las complementariedades que ofrecen otras empresas o sectores productivos, y contra las actividades que están sujetas a mayores niveles de incertidumbre.

Como el desarrollo institucional –y el desarrollo del conocimiento sobre la eficacia relativa de las distintas instituciones e instrumentos– es un proceso que también está afectado por la incertidumbre y la falta de información *ex ante*, es importante preservar una diversidad de instrumentos, como forma de avanzar hacia la “selección natural” a través del aprendizaje. Más que una política óptima, lo recomendable parece ser un proceso selectivo y colectivo de ensayo y error, con metodologías universalmente aceptadas de evaluación de impacto y una actitud pragmática de selección en condiciones de incertidumbre.

b) Políticas de innovación y difusión tecnológica

Un esfuerzo decidido tendiente a mejorar la competitividad sistémica es inseparable de un cambio en la prioridad otorgada a la política tecnológica (CEPAL/ UNESCO, 1992, cap. II-2). Las instituciones y políticas de innovación y difusión tecnológica deberían capitalizar y potenciar los nuevos patrones de especialización productiva e inserción en los flujos mundiales de comercio que exhibe la región, buscando aumentar el valor agregado nacional y los contenidos unitarios de ingeniería y conocimientos tecnológicos. En términos sociales y ambientales, los esfuerzos de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología deben apoyar áreas críticas de la política social (educación, salud), la transferencia de tecnología hacia las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) rurales y urbanas y el fomento de técnicas de producción limpia.

Para avanzar en este frente es imperioso, en primer término, incrementar significativamente el gasto interno, público y privado, destinado a investigación, desarrollo y transferencia de tecnología. En efecto, el gasto en investigación y desarrollo

ha sido sumamente bajo en los países de América Latina y el Caribe, situándose en torno al medio punto porcentual del PIB en aquellos países de la región cuyo gasto es más elevado⁵. En los países de la OCDE o en las economías emergentes del Sudeste asiático, dicha proporción es entre cuatro y ocho veces superior. El rezago es aún más evidente en el ámbito de nuevas empresas de base tecnológica, que apenas comienzan a tomar impulso en algunos países.

La canalización de mayores recursos y la correspondiente modernización de la infraestructura científica y tecnológica deben enmarcarse en una visión sistémica de los esfuerzos necesarios, que propicie la acción mancomunada de las distintas organizaciones responsables. Esto exige especificar los roles y ampliar la interacción entre los diversos agentes e instituciones que conforman el sistema nacional de innovación, a saber, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (o estatales) y locales, los laboratorios e institutos públicos y privados de ciencia y tecnología, las universidades y las organizaciones sin fines de lucro, las empresas productoras de bienes y servicios, las instituciones financieras, etc. (Alcorta y Peres, 1996; Katz, 2000b).

Los esfuerzos del sector público deben visualizarse como complemento y como ámbito de generación de externalidades para las tareas de investigación que, paralelamente, debe encarar el sector privado. El sector productor de bienes y servicios debe profundizar su compromiso con el desarrollo y la adaptación de tecnología, financiando y realizando directamente actividades a tal efecto. El Estado, por su parte, debe asegurar niveles adecuados de investigación básica y de investigación en materia de desarrollo y transferencia de tecnologías con alto contenido social y ambiental, e impulsar una mayor interactividad entre los agentes que integran el sistema nacional de innovación.

En términos de desarrollo productivo, es imprescindible que los esfuerzos para la formación de nuevas tecnologías sean parte integral de una política de competitividad, acorde con la estrategia global de cambio estructural, y no sean meramente programas aislados. La política pública deberá constar de una mezcla razonable de horizontalidad y selectividad en esta materia. Se trata de aprovechar sinergias y complementariedades que ya existen en cada sociedad y en cada aparato científico-tecnológico nacional, pero también de inducir, con cierta dosis de intencionalidad, la creación de ventajas comparativas dinámicas en sectores cercanos y complementarios al actual patrón de especialización productiva.

La articulación de las políticas horizontales y sectoriales y de los esfuerzos de innovación que se realizan con el apoyo de las distintas autoridades públicas debe estar a cargo de un organismo nacional de competitividad e innovación que encabece el sistema nacional de innovación y proponga una orientación y una estrategia nacio-

5. La excepción clara puede ser Costa Rica, que destina, de acuerdo con los datos existentes, poco más de 1% del PIB.

nal en este campo. Dicho organismo debe basarse en una visión macro, meso y microeconómica que ubique de cara al futuro los diversos problemas de competitividad que cada país enfrenta, así como las demandas de los sectores sociales y del desarrollo sostenible.

Las políticas globales, de carácter esencialmente horizontal, deberán complementarse con políticas sectoriales más selectivas, focalizadas en los componentes de innovación, en aquellos sectores donde ya existen regulaciones o instrumentos específicos (por ejemplo, el sector agropecuario, minero, pesquero, forestal, automotor, de servicios públicos), así como en áreas sociales, y en el desarrollo y transferencia de tecnologías limpias. En este sentido, adquieren importancia las medidas de apoyo a los sectores en que los países han creado empresas de “clase mundial”, estableciendo las condiciones para que intensifiquen significativamente su labor nacional de investigación y desarrollo, promoviendo su integración con industrias de fabricación local de bienes de capital y bienes intermedios, así como la utilización de proveedores locales de servicios básicos para la producción. Desde este punto de vista, sin duda una de las prioridades es apoyar los esfuerzos orientados a la explotación sostenible y la exploración de los vastos recursos naturales disponibles en la región. Entre los programas emergentes que conviene promover se destacan aquéllos tendientes a estimular la industria productora de software en español, lo que permitiría, por lo demás, participar activamente en los dinámicos mercados internacionales de estos productos, contribuir a acelerar la expansión de dichos mercados a nivel intrarregional y apoyar el desarrollo de las PYMEs y la modernización de los servicios educativos, de salud, de entretenimiento y de comunicación, sectores que, según la experiencia internacional, se destacan en la generación de empleo.

Además de la presencia de empresas altamente competitivas en términos internacionales, los países de la región también cuentan con una gran diversidad de empresas productivas cuya tecnología media se encuentra claramente alejada de la frontera tecnológica internacional. En este caso lo esencial es apoyar mecanismos eficientes de difusión de conocimientos técnicos ya existentes, adaptarlos a las condiciones nacionales (ecosistemas, materiales locales, rasgos idiosincrásicos de los mercados a los cuales están destinados los productos, etc.) e inducir su rápida utilización por parte de los agentes económicos locales. Este tipo de medidas deben recibir atención prioritaria en el caso de las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, y deben complementarse con ingentes esfuerzos por ampliar los sistemas de capacitación laboral (véase el capítulo 3 del tomo II).

Para aumentar el gasto en actividades de innovación en las empresas productoras de bienes y servicios, los instrumentos de política más conocidos son: subvenciones a proyectos que cuenten con contrapartes en las empresas; incentivos tributarios a la inversión en investigación y desarrollo; atracción de inversión extranjera directa en actividades de uso intensivo de tecnología; líneas de financiamiento preferencial para

la innovación tecnológica; capital semilla (*seed capital*) para impulsar la creación de nuevas empresas de base tecnológica; parques tecnológicos e incubadoras de empresas, y compras del sector público, en aquellos países donde aún proceda. Estos instrumentos ya forman parte del panorama latinoamericano y caribeño, pero su aplicación generalizada ha estado concentrada en unos pocos países, especialmente los de mayor tamaño, e incluso en ellos no ha alcanzado hasta ahora la escala deseada.

Un elemento esencial de este esfuerzo es apoyar la formación de todo tipo de asociaciones empresariales con fines de investigación, desarrollo o transferencia de tecnología, incluyendo centros tecnológicos sectoriales o locales y asociaciones con entidades de educación superior o centros académicos de investigación.

La creación de instrumentos de promoción de la innovación tecnológica está estrechamente ligada a la elaboración de mecanismos apropiados de protección de la propiedad intelectual. En esta materia, la normatividad se relaciona cada vez más con los acuerdos internacionales, sobre todo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). No viene al caso analizar aquí con detenimiento los problemas que plantea esta transición, en virtud de la cual las normas nacionales adquieren un carácter supranacional. En cualquier caso, conviene resaltar que en un mundo caracterizado por la marcada concentración en unos pocos países de la creación de conocimientos tecnológicos, esta transición impone costos no despreciables a los países en desarrollo, que constituyen los importadores de tecnología. Sin duda, la mayor protección que ofrecen las normas internacionales puede ser decisiva para atraer inversión extranjera a ciertos sectores, fomentar las exportaciones de productos en los cuales la diferenciación por marcas es importante y aumentar la disponibilidad de algunos bienes y servicios de consumo. Al mismo tiempo, estas normas elevan los precios de los bienes, en los casos en que la protección de la propiedad se acrecienta, y restringen el desarrollo tecnológico por la vía de la imitación, que ha sido una constante en todos los países de industrialización tardía e incluso en muchas naciones hoy desarrolladas.

Por este motivo, es esencial que los países de la región, y todos los países en desarrollo, participen activamente, con posiciones comunes, en los foros internacionales pertinentes. En este sentido, entre los múltiples debates no resueltos cabe mencionar la necesidad de crear mecanismos que garanticen que dicha protección no eleve indebidamente los costos de adquisición de tecnología para los países en desarrollo ni los precios de bienes y servicios; contar con flujos internacionales de recursos orientados explícitamente a fomentar la transferencia de tecnología hacia países en desarrollo, así como su mayor participación en los esfuerzos de investigación y desarrollo a nivel mundial; resguardar en los sectores sociales y en el agropecuario principios claros que protejan el carácter de bien público de ciertos tipos de conocimientos y, por ende, el acceso a ellos sin costo alguno; abordar los problemas muy especiales vinculados a la biodiversidad, que se analizan en el capítulo 6 de este tomo, y analizar las

virtudes relativas de los distintos mecanismos de protección de la propiedad intelectual en el caso del sector agropecuario.

c) Fomento de las exportaciones

Un objetivo esencial de toda estrategia de desarrollo en un mundo globalizado es el dinamismo de los sectores exportadores. Por esa razón, en la próxima década la región debe aspirar a un crecimiento más rápido de las exportaciones, buscar una mayor diversificación de la base exportadora y reconstruir los encadenamientos de las actividades exportadoras con el resto de los aparatos productivos, que experimentaron un notable deterioro en los años noventa. Las principales innovaciones que deben promoverse en esta área incluyen la creación de nuevos renglones de exportación, la conquista de nuevos mercados, el establecimiento de redes de comercialización apropiadas para los mercados externos, la adaptación de los productos a dichos mercados externos y los esfuerzos tecnológicos que acompañan estos procesos. En todas estas áreas, los logros recientes de la región son destacables, pero insuficientes.

La pieza clave de toda política de fomento exportador es un tipo de cambio competitivo, hecho especialmente cierto durante los períodos de transición hacia economías más abiertas en que están inmersos los países de la región. Por lo tanto, el logro y mantenimiento de un tipo de cambio competitivo debe ser un objetivo esencial de la política macroeconómica, que además debe apoyarse en medidas especiales de fomento exportador y en negociaciones internacionales orientadas a garantizar mercados abiertos y estar acompañada de esfuerzos complementarios tendientes a mejorar los sistemas generales de innovación, romper cuellos de botella en infraestructura (telecomunicaciones, transporte multimodal, puertos, almacenamiento), racionalizar la estructura de protección y eliminar trámites excesivos que obstaculicen la actividad exportadora⁶.

Los instrumentos de fomento exportador deben irse adecuando, con el fin de volverlos más eficientes y, a la vez, compatibles con los compromisos asumidos en la OMC y otros acuerdos comerciales. Ello no obsta, sin embargo, para buscar en las negociaciones futuras de la OMC ampliar los márgenes de acción de los países en desarrollo, que quedaron seriamente limitados durante la Ronda Uruguay. En esta materia, tienen particular importancia los posibles ajustes a las normativas sobre propiedad intelectual y la posibilidad de obtener mayores márgenes para fomentar sectores incipientes de exportación, restablecer, en algunos casos, reglas de desempeño que permitan mejorar los encadenamientos internos de las actividades exportadoras y, al menos en el caso de los países de menor tamaño relativo, mantener algunos de los

6. Véase una revisión sistemática de los desafíos y políticas del ámbito exportador en CEPAL (1998b, cap. IV).

beneficios especiales de las zonas francas que, de acuerdo con la normatividad vigente, deberán ser desmanteladas en los próximos años.

Un primer instrumento es el acceso expedito de las empresas exportadoras a insumos importados a precios internacionales, ya sea a través del reintegro de impuestos indirectos o de la suspensión de aranceles. Este último instrumento es el más eficaz para los exportadores regulares y ha sido, de hecho, clave para el dinamismo exportador en el Sudeste asiático y en México (Rhee, 1985; Ten Kate y Niels, 1995). Su perfeccionamiento debe estar acompañado de otros mecanismos que permitan también a los exportadores indirectos —es decir, a aquellas empresas que venden insumos a los exportadores directos— recuperar los aranceles y otros impuestos indirectos. Ello es necesario para fortalecer los eslabonamientos hacia atrás de las exportaciones y aumentar el efecto dinamizador del crecimiento exportador sobre el resto de la economía nacional. En este sentido, una tarea complementaria en el nuevo contexto es acordar con las filiales de las empresas transnacionales —y quizás también de algunas grandes empresas nacionales— mecanismos que permitan desarrollar mayores encadenamientos internos de su actividad exportadora (y productiva, en general), así como el impulso por parte de ellas a actividades de investigación y desarrollo en la región.

El acceso al financiamiento y al seguro para las exportaciones es otro componente esencial de la política de fomento exportador, que ha cobrado creciente importancia a nivel mundial, particularmente para las pequeñas y medianas empresas que no disponen de acceso a préstamos en el exterior. En la mayoría de los países de la región, con algunas excepciones destacables (entre ellas, Brasil, Colombia y México), la aplicación de este instrumento todavía presenta notorias deficiencias, que son aún mayores en el caso de los seguros de exportación.

Un tercer instrumento es la creación de instituciones públicas o mixtas de promoción de exportaciones, y el uso de la red de oficinas de dichas instituciones en el exterior o de las delegaciones diplomáticas con este fin. Estas instituciones contribuyen decididamente a facilitar el acceso a la información necesaria para exportar, así como a proporcionar información sobre la oferta exportable a posibles compradores. Pueden también cumplir un papel importante en la promoción de distintas formas de asociación entre los exportadores, por productos o mercados de destino, para aprovechar las economías de escala y las externalidades que genera su presencia conjunta en los mercados internacionales. El uso más activo de estas instituciones, su estrecha cooperación con asociaciones gremiales de exportadores o productores, y con empresas privadas que ofrezcan servicios complementarios de información a las empresas exportadoras, así como de certificación de calidad y ambiental, es una de las claves para un mayor dinamismo exportador⁷.

7. En este ámbito se observan algunos esfuerzos novedosos. Las empresas colombianas y mexicanas, por ejemplo, pueden utilizar las oficinas que tienen las respectivas entidades de promoción de las exportacio-

Un tipo de actividades que no ha recibido suficiente impulso es la creación de una banca de inversión u otras entidades privadas especializadas en la canalización de capital de riesgo hacia empresas o actividades nuevas destinadas a diversificar la base exportadora. La banca pública de desarrollo tuvo durante décadas un papel destacado en varios países en la promoción de nuevas inversiones, primero para la sustitución de importaciones pero, también, crecientemente, para la exportación, actividad que algunas de estas entidades siguen realizando. Sin embargo, su pérdida de importancia relativa no ha estado acompañada de iniciativas privadas que la compensen. En esta materia, pese a algunos esfuerzos aislados, la Fundación Chile sigue siendo un ejemplo aislado. Estos esfuerzos deben estar articulados con aquellos orientados a fomentar empresas de base tecnológica.

Aunque las nuevas reglas de la OMC restringen la mayoría de los subsidios a la exportación, aún existen márgenes que permiten diseñar programas con contenido de subsidio⁸ que algunos países pueden utilizar para apoyar programas tendientes a promover innovaciones en el frente exportador. Al establecer programas con contenidos de subsidio, es importante respetar los siguientes criterios: deben diseñarse para promover la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados; el apoyo debe ser moderado, con el fin de atraer empresas que realmente están dispuestas a compartir el costo del programa; la asistencia debe ser temporal, con el fin de evitar subsidios permanentes; los resultados del programa deben ser sometidos periódicamente a evaluaciones externas, de modo de modificarlo o suspenderlo si no contribuye a un aumento y diversificación de las exportaciones; el programa debe estar diseñado y administrado en conjunto por entidades del sector público y del sector privado.

La garantía de acceso a mercados externos es un elemento esencial de las estrategias de desarrollo en las cuales las exportaciones cumplen un papel fundamental. Ello exige, por lo tanto, el diseño de estrategias claras de apertura de mercados, la preparación de equipos negociadores de alto nivel y mecanismos apropiados de comunicación entre estos equipos y el sector privado, y de información a posibles exportadores sobre las oportunidades que ofrecen los distintos acuerdos o esquemas

nes —promotora de exportaciones (PROEXPORT-Colombia) y Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)— en el extranjero. La Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile (PROCHILE) presta apoyo financiero y técnico para que las asociaciones de empresas instalen sus propias oficinas en el extranjero. Estos organismos también se preocupan por apoyar el diseño de nuevos productos y mejorar los sistemas de control de calidad (Bélisle, 1998). Los programas deben estar articulados con la promoción de entidades especializadas en la certificación del cumplimiento de normas internacionales en materia de calidad y protección del medio ambiente. La Comisión para la Promoción de las Exportaciones del Perú (PROMPEX) tiene un programa de asistencia para la certificación de calidad que permite que las empresas tengan acceso a las consultorías de expertos internacionales (Castillo, Dini y Maggi, 1994).

8. En particular, la OMC permite el uso de subsidios horizontales (no específicos a actividades propiamente exportadoras). También se autorizan los subsidios a proyectos de desarrollo tecnológico que cubran hasta el 75% de sus costos. Queda espacio también para algunos subsidios directos bajo el resguardo de la llamada cláusula de minimis (GATT, 1994; Tussie, 1997).

preferenciales. También es esencial crear equipos que permitan aprovechar eficientemente los mecanismos de solución de controversias, tanto aquéllos que prevén los acuerdos comerciales como, especialmente, los de la OMC. Esto requiere la creación de equipos técnicos conjuntos en los países más pequeños y de instrumentos eficaces de apoyo multilateral a dichos países.

En el marco de los acuerdos económicos internacionales, los procesos de integración regional revisten importancia crucial. Según hemos visto, los flujos comerciales intrarregionales se concentran en una diversidad de productos manufactureros no tradicionales que tienen, pues, un mayor contenido tecnológico que las exportaciones hacia los mercados extrarregionales (CEPAL, 1998b, cap. III). Las menores distancias geográficas, la similitud de los patrones de consumo y las muy dinámicas alianzas estratégicas e inversiones cruzadas permiten, además, un mayor flujo de comercio intraindustrial y una mayor participación de empresas de menor tamaño. Todo ello ofrece un marco dinámico de aprendizaje tecnológico que conduce a una mayor competitividad internacional y a una modalidad de especialización más diversificada y equilibrada.

El desarrollo de las zonas francas amerita algunas consideraciones especiales. Hoy existen alrededor de 200 zonas francas en toda América Latina, tanto de índole comercial como productiva⁹. En conjunto han sido un importante vehículo de generación de empleo¹⁰ y de nuevas exportaciones. Por ello, algunos países pequeños de Centroamérica y el Caribe actualmente las visualizan como uno de los elementos fundamentales de su estrategia de desarrollo. Los incentivos que ofrecen están sujetos a la consideración de la OMC, dado que entrañan subsidios a la exportación. En este sentido, de conformidad con los acuerdos actuales, las exenciones al impuesto a la renta que otorgan muchas zonas francas deberán desaparecer en el año 2005. Otro beneficio apreciable que ofrecen dichas zonas es la exención arancelaria para insumos y bienes de capital, que también ha venido perdiendo importancia relativa debido a la reducción general de aranceles y a la proliferación de acuerdos de libre comercio, así como a la creación de sistemas generales de reembolso o suspensión de aranceles. Las reglas de origen características de los tratados comerciales establecen igualmente límites a sus beneficios. Por este motivo, sus posibilidades de subsistir dependerán, más que de los beneficios tributarios que ofrecen, de la eficiencia de sus servicios de apoyo a la distribución y producción, y de las economías de aglomeración que logren generar. Cabe señalar al respecto que, de acuerdo con un estudio reciente de la CEPAL (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999), la industria maquiladora que en general se desa-

9. Algunas se consideran también agencias de desarrollo local o incluso se justifican por el impulso a regiones rezagadas (zona franca de Cobija, en Pando, Bolivia, por ejemplo).

10. El ensamble de prendas de vestir, por ejemplo, genera aproximadamente un millón de empleos directos en los países de la Cuenca del Caribe, incluido México.

rrolla en las zonas francas, puede –bajo ciertas condiciones– promover diversas formas de aprendizaje y progreso técnico. En este proceso cabe destacar su capacidad para desarrollar ingeniería del control de calidad, lo que mejora la posibilidad de incursionar en nichos de productos más especializados, con mayor generación de valor agregado.

d) Fomento de complejos productivos (*clusters*)

Según hemos visto en el capítulo anterior, el desarrollo simultáneo de empresas y actividades complementarias, incluidas instituciones especiales que proporcionan canales eficaces de información y coordinación entre los distintos agentes productivos, es esencial para garantizar, por la vía de las externalidades que generan entre sí los distintos agentes económicos, la competitividad sistémica de los sectores productivos¹¹. En épocas recientes, el énfasis relativo ha recaído sobre la formación de complejos, agrupamientos o conglomerados productivos (*clusters*) como estrategias de desarrollo productivo a nivel nacional y, especialmente, local.

La formación de los complejos productivos reside básicamente en la idea de la generación de externalidades positivas. Por una parte, se trata de potenciar las sinergias que existen entre las distintas empresas productivas y entre ellas y otras organizaciones y actores, que permiten reducir los costos de transacción y los riesgos de una actividad particular gracias a las mejoras de los canales de comunicación y coordinación. Por otra, se trata de inducir externalidades dinámicas derivadas del aprendizaje por interacción, que contribuyan a incrementar la capacidad innovadora, creando ventajas comparativas. Su diferencia de énfasis en relación con el concepto de cadena productiva radica en: i) las actividades productivas de que forman parte, ya que un mismo complejo productivo puede considerar empresas productivas, comerciales y de servicios vinculadas horizontal o verticalmente, es decir en relaciones de competencia o colaboración así como de proveedor y comprador¹², ii) el tipo de actores que lo integran, ya que se trata no sólo de empresas productivas, sino también de organizaciones privadas, instituciones académicas etc., y iii) el ámbito geográfico, ya que los complejos productivos se definen normalmente en función de espacios subnacionales; ello no obsta, sin embargo, para que la idea pueda utilizarse provechosamente para diseñar políticas de alcance nacional o incluso subregional (véase más adelante).

11. Este tema ha sido objeto de la minuciosa atención de varias escuelas de pensamiento económico, en especial aquellas que analizan el desarrollo de procesos de aglomeración a nivel espacial y el papel de las complementariedades estratégicas en el desarrollo. Véase una versión reciente de estos conceptos en Krugman (1995).

12. Así, por ejemplo, un complejo productivo turístico puede incorporar hoteles y restaurantes, agentes de viaje, empresas de transporte, museos, una reserva natural y cooperativas de artesanos, involucrando a actores de una misma localidad y emprendiendo iniciativas colectivas.

Uno de los autores que ha contribuido más a popularizar este concepto, Porter (1990), lo utilizó para explicar la ventaja competitiva de ciertos grupos de empresas. En su visión, existen ventajas competitivas de jerarquía inferior y superior. Las de categoría inferior (recursos productivos no especializados) conducen a una competitividad basada en menores costos de recursos naturales o mano de obra. Las de categoría superior (innovación) conducen a una competitividad más robusta y duradera, basada en la diferenciación. La competitividad de las empresas es más robusta cuando la fuente de ventaja competitiva superior (la innovación) surge de la interacción entre empresas, consumidores exigentes e instituciones de apoyo en un espacio geográfico preciso. Esta fuente de ventajas resulta difícil de imitar o mejorar para cualquier competidor externo. Este razonamiento es similar al elaborado por Fajnzylber (1990) y recogido en el documento de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990), en que estos conceptos se denominan competitividad “espuria” y “auténtica” y se expresa la necesidad de establecer en los países latinoamericanos las complementariedades que determinan la competitividad sistémica.

Actualmente en varios países de América Latina y el Caribe la generación de complejos productivos se considera un componente principal de la política de fomento productivo, para lo cual en muchos casos se cuenta con el respaldo, financiamiento y apoyo institucional de los gobiernos nacionales¹³. En otros se trata de proyectos iniciados por gobiernos subnacionales, instituciones académicas o gremios y asociaciones privadas. En países de menor desarrollo relativo, es frecuente que la promoción esté a cargo de una organización expresamente creada a instancias de programas de cooperación internacional. Los objetivos, modalidades y alcances son heterogéneos y reflejan condiciones e idiosincrasias sectoriales o locales que aportan los distintos promotores empresariales, académicos y gubernamentales.

La tarea central en la promoción de los complejos productivos como política pública es aquella que desempeña el intermediario o animador (*broker*). Sus funciones principales son el diagnóstico de las oportunidades y amenazas que enfrenta el grupo de empresas correspondiente, la identificación de las medidas colectivas necesarias para aprovechar las oportunidades y encarar las amenazas, la gestión para llevarlas a cabo y la promoción explícita de nuevas inversiones (nacionales o extranjeras) o de

13. En algunos casos, ello se lleva a cabo desde los niveles más altos del ejecutivo, como los programas nacionales de competitividad en los países de América Central; en otros, desde los departamentos encargados de la política sectorial o de comercio exterior, como la política de agrupamientos industriales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México y el programa Colombia Compite. Otras variantes suponen el apoyo de institutos de estudios y planificación del gobierno, como la red de políticas industriales locales del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de Brasil, o de instituciones públicas de fomento, como el proyecto TodoChile de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile.

nuevas empresas o iniciativas conjuntas (por ejemplo, estrategias conjuntas de conquista de mercados específicos). Ello incluye medidas orientadas a mejorar el acceso a los factores de producción (capital, tecnología, mano de obra capacitada), muchos de ellos especializados en función de las necesidades específicas de los sectores, el uso de instrumentos de fomento productivo, el desarrollo de infraestructura crítica para romper cuellos de botella, especialmente a nivel local, y la elaboración de nuevas regulaciones o normas legales. Un elemento esencial de las funciones mencionadas es la creación de canales colectivos de información y promoción con participación de los gremios empresariales, las universidades y los centros tecnológicos. Las páginas electrónicas abiertas o cerradas, con sus variantes, pueden mejorar significativamente la coordinación de las políticas públicas de apoyo a la función productiva, así como la propia coordinación entre agentes y la promoción de inversiones.

Como parte de estas políticas, las autoridades públicas pueden introducir objetivos sociales más allá del estímulo a la rentabilidad privada, tales como la generación de empleo o la protección del medio ambiente. Otro objetivo de dichas autoridades, más estrechamente relacionado con el fomento productivo, es el impulso a la actividad conjunta de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología entre instituciones académicas y la empresa privada, o directamente al desarrollo de nuevas empresas tecnológicas o de actividades productivas con alto contenido tecnológico¹⁴. Un tema que amerita atención particular es la posibilidad de utilizar las ventajas comparativas basadas en recursos naturales —en los sectores agropecuario, pesquero, forestal, minero o turístico— para desarrollar, a partir de ellas, conglomerados productivos más diversificados, que permitan construir formas de especialización más estables y dinámicas. Este ha sido uno de los patrones más importantes del desarrollo de economías hoy industrializadas, ricas en recursos naturales (Ramos, 1998; Dirven, 1997; CEPAL, 2000a).

Este tipo de enfoque puede abrir también campos de acción de carácter subregional, con iniciativas que se pueden llevar a cabo en el marco de procesos de integración. Algunas se refieren a la reconstrucción, a nivel subregional, de encadenamientos productivos que se han venido rompiendo a nivel nacional. Otras tienen que ver con la

14. En Brasil se habilitaron varias decenas de parques industriales e incubadoras de empresas tecnológicas para apoyar la creación de empresas que aprovecharan la capacidad tecnológica de las universidades locales, incluyendo laboratorios y recursos humanos altamente especializados. Las entidades que formulan los programas de incubadoras, parques y polos tecnológicos en Brasil están agrupadas en una red nacional (ANPROTEC, véase www.anprotec.org.br). En otros países de la región también hay experiencias similares de especialización de parques industriales en actividades productivas con mayor contenido tecnológico. En el municipio de El Salto en Guadalajara, Jalisco, se conformó, por ejemplo, una zona de producción de equipos y componentes del rubro de la microelectrónica. Similar tendencia se observa en San José, Costa Rica. En Puebla, Aguascalientes y Ramos Arizpe se construye un núcleo de empresas de autopartes, al estilo del generado en Sao Paulo o, más recientemente, en ciertos municipios de Minas Gerais.

posibilidad de fomentar la formación de conglomerados espaciales que abarquen zonas fronterizas de países que participan en acuerdos de integración.

Una de las grandes virtudes de las iniciativas recientes es que las autoridades públicas locales pueden convertirse en gestoras del desarrollo productivo territorial, al explotar las ventajas que implica la proximidad geográfica. Sin embargo, ello también conlleva riesgos que no deben desconocerse, como parte de las tareas que deben realizar las autoridades nacionales. Los gobiernos nacionales deberían vigilar, en particular, la aplicación de instrumentos fiscales como las exenciones de impuestos o subsidios (muchas veces en especie) a empresas. Una eventual guerra de incentivos entre autoridades locales puede conducir a un juego de suma cero (o negativo) a nivel nacional. Otro riesgo que se plantea es que crezca la desigualdad entre regiones. Si la autoridad nacional no establece mecanismos de compensación, las zonas más desarrolladas crearán mejores políticas de fomento productivo que las zonas rezagadas, acentuándose la desigualdad regional. Así pues, es recomendable apoyar específicamente a las autoridades locales de zonas de menor desarrollo relativo. Por último, cabe subrayar la importancia de una mejor coordinación interinstitucional a nivel nacional para facilitar las iniciativas locales de desarrollo productivo. Con frecuencia, las autoridades y las entidades privadas locales se enfrentan con una multitud de instancias nacionales –departamentos encargados de formación de recursos humanos, infraestructura, investigación y desarrollo tecnológico, promoción de la inversión, por mencionar algunas– cuya dispersión e incluso enfoques contrapuestos obstaculizan la puesta en marcha de las iniciativas locales.

4. APOYO A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS URBANAS Y RURALES

a) La renovación de las políticas e instrumentos de fomento

Las pequeñas y medianas empresas (incluidas la microempresas) concentran el grueso de las firmas y cerca del 85% del empleo en la región. Dado el peso relativo de este “colectivo” empresarial, los avances en materia de competitividad sistémica y los encadenamientos sociales vinculados a la calidad del empleo y la generación de ingresos laborales satisfactorios –y, por ende, la calidad del desarrollo– estriban decisivamente en la fortaleza y eficacia de las políticas de apoyo a su modernización productiva. Esto exige poner tales políticas en el centro de las prioridades de una estrategia de transformación productiva con equidad.

Las consideraciones que siguen están referidas fundamentalmente a PYMEs urbanas y pequeñas unidades de producción rural. El tratamiento simultáneo de ambos tipos de entidades refleja el hecho de que, contrariamente al enfoque tradicional, que tiende a categorizarlas en grupos diferentes, ambas comparten rasgos microeconómicos muy parecidos y, por ello, los instrumentos de apoyo son esencialmente similares. Por

otra parte, los mecanismos que se utilizan para ayudar a las microempresas también muestran puntos en común. Sin embargo, estas últimas tienen problemas específicos, vinculados al nivel mucho más bajo de capitalización y capacitación que caracteriza a los microempresarios y debido a la existencia de una fracción importante de microempresas que son más el reflejo de estrategias de sobrevivencia de sus dueños que de auténticos procesos empresariales. Por este motivo, requieren instrumentos específicos para apoyarlas, según se señaló en el capítulo 3 del tomo II.

Existen tres rasgos distintivos de estas empresas. En primer término, se trata de entidades con mayores niveles de flexibilidad, debido a su menor tamaño y a las menores inversiones en capital fijo. Esto les permite aprovechar mucho más rápidamente las nuevas oportunidades, como revela, por ejemplo, el surgimiento en la última década de un gran número de pequeñas empresas en las áreas de producción de software y aplicaciones de la informática y la biotecnología. En segundo lugar, pese al reconocimiento empresarial de la conveniencia de conformar redes asociativas, proyectos conjuntos y acuerdos de complementación, estas empresas viven en un gran aislamiento. En tercer lugar, la figura del dueño-empresario-gerente tiene un papel crítico, ya que en él recaen de forma casi exclusiva las responsabilidades de toma de decisiones, gestión y dirección empresarial. Estas empresas se enfrentan, por su parte, a mercados de capitales y tecnología, y a canales de comercialización caracterizados por fuertes asimetrías de información y costos fijos de diferente naturaleza, que restringen su acceso o elevan su costo. Algunas de estas desventajas tienden a ser, además, más acentuadas en los mercados internacionales¹⁵.

Con mayor o menor profundidad, casi todos los países de la región –siguiendo un patrón universal, que caracteriza también a los países industrializados– llevan a cabo estrategias de apoyo a las PYMEs, pero dichos esfuerzos están todavía lejos de los niveles de eficiencia y cobertura deseables. Pese al logro de avances importantes, la evaluación de tales políticas indica también la existencia de algunos problemas en el diseño de los instrumentos, la adjudicación de incentivos y los estilos de instrumentación.

Los diseños tienden a descansar en instrumentos normalmente muy centralizados, “ofertistas” y estandarizados, administrados y ejecutados por instancias públicas con fuerte contenido burocrático, rígidos, alejados de las firmas demandantes, sin difusión activa y con escasa participación de instancias intermedias. Si bien las empresas

15. En tanto las empresas grandes tienen acceso a fuentes externas de menor costo y mayor plazo, las de menor tamaño deben optar entre fuentes informales o convencionales, de plazos reducidos, costo comparativamente alto y elevadas exigencias de garantías. Por su parte, las economías de escala en el comercio internacional se reflejan en el hecho de que las empresas de mayor tamaño dentro de cada sector son las que acceden con mayor facilidad a las oportunidades que brindan los mercados externos. De acuerdo con Berry (1998), este factor es una fuente de desigualdad vinculado a los procesos de apertura externa.

requieren medidas que atiendan sus urgencias y carencias de corto plazo, las necesidades de las PYMEs no deben verse como la simple suma de causas aisladas que puedan encararse de forma independiente. Muchas veces las demandas de las firmas y las políticas resultantes han sido pensadas como acciones reparadoras e individuales (un problema equivale a una solución) y, por lo tanto, las firmas afrontan un arsenal de medidas puntuales de corta duración, poco articuladas y mal financiadas, con lo cual se pierden tanto los efectos acumulativos y de articulación como los impactos colectivos de la interacción entre las empresas. Desde la perspectiva de la política pública, esto requeriría superar la visión instrumental de resolución de problemas coyunturales.

Las nuevas prácticas procuran gestar un proceso de apoyo orientado desde la misma demanda de las empresas, que intenta establecer y desarrollar capacidades técnicas e institucionales que formen parte de un sistema permanente y diversificado de apoyo a las firmas y crea instancias de intermediación que faciliten el acceso de las empresas a los instrumentos disponibles, la aplicación de soluciones específicas y la propia expresión orgánica del perfil de demanda de necesidades. Para ello, se requiere ampliar y profesionalizar la atención al sector de las PYMEs que, por sus características, no puede apoyarse con los instrumentos de tipo horizontal o sectorial que atienden a firmas grandes. La heterogeneidad de situaciones de las PYMEs exige la asesoría y consultoría técnica diferenciada, con atención a sus problemas particulares y objetivos empresariales. La ampliación de la base institucional y la descentralización real de las medidas de apoyo podrían reducir la tensión entre la cobertura generalizada de firmas y la atención individual de sus problemas empresariales.

Las nuevas propuestas intentan también involucrar activamente al empresario en la identificación de sus deficiencias y en la búsqueda de soluciones, dando por sentado que el empresario y la cultura desarrollada por la firma forman parte indisoluble de los problemas y de las soluciones que se han de encontrar. La participación del empresario en el diseño de los instrumentos y en la ejecución de las políticas requiere, además, una infraestructura y tejido institucional de base local que actúe como articulador, intermediario y proveedor de servicios de apoyo. El objetivo de las políticas públicas debe ser, por lo tanto, la concertación estratégica de actores territoriales orientada a estimular iniciativas locales de desarrollo, sobre la base de redes de interdependencia entre empresas, centros tecnológicos, universidades, gobiernos territoriales y locales y agrupaciones de la sociedad civil. Las dificultades más serias para fomentar este tipo de andamiaje institucional de base local radican en las limitaciones de la capacidad de gestión de las instituciones, los problemas de participación de grupos empresariales directivos y las deficiencias existentes en los recursos humanos especializados (profesionales capacitados en atención empresarial).

Según se analiza en las páginas siguientes, el apoyo a la modernización productiva de las PYMEs comprende mejoras en el acceso a la información, a la tecnología, al crédito y a sistemas adecuados de comercialización, estimulando preferiblemente la

creación de servicios privados o mixtos para ellas en todos estos campos. En la práctica, estos programas deben fomentar el desarrollo de asociaciones de dichas empresas o de nuevas empresas especializadas en la producción de estos servicios. Así, la creación y desarrollo de mercados y la construcción del capital social representado en múltiples formas de asociación son, conjuntamente con la participación directa del sector empresarial y la base territorial, los elementos esenciales de las buenas prácticas en esta área de política (véase el recuadro 3.1).

Al constituir un componente mayoritario de las unidades de producción, las PYMEs reflejan la aguda heterogeneidad estructural que caracteriza los sectores productivos de la región. Las políticas de apoyo deben recoger, por ello, tal heterogeneidad, diferenciando su capacidad competitiva y tipo de inserción en las cadenas productivas. El estímulo a la creación y consolidación de nuevas empresas de este tipo requiere también reducir las barreras de entrada al mercado para este tipo de empresas, disminuyendo las cargas administrativas y burocráticas para iniciar actividades productivas y comerciales y, en algunos casos, estableciendo regímenes tributarios y laborales especiales para las más pequeñas.

b) Acceso a la información y a la tecnología

El acceso a la tecnología debe visualizarse en un sentido amplio, que abarque los conocimientos sobre procesos productivos (incluidas las normas ambientales y de calidad) y sobre técnicas de administración, gestión y comercialización modernas. Esto exige fomentar empresas especializadas en la difusión y asesoría tecnológica, así como centros de adaptación de tecnologías, manejo de materiales, empaques y diseño de productos. Además, tiene como correlato el desarrollo de sistemas apropiados de capacitación laboral, según lo hemos señalado en el capítulo 3 del tomo II.

En las condiciones tecnológicas contemporáneas, el acceso de las PYMEs a sistemas informáticos exige particular atención (Rosales, 1999). Para ello es preciso elaborar programas de masificación del uso de la computación e Internet, con base en redes asociativas especializadas de apoyo a las pequeñas empresas que les permitan acceder, por medio de ventanillas electrónicas, a información sobre tecnología, crédito y mercados, y a los instrumentos que se han creado para asistirles en todas estas áreas. De esta manera, es posible avanzar hacia la aplicación de sistemas Intranet, que vinculen a empresarios de un territorio o producto y dé lugar a compras colectivas de insumos, la participación en ferias, el comercio electrónico, la participación en subastas realizadas por dicho medio y la elaboración de páginas electrónicas conjuntas. El sector público puede estimular estos procesos con programas de telecentros de información comunal y local desde donde se pueda acceder a los instrumentos de fomento y se difundan las oportunidades de negocios, ferias y exposiciones, incluidas aquéllas que ofrecen las licitaciones públicas, y apoyar la gestión de micro y pequeñas

empresas con programas “estrella” orientados al desarrollo de softwares específicos y la instalación de páginas electrónicas de asociaciones de PYMEs. Es posible que se requieran subsidios especiales a programas de telefonía móvil rural y a centros de información en zonas rurales, de modo de estimular la interconectividad y el acceso informático de productores alejados de los centros urbanos.

Recuadro 3.1

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE APOYO A LAS PYMES

Entre las orientaciones institucionales que han dado mejores resultados en el fomento de la actividad empresarial de las PYMEs se destacan algunos de los siguientes principios operativos, que podrían considerarse prácticas recomendables:

- visibilidad e identificación (las firmas pequeñas y medianas deben percibir y reconocer su presencia e importancia, para participar en los programas de apoyo)
- fácil accesibilidad por parte de los empresarios y neta orientación hacia las demandas de las firmas (cercanía y presencia local)
- clara orientación al mejoramiento concreto de la empresa, privilegiando logros evaluables en los ámbitos productivos, comerciales y financieros
- instituciones locales proactivas y con claro compromiso con el desarrollo empresarial local,
- credibilidad (desarrollo de confianza y sentido de pertenencia)
- especialización estratégica de los servicios (priorizando un conjunto clave de acciones)
- vinculación operativa y sinérgica de los instrumentos y actividades de apoyo (no pueden estar concebidos e implementados en forma aislada y desarticulada)
- tendencia hacia la provisión de servicios por agentes privados, preferentemente PYMEs de consultoría, tecnología y comercialización, estableciéndose pautas y normas de calidad para los prestadores
- adicionalidad (acuerdos institucionales que permiten sumar medidas, generar sinergias, externalidades y ahorro de recursos)
- complementación con el sistema de financiamiento
- actitud favorable al cambio y al aprendizaje continuo como base de construcción institucional; fuerte orientación hacia los resultados, lo cual implica el desarrollo de sistemas activos de incentivos y mecanismos de evaluación del desempeño
- transparencia y responsabilidad (*accountability*)
- cofinanciamiento de los servicios (parte debe correr por cuenta del cliente) y generación de recursos para fondos especiales (iniciar nuevas actividades, estimular nuevas empresas)
- fuerte identidad local, participación institucional local amplia.

Asimismo, el fomento de la modernización tecnológica de las pequeñas empresas contribuiría a avanzar en sistemas de evaluación de desempeño, referenciamiento competitivo (*benchmarking*) y certificación de experiencia comercial y crediticia, con el apoyo de entidades especializadas en estas tareas. Ello facilitaría la construcción de listas municipales de empresas y talleres calificados, lo que a su vez simplificaría la compra de bienes y servicios por parte de posibles interesados, gracias a la mayor transparencia del mercado. También permitiría que las empresas participaran

en las licitaciones del gobierno central o local, y ayudaría a la evaluación del riesgo crediticio¹⁶.

La experiencia de apoyo tecnológico a los pequeños productores rurales enseña lecciones igualmente valiosas. En primer lugar, las actividades de investigación y desarrollo debieran privilegiar el apoyo a sistemas productivos integrados en lugar de productos aislados, teniendo en cuenta la sostenibilidad de los ecosistemas. La atención debe estar centrada, además, no sólo en las fases propiamente agropecuarias de los procesos productivos, sino también en el manejo posterior a la cosecha (procesamiento, conservación, almacenamiento, transporte). En segundo término, debe promoverse la introducción del progreso técnico en los cultivos comerciales, así como en los cultivos de subsistencia. En tercer lugar, para difundir el progreso técnico en la pequeña agricultura, es preciso aplicar programas que reduzcan el costo de la energía rural¹⁷, como primer paso para la mecanización. Otras actividades complementarias son la introducción de líneas telefónicas fijas y móviles en el campo, el acceso al crédito para la compra de maquinaria y la promoción y formación técnica para el desarrollo de actividades rurales no agrícolas, como las artesanales, comerciales y turísticas.

La experiencia obtenida en el sector agropecuario sobre fondos competitivos para la asignación de subsidios tecnológicos, especialmente en actividades de transferencia de tecnología, puede ser relevante también para otros sectores. Este mecanismo puede ser útil para acercar la investigación a las necesidades de los usuarios y dar salida, en términos de soluciones aplicables a nivel de productor, a un gran bagaje de conocimientos acumulados en los institutos de investigación y las universidades, pero no está diseñado para financiar investigación agropecuaria propiamente, que por sus características requiere de períodos de maduración bastante superiores a los que ofrecen los fondos. Estos mecanismos pueden dar lugar, además, a alguna proliferación de fondos que atienden el mismo tipo de programas, elevando los costos globales del sistema, lo que exige establecer prioridades, es decir orientar la oferta. El diseño de sistemas de información que permitan (y de hecho, exijan) socializar los resultados, para comparar y replicar experiencias, y para emplear los resultados obtenidos en otras líneas, es también esencial para maximizar los logros conjuntos. Por otra parte, la introducción de sistemas de control y seguimiento de los beneficios recibidos por los usuarios finales ha tenido problemas que no han sido fáciles de resolver. Todo ello

16. Estos sistemas de certificación podrían vincularse al uso de los instrumentos de fomento, de tal manera de incentivar a las empresas a certificarse y, a su vez, a fin de que la experiencia en el uso de los instrumentos de fomento se convierta en un canal de información sobre las lecciones aprendidas y las capacidades de las distintas empresas.

17. Esto puede lograrse a través de la utilización de formas alternativas de energía (eólica o solar) o de la producción local de energía, a través de los residuos agrícolas y de la biomasa.

indica que es necesario, por lo tanto, racionalizar los sistemas existentes, y mantener fuentes de financiación acordes con la naturaleza de la investigación y sus períodos de maduración (Morales, 1999).

c) Acceso al financiamiento

Las políticas de financiamiento han tenido siempre un lugar privilegiado dentro de las medidas de apoyo a las pequeñas empresas. En los años sesenta y setenta, los mecanismos básicos de financiamiento eran el crédito con tasas de interés subsidiadas, otorgado por instituciones públicas de fomento, y la aplicación de requisitos a las instituciones crediticias de canalizar a pequeñas empresas parte de sus préstamos, a tasas de interés preestablecidas. Durante el proceso de reformas, este esquema fue sustituido por otro, cuyo énfasis recae conceptualmente en mejorar el acceso de las pequeñas empresas al crédito y los perfiles de plazo de los créditos, al tiempo que se eliminan los subsidios a las tasas de interés. Los componentes de subsidio se concentran, en este contexto, en reducir los costos de transacción asociados con numerosas entidades que demandan múltiples operaciones de pequeña escala. Desde el punto de vista institucional, el nuevo enfoque privilegia el desarrollo de una banca pública de segundo piso, que opera como mayorista de crédito, y una banca privada comercial de primer piso, que se vincula directamente con las empresas. Pese a diversos avances, que han permitido poner en práctica medidas cada vez más complejas e integradas en algunos casos¹⁸, los progresos en materia de acceso al crédito siguen siendo, sin embargo, limitados. En el caso del sector rural, en varios países se ha registrado un retroceso en el acceso de los pequeños productores al crédito, una dependencia del financiamiento ofrecido por la agroindustria y los intermediarios comerciales, a través de los cuales la banca privada encuentra más apropiado canalizar el crédito, y la disminución e incluso la ausencia total de servicios bancarios en muchas localidades.

Los criterios que guían la operación de las instituciones de segundo piso son fundamentalmente cuatro: no redundancia, focalización, adicionalidad y neutralidad (Held, 1999). El principio de no redundancia sostiene que las líneas de crédito o redescuento que otorga la banca de segundo piso deben ser diferentes de las que están disponibles en el mercado o, siendo similares, tener un alcance cuantitativo mayor. La focalización implica asegurar que los fondos lleguen a empresas que cumplen determinadas características que las hacen objeto de la política de fomento. La adicionalidad entraña asegurar que se trate efectivamente de un incremento en el total de fondos disponibles para las pequeñas empresas y no recursos que hubieran llegado a ellas de todos

18. Ejemplos recientes son el Sistema Integral de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, aprobado en enero de 1999 por el Gobierno de Costa Rica (de Paula y Bolaños, 1999) y las 12 medidas del Programa Brasil Emprendedor, anunciado en octubre de 1999 (*O Globo*, 6 de octubre de 1999).

modos, a través del crédito de proveedores o crédito comercial. Finalmente, la neutralidad descarta objetivos sectoriales u otros de índole selectiva, haciendo depender enteramente el acceso al crédito de la evaluación que realice la banca de primer piso, o los aseguradores colectivos, de la calidad crediticia de los deudores. Con todo, aunque estos criterios han introducido mayor racionalidad técnica y profesionalismo en la política de crédito a las PYMEs, no han resultado suficientes para superar las asimetrías de información y riesgo que siguen limitando el financiamiento de este segmento mayoritario de empresas.

Las dificultades de información respecto de la calidad de las PYMEs como sujetos de crédito son un primer obstáculo, por lo que es necesario promover esfuerzos orientados a apoyar la elaboración de estados financieros y contables, la capacitación administrativa para la gestión y la elaboración de proyectos. No obstante, la mera superación de estos problemas no basta. En relación al crédito otorgado, las instituciones deben hacer un gran esfuerzo para evaluar la capacidad de pago de las pequeñas empresas, lo que eleva considerablemente los costos de transacción. Por su parte, la información que se genera es de por sí deficiente, ya que la investigación del cliente no puede desarrollarse en profundidad por razones de escala o por la ausencia de datos para realizar un adecuado referenciamiento competitivo.

A ello se agrega el problema de que los riesgos característicos de este segmento son más elevados, o son percibidos de esa forma, debido al mayor grado de competencia que allí existe, así como a la menor disponibilidad de garantías reales para resguardar la recuperación de créditos. Además, la menor disponibilidad de garantías puede obligar a los bancos a establecer mayores reservas para pérdidas previstas, como lo exigen típicamente las normas de regulación prudencial de los sistemas financieros, lo cual eleva los costos financieros de estas transacciones y reduce su atractivo para los oferentes de crédito.

Ello resalta la importancia de enfrentar con vigor el mayor riesgo relativo que presenta este segmento de empresas. Los mecanismos de absorción de riesgos más conocidos son los fondos de garantía (o avales) y los seguros de crédito. Los primeros han sido empleados en la región con resultados diversos. Su principal inconveniente radica en que, cuando sus recursos son sólo estatales, tienden a ser objeto de uso indebido, en ocasiones con fines políticos, por parte de los receptores y oferentes de crédito. En ambos casos se compromete el capital del fondo y su operación se ve limitada por el agotamiento de sus recursos. Por este motivo, el diseño de estos fondos debe comprender también el aporte de recursos de las instituciones financieras y las coberturas ofrecidas deben mantener el incentivo de los bancos a evaluar correctamente los riesgos de crédito. Los seguros de crédito, por su parte, son muy incipientes en la región y su desarrollo está condicionado por el mayor riesgo relativo que, en cualquier caso, presentan las pequeñas empresas.

Los mecanismos mencionados en el párrafo anterior pueden ser efectivos en el financiamiento de operaciones corrientes con empresas de menor tamaño, pero insuficientes cuando se trata de financiar la inversión y proveer recursos de capital. Dos instrumentos aplicados en la región son el arrendamiento con opción de compra (*leasing*) y las sociedades de capital de riesgo, ambos en escala todavía limitada, especialmente en relación con pequeñas y medianas empresas¹⁹.

Los problemas que se registran en el sector rural son aún más graves, dados los mayores costos de operar en mercados locales de tamaño reducido (escalas mínimas) y los riesgos propios de la actividad agropecuaria (véase más adelante). Ello exige medidas mucho más activas, orientadas a la creación o fortalecimiento de instituciones volcadas hacia el financiamiento rural –banca rural privada o mixta o cooperativas de crédito– o subsidios especiales a las operaciones de la banca comercial en las zonas apartadas (por ejemplo, un pago fijo por crédito a productores pequeños otorgado en municipalidades de tamaño reducido).

El análisis precedente indica que los servicios financieros en todas las áreas mencionadas deben prestarse mediante una institucionalidad compuesta de una combinación adecuada de entidades públicas y privadas. El propósito es que tales entidades ayuden a la creación de mercados financieros para pequeños y medianos empresarios, con el apoyo de políticas que contribuyan a la reducción de los costos de transacción, de los márgenes que cobran los fondos de garantías y de las primas de seguro de crédito. Por cuanto esta tarea acarrea riesgos y tiene externalidades que se traducen en una mayor generación de empleo, requiere cuantiosos subsidios directos del Estado. Ante la renuencia del sector privado a desarrollar dicha institucionalidad, la mayoría de las experiencias se han iniciado con una importante responsabilidad de instituciones públicas en la prestación directa de estos servicios. El desafío es saber cuál es la forma de asignación de los subsidios que pueda incentivar al sector privado a participar activamente en esta labor de fomento, contribuyendo a desarrollar mercados financieros para las PYMEs. Cuando la prestación de los servicios continúa a cargo del Estado, es necesario, además, que se establezcan mecanismos institucionales que permitan independizar el manejo de dichas entidades de presiones políticas cotidianas.

d) Acceso a canales adecuados de comercialización

Las PYMEs requieren también ampliar su horizonte de mercado, tanto nacional como internacional. Esto exige un acceso fluido a información sobre nuevos mercados loca-

19. El primero permite paliar la carencia de garantías reales. Los instrumentos de capital de riesgo se adecuan al carácter innovador de las iniciativas entre estas empresas, permitiéndoles concentrarse en la gestión productiva al independizar relativamente el costo de capital de las fluctuaciones de corto plazo del mercado financiero.

les y externos y sobre modalidades de comercialización, que les permita escoger canales y nichos apropiados. Dado el tamaño de las firmas y la complejidad de algunas de estas tareas, la política pública puede contribuir, articulando y difundiendo la oferta existente y mejorando la cantidad y calidad de estos servicios para PYMEs (estudios de mercados locales y regionales precisos, identificación de requisitos para participar en ellos, uso de redes informáticas con propósitos comerciales, etc.).

Las medidas en esta área incluyen la elaboración de una estrategia de internacionalización de las PYMEs que aproveche, en primer término, los espacios regionales de integración como plataforma de lanzamiento en el negocio del comercio exterior. Para las que ya exportan, es necesario entablar relaciones con grandes distribuidores, crear actividades de promoción, abrir nuevos mercados y generar alianzas estratégicas con empresas del exterior. Un tema esencial en el contexto actual de apertura es la promoción de la adopción de estándares de calidad, homogeneidad y precio y el cumplimiento de las normas técnicas y ambientales.

Otro conjunto de medidas se relaciona con la producción de insumos para empresas grandes, la especialización complementaria, la cooperación entre PYMEs y el desarrollo de servicios a las empresas (Altenburg, Qualmann y Weller, 1999). Estos últimos servicios son un segmento bastante dinámico, que se ha visto estimulado por las reestructuraciones tecnológicas y organizativas. Las políticas de apoyo en este campo se concentran en reducir los costos de transacción, mejorando los mecanismos y modalidades de la cooperación entre empresas grandes y PYMEs, y aumentar sus ventajas mediante instrumentos orientados a resolver cuellos de botella comunes y a estimular la asociatividad.

En el sector rural, el tema prioritario es el fomento de asociaciones de productores que participen activamente en tareas de procesamiento y comercialización²⁰ o actúen en forma mancomunada en las negociaciones con la agroindustria o los intermediarios comerciales, a fin de entablar una relación activa entre la agroindustria y la pequeña producción²¹. Un elemento que amerita, por lo tanto, mayor atención es el desarrollo de mecanismos de subsidio temporal a nuevas empresas, creadas por asociaciones de campesinos y orientadas a la comercialización, el procesamiento agroindustrial y la integración con agroindustrias dinámicas. Las experiencias en esta materia indican que no hay modelos únicos. Una de las grandes fallas de las experiencias existentes es su atomización y la ausencia de sistemas de información que permitan compararlas y replicarlas. El diseño de estos sistemas debe ser, pues, una de las prioridades en este frente.

20. En muchos países avanzados, la creación de cooperativas o asociaciones de productores ha permitido controlar redes no sólo regionales sino también nacionales de distribución de productos agropecuarios, algunas de las cuales han penetrado además en los mercados externos. También existen ejemplos de ello en países de la región.

21. Sobre este tema, véase CEPAL/FAO (1998).

Dado el carácter monopsonico u oligopsonico de la mayoría de los mercados de productos agropecuarios a nivel rural, es esencial establecer sistemas modernos de información sobre precios, que lleguen hasta las localidades más remotas, para evitar que las prácticas comerciales tradicionales se traduzcan en precios muy reducidos para los productores. Las asociaciones de productores a nivel local, mencionadas en el párrafo anterior, son también importantes con este fin. Puede ser conveniente, además, mantener algunas formas de intervención, directa o indirecta, del sector público en mercados locales de productos no perecederos, en los cuales la producción campesina tenga un peso significativo, cuando se evidencien problemas de abuso de posiciones dominantes.

e) Algunos temas especiales del desarrollo rural

En términos de desarrollo productivo, el sector agropecuario tiene varias características especiales. La primera es que depende más de condiciones macroeconómicas apropiadas, en particular de tipos de cambio competitivos, dado el mayor peso relativo de productos comercializables internacionalmente. Muchos mercados internacionales de productos agropecuarios están altamente distorsionados por la intervención en los mercados internos y externos, sobre todo de países industrializados. Sus precios son más volátiles, en parte como resultado de ello y de su carácter de bienes homogéneos, y en no pocos casos evidencian tendencias adversas de largo plazo. La susceptibilidad a condiciones climatológicas y a problemas sanitarios y las rigideces que crean los ciclos biológicos en los procesos productivos introducen riesgos adicionales. Los mercados de tecnología y crédito acusan otras imperfecciones y los productores rurales tienen problemas especiales de acceso a una infraestructura adecuada en la mayoría de las zonas rurales de la región.

Estas consideraciones justifican determinadas intervenciones públicas –aun algunas orientadas a productores grandes y medianos– que garanticen condiciones macroeconómicas propicias, faciliten el ajuste frente a condiciones externas adversas, corrijan imperfecciones de los mercados de tecnología y crédito y permitan un mayor acceso a la infraestructura –transporte multimodal, energía apropiada, riego, acceso a agua potable, etc.– en condiciones equiparables a las de los productores urbanos. Los problemas son mucho más complejos, sin embargo, en el caso de los pequeños productores rurales, quienes no sólo enfrentan dificultades mucho más serias en materia de tecnología, crédito y comercialización, sino que además están concentrados en las zonas rurales apartadas o donde la infraestructura es particularmente deficiente y sufren los efectos acumulados de la inequidad.

El tipo de medidas específicas necesarias para apoyar a las pequeñas empresas agropecuarias (David y otros, 1997; CEPAL/FAO, 1998) debe apuntar a modificar su actual perfil productivo, pasando de cultivos de subsistencia con poca elasticidad de

demanda a actividades adaptables al sistema de producción familiar, que ofrezcan, al mismo tiempo, la perspectiva de un ingreso sostenible y condiciones para su capitalización²². Es esencial, además, que los pequeños productores no concentren su producción agrícola en un único bien y que adopten, por lo tanto, una estrategia de diversificación productiva, buscando minimizar riesgos. La asociación de los pequeños productores es particularmente importante en el sector rural, ya que permite mejorar los sistemas de transferencia de tecnología, reducir los costos de insumos y equipos, aumentar el poder de negociación frente a los intermediarios y la agroindustria y crear empresas comerciales o agroindustriales de propiedad de los propios productores e infraestructura común²³.

Más allá de estas dimensiones, los problemas del desarrollo rural deben encararse en forma mucho más integral. Esto exige, en primer término, visualizarlos como un proceso de nivelación de oportunidades, que permita a la población rural de menores ingresos acceder a condiciones de vida dignas y, por ende, a servicios sociales básicos, a niveles mínimos de infraestructura y a políticas productivas apropiadas para su desarrollo. A título indicativo, en el recuadro 3.2 se resumen algunas condiciones necesarias para hacer efectiva una nivelación inicial de oportunidades, que denominamos umbrales mínimos para la inserción productiva al mercado. En segundo lugar, hay que tener presentes las actividades productivas no propiamente agrícolas, tales como la agroindustria, la artesanía, el turismo y otros servicios públicos y privados, que han venido ganando espacio en la vida rural latinoamericana²⁴. De allí la importancia de que las políticas recojan, en sus instrumentos y programas, esta pluralidad productiva del mundo rural, sin concentrarse exclusivamente en la agricultura.

La nivelación de oportunidades propuesta puede ser insuficiente para resolver una serie de problemas acumulados, que seguirán afectando al mundo rural por mucho tiempo. Algunos de estos problemas son de índole étnica, tema que se aborda en el capítulo 6 del tomo II. Otros tienen que ver con la conjunción de la deuda social frente a las comunidades rurales y con fenómenos demográficos (véase, al respecto, el capítulo 5 del tomo II). Un último grupo se relaciona con problemas de acceso a la tierra. En el caso de las comunidades indígenas, dicho acceso tiene connotaciones particulares —como el hábitat y, por ello, el espacio para su desarrollo como cultura—, que requieren atención especial como parte de las políticas orientadas a defender la plura-

22. En contextos apropiados, se puede estimular la especialización de la pequeña agricultura en actividades de uso intensivo de mano de obra que no requieran gran escala de producción en la fase agrícola, pero que produzcan productos diferenciados, de alto valor, dirigidos a nichos de mercados específicos, donde el precio no es el principal determinante de la demanda.

23. La importancia de la asociatividad ha atraído, en efecto, una atención creciente en los estudios sobre el sector rural. Véase, por ejemplo, Cox (1999b).

24. Véase, por ejemplo, Graziano da Silva (1999).

lidad cultural (véase, al respecto, el capítulo 6 del tomo II). Aquí nos referiremos, sin embargo, al acceso a la tierra como recurso propiamente productivo.

Entendido en este sentido, el acceso a la tierra sigue siendo una condición primordial, aunque no suficiente, para mejorar las condiciones de eficiencia y equidad en la producción agrícola. La inequidad en el acceso a la tierra es uno de los determinantes históricos de la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso en nuestra región, aunque su peso relativo ha disminuido como resultado del fuerte proceso de urbanización y de la pérdida de participación de la producción agropecuaria en el PIB. Quizás como resultado de ello, aunque los temas relativos a la tenencia de la tierra siguen despertando fuertes controversias, no hay procesos activos de reforma agraria en la región. Unos pocos países –Brasil y Colombia, en particular– siguen llevando a cabo políticas de reforma agraria de alcance limitado, que conviene expandir, especialmente en zonas de conflicto. Un grupo más amplio sigue aplicando programas de distribución de tierras públicas, pero existe una oposición creciente a dicha política, debido al alto valor que tienen esas tierras en términos de salvaguardar ecosistemas estratégicos.

En los últimos años se ha venido otorgando cada vez más importancia a los problemas de eficiencia en el funcionamiento del mercado de tierras e incluso a la posibilidad de utilizarlo activamente como instrumento de reforma agraria, si su funcionamiento se complementa con subsidios que permitan a los pequeños productores acceder a dicho recurso. Este mercado tiene rasgos propios, vinculados tanto a la heterogeneidad de sus características físicas y de su localización en el espacio económico como a problemas más específicos, como la falta de títulos y registros catastrales, y a deficiencias de información y competencia imperfecta. En este sentido, estudios recientes de la CEPAL indican que este mercado tiene las siguientes características: i) la proporción de tierras debidamente tituladas y registradas es baja, especialmente entre los pequeños propietarios; ii) los esfuerzos de registro de títulos anteriores se tienden a perder después del primer traspaso, ya que el nuevo propietario no registra su título; iii) el grueso de las transacciones de tierra son intraestrato (entre propiedades de mayor tamaño o entre propiedades de menor tamaño, pero no de subdivisión o concentración); iv) la herencia es la mayor vía de traspaso de tierras y, cuando este se hace en vida, es a edad avanzada; v) algunas regiones (de colonización reciente o cercanas a centros urbanos o turísticos) tienen un mercado de compraventa de tierras muy activo, y vi) los arriendos de tierras son poco frecuentes en la región.

Las políticas que pueden ponerse en marcha para el mejor funcionamiento de los mercados de tierra deben partir, por lo tanto, de procesos amplios de regularización y titulación de las tierras. No obstante, estos programas deben identificar mejor las razones que desincentivan a los nuevos propietarios a inscribir sus títulos, simplificando, para las propiedades de menor tamaño, los trámites correspondientes. Los programas de regularización de títulos son particularmente importantes en las zonas donde

Recuadro 3.2
UMBRALES MÍNIMOS DE NIVELACIÓN DE OPORTUNIDADES PARA LOS HABITANTES RURALES

Parámetros	Umbrales mínimos para la inserción productiva al mercado	Necesidades básicas
Ingresos	1.5 o 2 veces la línea de pobreza per cápita a fin de permitir capitalización	Línea de pobreza (o sea 2 veces la canasta básica de alimentos)
Educación	Dominio de lectoescritura, cálculos básicos, lógica deductiva y capacidad de comunicación desarrollada	Menores de 45 años con educación básica Mayores de 45 años con al menos 2 años de estudios (*)
Salud	Acceso a servicios de salud básicos en el centro poblado más cercano	
Agua	Acceso a agua potable para consumo doméstico y uso agroindustrial; acceso a riego	Acceso a agua potable
Vivienda		No más de 3 personas por cuarto-dormitorio
Crédito	Acceso a servicios financieros y créditos en el centro urbano más cercano, a una tasa de interés similar o mejor que la vigente para las PYMEs urbanas	
Tecnología	Acceso a asistencia técnica especializada y apropiada Acceso a paquetes tecnológicos para producción a pequeña escala Acceso a riego en regiones áridas y semiáridas	
Infraestructura vial	5 km de distancia (o una hora a pie) hasta un camino transitable todo el año	
Transporte público	Uno al día hacia la ciudad más cercana a un costo equivalente al del transporte público urbano	
Telecomunicaciones públicas	10 km de distancia (o dos horas a pie) a un teléfono público; costo de llamada equivalente a costo marginal eficiente de prestación de servicios	
Energía	Disponibilidad todo el año con un voltaje estable. Precios equivalentes a costo marginal eficiente de prestación de servicio	Acceso a la red de electricidad
Servicios de información: correos, información de mercados y precios, bibliotecas, videotecas, Internet	Disponibles en la ciudad más cercana y a menos de una hora de transporte	
Trámites	Ventanilla única, de fácil utilización en el municipio más cercano, o sistema móvil	

los mercados son más activos. También puede ser conveniente apoyar directamente el desarrollo de mejores mercados de tierras como una forma de dar acceso efectivo a amplios sectores actualmente marginados.

Esto último dependerá de la política correspondiente que adopte cada país, en función de sus prioridades. Sin embargo, como reflejo de las imperfecciones que caracterizan a este mercado, algunas experiencias pioneras, como la colombiana, que han combinado el uso del mercado de tierras con subsidios directos a su compra como instrumento de reforma agraria, han dado lugar a procesos especulativos y a colusión entre compradores y vendedores para compartir el subsidio otorgado. En otros casos, como Costa Rica y Brasil, se han logrado avances, aunque utilizando tasas de interés preferenciales en lugar de subsidios a la compra de tierra como tal. Será necesario, pues, seguir evaluando las experiencias existentes para poder entender pragmáticamente las posibilidades y límites que ofrece el mercado para llevar a cabo programas de reforma agraria.

Capítulo 4

LAS ECONOMÍAS MÁS PEQUEÑAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESPECIFICIDADES Y DESAFÍOS

1. ¿ES IMPORTANTE EL TAMAÑO?

Las tendencias recientes de la teoría del crecimiento económico, respaldadas por la evidencia empírica obtenida mediante estudios comparativos, sugieren que el tamaño de la economía es uno de los factores determinantes del potencial de crecimiento, al menos en las primeras etapas del desarrollo y de la integración en la economía mundial. Por otra parte, con la globalización, todas las economías nacionales se han empequeñecido en relación con el mercado relevante (mundial) e incluso ha aumentado la dependencia de las economías más grandes respecto de las condiciones externas. La importancia relativa de los mercados nacionales grandes ha disminuido paralelamente a la creciente importancia del acceso a mercados más grandes y de la “transnacionalización” de las estrategias de producción. Los cambios experimentados por las modalidades de creación de la riqueza contribuyen asimismo a socavar relativamente la importancia del tamaño de una nación, al reducir la dependencia de la riqueza respecto de los recursos naturales.

En este contexto, puede aducirse que las economías pequeñas tienen ventajas y desventajas: desventajas desde el punto de vista de la imposibilidad para explotar las economías de escala relevantes y de la menor diversificación; pero ventajas –al menos potenciales– desde el punto de vista sociológico y político, en el sentido de lograr una mejor cohesión social. Esta última es importante, por la influencia de los factores sociales en cuanto elementos determinantes de la productividad en las actividades que incorporan valor agregado.

Considerando todos los antecedentes, los estudios empíricos tienden a confirmar que el tamaño de la economía tiene alguna trascendencia, al menos en las primeras etapas del desarrollo (Perkins y Syrkins, 1989). Sin embargo, definir el tamaño de una economía no es tarea sencilla y, pese a las numerosas tentativas en la literatura, no hay consenso general sobre una medida numérica del tamaño de un país. En tanto que los trabajos de la primera mitad del siglo XX se centraban en los recursos naturales y la dotación de factores, utilizando algún tipo de medición geográfica, los enfoques recientes tienden a centrarse en el tamaño del mercado utilizando mediciones demo-

gráficas ponderadas posiblemente por un factor vinculado al ingreso nacional (Damijan, 1997)¹.

Aunque los datos mundiales no indican que el tamaño de un país influye notoriamente sobre las características económicas cuando se consideran todos los países en conjunto, existen resultados más significativos cuando se controla por el nivel de desarrollo. Entre los países en desarrollo, los de mayor tamaño tienen ingresos por habitante muy superiores a los pequeños, pero no apreciablemente distintos a los de los países muy pequeños. Los mismos patrones se observan cuando se analizan las tasas de crecimiento. Así, según esos estudios, el hecho de ser un país en desarrollo pequeño (si bien no muy pequeño) puede acarrear algunas desventajas. Estas dependen del nivel de desarrollo, ya que no existe esa diferencia entre los tres grupos de países en el caso de las economías de altos ingresos (Salvatore, 1997)². Por consiguiente, al parecer, cuando los países se encuentran en proceso de desarrollo entran en juego factores dinámicos complejos vinculados al tamaño de la economía.

Este patrón global parece ajustarse, aunque en forma aproximada, a la realidad regional. En los últimos dos decenios los países muy pequeños (con una población inferior a un millón de habitantes) tuvieron en promedio tasas de crecimiento comparables o superiores a las de los países medianos y grandes (con una población superior a diez millones de habitantes). En los países pequeños (con una población de uno a diez millones de habitantes) la expansión económica fue en promedio más lenta que la de los otros dos grupos (véase el cuadro 4.1). Esta circunstancia se asocia básicamente con el crecimiento mediocre registrado por ese grupo en los años ochenta, que no fue compensado por una recuperación apreciablemente superior a la promedio en el decenio de 1990. En este último decenio no se observaron diferencias importantes en cuanto al comportamiento en relación con el tamaño del país.

La sección siguiente examina con mayor detalle las principales características estructurales de las economías pequeñas y sus repercusiones para su potencial de desarrollo, así como para el alcance y el estilo de sus políticas económicas. Se hace especial referencia al caso de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID). En la tercera sección se analizan los desafíos y las oportunidades que encaran los países pequeños, en especial en lo que se refiere a la globalización y la integración regional. Considerando estos desafíos, se presentan algunas opciones de política económica.

-
1. Por ejemplo, la definición del tamaño del país (grande, mediano, pequeño y muy pequeño) utilizada por este autor combina la superficie del territorio, la población y el PIB. La mediana de la población de los países pequeños era 8.3 millones.
 2. Se utilizó la población como medida del tamaño del país.

Cuadro 4.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO Y TAMAÑO DEL PAÍS, 1980-1999
 (Tasas de crecimiento anuales del PIB)

Países	1980-1989	1990-1999	1980-1999
Más de diez millones de habitantes ^a	1.7	2.6	2.1
Uno a diez millones de habitantes ^a	0.8	2.9	1.8
Menos de un millón de habitantes ^a	2.5	2.8	2.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Promedio simple.

2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DE LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS DE LA REGIÓN

Si se adopta una definición algo arbitraria basada en la población, muchos países latinoamericanos y del Caribe pueden considerarse economías pequeñas (con una población inferior a diez millones de habitantes a comienzos de los años noventa): todos los países del Caribe, excepto Cuba; los países del Istmo Centroamericano y, en América del Sur, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Muchas islas del Caribe tienen una población muy reducida, inferior a 300.000 habitantes en muchos casos y, por consiguiente, constituyen un caso especial (véase la subsección 2.e).

Aparte de tener una población relativamente reducida, estos países son muy diferentes en lo que se refiere a su dotación de recursos, ingreso por habitante, cultura e historia. Esta sección identifica las características principales comunes a la mayoría de estas economías pequeñas, pero debe tenerse presente además la especificidad de cada país.

a) La especificidad estructural de las economías pequeñas

El interés reciente en las economías externas y el crecimiento endógeno ha generado una abundante literatura sobre el tamaño del mercado y el comportamiento de las economías. Dicho en forma sucinta, el menor tamaño parece ser una desventaja en las primeras etapas de desarrollo e integración en el mercado mundial, porque los costos de transacción son superiores y los efectos de la escala desfavorables. Por otra parte, las economías pequeñas se benefician en mayor medida de la globalización, que les permite superar la restricción impuesta por el reducido tamaño de su mercado interno. Sin embargo, como se verá más adelante cuando se examine la apertura y la integración, no hay consenso formal sobre los eventuales beneficios netos del libre comercio cuando las economías participantes exhiben una marcada asimetría en cuanto al tamaño y nivel de desarrollo. Tanto la teoría como la experiencia indicarían que se produce una especie de bifurcación, según la cual algunas economías pequeñas tien-

den a especializarse en actividades poco dinámicas y de bajo valor agregado en tanto que otras encuentran un mercado especializado y aprovechan los beneficios de la globalización (Ros, 2000b).

Las bifurcaciones y otras divergencias con respecto a los resultados pronosticados por las teorías de desarrollo corrientes se producen fundamentalmente porque las tecnologías y las capacidades de producción no se distribuyen en forma equitativa. El menor tamaño del mercado impide que se logren las economías de escala y de alcance (especialización) y sólo puedan aprovecharse en forma limitada las externalidades vinculadas al desarrollo de las empresas y sectores complementarios (economías de aglomeración), lo cual se traduce en costos de producción más elevados y en una posición competitiva desfavorable. Estos mayores costos afectan a los sectores público y privado y pueden ser directos o indirectos, e incluir costos de oportunidad. Los altos costos unitarios directos son especialmente críticos en los sectores no transables, entre ellos la mayoría de las actividades del sector público, pero también afectan a los sectores productores de bienes y servicios transables.

Con fines analíticos es necesario considerar tres temas: i) los aspectos vinculados a las economías de escala; ii) al tamaño de la empresa, y iii) sus efectos sobre la producción y la estructura del mercado. La sección siguiente examina la influencia de estos aspectos sobre la apertura y la integración.

Muchos servicios públicos y de infraestructura suelen caracterizarse por cierto grado de indivisibilidad (piénsese, por ejemplo, en la obligación de mantener un universo completo de misiones diplomáticas, o la masa crítica mínima para crear instituciones de investigación a nivel universitario). Por esta razón, el costo de los servicios públicos por habitante suele ser superior en las economías pequeñas, y especialmente en las muy pequeñas. La divisibilidad imperfecta caracteriza también a muchos servicios de infraestructura (transporte, comunicaciones, generación de energía). La indivisibilidad relativa del suministro de muchos servicios públicos y de infraestructura y la necesidad de controlar el nivel de los costos del sector público implica que el personal de la administración pública de las economías pequeñas suele ser insuficiente en relación con las necesidades de la población y tiende a desempeñar un número excesivo de tareas, lo que disminuye los beneficios de la división del trabajo.

Las actividades del sector privado enfrentan las mismas dificultades, puesto que siendo pequeño el mercado interno, no pueden lograrse internamente las economías de escala y las externalidades adecuadas (aglomeración). Esto se aplica especialmente a los sectores que producen bienes y servicios no transables –como los servicios internos de financiamiento y comercialización– cuyo mercado es interno por definición. Es incluso posible que no se logre la escala mínima, razón por la cual no se suministran algunos servicios (por ejemplo, algunos servicios tecnológicos o financieros). En relación con los bienes y servicios transables, los mercados externos ofrecen la posibilidad de superar las limitaciones que impone el reducido tamaño a su produc-

ción. En efecto, incluso en el momento cumbre del período de industrialización basada en la sustitución de importaciones, las economías pequeñas mantuvieron una gran apertura al comercio exterior. Sin embargo, como se verá más adelante, el tamaño puede ser muy relevante incluso en los sectores productores de bienes y servicios transables.

El tamaño determina también las estructuras de producción y de mercado. La participación en el mercado de algunas actividades manufactureras que se caracterizan por importantes economías de escala tiende a ser reducida o inexistente en las economías pequeñas. Estando compuesto principalmente de empresas pequeñas, el ámbito de las alternativas viables de producción queda también limitado por esta circunstancia. En lo que se refiere al mercado, los elevados costos unitarios y el tamaño reducido del mismo tienden a crear naturalmente condiciones monopólicas en muchas actividades. Como los costos de entrada son elevados en comparación con las utilidades normales (no monopólicas) previstas, los monopolios encuentran en general en estos países menos competencia potencial que en los países grandes. Los costos de estas deficiencias del mercado —en lo que se refiere al bienestar— plantean desafíos específicos a las autoridades públicas y exige medidas más drásticas de regulación del mercado.

El tamaño del mercado del trabajo también influye y tiene consecuencias desfavorables para los oferentes y demandantes de mano de obra. Copiando una expresión ampliamente usada en el campo financiero, en las economías pequeñas los mercados de mano de obra carecen de “liquidez”. Como el acervo de capital humano es naturalmente restringido, el sector público y el privado compiten por la escasa mano de obra calificada. Esta desventaja no se subsana fácilmente, porque la escasez de recursos limita la posibilidad de capacitar al personal existente y de contratar y retener al personal calificado. Este es un problema grave en particular para la administración pública, que suele ser incapaz de conservar a los especialistas que capacita.

Por otra parte, la concentración natural de las actividades productivas implica que los trabajadores especializados tienen pocas oportunidades alternativas, es decir, muchos mercados de mano de obra calificada son monopsónicos. Esta situación se torna particularmente aguda cuando las actividades productivas tienen que reestructurarse. Por lo tanto, los costos sociales vinculados al ajuste estructural no son transitorios en las economías pequeñas, porque escasea el empleo alternativo en el mejor de los casos y no existe en el peor de ellos. Además, la emigración —y las consiguientes pérdidas de personal calificado que ocasiona en el acervo de capital humano, puesto que los migrantes son principalmente trabajadores calificados jóvenes— es corriente en la mayoría de las economías pequeñas³.

3. Por otra parte, el cuantioso volumen de las remesas enviadas por estos emigrantes a sus países de origen incrementa el ingreso nacional y alivia las restricciones de balance de pagos (El Salvador, República Dominicana, Jamaica).

El tamaño reducido del mercado tiene también algunas ventajas microeconómicas. Una población pequeña facilita la difusión de información sobre los agentes económicos (proveedores o clientes) y reduce el riesgo vinculado a las asimetrías en materia de información y el riesgo moral. La reputación y la presión de los pares para comportarse con arreglo a normas éticas establecidas sustituyen parcialmente la regulación y la aplicación de la ley. *Ceteris paribus*, la pequeñez también favorece una mejor cohesión social y facilita las relaciones entre el estado y los ciudadanos, lo cual se traduce en mejores políticas. Sin embargo, estas ventajas solo se materializan cuando se garantizan condiciones mínimas de gobernabilidad, lo que no siempre ocurre en la región. Las guerras civiles que asolaron a los países de América Central durante la mayor parte del decenio de 1980 y los conflictos étnicos en algunos países del Caribe socavan esas ventajas.

b) Las repercusiones de esta especificidad estructural sobre la apertura e integración

Los partidarios de la globalización tienden a sugerir que las desventajas del tamaño pueden subsanarse gracias a la integración regional o a través de una vigorosa internacionalización de las actividades de las empresas de las economías pequeñas. El tamaño reducido ya no se percibe siempre como una desventaja en un contexto de libre comercio y se cree que estas economías pueden prosperar en un mundo globalizado, siempre y cuando apliquen las políticas adecuadas, ya que son lo suficientemente flexibles para adaptarse a las condiciones externas e integrarse al comercio internacional. Desafortunadamente, estos resultados positivos son inciertos y dependen, entre otros factores, de las diferencias entre los niveles de productividad y de las oportunidades para cerrar esta brecha. La literatura teórica no revela la existencia de un acuerdo acerca del efecto final del libre comercio sobre el bienestar en las economías pequeñas (Escaith y Pérez, 1999). Tampoco lo indica la voluminosa literatura empírica publicada sobre el crecimiento y el libre comercio (Rodríguez y Rodrik, 1999).

En efecto, el tamaño puede no ser irrelevante incluso en los sectores de la economía que producen bienes y servicios transables y que están plenamente integrados a los mercados mundiales, dada la imposibilidad de captar plenamente las economías de alcance (especialización). Esto resulta de la conjunción de varios factores: i) incluso las instalaciones muy especializadas deben tener el tamaño eficiente mínimo; ii) los costos adicionales vinculados con la inexistencia de actividades transables complementarias (por ejemplo los mayores costos relacionados con la necesidad de importar los insumos, la falta de alternativas para desarrollar actividades conjuntas de comercialización o publicidad para los bienes producidos, menores posibilidades de aprendizaje basado en la experiencia de otras empresas); y iii) las vulnerabilidades particulares que caracterizan a las empresas pequeñas en general (véase el capítulo 3

de este tomo). Los riesgos microeconómicos también se acrecientan por efecto de la reducida escala de operación y la poca diversificación entre empresas. En realidad, en las economías pequeñas incluso las grandes empresas son pequeñas o medianas en comparación con sus competidoras regionales e internacionales y, por lo tanto, deben superar muchos obstáculos para incorporar tecnología, financiar inversiones de largo plazo y competir globalmente. Como se expresó en el capítulo anterior, la cantidad y la calidad de los servicios especializados proporcionados a las empresas pequeñas son críticos para determinar su capacidad de adaptarse a la competencia global. Pueden existir desventajas adicionales vinculadas a las complementariedades entre actividades productoras de bienes y servicios transables y no transables (por ejemplo, entre la exportación y servicios con un fuerte componente no transable, como los servicios financieros, comerciales y tecnológicos para las empresas pequeñas), que indican que las desventajas de éstas en relación con la escala influye sobre la competitividad de las primeras.

Por otra parte, si bien los beneficios potenciales de la apertura se reflejan principalmente en las perspectivas de mediano y largo plazo que tienen las economías pequeñas, los costos han de pagarse en el corto plazo. Esta asimetría en la distribución de los costos y beneficios se intensifica por la mayor vulnerabilidad de las economías pequeñas a las crisis externas (véase más adelante) y puede influir negativamente en su capacidad de aprovechar plenamente los beneficios de la integración. Asimismo, los costos de transacción son altos para muchas economías regionales pequeñas por su ubicación geográfica, ya sea porque son islas pequeñas (países del Caribe) o países mediterráneos (Bolivia y Paraguay).

Un estudio empírico preparado por la CEPAL como aporte a las tareas preparatorias de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) confirmó estos resultados luego de examinar un gran número de indicadores económicos, estructurales y sociales (CEPAL, 1996d). Las diferencias importantes que se observan, por una parte, entre los países más pequeños del hemisferio (que tienen una población inferior a diez millones de habitantes) y los países más grandes de América Latina, por la otra, llevan a concluir que, los países pequeños, por efecto de muchas características estructurales, pueden no ser capaces de aprovechar las ventajas prácticas de los beneficios potenciales de su integración a una economía más libre y más global.

Según el estudio, entre las desventajas de las economías pequeñas de América Latina y el Caribe se encuentran un sector agrícola relativamente grande y niveles bajos de desarrollo urbano, exportaciones poco diversificadas y bajo contenido de valor agregado de las exportaciones de manufacturas, lo que no facilita su vinculación con el mercado hemisférico. Su capacidad para adaptarse a un medio internacional cambiante que se rige por principios de estricta reciprocidad puede verse entrabada por su menor capacidad institucional.

c) Vulnerabilidad

Según hemos visto, tanto desde el punto de vista mundial como regional, los países pequeños y los muy pequeños constituyen un grupo heterogéneo en lo que se refiere al ingreso o al crecimiento económico. Sin embargo, dejando de lado el nivel de desarrollo, los países pequeños son siempre más vulnerables a las condiciones externas que los grandes. Así, la vulnerabilidad es otra faceta relevante –además del crecimiento y el ingreso– para analizar la relación entre el tamaño del país y el bienestar económico en el contexto de las economías abiertas. Esta vulnerabilidad es atribuible a tres conjuntos de factores relacionados entre sí: geográficos (tamaño del país y ubicación), demográficos y económicos.

Los factores geográficos, conjuntamente con los demográficos, contribuyen a incrementar la densidad de población y por ende la presión sobre los recursos internos limitados, en particular sobre el agua y la tierra cultivable, amenazando los ecosistemas frágiles. Haití es un caso de esta índole, pero la vulnerabilidad ecológica es una característica constante de la mayoría de las economías más pequeñas y densamente pobladas.

El hecho de estar ubicadas geográficamente en zonas tropicales, donde son más frecuentes los desastres naturales (huracanes, terremotos o erupciones volcánicas) agudiza el problema. En muchas de las economías pequeñas de la región esos desastres naturales son recurrentes y suelen afectar a una gran proporción de la población nacional y de la economía. Como son países pequeños, los perjuicios ocasionados a los recursos humanos y a los recursos naturales y productivos abarcan casi el 100% del territorio nacional.

Ante esos desastres, la capacidad de las autoridades nacionales para hacer frente a las emergencias y solventar internamente los costos de la reconstrucción es ínfima. Por ejemplo, en 1998 los daños ocasionados por el huracán Georges en la República Dominicana se estimaron en 2 193 millones de dólares (85% de las entradas anuales del gobierno) y los ocasionados por el Huracán Mitch en América Central en 6 018 millones de dólares (cifra que representa para los países afectados el 116% del total de los ingresos anuales del gobierno). La situación se exagera en los pequeños estados insulares en desarrollo de la región (PEID), donde en algunos casos el costo puede ser superior al PIB (véase más adelante).

Las características económicas de las economías pequeñas generan riesgos especiales. En particular, la combinación de su grado de apertura con una estructura de las exportaciones muy concentrada o rígida, torna su ingreso interno muy vulnerable a las crisis externas. En su conjunto, las economías pequeñas de América Latina y el Caribe son mucho más abiertas que las de los grandes países latinoamericanos: las importaciones de aquéllas sumadas a sus exportaciones de bienes y servicios, como porcentaje del PIB, representan en promedio alrededor de 85%, en tanto que el de estas

últimas representan solo 30% (CEPAL, 1996d). Además, las exportaciones de los países pequeños del Caribe y América Latina tienden a concentrarse excesivamente en una gama reducida de productos y mercados. Por consiguiente están muy expuestas a las conmociones externas en materia de precios y cantidades y tienden a sufrir de una volatilidad mayor que la de los estados más grandes. El cuadro 4.2 presenta dos índices calculados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para medir la concentración de las exportaciones de los países. Ambos índices varían de 0 (más diversificada) a 1 (extrema concentración). Según estos indicadores, mientras más pequeño es el país menos diversificada es la estructura de sus exportaciones.

La estructura del comercio constituye también un factor de riesgo serio. Las exportaciones tradicionales y no tradicionales de los países más pequeños se concentran en áreas críticas como productos agrícolas, textiles y confecciones. Todas estas áreas son sensibles a la presión proteccionista y a las decisiones políticas adoptadas por los países industrializados. Las empresas maquiladoras en la industria de confecciones una actividad de fácil desplazamiento muy importante para diversas economías de América Central y el Caribe son particularmente sensibles a pequeñas variaciones en los costos unitarios y pueden fácilmente trasladarse de un país a otro. En América del Sur, las economías pequeñas compiten por el acceso a mercados agrícolas similares con sus vecinos que son mucho más grandes, y que son también sus principales socios comerciales (por ejemplo, las exportaciones de fríjol de soya y algodón representan para Paraguay más del 50% del total de los ingresos por exportación). Como las variaciones de los rendimientos agrícolas tienden a seguir patrones similares en países vecinos, los precios y los volúmenes exportados por esos países pequeños a sus socios más grandes tienden a fluctuar ampliamente.

Las exportaciones tradicionales y especialmente la diversificación hacia exportaciones no tradicionales en los países del Caribe y de América Central se han beneficiado de una serie de preferencias comerciales y programas especiales de acceso otorgados por la Comunidad Europea (Convención de Lomé) y los Estados Unidos (Iniciativa para la Cuenca del Caribe). Los ingresos de exportación producidos por estas actividades estratégicas dependen, por lo tanto, de la continuidad y relevancia de estas preferencias comerciales. El desgaste de las preferencias por efecto de la liberalización multilateral o de los acuerdos de comercio paralelos genera problemas de ajuste que pueden ser graves (véase más adelante el caso de algunas PEID).

d) Políticas económicas

El tamaño no constituye una restricción para la adopción de algunos tipos de políticas económicas y sociales. Por ejemplo, las consideraciones fiscales no impidieron que algunas economías pequeñas, especialmente las de países del Caribe angloparlante o

algunos países latinoamericanos pequeños (Costa Rica, Uruguay) establecieran una política pública muy activa de inversión en capital humano (educación y salud). De hecho, la pequeñez estimula la asociación más estrecha entre el Estado y los ciudadanos y favorece formas menos burocráticas de asignación de los fondos públicos. La administración pública en las economías democráticas pequeñas es descentralizada casi por definición.

Cuadro 4.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES
Y CONCENTRACIÓN POR TAMAÑO DEL PAÍS, 1995

Población	Índice de diversificación ^{a b}	Índice de concentración ^{a b}
Más de 10 millones	0.686	0.276
De 1 a 10 millones	0.781	0.311
Menos de 10 millones	0.848	0.411

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

^a Promedio simple.

^b Ambos índices varían de 0 a 1, representando este último la concentración más extrema. Para mayor información sobre la metodología, véase UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, Nueva York, 1999.

Por el contrario, el tamaño ciertamente restringe la gama de posibilidades de producción a las actividades con economías de escala reducidas, que suelen estar situadas en sectores en que prevalece una elevada competencia en los mercados internacionales. Las estrategias destinadas a crear mercados especializados constituyen una alternativa, que puede facilitarse por la asociación estrecha entre el aparato estatal y el sector privado, como por la mejor información sobre los socios comerciales que puede obtenerse gracias al tamaño reducido, pero esa alternativa no está exenta de riesgos (véase la sección 3.b más adelante).

El tamaño de las economías más pequeñas y su apertura tradicional restringe, por otra parte, el margen de maniobra dentro del cual funcionan las políticas macroeconómicas de corto plazo. En especial, el margen de intervención indirecta a través de la política monetaria (por ejemplo, esterilización de las fluctuaciones de las reservas internacionales a través de operaciones de mercado abierto) se ve reducido cuando los mercados internos son incompletos y los sectores financieros poco activos. El pequeño tamaño de los mercados cambiarios puede también generar inestabilidad para los regímenes cambiarios basados en un tipo de cambio flotante. Además, los ingresos fiscales dependen en gran medida de los impuestos al comercio exterior y de los efectos sobre ingresos tributarios internos de las variaciones del ingreso nacional determinadas por factores externos; la inversión pública depende igualmente de la ayuda oficial. Por el contrario, en mercados de capital pequeños es menos probable

que se sufran las distorsiones y los efectos de las crisis externas vinculadas a cambios inesperados en las corrientes de capital volátil, que fueron tan perjudiciales para los grandes países latinoamericanos en los años noventa.

Como se señaló en el capítulo 1 de este tomo, las restricciones impuestas por estos factores tienden a agudizar el problema tradicional que encaran las economías abiertas, que consiste en que los países deben elegir una combinación de dos entre tres políticas macroeconómicas alternativas –libre movilidad del capital, regímenes cambiarios autónomos y política monetaria independiente– pero no las tres. Teniendo en cuenta las restricciones impuestas por las condiciones estructurales mencionadas, las alternativas para resolver este problema y manejar la política macroeconómica de corto plazo en general (estudiadas en el capítulo 1 de este tomo) ciertamente son relevantes para las economías pequeñas. No obstante, el manejo del tipo de cambio merece atención especial.

La elevada participación de los sectores de bienes y servicios transables en la economía acrecienta los riesgos relacionados con las fluctuaciones del tipo de cambio y la sensibilidad de los precios internos a ellas, por lo cual la estabilidad del tipo de cambio nominal ha sido un objetivo central del manejo macroeconómico en los países pequeños. Muchos de ellos continuaron apoyando un tipo de cambio fijo respecto del dólar durante mucho tiempo después del colapso en 1971 del patrón dólar establecido en el Acuerdo de Bretton Woods. Costa Rica fue el primer país de América Central en devaluar (en diciembre de 1980), pero muchos otros países mantuvieron paridades oficiales fijas durante los años ochenta, a costa de tipos de cambio múltiples (y a veces muy divergentes) de facto o establecidos legalmente; de restricciones administrativas sobre las importaciones, y de graves desequilibrios internos y externos. En el Caribe, las economías pequeñas más grandes (Haití, Jamaica, Guyana, República Dominicana y Trinidad y Tabago) al verse enfrentadas a graves déficits de balanza de pagos, defendieron durante muchos años la paridad a costa de una sobrevaluación, y se vieron luego obligadas a devaluar y a aplicar programas de ajuste. Por razones geográficas y culturales, las políticas cambiarias de las economías pequeñas de América Latina han sido más parecidas a las de sus vecinos más grandes. En los años noventa se han visto nuevos episodios de administración de tipos de cambio alternativos en estas economías, que incluyen casos de sobrevaluación como devaluaciones del tipo de cambio real y la utilización de una gran variedad de regímenes cambiarios.

Un caso especial, que debe destacarse, es el de los países muy pequeños del Caribe Oriental, que han mantenido una exitosa unión monetaria con un tipo de cambio fijo respecto del dólar, basado en un sistema de caja de conversión⁴ y una rigurosa disciplina fiscal, ayudada por condiciones favorables para las exportaciones de sus

4. Su banco central, el Banco Central del Caribe Oriental, mantiene una relación estricta entre la oferta monetaria y los activos externos.

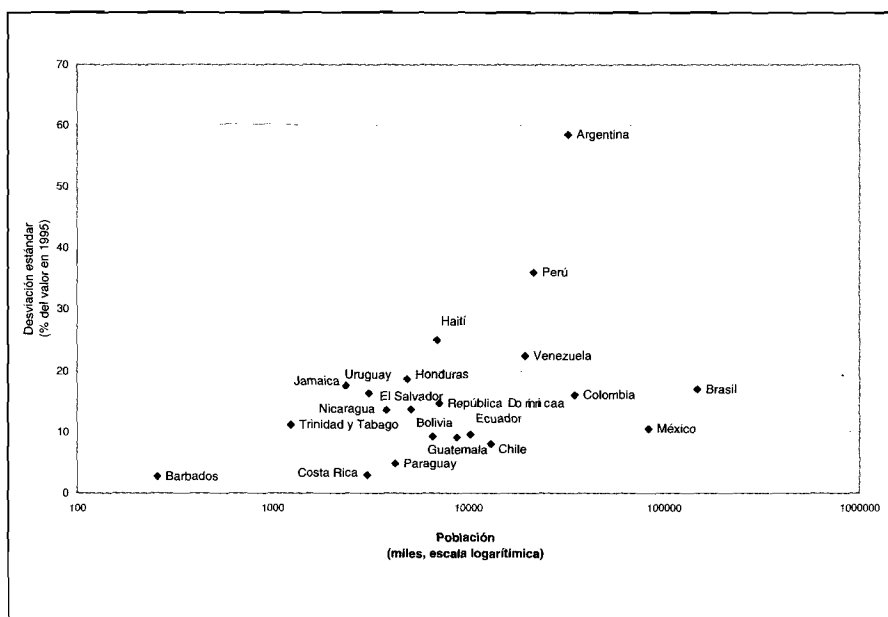
productos básicos, principalmente banano y azúcar, al protegido mercado europeo (si bien han sufrido un proceso de erosión, como se verá más adelante).

Los datos comparativos indican que los precios internos no están determinados exclusivamente por el tipo de cambio nominal, aun en países muy pequeños –es decir “la ley del precio único” no se aplica plenamente. Los desfases en el ajuste del tipo de cambio nominal frente a las presiones inflacionarias ocasionan una sobrevaluación y las devaluaciones nominales pueden, en condiciones apropiadas, traducirse en ajustes efectivos de los precios relativos, como lo muestra el breve examen anterior sobre los regímenes cambiarios en los países más pequeños. El gráfico 4.1 indica que si bien, en promedio, los tipos de cambio reales han sido algo más estables en las economías pequeñas en el decenio pasado, esta correlación no es tan fuerte como se supone generalmente. Además, un examen más detenido de este gráfico lleva a concluir que la estabilidad (o volatilidad) del tipo de cambio real puede vincularse mucho más a los factores externos que encara cada país y a sus políticas macroeconómicas que al tamaño del país propiamente dicho.

En todo caso, la menor variación promedio del tipo de cambio nominal y real es una indicación clara de que, pese a las especificidades individuales, las políticas macroeconómicas tienden a orientarse en las economías pequeñas a preservar la paridad del tipo de cambio nominal. De hecho, esto demuestra que las políticas macroeconómicas de las economías pequeñas han seguido la modalidad predominante que ha caracterizado a América Latina y el Caribe desde mediados de los años ochenta: el uso de un instrumento externo –el tipo de cambio– para lograr metas internas (inflación) y uno interno –el tipo de interés– para finalidades de balanza de pagos. Esta política ha generado episodios de crisis tanto en países grandes como en pequeños.

Los datos presentados indican que la política de fijación del tipo de cambio nominal no es irrelevante para los países pequeños. Dadas las restricciones asociadas a mercados cambiarios pequeños, las opciones se limitan probablemente a tipos de cambios fijos que se ajusten ante la aparición de desequilibrios, y al uso de paridades móviles o flotantes con fuerte intervención del Banco Central. Para darle credibilidad a programas que tienen menos flexibilidad, considerando las restricciones de los mercados financieros y cambiarios, se requiere mantener una relación elevada de reservas externas. La exitosa historia de los arreglos monetarios utilizados por los países del Caribe Oriental indica que una unión monetaria es también una opción muy atractiva para los países pequeños, probablemente vinculada a un régimen de caja de conversión (basada en el dólar, en el euro o la libra esterlina) en los más pequeños.

Gráfico 4.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VARIABILIDAD DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y TAMAÑO DEL PAÍS, 1989-1999^a



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Para calcular el coeficiente de variación se dividió la desviación estándar por el valor del tipo de cambio real en 1995.

e) El caso especial de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo

El preámbulo de Programa de Acción aprobado en 1994 en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo dice que “si bien experimentan dificultades económicas y afrontan necesidades de desarrollo análogas a las que en general tienen los países en desarrollo, los pequeños estados insulares en desarrollo presentan también vulnerabilidades y características propias, lo que hace que las dificultades que afrontan en el proceso hacia el desarrollo sostenible sean particularmente serias y complejas”.

Si bien el nivel de desarrollo y el ingreso por habitante varían ampliamente en las islas del Caribe –región en que el país más pobre del hemisferio (Haití) coexiste con países cuyo nivel de desarrollo es mucho más elevado (Barbados) y algunos con el ingreso por habitante más alto del hemisferio occidental (Bahamas)– todos están muy expuestos a los riesgos externos. Un índice compuesto de vulnerabilidad estimado por la Secretaría del Commonwealth, que combina los efectos de la falta de diversifica-

ción, el grado de dependencia de las exportaciones y el impacto de los desastres naturales, indica que de 15 países del Caribe solo dos (República Dominicana y Trinidad y Tabago) figuran como países de bajo riesgo en la clasificación, y diez como de alto riesgo (véase el cuadro 4.3).

Cuadro 4.3
GRUPOS DE PAÍSES CON ARREGLO AL ÍNDICE DE VULNERABILIDAD
DEL COMMONWEALTH

País	Vulnerabilidad
Antigua y Barbuda	Alta
Bahamas	Alta
Belice	Alta
Dominica	Alta
Granada	Alta
Guyana	Alta
San Cristóbal y Nieves	Alta
Santa Lucía	Alta
San Vicente y las Granadinas	Alta
Suriname	Alta
Barbados	Mediana alta
Haití	Mediana alta
Jamaica	Mediana alta
República Dominicana	Mediana baja
Trinidad y Tabago	Mediana baja

Fuente: Secretaría del Commonwealth/Grupo de Trabajo conjunto sobre pequeños Estados del Banco Mundial, "Interim Report: Meeting the Challenges of the Global Economy", 1999.

En realidad, la naturaleza de los factores de vulnerabilidad correspondientes a los PEID del Caribe es similar a la de otras economías regionales pequeñas, pero sus efectos son magnificados por su extremada pequeñez y fragilidad ecológica específica. Por ejemplo, la población de Montserrat, Anguila, Antigua y Barbuda, Granada y Dominica varía entre 4 000 y 71 000 habitantes. El contexto ecológico es particularmente frágil y la concentración de las actividades económicas en las zonas costeras ocasiona graves daños al litoral. Entre los diversos factores de vulnerabilidad cabe destacar los siguientes⁵:

- Mayor riesgo de sufrir desastres naturales: la frecuencia de los desastres naturales como huracanes, erupciones volcánicas y terremotos son elementos claves de la vulnerabilidad. Los PEID del Caribe se encuentran en la zona de huracanes y la

5. CEPAL (2000c) contiene un análisis más detallado del tema.

recurrencia casi anual de estos fenómenos tiene profundas repercusiones para su desarrollo sostenible. Por ejemplo Antigua ha sido azotada por diez huracanes en los últimos diez años. Particularmente en relación con la limitada capacidad exhibida por los PEID para hacer frente a los impactos de estos fenómenos se suele aplicar la expresión "fragilidad" para captar la esencia de esta extrema vulnerabilidad. Los perjuicios ocasionados por estos fenómenos, especialmente los huracanes, pueden retrasar varios años el desarrollo de todos los PEID. Por ejemplo, el huracán Luis que azotó Antigua y Barbuda en 1995 obligó al cierre de todos los hoteles, lo que significó una grave crisis, dado que 83% de su PIB es generado por el turismo. Aparte de las pérdidas de ingresos y empleos, los escasos recursos tienen que ser desviados para la reparación de la infraestructura.

- Otras vulnerabilidades ambientales: como son muchos los estrechos usados para la navegación internacional y es muy alta la densidad del tráfico marítimo en el Mar Caribe, son muy elevados los niveles de contaminación causada por los buques petroleros y existe la amenaza de una fuente mucho más devastadora, cual es el transporte regular de materiales nucleares y otros materiales peligrosos. Eso se suma a otros factores que amenazan a los ecosistemas marítimos (por ejemplo, la pesca), que generan graves problemas en una región que depende crecientemente del turismo. La elevada densidad de población también crea presiones sobre recursos que ya son limitados, lo que se traduce en el uso excesivo de ellos y su agotamiento prematuro. Las presiones demográficas tienen consecuencias negativas sobre los escasos cursos de agua y amenazan el suministro de agua potable.
- Lejanía geográfica y aislamiento: desde la perspectiva del desarrollo económico, se considera que los PEID encaran dificultades especiales para una integración benéfica en la economía mundial, no sólo por los costos típicos asociados con el tamaño reducido sino también por el aislamiento geográfico, típico de las pequeñas economías insulares. Tanto por razones objetivas (magros volúmenes) como por motivos vinculados a la estructura del mercado (monopolios) los costos unitarios de fletes son muy altos en las islas del Caribe. En particular, los elevados costos de transporte marítimo debilitan los esfuerzos tendientes a la integración regional. Estos costos reducen la competitividad y el bienestar de los consumidores.
- Recursos de tierra limitados: siendo reducido el tamaño de las islas del Caribe, a lo que se suman otros factores como la tenencia de la tierra, relieve y tipos de suelos, los usos de la tierra compiten por un recurso que es inherentemente muy escaso. Por razones topográficas, las actividades económicas y la población deben ubicarse en las franjas costeras, en las que la demanda adicional generada por el turismo y los extranjeros ha generado un aumento del valor de la tierra, haciendo subir los precios a niveles fuera del alcance de la mayoría de la población. La escasez de tierras, y la presión económica y demográfica que se concentra en algunos lugares crean a su vez graves problemas de eliminación de desperdicios. En este contexto,

son fundamentales las políticas generales de utilización de suelos para cualquier estrategia sostenible de desarrollo, a fin de evitar conflictos en cuanto al uso, proteger el medio ambiente y desalentar las prácticas disfuncionales (la edificación en zonas vulnerables, la especulación de los precios de los terrenos).

- Diversificación limitada y vulnerabilidad frente a los mercados abiertos: igual que en otras economías pequeñas, las exportaciones de los PEID tienden a concentrarse en una gama limitada de bienes y servicios. Por otra parte, son muy dependientes de las importaciones para el suministro de una gran variedad de productos, desde alimentos a insumos industriales. Por ese motivo, el ingreso interno y el bienestar de la población están muy expuestos a las conmociones externas, ya sea naturales o económicas. En esas circunstancias, la eliminación de las preferencias por efecto de la liberalización en marcha del comercio mundial pueden fácilmente empeorar la vulnerabilidad externa del PEID y su dependencia (véase más adelante). Asimismo, los países que se han diversificado hacia la prestación de servicios financieros extraterritoriales dependerán mucho de la forma en que evolucione la regulación de esos servicios.
- Capacidad institucional insuficiente y costos elevados de infraestructura: el reducido tamaño de la población de los PEID y la indivisibilidad de algunos servicios públicos conllevan elevados costos de suministro de los servicios correspondientes en relación con la población beneficiaria. Los elevados costos de los servicios de infraestructura tienen efectos desfavorables sobre el sector privado, por cuanto hacen subir los costos de producción de bienes y servicios. A su vez, una de las características de los PEID es que cuentan con poco personal para desempeñar múltiples tareas, lo que hace que se diluya su esfuerzo y que exista poca capacidad de reserva.
- Vulnerabilidad social: los altos costos unitarios de los servicios públicos y la limitada capacidad de las instituciones tienen repercusiones negativas para el suministro de los servicios sociales básicos y la inversión en capital humano. Las oportunidades de empleo son menores y se concentran en pocos sectores de actividad, generándose inseguridad en el trabajo y desempleo estructural cuando deben reestructurarse los sectores productivos existentes para adaptarlos a cambios en el entorno externo. Por consiguiente, la emigración en los PEID es elevada, especialmente de jóvenes y de personal muy calificado. En lo que se refiere a estos aspectos de la vulnerabilidad social, debe prestarse especial atención a la utilización de los PEID como lugar de paso para el tráfico internacional de drogas y para el lavado del dinero que genera ese tráfico. Los crímenes asociados al tráfico ilegal y el consumo de drogas socavan seriamente los sistemas judicial y financiero y afectan la totalidad del aparato gubernamental. La fragilidad social de los PEID y sus implicaciones para la gobernabilidad empeoran por las escisiones culturales y sociales existentes, generadas por la desigual distribución del ingreso y la diversidad religiosa.

Desde el punto de vista de la política económica, debe reconocerse que la mayoría de estas limitaciones —el tamaño de los estados pequeños, su ubicación geográfica, su dotación de recursos, factores que tienen profundas repercusiones para su prosperidad económica— escapan del control de los PEID. El enfoque tradicional del comercio entre los países desarrollados y menos desarrollados reconocía esas limitaciones. Como ejemplo cabe citar la Convención de Lomé, que alude a la asistencia que debe prestarse a los países menos desarrollados, a los estados insulares y a los estados de África, el Caribe y el Pacífico a fin de habilitarlos para que puedan aprovechar plenamente las disposiciones de ese acuerdo de cooperación.

Como se dijo, los PEID del Caribe han basado en gran medida su supervivencia económica en regímenes de comercio preferenciales. Las preferencias otorgadas a sus exportaciones de azúcar y banano por algunos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han tenido efectos positivos sobre sus economías, puesto que ayudan a mantener o aumentar el empleo. En el sector de las exportaciones no tradicionales, las preferencias concedidas con arreglo a las disposiciones 806/807 del código aduanero de los Estados Unidos han contribuido enormemente a la creación de zonas francas para la industria de exportación (Jamaica). La eliminación o el debilitamiento de las preferencias (por ejemplo, objeciones al acceso tradicional de que gozan varios Estados del Caribe a los mercados de la Unión Europea) obligan a realizar ajustes importantes a economías que pueden tener pocas alternativas.

3. EL FUTURO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

a) Globalización, libre comercio e integración regional

Se supone que los países pequeños son los principales beneficiarios del libre comercio, dadas las limitaciones de su mercado interno. Sin embargo, las especificidades estructurales señaladas anteriormente limitan los beneficios potenciales que su sector productivo interno puede obtener de los mercados internacionales, en tanto que la mayor competencia de las grandes empresas extranjeras plantea desafíos especiales. Ello obedece, entre otras causas, a que los costos de transacción aumentan por efecto del reducido tamaño, el cual también limita las oportunidades de explotar tanto las economías de escala como los beneficios de encadenamientos productivos internos más sólidos.

Desde un punto de vista institucional, los países pequeños tienen más dificultades que los grandes para representar sus intereses en los foros internacionales en la forma más eficaz, así como para usar los mecanismos multilaterales de solución de controversias establecidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros acuerdos comerciales. A los países pequeños les es más difícil que a los grandes, por

efecto de la debilidad de sus encadenamientos internos, acatar las reglas de origen que imponen contenidos de alto valor agregado. También es más limitada su capacidad para cumplir los compromisos internacionales en relación con el medio ambiente y los derechos de propiedad exigidos por la integración global.

Teniendo en cuenta estos factores, debe concedérseles tratamiento especial y diferenciado a las economías pequeñas en los acuerdos comerciales multilaterales. Este tratamiento debe comprender el establecimiento de períodos de transición más prolongados para darles tiempo para satisfacer las nuevas exigencias en materia de política, más flexibilidad en el establecimiento de los límites o la definición de las obligaciones legales e institucionales, márgenes de maniobra más amplios en relación con las políticas de producción activas, salvaguardias más amplias, y el suministro de asistencia técnica durante el proceso de negociación y después de que éste haya concluido. La imposición de una simetría estricta en materia de compromisos y de reciprocidad comercial entre países que tienen niveles de desarrollo muy dispares puede hacer fracasar las iniciativas en este campo. El principio que establece que deben tenerse en cuenta las diferencias y las oportunidades en el grado de desarrollo y el tamaño de la economía ha sido incorporado en algunos acuerdos regionales adoptados y asimismo en las negociaciones en marcha del ALCA⁶. No obstante, sigue subsistiendo la incertidumbre en este ámbito.

Como ya se indicó, las economías pequeñas tienen objetivamente más dificultades para defender sus posiciones e intereses específicos en las negociaciones comerciales, así como para utilizar los mecanismos multilaterales para la solución de controversias. En estas instancias, el bilateralismo no es una opción para las economías pequeñas y éstas deberían esforzarse, en lo posible, por fomentar una actitud multilateral respecto de las negociaciones comerciales y la participación en misiones conjuntas ante los organismos multilaterales. Esta forma de proceder les permite defender más eficazmente sus intereses comunes y utilizar de manera más efectiva sus escasos recursos y personal capacitado. Estas iniciativas deben ser respaldadas por una asistencia técnica multilateral y bilateral adecuada, a fin de aumentar su capacidad de negociación y de ejecución.

b) Políticas nacionales

Como se dijo, la vulnerabilidad es una de las características principales de las economías pequeñas y, por lo tanto, una de las primeras prioridades es reducirla (véase asimismo el capítulo 6 de este tomo). En lo que se refiere a los desastres naturales, es

6. Estos principios se aprobaron en la Segunda Cumbre de las Américas (18 y 19 de abril de 1998) y se reiteraron en la Quinta Reunión Ministerial de Comercio del ALCA, efectuada en Toronto (4 de noviembre de 1999).

necesario reforzar las medidas aplicadas para establecer y fortalecer las instituciones que organizan la preparación para casos de desastre, la prevención de los mismos y la mitigación de sus efectos. Los esfuerzos nacionales deben concentrarse en la elaboración de mapas de las zonas vulnerables, la modernización de los códigos de construcción, la planificación estricta del uso de la tierra y su cumplimiento. Como los elevados niveles de riesgo y la incertidumbre se traducen en problemas de cobertura de los seguros, deben asignarse fondos para hacer frente a las emergencias en casos de desastre. La cooperación internacional es muy necesaria en este campo.

En términos macroeconómicos, deberían adoptarse políticas prudentes que se atengan a los criterios expuestos en el capítulo 1 de este tomo. Estos incluyen normas que aseguren la solidez de las cuentas fiscales, una administración macroeconómica flexible y coherente que permita evitar en especial el sobrecalentamiento de la economía en períodos en que las condiciones externas son favorables, fortalecer las regulaciones prudenciales y la supervisión de los sistemas financieros internos y “políticas de pasivos” adecuadas, incluida la regulación de los flujos de capital. Con arreglo a lo expresado en la sección 2.d, deberían establecerse regímenes cambiarios adecuados para estabilizar los tipos de cambio reales y tornarlos competitivos. Al elegir en cada caso deben tenerse en cuenta las restricciones impuestas por el tamaño y la tradición de cada país. En los regímenes que permiten menos flexibilidad se requieren coeficientes de reserva más altos. Asimismo, debe darse prioridad en la región a la promoción de uniones monetarias. En los países en que los ingresos fiscales siguen dependiendo en gran medida de los impuestos al comercio, la prioridad debe ser poner en marcha reformas fiscales para fortalecer la base tributaria interna (impuestos al valor agregado y sobre la renta), paso esencial a fin de prepararse para una integración más profunda en los mercados regionales y mundiales.

Teniendo en cuenta las restricciones que imponen a las políticas macroeconómicas anticíclicas los mercados restringidos y el alto grado de dependencia del financiamiento externo, cerrar esta brecha es una tarea crucial para las instituciones de financiamiento multilateral, para lo cual deben poner a disposición de los países instrumentos específicos, como líneas de crédito de largo plazo con un componente de desembolso claramente anticíclico, vinculadas a la creación de fondos fiscales de estabilización en los países que reciben este financiamiento. Las instituciones multilaterales de crédito deben desempeñar asimismo un papel fundamental de apoyo a los países pequeños en sus actividades iniciales en mercados privados de capitales, y en el diseño de instrumentos específicos para cubrir los riesgos especiales de los países más pequeños (por ejemplo, desastres naturales y condiciones críticas enfrentadas por los sectores de exportación).

No cabe esperar que en los países de menor tamaño surja espontáneamente un grupo competitivo de empresas pequeñas, entre otras razones, debido a la dependencia respecto de su trayectoria, a los procesos de aprendizaje y a la falta de externalidades

adecuadas. Es necesario intervenir mediante la aplicación de políticas para estimular los cambios estratégicos y las alianzas entre las empresas existentes que faciliten la formación de conglomerados competitivos y dinámicos (véase el capítulo 3 de este tomo), que se basen en el diseño de las estrategias de cambio estructural de los países, o grupo de países que participan (véase el capítulo 2 de este tomo)⁷. Los conglomerados asociados con la explotación de recursos naturales –agricultura, minería y turismo– son muy importantes y asimismo aquéllos asociados al desarrollo de servicios modernos de informática, comercio electrónico o finanzas (véase más adelante). El mejor flujo de información que caracteriza a los países pequeños, así como la posibilidad de una interacción más estrecha entre los sectores público y privado, facilitan esos procesos.

Los riesgos generados por la “bifurcación” –la elección de mercados especializados en contraposición con la posibilidad de que surja una especialización perversa– indudablemente indican la particular importancia de estrategias comunes de cambio estructural, aunque las limitaciones impuestas por el tamaño ciertamente restringen la gama de posibilidades. Sin embargo, las tendencias recientes pueden, de hecho, ofrecer mayor margen de maniobra a las economías pequeñas para elaborar políticas eficientes en lo que se refiere a la oferta. En las innovaciones tecnológicas se observa una nueva tendencia que permite reducir los costos aunque no sean masivos los volúmenes de producción, y ésta parece favorecer a las economías pequeñas, o al menos contribuye a equiparar la situación respecto de los países grandes. El comercio electrónico ofrece asimismo nuevas perspectivas a las economías pequeñas aisladas geográficamente que favorecen ciertas especificidades culturales (en el caso de comunidades cuyo idioma materno es el inglés). Lo mismo ocurre en otros mercados especializados de servicios, especialmente las actividades relacionadas con la información (procesamiento de datos) y algunos servicios financieros. La inversión de cuantías importantes en capital humano y su orientación hacia la adquisición de ventajas de acceso a mercados especializados de alto valor agregado es un elemento clave de esa estrategia. Indudablemente, y en términos generales, el capital humano de alto nivel puede ser crucial para compensar otras desventajas, entre ellas las vinculadas al tamaño o a una dotación limitada de recursos naturales (en el caso de muchos PEID, por ejemplo), y ha sido un rasgo fundamental del éxito de los estados desarrollados más pequeños de Europa.

Es muy importante mejorar la calidad del entorno institucional para las empresas pequeñas, en la forma esbozada en el capítulo 3 de este tomo, ya que en las economías pequeñas esas empresas son extraordinariamente importantes. Las medidas para

7. La estrategia centroamericana cuya elaboración estuvo orientada por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) es uno de estos casos de estrategia común.

lograrlo incluyen, entre otras, apoyo a la capacitación de recursos humanos; asignación de fondos para la modernización tecnológica y la promoción de las exportaciones; apoyo a las estrategias comunes de exportación de las empresas pequeñas, o a las actividades comerciales desarrolladas por empresas pequeñas conjuntamente con grandes empresas de exportación (por ejemplo, grandes hoteles); ayuda para el diseño de páginas web comunes para las empresas de exportación; modificación y simplificación de la estructura legal, particularmente para facilitar la creación de nuevas empresas (mejoramiento y simplificación del entorno empresarial para los que se inician). Es posible que se necesiten diferentes estrategias para hacer frente a la diversidad de problemas que encaran los subgrupos de esas empresas, especialmente las de exportación, que encuentran dificultades de ajuste ante choques externos. Un complemento esencial de estas estrategias, y de la promoción de las actividades productoras de bienes y servicios transables en general, son los esfuerzos especiales que han de hacerse para mejorar los servicios no transables, incluidos los servicios públicos, y reducir los costos de transacción (por ejemplo en el establecimiento de un sistema moderno de telecomunicaciones y el diseño de marcos regulatorios en armonía con el mercado).

En ese ámbito es necesario aplicar políticas nacionales, si bien podría ser útil alguna cooperación intrarregional en aspectos como la elaboración de programas comunes en el campo de la tecnología y de los recursos humanos, el establecimiento de fondos comunes de garantía de crédito para las empresas pequeñas, estrategias comunes de comercialización y, en el caso de los países vinculados geográficamente (en especial en Centroamérica), el establecimiento de servicios comunes de infraestructura. Las instituciones comunes pueden dar resultados óptimos en otros ámbitos, como el de las políticas de competencia y regulación de las empresas de servicios públicos, y asimismo en la regulación y supervisión prudencial de los sectores financieros. Asimismo, es decisivo el apoyo a las instituciones financieras multilaterales (Banco Centroamericano de Integración Económica y Banco de Desarrollo del Caribe).

Teniendo en cuenta que se requieren grandes inversiones públicas para poner en práctica estas políticas, que los organismos públicos deben asumir un papel activo de «intermediarios» en relación con la promoción de la complementariedad entre empresas y sectores y que las exigencias tecnológicas vinculadas con estos acontecimientos suelen exceder las posibilidades financieras y de personal de las economías pequeñas en desarrollo, es necesario contar con apoyo internacional. Dicho en forma más general, la inserción exitosa en el comercio regional e internacional pasa por la preservación de la asistencia oficial para el desarrollo, y por un vuelco en la actual tendencia a reducirla.



Capítulo 5

REDUCIR EL DÉFICIT REGULATORIO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. AVANCES Y LECCIONES DE LOS PROCESOS REGULATORIOS

El proceso de privatización de los servicios públicos en la región ha obedecido a una serie de motivos financieros, así como a cambios en los paradigmas políticos y económicos. Dicho proceso se ha generalizado progresivamente desde mediados de los años ochenta, aunque con diversos ritmos, niveles de cobertura y profundidad según los países. El análisis de la situación revela, a grandes rasgos, una percepción de que la cantidad y calidad de los servicios públicos privatizados ha mejorado (ILPES, 1999). Este proceso ha dejado dos lecciones importantes. La primera de ellas es que la definición del marco normativo y regulatorio, así como el diseño e implantación institucional de los entes encargados, debe preceder el proceso mismo de privatización; de lo contrario, las reformas pueden ser inestables y dar lugar a transferencias patrimoniales y de ingresos injustificadas, algunas veces de elevada cuantía. La segunda lección subraya la conveniencia de establecer una nítida división entre las funciones de formulación de las políticas sectoriales de desarrollo, de regulación y de operación de los servicios. Esta diferenciación representa un avance institucional importante y, por ello, es recomendable aun en aquellos casos en que se decida mantener la provisión pública de servicios.

En los años noventa se produjo un avance significativo en la regulación de los mercados. Sin embargo, donde no es posible garantizar condiciones competitivas, la experiencia regional demuestra que es necesario perfeccionar los marcos y las prácticas regulatorias. En algunos países se observa un déficit al respecto y, en otros, han surgido nuevos desafíos como consecuencia de la maduración de los mercados.

Por tratarse de un tema en evolución y sobre el cual en la región hay un proceso en marcha de aprendizaje en materia de políticas, en este capítulo se realiza un esfuerzo por avanzar en un enfoque que incorpora e integra elementos del debate económico y jurídico. Cabe destacar que, si bien la región ha recibido considerable asesoramiento internacional acerca de aspectos económicos y también acerca de manuales, especialmente diseñados, sobre cómo abordar diferentes problemas, poca ha sido la información sobre la dinámica regulatoria y la jurisprudencia existente en sistemas maduros, como los de Estados Unidos, el Reino Unido y Francia. El uso de esta información se complementa con un examen de las experiencias que comienzan a acumularse en

la región, especialmente en los casos de Argentina, Chile, Colombia y Perú, donde los cambios introducidos han sido más radicales.

El concepto de servicio público que aquí se utiliza se refiere a servicios domiciliarios a los que se accede en forma igualitaria y no discriminatoria, a un precio que salvaguarde el interés del usuario y garantice la seguridad, continuidad y calidad del servicio. Vale destacar que la aplicación de este concepto no es uniforme en la región, ni entre países ni entre distintos sectores. En Chile, por ejemplo, la generación y la transmisión de electricidad no son servicios públicos, aunque sí lo es la distribución residencial; en Colombia, el concepto se aplica al conjunto de los servicios públicos domiciliarios.

Las nuevas modalidades de coordinación de las actividades de servicios públicos plantean dos tipos básicos de problemas que requieren ser respondidos sobre la base de esquemas regulatorios. En primer término, buena parte de las actividades de servicio público carecen naturalmente de las características adecuadas para que actúen los mecanismos propios de mercados competitivos. En tales actividades, se debe construir un contexto más proclive a la competencia por medio de la reorganización productiva y de mecanismos institucionales y regulatorios. Por este motivo, parece mejor designar este proceso como “reforma regulatoria” que como “desregulación” (Armstrong, Cowan y Vicker, 1994). En segundo lugar, la racionalidad de las decisiones de los nuevos actores privados (maximizar ganancias) no coincide necesariamente con las finalidades sociales globales que deben cumplir actividades tan básicas como las de los servicios públicos —requerimientos de cobertura, calidad y costo (Phillips, 1993).

Si bien es importante privilegiar opciones que permitan aprovechar las ventajas de la inversión y gestión privadas, también es necesario garantizar la sostenibilidad de las reformas en términos de mayor eficiencia, más amplia cobertura, adaptación al cambio tecnológico, intensificación de la competencia, mejoramiento de la calidad y prestación de nuevos servicios. En este contexto, la regulación es el instrumento idóneo para armonizar intereses públicos y privados en aquellas áreas en que puedan presentarse divergencias.

Por otra parte, se sabe que el sistema de mercado funciona sobre la base de transacciones de derechos individuales de propiedad, que se instrumentan mediante contratos y cuyos conflictos se resuelven en cortes nacionales o internacionales. A este respecto se debe señalar que existe actualmente una tendencia a trasladar conflictos que involucran inversión extranjera a cortes internacionales, aun en aquellas situaciones en que la jurisdicción nacional fue una condición establecida en el contrato; así lo indica el caso de Aguas del Aconquija (Tucumán, Argentina), en que la contratista extranjera recurrió a la corte arbitral del Banco Mundial en Washington y la cuestión de la competencia está siendo considerada por el Tribunal. Esto significa que es esencial tomar en cuenta y evitar los eventuales condicionamientos respecto

de la regulación en el ámbito nacional que puedan derivarse de acuerdos y otras iniciativas en progreso en el plano internacional. Este tipo de asuntos reclama la máxima claridad y precisión contractual, a fin de prevenir que un país que acordó la jurisdicción nacional como condición del contrato sea sorprendido con procedimientos arbitrales externos. Huelga decir que la credibilidad de la jurisdicción arbitral descansa, como mínimo, en el respeto a los acuerdos específicos.

Entre las principales conclusiones que se derivan de nuestro análisis, conviene resaltar, en primer lugar, que prácticamente en ningún país de la región existe una legislación general sobre la regulación de los servicios públicos, con la excepción de Colombia. El resultado ha sido el predominio de sistemas nacionales fragmentados y una falta de consagración legal de los principios elementales de los servicios públicos. Por ello es necesario que los países tengan presentes las experiencias extrarregionales de ajustes regulatorios, a fin de mejorar sus sistemas y contar con marcos previos generales con vistas a regulaciones futuras. Es particularmente importante disponer de estos marcos generales antes de suscribir contratos específicos.

Al elaborar estas normativas se deberá tener en cuenta que, si bien el comportamiento de las empresas de servicios se rige fundamentalmente por la regulación, también es determinado por legislaciones más amplias como, por ejemplo, las leyes de defensa y promoción de la competencia, y también por otras específicas, entre ellas las que reglamentan los contratos y el control de ciertos recursos naturales (por ejemplo, el agua).

En cuanto a los marcos regulatorios específicos, es conveniente respetar principios mínimos que permitan el control de actividades y sus objetivos conexos: servicio adecuado en calidad y cantidad; tarifas razonables; suministro de información; acceso a instalaciones y recursos naturales clave; y normas contables obligatorias, procesales y de resolución de conflictos que aseguren la transparencia y la imparcialidad. Este tipo de regulaciones sólo debería morigerarse cuando se perciba claramente que las estructuras de mercado permiten una competencia efectiva.

Las posibilidades de competencia varían según la naturaleza de la actividad, por lo que es erróneo aplicar un esquema teórico general y único. Cabe señalar, en este sentido, que en la región se han adoptado en algunas ocasiones sistemas regulatorios que suponen competencia, cuando ésta no existe en la práctica. Convendría que los países establecieran el principio de la capacidad regulatoria residual, entendida como la capacidad necesaria para remediar el déficit en materia de regulación cuando las expectativas iniciales de desempeño y comportamiento no se cumplan.

La importancia de las instalaciones esenciales, así como la necesidad de garantizar un acceso adecuado y oportuno a ellas, no siempre se reconoce claramente y, por ende, las normas y prácticas respectivas suelen ser insuficientes o débiles. De manera similar, pese a avances significativos, la región muestra carencias en cuanto a su capacidad institucional para regular las actividades de sociedades de cartera (*hol-*

dings) y conglomerados. Por cierto, las empresas no tienen derechos adquiridos para funcionar monopólicamente sin regulación de conductas, pero tampoco basta con esta legislación. Es necesario disponer, además, de normas para manejar los problemas de las sociedades *holding*, las transferencias y triangulaciones entre grupos empresariales; es decir, instrumentos que permitan regular el comportamiento de los sujetos que determinan la estructura de los mercados.

En algunos casos, puede necesitarse reajustar las prácticas, contratos y regulaciones vigentes; sin embargo, para hacerlo se requiere de información adecuada, a fin de fundamentar la lógica de las acciones, así como de respeto al principio de la rentabilidad razonable, para no afectar a la garantía constitucional de la propiedad. Estas medidas tienen claros antecedentes en las experiencias de países como los Estados Unidos y el Reino Unido, cuyos sistemas de regulación maduros tienen un elemento en común: promover la sostenibilidad en la prestación de los servicios, sin cobros excesivos a los usuarios. Varios de los sistemas regionales analizados, sin embargo, garantizan rentabilidades mínimas, pero no establecen topes; otros no contemplan el criterio de la ganancia razonable. Estas carencias deberían remediarse, pues la razonabilidad tarifaria es una importante garantía para usuarios y prestadores.

Asimismo, la integración en la normativa de pautas de calidad del servicio y las penalidades por su violación, al igual que la información a los usuarios, son elementos relevantes que requieren ser considerados más detalladamente en la regulación regional. Vale recordar que una regulación deficiente equivale a gravar a los usuarios con un impuesto adicional, lo que atenta contra la equidad. De hecho, algunos autores han señalado que las empresas prestadoras de servicios en países en desarrollo obtienen ganancias excesivas (Booker, 1994).

En la región se han realizado esfuerzos por sustituir sistemas de subsidios cruzados por subsidios focales. Sin embargo, no en todos los países se dan las condiciones políticas, tributarias y de auditoría que permitan pasar de un sistema a otro. Además, todavía persiste la práctica de otorgar subsidios y garantías a las empresas, lo que redundaría en la generación de pasivos contingentes.

En la región, y también en la experiencia internacional, existen variantes respecto de la modalidad de inserción institucional del ente regulador, su configuración y su grado de autonomía relativa. Este tema, que depende en gran medida de cada contexto institucional específico, debería concitar mayor atención en América Latina y el Caribe, ya que se registran varios ejemplos de captura del ente regulador, cuando no del proceso regulatorio en su conjunto. Como regla general, para minimizar dicho riesgo parecería conveniente establecer un sistema de atribuciones más balanceado, con controles recíprocos y mayor responsabilidad.

Como es sabido, la asimetría en materia de información afecta seriamente a la calidad de la regulación: por ejemplo, en la región son pocos los países que cuentan con sistemas contables obligatorios y uniformes que permitan reducir a un grado acep-

table la incidencia de esa asimetría en la eficiencia y transparencia del proceso regulatorio, sobre todo en el ámbito tarifario. La falta de información adecuada torna compleja la justificación de la regulación, puesto que su aceptabilidad legal es una función de su razonabilidad y ésta, a su vez, depende de la comprobación de los hechos que la fundamentan. Además, reduce la protección y capacidad de acción de los usuarios, cuyas bases y medios de participación son, de por sí, muy limitados.

Por último, un aspecto que debe ser objeto de creciente atención es que mientras las empresas se manejan en ámbitos cada vez más globales, los órganos reguladores siguen siendo nacionales. Los países de la región se beneficiarían si se promovieran los contactos, el intercambio de información y el diseño de estrategias comunes, a nivel regional y subregional, entre los entes regulatorios y las entidades pro competencia.

2. LA INSTRUMENTACIÓN DE LA REGULACIÓN: POR CONTRATOS O POR INSTRUMENTOS GENERALES

En principio, una regulación instrumentada únicamente sobre la base de contratos con las entidades prestadoras de los servicios no es aconsejable. Aparte de los problemas relativos a fallas de mercado, los contratos de provisión de servicios públicos tienen el inconveniente de ser rígidos cuando pretenden cubrir todas las contingencias, o incompletos si buscan una generalidad que no los desfase temporal, espacial y tecnológicamente.

Sin perjuicio de la importancia de los contratos para instrumentar cada caso concreto, es conveniente que se enmarquen en principios generales, producto de mecanismos de regulación de aplicación universal, no negociables, mediante los cuales se protege el interés público y se previene la fragmentación regulatoria que resultaría de un enfoque caso por caso. Esto es particularmente relevante porque, después de la firma de cada contrato, la oportunidad de competencia se pierde.

Pese a esta experiencia, sólo un país de la región cuenta con una ley general de servicios públicos (Colombia). El resto tiene únicamente regímenes sectoriales que, además de sus obvias diferencias, también dan lugar a lagunas significativas, así como a oportunidades para posibles acciones arbitrarias.

Entre los elementos que influyen el comportamiento de los contratistas y que deben ser considerados explícitamente para mejorar la calidad de la regulación, se incluyen los siguientes:

- normas de dominio público sobre determinados recursos y su asignación a particulares, principios contractuales generales y otras normas de aplicación amplia;
- disposiciones regulatorias generales, como los principios de servicio adecuado; precios razonables; acceso a instalaciones esenciales; información y contabilidad; promoción de eficiencia operativa y no discriminación; obligación de informar so-

bre sociedades *holding*, empresas conexas y negocios paralelos; establecimiento de foros para dirimir conflictos, reglas sobre renegociación y sanciones por incumplimiento;

- contenido de los contratos específicos y procedimientos para configurarlos como, por ejemplo: metas de expansión y plazos; reglas y métodos de mantenimiento y criterios para la devolución de la infraestructura concesionada al poder otorgante; condiciones respecto de la dotación de la infraestructura requerida para el cumplimiento del contrato; y
- procedimientos para el otorgamiento de concesiones que permitan asegurar la transparencia y la competitividad efectiva, así como evitar vacíos en los instrumentos contractuales que incentiven presentaciones especulativas.

La práctica de instrumentar la regulación exclusivamente mediante contratos cayó en descrédito en sistemas maduros de prestación de servicios públicos por parte del sector privado hace ya, por lo menos, medio siglo (Phillips, 1993)¹. Su aplicación relativa en la región pareciera ser más bien el producto de una falta de análisis y de información, que de una ponderación seria de sus modalidades, desventajas y limitaciones.

Incluso en sistemas de base contractual, como el de Francia, los problemas de transparencia llevaron a regular el proceso mediante una ley nacional (Ley Sapin de 1993), en la que se estipula que cualquier contrato cede ante reglas generales sobre concursos, aprobación y restricciones a su renovación. Además, en otra ley nacional, promulgada en 1995, se estableció la forma en que debían prepararse las cuentas de las empresas, su contenido y modelo de presentación (Corrales, 1997).

Las limitaciones en materia de contratos, a falta de antecedentes precisos y generales, parecen verse confirmadas por la experiencia regional. En el caso de Colombia, se estima que en el caso de los contratos para la provisión de agua potable y saneamiento, la falta de precisión por parte de los municipios en la definición de objetivos y en la asignación de riesgos entre las partes ha dado por resultado un mal diseño estructural de los acuerdos (Delgado Barco, 1999). Respecto de la inadecuación de las normas de procedimiento, vale mencionar el caso de un contrato competitivo referido a agua potable y saneamiento en Argentina, en el que se preveía su revisión a los 12 meses, por elementos no suficientemente conocidos al momento de su firma. Al

1. La experiencia de Estados Unidos indica, en efecto, que "las concesiones (o franquicias) a las cuales se les dio status contractual han demostrado ser instrumentos inadecuados ... con poca consideración por el interés público ... a menudo exclusivos ... mal redactados ... Cuando estaban bien redactados ... las compañías generalmente se beneficiaban ... puesto que ... era usual que los abogados de las empresas de servicios públicos prepararan el contrato de concesión y luego lo presentaran al Consejo Municipal para su aprobación ..." (Tratchel, citado en Phillips, 1993, pp. 130-131 y 159).

respecto se argumenta (Ferro, 1999) que el plazo establecido, un año, comparado con el de la concesión, más de 20, indica que con la debida diligencia hubiera sido posible incorporar la información requerida para un proceso contractual mejor informado y transparente. En este ejemplo existía un claro incentivo para presentar una propuesta especulativa, al estar en conocimiento de que el contrato se revisaría posteriormente. En Chile se estima que la adopción del método del valor mínimo de los ingresos presentes, como uno de los componentes del sistema de adjudicación de infraestructura, es un paso en la dirección de un buen diseño institucional y de la minimización de las presiones de captura sobre el proceso regulatorio.

3. LA REGULACIÓN DE ESTRUCTURAS O DE CONDUCTAS

En casi todos los subsectores de infraestructura, la provisión pública se organizó sobre la base de entidades monolíticas integradas verticalmente, modelo que predominó hasta mediados de los años ochenta. Sin embargo, el cambio tecnológico y las innovaciones en materia de regulación han introducido, de diversas maneras según el subsector y segmento, un cierto potencial de competencia. Las economías de escala, aunque todavía muy importantes en algunas instalaciones, han tendido a erosionarse en otras. Las innovaciones regulatorias, a su vez, han permitido desagregar, vertical u horizontalmente, segmentos con diferente potencial de competencia en el mercado; organizar procesos competitivos de asignación de concesiones para abastecer monopolícamente determinados mercados (“competencia por el mercado”); y simular competencia (“competencia por comparación”), ya sea con el recurso a “empresas eficientes virtuales” o mediante comparación con empresas existentes.

No obstante, existen segmentos y aun servicios públicos completos, sobre todo en los países de menor tamaño relativo, en los que la introducción de competencia encuentra limitaciones serias o, simplemente, no es posible. En estos casos, una invocación a la competencia no remedia las fallas del mercado: la persistencia de importantes economías de escala, las condiciones de acceso, el poder de las empresas dominantes y la disponibilidad de información, entre otros elementos, pueden afectarla de modo crítico.

Frente a estos hechos, los gobiernos enfrentan la disyuntiva de modificar y regular las **estructuras** de los mercados para fomentar la competencia o, cuando ello no es posible o práctico, de regular la **conducta** de las empresas que actúan sin la competencia adecuada. Siempre está presente el riesgo de suponer una competencia que no existe; esta discrepancia entre competencia supuesta y efectiva frecuentemente conduce a una insuficiente o laxa regulación de conductas.

En algunos países de la región se presumió que la estructura del mercado aseguraba la competencia, cuando en la práctica ello no ocurría. Un ejemplo ilustrativo es el de algunos sistemas de regulación en el área de la electricidad, en los que las estruc-

turas de integración real de la industria, bajo una regulación que supone que existe competencia, pueden demandar ajustes para la debida defensa de los consumidores (Chile, Comisión Resolutiva, Resolución 488, 11 de junio de 1997).

A su vez, en industrias caracterizadas por un alto dinamismo tecnológico, como las telecomunicaciones, se requieren funciones regulatorias flexibles, que puedan ser adaptadas de acuerdo con los cambios en las estructuras de los mercados. Este planteamiento coincide con una aserción más general (Hyman, 1995), que postula la necesidad de implantar una capacidad regulatoria residual, cuando en un sistema la competencia supuesta no se produce.

En subsectores como el del agua potable, que poseen los atributos de un monopolio natural fuerte y también, en general, en los mercados pequeños, la regulación de conductas es fundamental en los componentes tradicionales de precio, calidad y obligatoriedad. Más aún, sería recomendable que los países contaran con mecanismos permanentes que les permitieran regular actividades básicas cuando se presenten comportamientos monopólicos; en este caso se debería considerar no sólo la eventual disolución del monopolio, sino también la posibilidad de regular su comportamiento.

Con respecto a la promoción de la competencia, es importante destacar que los países no deben renunciar *ex ante* a las políticas respectivas. En las concesiones públicas nada ocurre en forma implícita, los derechos de propiedad ceden frente a los de la comunidad (Charles River Bridge vs. Warren Bridge, Estado de Carolina del Sur, Estados Unidos). En la jurisprudencia estadounidense, la apertura de competencia en los subsectores de los teléfonos y la electricidad no se estima violatoria de la posibilidad de una ganancia razonable. Por otra parte, la liberalización por sí misma no basta: hace falta, además, una política de regulación legalmente ejecutable en favor de la competencia.

En los Estados Unidos, la autorregulación mediante el mercado se refuerza con dictámenes judiciales. Las pérdidas derivadas de la competencia no son compensables (Covington, 1896). La protección de la propiedad se aplica a valores económicos existentes, pero no a valores históricos destruidos o de eventual reposición que no se hará realmente (Market Street, 1945) y tampoco al reembolso de valores que desaparecen como resultado natural de la acción de fuerzas económicas.

4. LA REGULACIÓN DE ESTRUCTURAS: ASPECTOS RELEVANTES

La premura con que fueron abordados varios procesos de privatización y, en algunos casos, el paradigma en el que se encuadraron, dieron por resultado una insuficiente atención al diseño de las normas regulatorias, sus instituciones y procedimientos. Este hecho conspiró contra la previsibilidad del marco para la prestación de servicios y continúa afectando a los usuarios, las empresas y los propios gobiernos. Las acciones

emprendidas por estos últimos para corregir aquellas fallas enfrentan, muchas veces, restricciones derivadas de derechos adquiridos en el proceso de privatización.

Algunos factores inciden notoriamente sobre este déficit en materia de regulación. Uno de ellos es que el supuesto de que existen estructuras de mercado competitivas ha reposado, en ocasiones, en esquemas teóricos que, en ciertas ocasiones, no se dan en la práctica, como la disputabilidad de los mercados. En otros casos, se han ignorado limitaciones a la competencia por la vía del control de bienes, como instalaciones esenciales o derechos de uso de recursos clave. Por último, también se ha vuelto evidente la falta de instrumentos para lidiar con acciones concertadas entre sujetos y actividades, como aquellas que resultan de la operación de las sociedades *holding*.

a) La disputabilidad de los mercados

En el debate sobre la desregulación se destaca la importancia de eliminar las barreras a la entrada, como requisito previo para aumentar la competencia real y potencial en los mercados. La política de regulación se apoyó tradicionalmente en la teoría económica de la organización de mercados, que pone el acento en sus condiciones internas, tanto con respecto a estructura como a aspectos derivados del comportamiento de las empresas (diferenciación de productos, discriminación de precios, brechas de información, posicionamiento estratégico y otros). Este debate se complementó posteriormente con la teoría de los “mercados disputables”, que resalta el peso de las condiciones externas, al subrayar la influencia que ejerce sobre el comportamiento de las empresas ya instaladas la posibilidad de que otras ingresen al mercado. En consecuencia, esa teoría identifica como criterios relevantes no sólo el número de empresas existentes, y sus respectivas cuotas de mercado, sino la facilidad con que los oferentes pueden entrar y salir de este último.

Sin embargo, el supuesto teórico del planteamiento –la entrada y salida del mercado, sin costos, de eventuales competidores– no siempre se cumple en la práctica y menos aún en aquellas actividades que requieren una fuerte inversión en capital físico, hecho que genera barreras de entrada. Con respecto a sus impactos en materia de eficiencia y equidad, habrá que analizar los resultados a mediano y largo plazos. Un importante conocedor del tema ha afirmado, sin embargo, que: “Como construcción abstracta la teoría ha ganado adeptos. Su impacto sobre la regulación de monopolios naturales ha sido mucho menos significativo, ya que sus supuestos son raramente encontrados en la práctica” (Ogus, 1994).

El concepto de disputabilidad se ha utilizado en la región para organizar “competencia por el mercado”. Esta práctica ha adolecido de serias dificultades, como lo ilustra el caso del agua potable en Buenos Aires (Ferro, 1999): i) el diseño del proceso de propuestas generó incentivos para que las empresas ofrecieran el máximo descuento sobre la tarifa, para luego renegociarla si las previsiones resultaran ser opti-

mistas en demasía; ii) como una vez otorgada la concesión, la prestación es monopólica, esto confiere una ventaja casi definitiva al concesionario establecido frente a competidores potenciales; y iii) el número de posibles oferentes es muy limitado en el subsector del agua potable (varias áreas concesionadas son servidas por el mismo grupo). En Colombia, la experiencia también indica que la sola posibilidad de entrada al mercado es insuficiente para garantizar competencia en las áreas del agua potable y el saneamiento básico (Delgado Barco, 1999).

b) Instalaciones esenciales

Si bien pueden existir instalaciones o actividades eventualmente no monopólicas, otras, como los sistemas de transmisión eléctrica, las redes de telecomunicaciones, de transporte de gas, de estaciones de trenes y vías férreas y los grandes diques y acueductos, tienen características que hacen difícil, cara o imposible su duplicación. En estas infraestructuras, habitualmente denominadas instalaciones esenciales, el tema regulatorio central es cómo asegurar acceso a otros prestadores de servicios. Asimismo, se ha señalado que el problema de acceso se puede presentar también en relación con recursos naturales clave², derechos intelectuales, aeropuertos y otras instalaciones.

En la medida en que en un mismo sector pueden coexistir segmentos competitivos, monopolios naturales desagregados horizontalmente por áreas geográficas o por tipo de servicio e instalaciones esenciales, el acceso a estas últimas por parte de los distintos actores del proceso de prestación de servicios se torna fundamental. Por ello, una parte importante del esfuerzo antimonopólico se funda en la doctrina de las instalaciones esenciales. Para su aplicación se deben dar las siguientes condiciones: i) que un monopolista controle la instalación; ii) que, en el mundo real, sea difícil replicar la instalación; iii) que el acceso pueda ser denegado; y iv) que sea técnicamente factible que el competidor use la instalación (Sullivan, 1977).

Esta doctrina no implica que el acceso vaya a ser gratis, sino que a falta de acuerdo entre las partes interesadas, los derechos de uso serán impuestos por la autoridad regulatoria, sin que el debate sobre el monto de la compensación pueda frustrar el acceso. La indemnización final será, en definitiva, fijada por el ente regulador, o por los jueces, conforme a lo que se considere razonable. Si se permitiera que la controversia sobre la compensación afecte al acceso, se estaría creando, de hecho, una barrera de entrada³.

2. Así, los tribunales chilenos han considerado que el sistema de derechos de agua favorece la concentración (Chile CPC No. 992/636, CR 480/97).

3. Este parece ser el caso de la red de transmisión del Sistema Interconectado Central en Chile.

La doctrina en cuestión es parte importante del esfuerzo en defensa de la competencia en los Estados Unidos, Australia y la Unión Europea (OCDE/GD, 1996). Sin embargo, el principio de red abierta no es garantía de competencia, ya que se requiere, además, capacidad para hacer ejecutar las disposiciones. El caso de Colombia en lo que respecta a agua potable y saneamiento es ilustrativo, dado que la competencia no se produce en la práctica, aunque en la ley 142/94 se prevé las servidumbres de redes y el acceso (Delgado Barco, 1999). La desvinculación que existe entre la discusión del precio de acceso y su imposición pareciera ser la causa de la persistencia del monopolio en la telefonía peruana (Campodónico, 1999).

c) Sociedades *holding* y triangulaciones

Otro tema que atañe a las estructuras competitivas es el de las sociedades de cartera o *holdings*, que consisten en un conjunto de empresas que estructura sus actividades en torno de la prestación de servicios públicos, con relaciones entre ellas y asociaciones que permiten que subsidiarias del grupo negocien entre sí, con triangulaciones y transferencias de precios. En estos casos, no hay seguridad de que los precios de compra de insumos sean los más bajos posibles, ni que los accionistas nacionales minoritarios cuenten con la debida protección, cuando la cabeza del conjunto es transnacional. Esto indica que los entes reguladores deberán evaluar y adoptar estrategias para diseñar incentivos y establecer regulaciones y acuerdos que les permitan satisfacer sus necesidades e intereses, incluida la posibilidad de intercambiar información entre órganos reguladores nacionales de diferentes países y de instaurar foros regionales regulares.

Los ejemplos estadounidenses a este respecto son ilustrativos. En lo que respecta a la electricidad, su monopolio y sociedad *holding* fueron atacados y desmantelados en virtud de la *Public Utilities Holding Act* de 1935. En 1982, se forzó el desmembramiento, mediante una solución negociada, del monopolio de teléfonos de la AT&T Corporation, empresa que mantuvo el laboratorio, el sistema de equipos y el servicio de larga distancia, pero quedó excluida de la telefonía local, que pasó a manos de empresas locales y regionales. En el caso del gas, en 1985 se abrió la infraestructura de los gasoductos, con el fin de facilitar la competencia.

Si bien en la legislación comparada hay ejemplos en que se impone a las empresas de servicios públicos la obligación de informar sobre sus empresas subsidiarias y vinculadas, el panorama regional, aunque variado, adolece en este aspecto de carencias significativas, tanto de índole general como propias de los distintos subsectores.

Con respecto al agua y el saneamiento, en Argentina no hay normas particulares sobre transferencias de precios y triangulaciones aplicables a las empresas privatizadas, pese a que existen normas contables generales. En Chile, el tema adquirió importancia recientemente, cuando se procedió a suspender la venta de una empresa del

sector⁴. En otros países de la región se agregan a las concesiones contratos de empresas vinculadas, pese a que en la ley se prevé los instrumentos para estimular la competencia⁵.

En el subsector de la electricidad, en Argentina se ha tratado de promover la competencia por diferentes medios. No obstante se manifiesta, al igual que en Chile, una tendencia a la concentración con respecto a la configuración inicial del subsector, como resultado de la dinámica empresarial⁶. Pese a existir la obligación de informar acerca de las empresas tanto vinculadas como controladas, en los procesos licitatorios o a requerimiento del ente regulador, éste no puede llevar un control de ciertas contrataciones internas de la sociedad *holding*. En la medida en que los precios de contratos pasados son un indicador de costos para reajustar el precio tope autorizado, así como el factor de eficiencia, las contrataciones artificialmente altas potencian transferencias desde los consumidores hacia las empresas en el futuro. En Perú existen normas que imponen la obligación de obtener aprobación para concentraciones de mercado más allá de ciertos límites, y también de informar sobre participaciones societarias y empresas vinculadas; sin embargo, no está claro si esta exigencia se extiende a empresas proveedoras de insumos.

En Chile, el subsector de las telecomunicaciones es altamente competitivo, pero se presentan limitaciones debido, por una parte, a problemas de acceso a las redes públicas, controladas por una compañía dominante⁷ y, por la otra, a la integración vertical, que hace necesario llevar un permanente control regulatorio de la industria para asegurar la competencia y la equidad. Existe un número apreciable de concesionarios que, a su vez, se integran en sociedades *holding* y, por ende, en el interior de éstas se llevan a cabo contrataciones. Incentivar una competencia efectiva por la vía de promover el acceso de nuevos operadores a todos los segmentos, como en el caso, por ejemplo, del multiportador de larga distancia; fijar tarifas cuando no existe competencia suficiente; y hacer obligatorio el intercambio de información entre operadores, configuran un conjunto de instrumentos que mejora el manejo estratégico del subsector.

4. La Comisión Resolutiva Antimonopolios de Chile suspendió la venta privada de una empresa de agua potable de la sociedad *holding* Enersis para prevenir que esa operación limitara la competencia en el mercado. Al respecto, se hizo notar las vinculaciones entre Endesa España, Enersis, la Sociedad General de Aguas de Barcelona y otras empresas y grupos participantes.

5. El aprovechamiento de las sociedad *holding* para orientar actividades hacia empresas integrantes del grupo ha tenido una confirmación clásica en el caso de México (Cancún), en el que se estimó que las empresas constructoras involucradas en el sistema de agua potable de la ciudad estaban más interesadas en la construcción que en el servicio.

6. La reciente compra de una distribuidora de electricidad (Edesur) por parte de una generadora (Endesa), disminuye la posibilidad de comparación, al igual que la compra de una empresa transportista regional por una nacional.

7. La Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) controla el 87% de la telefonía local y de la red que permite prestar servicios, lo que determina que el acceso no discriminatorio a esta última se torne fundamental.

En Perú, en 1994, se organizó la “competencia por el mercado” en telefonía fija y de larga distancia, con monopolio por un período preestablecido, aunque recientemente abreviado; en la actualidad, la apertura del mercado está en plena marcha, pero se ha visto demorada por controversias respecto del cargo de interconexión entre la empresa establecida y los nuevos actores⁸.

5. LA REGULACIÓN DE CONDUCTAS: PRINCIPIOS BÁSICOS

La regulación de conductas debe establecer los compromisos tradicionales del servicio público. En primer lugar, la obligación de prestar el servicio a todos los usuarios comprendidos dentro de un área de concesión, que estén dispuestos a pagar por él; esta obligación puede incluir la cobertura de zonas que no son rentables y han de ser subsidiadas por otros servicios que ofrezca el concesionario, o prever la construcción de infraestructura para satisfacer futuras demandas. Segundo, brindar un servicio seguro y adecuado en calidad y cantidad, que responda a los requerimientos en forma inmediata. Tercero, satisfacer las demandas de todos los usuarios, sin introducir discriminaciones arbitrarias, injustas o indebidas. Por último, cobrar precios justos y razonables. A estas obligaciones se debe agregar, en forma explícita, la de proveer información al ente regulador, en la forma y oportunidad en que éste la requiera, para verificar la adecuación del servicio y la razonabilidad de las tarifas.

a) Precios razonables

El concepto de precio justo y razonable es fundamental y existen numerosos ejemplos al respecto en la legislación de varios países, que sientan precedentes sobre esta materia. Uno de ellos es la legislación en que se establece que las tarifas por el uso del agua serán justas y razonables y nunca superiores a lo que faculte la ley o las disposiciones de la comisión reguladora pertinente; este tema, por cierto, se vincula con el de la rentabilidad razonable para el concesionario (*Consolidated Law Service*, 1983, pp. 158 y ss.).

A pesar de su simplicidad, el concepto no es fácil de aplicar, ya que el ente regulador no dispone de toda la información que posee la empresa o industria regulada. Sin embargo, se han diseñado estructuras contables e indicadores que procuran, en la medida de lo posible, subsanar este impedimento. En todo caso, los reguladores están más expuestos a la influencia de las empresas que regulan que a la de los usuarios que protegen.

8. A este efecto, el regulador fijó un precio máximo de entrada que los nuevos actores consideran muy alto (Campodónico, 1999).

El método de la tasa de rentabilidad (*rate of return*) ha sido elaborado por las comisiones regulatorias y los jueces estadounidenses. Aparte de otras polémicas, el argumento fundamental es determinar a cuánto asciende una tasa de rentabilidad razonable sobre el capital invertido. Existen diferentes metodologías para estimar esa base, pero lo fundamental es que en el sistema que le da origen se considera que lo verdaderamente importante no son los métodos de cálculo, sino el estado de situación final total de la empresa, en el sentido de que ésta no puede ser obligada a trabajar a pérdida. La aplicación de este sistema requiere de información contable basada en normas obligatorias universales, que permitan sistematizar criterios y efectuar comparaciones entre ingresos, costos de operación, depreciaciones e inversiones, entre otros elementos relevantes (Phillips, 1993).

La jurisprudencia estadounidense ha dado origen a una nutrida serie de principios sobre el método de rentabilidad razonable. Entre otros aspectos, se ha establecido que los sistemas regulatorios deben permitir la conciliación de intereses; que sólo se puede suprimir la regulación cuando hay competencia efectiva; que las expectativas de los inversionistas no pueden justificar ganancias excesivas; que su rentabilidad no está garantizada; que para evaluar la razonabilidad en una empresa con actividades reguladas y no reguladas se aplica el criterio de efecto total; y que se admiten utilidades únicamente sobre propiedades utilizables o útiles. El objetivo último es preservar la posición crediticia de la empresa con ingresos razonables (Permian Basin Rate Cases, 1968).

Por otra parte, se argumenta que como el método de rentabilidad razonable permite a las empresas transferir sus costos de operación, no tienen incentivos para ahorrar y, complementariamente, el hecho de que la rentabilidad se calcule sobre el capital invertido las estimularía a sobreinvertir. La respuesta es que el papel del ente regulador consiste, precisamente, en efectuar este control y que no hay pruebas empíricas de que el sistema opere peor que otros (Rawls y Rees, s/f).

En parte como reacción ante las críticas al sistema de la tasa de rentabilidad, en el Reino Unido se ha utilizado otro enfoque. Después de analizar varios sistemas, en términos de eficiencia y costos administrativos, se llegó a la conclusión de que el mejor método era el denominado de precio tope (*price cap*). Se estimó que era simple y que al no requerir mayor información era difícil que lo capturaran los regulados. Sin embargo, conlleva el riesgo de permitir ganancias excesivas, como ocurrió en los inicios del sistema de agua potable y saneamiento en el Reino Unido, o de establecer un parámetro para el precio tope que, debido a desajustes con los costos efectivos de la empresa, la fuerce a trabajar a pérdida⁹. Además, como se regulan los incrementos

9. Este fue el argumento utilizado en el caso de la transmisión eléctrica en Argentina. Allí se supuso que la regulación de tarifas se mantendría por un lapso y sólo hasta que el desarrollo de la competencia determi-

de precios y no sus valores absolutos, la razonabilidad del precio de partida siempre está sujeta a controversia. También puede ser polémico determinar si los componentes de los costos no controlados se configuran en mercados competitivos, o si la evolución de los costos propios de la empresa se ajusta a la de los índices generales de la economía.

La presunción original de que la información que requiere el método del precio tope sería limitada y que bastaría con un ejercicio regulatorio liviano, resultó no ser cierta (Rawls y Rees, s/f, p. 11; Ogus, 1994, p. 313). Por otra parte, el proceso para establecer el potencial de reducción de tarifas ha desdibujado la distinción entre este método y el de la tasa de rentabilidad. Consecuentemente, este último ha vuelto a entrar “por la puerta trasera” (Ogus, 1994, p. 312/313).

En Argentina, el sistema tarifario del agua potable y el saneamiento se basa en una combinación de tasa de rentabilidad y precio tope. En cualquier caso, no existen normas de contabilidad que permitan a los entes reguladores determinar en forma rápida y simple el nivel de rentabilidad de las empresas, aunque hay proyectos en marcha con tal propósito¹⁰.

En el subsector de la electricidad, la regulación aplicada en Argentina contempla en forma explícita el principio de la rentabilidad razonable y de la tarifa justa, así como la transferencia de ganancias de eficiencia, en el marco de un sistema general de precio tope. Se prevé, además, la posibilidad de establecer una “competencia por comparación”, no sólo entre las empresas del ámbito local, sino también del internacional (Díaz Araujo, 1999). En Perú, las tarifas de generación eléctrica aseguran una rentabilidad de un 12%, como mínimo, sobre las inversiones de las empresas. La tarifa de distribución incluye el valor en barra o precio de nudo (esto es, el valor de transacción entre generador y distribuidor), más los costos asociados al usuario, las pérdidas y los costos de inversión, operación y mantenimiento de una empresa modelo y también se garantiza una tasa de rentabilidad mínima similar a la anterior. El valor agregado de distribución se ajusta cada cuatro años, con un nivel de pérdidas reconocidas cada vez más bajo. El componente de inversión se valora a costo de remplazo. Es interesante notar que en otros sistemas, como por ejemplo el estadounidense, se aplican a este respecto criterios complementarios, como el valor histórico, o promedios entre éste y el valor de remplazo.

En el subsector de las telecomunicaciones, en Chile se fijan precios tope cuando se considera que las condiciones de mercado no aseguran suficiente competencia

nara la fijación de los precios a través del mercado. Sin embargo, por diversas causas, la regulación de precios todavía sigue vigente.

10. La tasa de rentabilidad habría alcanzado un máximo de 28.9% en 1995, 25.4% en 1996 y 21.1% en 1997, en un trienio de muy baja inflación (Ferro, 1999). Comparativamente, en Estados Unidos, la tasa de rentabilidad para esta misma industria varió, en 1991, entre 12.5% y 6.5% (Phillips, 1993); también en el Reino Unido se ha obtenido una tasa entre 6% y 7%, valor que se considera aceptable para esta industria.

(interconexiones y otros casos de falta de competencia), lo que es determinado según el criterio del órgano antimonopolio. El sistema se aplica sobre la base de un modelo de empresa eficiente, que incluye sólo servicios regulados, y tomando en consideración los costos incrementales a largo plazo; está previsto que las ganancias de eficiencia se transfieran a los usuarios cada cinco años. En Perú se aplica el sistema de precios tope con ajustes por productividad que, sin embargo, no han entrado todavía en vigencia y que hubieran inducido una notable baja de las tarifas (Campodónico, 1999).

En Colombia, donde tampoco existe información contable uniforme que permita dar seguimiento y efectuar comparaciones válidas, las tarifas están diseñadas para recuperar costos económicos, sin que se pueda trasladar la ineficiencia a los usuarios. Sin embargo, se entiende que en la práctica el ente regulador ha afectado a los objetivos de la regulación al limitar los ajustes tarifarios (Delgado Barco, 1999).

Resulta interesante comparar la experiencia regional con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en España (Ley 13/1995). En ella se demanda precio cierto en moneda nacional y se aclara que el precio tiene que ser el adecuado al mercado (artículo 14). Los ajustes deben reflejar oscilaciones reales de los mercados, que pueden ser regionales, y también incluir las variaciones de los costos de la mano de obra y los elementos básicos que afecten al contrato (artículos 104-105).

b) Calidad del servicio

En diversos análisis de las reformas introducidas se coincide en señalar que, después de las privatizaciones, la calidad de los servicios ha mejorado, aunque tanto en Argentina como en Chile se han presentado serios problemas en cuanto a la calidad del abastecimiento eléctrico durante 1999.

La calidad del servicio atañe a la razonabilidad de las tarifas, puesto que los costos de las empresas dependen del nivel de calidad. En consecuencia, una regulación tarifaria sin indicadores y parámetros de calidad determinados sería ineficaz, ya que permitiría a las empresas prestatarias de los servicios manipular la situación en su provecho. Por otra parte, una regulación insuficiente dejaría a los usuarios en situación de indefensión, debido a las complejidades técnicas de los temas relativos a la calidad y al número limitado de prestadores. Por ello, las regulaciones sectoriales establecen numerosas y variadas normas respecto de la calidad de los servicios. Vale destacar, entre ellas, las referidas a calidad del agua potable, presión, continuidad del abastecimiento, exactitud de los sistemas de medición, métodos de facturación, voltajes y frecuencias, depósitos y devoluciones, calidad de equipos, manejo de quejas, cortesía, estándares de salud, privacidad, calidad del personal, horarios de servicio, suspensión y corte de servicios y seguridad; se establecen, asimismo, los casos en que los servicios no se pueden suspender ni cortar (Phillips, 1993).

Por otra parte, un tema en permanente debate en los ámbitos regulatorios y de protección del consumidor es el prorrateo entre usuarios del costo de reserva o sobreequipamiento necesario para la continua provisión del servicio, sin fallas o racionamiento. Aunque el problema no admite una solución única, la propuesta de un “seguro” contra el racionamiento, contratado independientemente por cada usuario con una empresa prestadora, es inequitativa. En efecto, es muy poco probable que los usuarios de menores recursos puedan hacer uso de tal mecanismo, lo que conlleva un sobreracionamiento para ellos en caso de dicha eventualidad. No es muy factible, además, que en el mercado exista una estimación correcta del riesgo de racionamiento, por lo cual se puede dudar de la eficiencia de cualquier “precio” que éste determine.

6. LA NECESIDAD DE REGULACIÓN SOBREVINIENTE A CONTRATOS Y ACTIVIDADES EN EJECUCIÓN

Los gobiernos de la región deben tener presente que en materia de legislación sobre servicios públicos, la jurisprudencia comparada admite la posibilidad de ajustes regulatorios y reconsideraciones. Así lo demuestran algunos casos clásicos en los Estados Unidos y, más recientemente, las revisiones tarifarias en el Reino Unido. Esto, naturalmente, no puede privar a las empresas de la posibilidad de obtener una ganancia razonable, ni atentar contra la propiedad privada o el derecho de acceso al mercado. Asimismo, impone un importante desafío a la capacidad regulatoria regional, pues habría que justificar con hechos e información que este tipo de medidas son justas y no arbitrarias.

Así, la regulación se ha presentado no sólo como un mecanismo para prevenir situaciones conflictivas, sino también para mejorar las condiciones en que se realiza una actividad ya en curso. Siguiendo la *Common Law* anglosajona, los tribunales estadounidenses han fallado que tal tipo de negocios no se rige por el derecho privado (*juris privati*) únicamente y que “no importa que ... [las actividades] se hayan iniciado antes de que se adoptara la regulación” ... “si las partes intervinientes no deseaban someterse a las regulaciones no deberían haber interesado al público en sus empresas” (Munn vs. Illinois, Corte Suprema de los Estados Unidos; Lord Hale, citado en Popowsky, 1996, p. 2; y Munn vs. Illinois, 94 US 113, 131-2, 1877).

El interés público de la actividad y su importancia fueron tales que crearon una carga para los ciudadanos. Ello justificaba la regulación, aunque fuera *ex post*, dentro de ciertas limitaciones constitucionales. El poder de regular no es el poder de destruir (Railroad Commission Cases, 1886). Una empresa de servicios no puede ser forzada a trabajar a pérdida, pues se considera que esto es confiscatorio de la propiedad. Una tarifa puede ser lo más baja posible mientras no sea confiscatoria (Natural Gas Pipeline, Corte Suprema de los Estados Unidos, 1942).

En uno de los casos clásicos de la jurisprudencia estadounidense, el juez a cargo explicó que "... si se entiende que la franquicia (con status contractual) significa la utilidad más rentable que se pueda obtener sin competencia y que esté protegida por las garantías constitucionales referidas a la propiedad, entonces la facultad de regular es nula. Si la facultad de regular elimina completamente [las garantías constitucionales], entonces la propiedad no existe. Esto no es cuestión de teoría económica, sino de la justa interpretación de un trato. Ciertamente no se trata de ninguno de esos extremos. Se debe encontrar un término medio"¹¹.

El criterio de las "interpretaciones equitativas" ha resultado fortalecido recientemente en el Reino Unido. En este caso, las tarifas y los criterios de ajuste en el subsector del agua potable y el saneamiento fueron establecidos en 1989, por períodos de 10 años, revisables cada 5. Sin embargo, en 1991 fueron ajustados a la baja, a sugerencia del ente regulador y debido a las inesperadas ganancias de las empresas; en 1994, se redujeron las tasas aceptables de rentabilidad y, además, los niveles de capital aprobados para realizar los cálculos (Corrales, 1998). La apelación ante la Comisión de Monopolios y Fusiones por parte de dos empresas sirvió para confirmar los criterios del regulador.

En la región ha habido decisiones recientes sobre estos temas: "los prestadores de servicios públicos tienen derecho a cobrar tarifas que les permitan recuperar los costos, incluidas las inversiones efectuadas, más una ganancia justa y razonable, porque sería inaceptable sostener que tienen derecho a utilidades objetivamente ilimitadas" (Argentina, Suprema Corte de Justicia, Resolución 95.418, Telecomunicaciones Internacionales de Argentina S.A. y otros, 1997). Otro fallo más reciente (Argentina, Suprema Corte de Justicia, Resolución 99.694, Maruba SCA, 1998), confirma el criterio de que el principio de rentabilidad razonable tiene preponderancia sobre tarifas fijadas contractualmente cuando afirma que la concesionaria no tiene derecho a una tarifa determinada e inmutable sino simplemente a una razonable utilidad. El Estado tiene la obligación de controlar la evolución de las tarifas para que se respete este principio. El menoscabo de la utilidad, mientras exista la misma y no haya quebranto, no involucra la violación del principio de la utilidad razonable¹².

7. LOS SUBSIDIOS

Con respecto a los subsidios es necesario distinguir entre aquellos orientados a los usuarios, cuyo fundamento es permitir la satisfacción de necesidades básicas de sec-

11. El Juez Holmes en el caso Cedar Rapids (Cedar Rapids Gas Light Co. vs. Cedar Rapids, 223 U.S. 665, 669 (1912)), citado por Phillips, 1993, p. 411.

12. La regulación sobreviniente se ha aplicado también en Chile y Perú para remediar externalidades en la calidad y cantidad del transporte urbano, afectado por problemas de congestión y contaminación.

tores de bajos ingresos por razones de interés público, y los subsidios explícitos o implícitos, sean directos o contingentes, en beneficio de las empresas concesionarias.

a) Subsidios a los usuarios

El acceso a algunos servicios básicos es necesario, independientemente de la capacidad de pago de los usuarios, por razones de interés público. Por ello, en la estructura tradicional de tales servicios se promueve, mediante la entrada controlada a la prestación, la fijación de áreas que incluyan zonas ricas y pobres, así como la aplicación del criterio de rentabilidad global, que facilita los subsidios cruzados entre los usuarios de mayor y menor capacidad de pago. Si se permitiera la libre entrada, las empresas se concentrarían en las áreas más rentables, dejando sin servicio a las más pobres; este fenómeno suele denominarse efecto de “descreme” del mercado. El problema es que las zonas que subsidian a las otras no tienen la posibilidad de buscar alternativas más baratas de prestación, al ser el subsidio cruzado condición de todo el sistema y, con ello, se limitan las posibilidades de encontrar soluciones más eficientes y, por esta vía, más equitativas (FIEL, 1999).

Se ha propuesto, como solución alternativa, el subsidio a la demanda, es decir, que el Estado contribuya al pago de las tarifas de los sectores de menores recursos. Sin embargo, la aplicación de este principio implica una carga adicional para el fisco, que éste puede no estar en condiciones de absorber. Por tal motivo, en varios países se ha preferido mantener los subsidios cruzados en algunos sectores.

En el servicio de agua potable y saneamiento de Argentina, la práctica es el subsidio cruzado, con baja micromedición y tarifas basadas en superficie cubierta, en vez de consumo. Se aplica un cargo a los usuarios servidos para subvencionar a los no servidos, sobre la base de presunción de capacidad de pago (Ferro, 1999). En Chile, por el contrario, se optó por subsidios focales, financiados con cargo a fondos públicos.

En el subsector de la electricidad, en Argentina los subsidios cruzados están prohibidos, pero se han creado fondos fiduciarios que se sustentan de impuestos pagados por los concesionarios a fin de proveer servicios a los sectores de menores recursos. También se han organizado fondos financiados con recursos públicos para dotar de infraestructura eléctrica al interior del país, así como para costear compensaciones tarifarias regionales a usuarios finales.

En el subsector telefónico, en Chile se prohíben los subsidios cruzados. En su lugar, se utilizan subsidios focales, financiados con fondos públicos generales, para la implementación de proyectos en áreas deprimidas, por la vía de licitar públicamente sobre la base del monto del subsidio requerido para asegurar la provisión del servicio. Aunque hay separación de ingresos entre servicios regulados y no regulados, no hay de costos y, en consecuencia, pueden existir filtraciones del subsidio por conducto de los costos comunes de los distintos servicios provistos por cada empresa.

En Colombia se estableció un sistema transparente de subsidios en los servicios de agua, electricidad y telefonía básica. En la ley 142/94 se especifica con precisión el otorgamiento de subsidios a la demanda para usuarios residenciales de menores ingresos; estos subsidios se financian mediante contribuciones predeterminadas de los usuarios comerciales, industriales y residenciales de mayores ingresos y con transferencias gubernamentales en caso de desequilibrios¹³.

b) Subsidios a las empresas concesionarias

La forma más obvia de subsidio a las empresas es la transferencia de activos a precios por debajo del valor de mercado. Una forma indirecta de comprobar si éste ha sido el caso es observar si el ritmo de recuperación de la inversión original es excesivamente rápido en relación con los patrones normales del subsector respectivo.

Otra dimensión de los subsidios se relaciona con las garantías otorgadas a empresas concesionarias, práctica que se funda en la necesidad de reducir la incertidumbre que suponen ciertos proyectos. Las maneras más usuales de atraer a las empresas inversionistas han consistido en asegurarlas en caso de eventuales cambios en el sistema regulatorio o político, ruptura de contratos por parte de compañías estatales, alzas de costos, baja demanda o fluctuaciones de las tasas de cambio e interés. Este tipo de garantías puede originar subsidios que restan transparencia al sistema financiero e imponen costos a los contribuyentes. Se ha considerado, asimismo, que eliminan parcial o totalmente los beneficios de la privatización, dado que reducen los incentivos para seleccionar y para manejar con eficiencia proyectos y programas. Normalmente, los presupuestos nacionales no toman en plena consideración estas decisiones gubernamentales, cuyos efectos son equivalentes a la concesión de subsidios, pero que no son sometidas al poder legislativo para su examen y aprobación (CEPAL, 1998d; Thobani, 1999).

Una de las principales recomendaciones en este plano es evitar la concesión de garantías respecto de tasas de interés y de cambio. No obstante, es difícil erradicar

13. En esta experiencia: i) los subsidios se destinan a los usuarios residenciales de los estratos 1, 2, y 3, es decir, de ingresos bajos y medio-bajos; ii) se otorgan únicamente para consumos que satisfacen las necesidades básicas; iii) los consumos básicos se subsidian escalonadamente hasta por factores de 50% en el estrato 1; 40% en el estrato 2; y 15% en el estrato 3. El monto global de los subsidios se financia mediante dos fuentes: primero, contribuciones generadas por un sobreprecio de hasta un 20% en las tarifas comerciales, industriales y residenciales de los estratos 5 y 6, los dos más altos; y segundo, mediante un sistema de transferencia del municipio en el caso del agua potable, y del Gobierno Central en el de la electricidad y telefonía básica, si se produjeran desequilibrios. Si bien en teoría el sistema parece razonable, en la práctica la contribución es insuficiente para cubrir los montos del subsidio al agua potable, generándose un déficit que los municipios y los departamentos no han podido cubrir con las fuentes previstas por la ley. Con respecto a la energía eléctrica y la telefonía básica, el Gobierno Central, mediante un Fondo Nacional, ha cubierto una fracción de los requerimientos (Delgado Barco, 1999).

esta práctica, en particular cuando los gobiernos enfrentan problemas en servicios políticamente sensibles como, por ejemplo, el de agua potable. En Argentina, en 1997, se incorporaron medidas para proteger las tarifas de una eventual devaluación de la moneda. Por otra parte, los contratos suelen tener cláusulas de dolarización y de indización según valores de referencia extranjeros, por estar prohibida la indización en moneda nacional (Ferro, 1999). Se argumenta que el sistema de dolarizar las tarifas no origina pasivos contingentes, pues el Estado no responde por los incobrables, en el caso de devaluaciones que elevaran la tarifa a un nivel excesivo para algunos usuarios (Díaz Araujo, 1999). Sin embargo, la existencia de cláusulas de dolarización incobrables constituye un buen punto de apoyo para presionar a los gobiernos con el fin de que compensen pérdidas.

En Colombia, varios proyectos privados de generación térmica de energía han sido, en general, contruidos gracias a contratos garantizados de compra de energía durante largos plazos, autorizados por el Gobierno como consecuencia del severo racionamiento sufrido en 1992. Debido a la necesidad de atraer capital privado hacia la generación térmica, se ofreció todo tipo de garantías e incentivos tributarios. Estas soluciones son costosas para el país y para los usuarios y neutralizan el riesgo de mercado que deben asumir los inversionistas (Delgado Barco, 1999).

Una manera de limitar y acotar la magnitud de los subsidios encubiertos es mediante un buen diseño del esquema general de concesiones. Este esquema debería velar, entre otros, por los siguientes aspectos: (CEPAL, 1998d)

- Minimizar el riesgo de futuros pagos por parte del sector público. Esto requiere establecer un marco regulatorio apropiado en el ámbito en cuestión; diseñar un sistema de concesiones que busque explícitamente reducir tales riesgos; limitar los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos no asegurables y que efectivamente el sector privado no pueda controlar; desincentivar la demanda de garantías por parte del sector privado, sea mediante el cobro por su uso (modelo chileno) o por la incorporación de su costo en el proceso mismo de calificación de las propuestas (modelo colombiano); y evitar la concesión de subsidios bajo el nombre de garantías.
- Establecer el precepto de que es indispensable que las autoridades fiscales den a conocer la naturaleza de los compromisos adquiridos, así como una estimación de su posible magnitud y probabilidades de materialización. Si el Estado no ofrece voluntariamente estos antecedentes, los mercados financieros tratarán de inferirlos. En vista de la asimetría existente en cuanto a información y los incentivos en juego, es probable que los agentes procuren ponerse a cubierto de eventuales sorpresas, para lo cual anticiparán y exigirán tasas de interés más elevadas que las que contemplarían si el gobierno hubiera ofrecido espontáneamente la información adecuada.
- Incluir, para conocimiento público, las estimaciones de dichos compromisos en la discusión anual del presupuesto nacional en el Congreso. Más aún, es preferible

que se incorpore al presupuesto el costo anual de dichos pasivos contingentes, es decir, del “seguro” que el Estado ha asumido en favor de inversionistas privados. Dichos gastos podrían mantenerse como reserva en la entidad que ha otorgado el seguro o ser trasladados a un fondo central, como se establece en una ley colombiana.

8. LA INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA

a) La autoridad regulatoria

Ningún ente regulador actúa en un vacío institucional, ni siquiera en el caso de que goce de autonomía plena; por el contrario, tanto en la etapa de su propia generación como en el normal desempeño de sus tareas, interactúa con múltiples instituciones públicas, además de su obvia relación con las empresas operadoras que regula, sean privadas o públicas. El buen funcionamiento del esquema regulador depende, en gran medida, de la calidad de estas interacciones y de una clara delimitación de atribuciones y responsabilidades. En suma, depende de los efectos sinérgicos que se logre materializar en el ámbito institucional.

Entre las instituciones públicas que interactúan con el ente regulador, vale destacar aquí las comisiones pro competencia y antimonopolio, los tribunales de justicia, el parlamento y el poder ejecutivo. Las comisiones mencionadas cumplen un papel de gran relevancia, sobre todo cuando se inducen cambios en la organización industrial de los servicios, como lo demuestran algunas experiencias en la región y en el plano internacional. En ocasiones, la mera existencia de estas comisiones ha sido significativa, aun cuando no se haya hecho uso de sus facultades. Por otra parte, la experiencia regional también señala que, a veces, para neutralizar las decisiones de la autoridad reguladora se recurre a dichas comisiones y a las instancias judiciales, lo que da origen a procesos complejos y largos, sobre todo cuando las políticas de estímulo a la competencia y de privatización todavía no se reflejan plenamente en los marcos jurídicos, sino que operan por las vías de excepción o de hecho.

Los tribunales de justicia tienen una participación decisiva en los asuntos de regulación, ya sea mediante fallos jurídicos sobre temas específicos, la definición de cuestiones jurisdiccionales entre diferentes instancias reguladoras, la garantía del cumplimiento de la legislación pro competencia y el trámite de las apelaciones de las decisiones regulatorias. El parlamento participa, a su vez, en el diseño de las reglas del juego de carácter legal y constituye un importante foro en el que se manifiestan las posiciones, las discrepancias y las perspectivas de estos procesos. En este sentido, es deseable que la legislación establezca reglas y criterios generales, pero que deje en manos de los entes reguladores la selección de los medios más apropiados para lograr sus objetivos y resolver problemas específicos, con cierto grado de flexibilidad para encarar condiciones cambiantes en materia de tecnología o en los mercados relevantes.

Por último, las relaciones entre el ente regulador y el poder ejecutivo se establecen básicamente con el ministerio sectorial respectivo y, con frecuencia, también con los ministerios de economía o hacienda. El punto focal de la interacción de estos actores debería ser la elaboración y puesta en marcha de los planes estratégicos y las políticas para el sector¹⁴. En muchos casos, la regulación sigue siendo una facultad (total o parcial) del poder ejecutivo; esto ocurre también cuando la autoridad regulatoria no es autónoma.

La experiencia internacional indica que la regulación requiere de entidades especializadas, pues no funciona bien a cargo de jueces y legislaturas, que carecen de la capacidad técnica específica que demanda esta labor. También, como ocurre fundamentalmente en los países anglosajones, el ente regulador se separa del poder ejecutivo para ampliar su grado de autonomía.

Otra disyuntiva que se presenta es entre crear entes reguladores únicos o sectoriales. Esto implica un cierto arbitraje entre las necesidades de carácter técnico y la agilidad de los procedimientos, por una parte, y por la otra, la disponibilidad de capacidad de gestión en el ámbito estatal, sobre todo en los países de menor tamaño relativo. En la experiencia internacional, el sistema más consolidado es el estadual, en los Estados Unidos, que cuenta con un ente regulador colegiado, de alcance múltiple, y divisiones funcionales internas por servicio altamente especializadas. Sin embargo, varios países de la región se han inclinado por instituir órganos reguladores sectoriales, al igual que en el Reino Unido. Lo mismo sucede en el caso del gobierno federal estadounidense, que opera mediante órganos reguladores sectoriales en las áreas de comunicaciones, energía y otras.

Algunos inconvenientes del sistema sectorial son la fragmentación doctrinaria y de jurisprudencia, lo que abre la posibilidad de apreciaciones contradictorias; y, por supuesto, la pérdida de economías de escala y de aglomeración, la duplicación de tareas y especializaciones que pueden ser comunes y el encarecimiento de los costos de transacción. Por otra parte, cuando la capacidad de gestión pública es muy escasa, un esquema basado en varios entes reguladores sectoriales es poco factible; por ello, en algunos países de la región se ha optado por instituir una entidad regulatoria única, con atribuciones multisectoriales (Bolivia y algunos países del Istmo Centroamericano y del Caribe).

En todos los casos existe preocupación respecto de la posibilidad de captura de los entes reguladores por parte de los intereses de las empresas que regulan. En general, este riesgo es más alto para el regulador unipersonal que para el colegiado, debido a los mayores controles y equilibrios recíprocos entre los miembros de la comisión. Se

14. Sin embargo, la práctica indica que por deficiencias de distinto tipo, ello no siempre ocurre así y que, en sistemas privatizados, las decisiones relevantes a ese respecto tienden a concentrarse crecientemente en el ámbito empresarial, con escasa o nula participación del gobierno.

debe señalar que no sólo los entes reguladores, sino también el gobierno y el proceso legislativo que culmina en la regulación son susceptibles de captura.

Esto es particularmente notorio en aquellos procesos regulatorios en que se ignoran las normas mínimas de garantía de la competencia, como el acceso abierto a redes; o aquellos en que las alternativas de cálculo de tarifas se ubican en el extremo del espectro más favorable a los regulados; o cuando las responsabilidades por fallas o las exigencias de información son sumamente limitadas. Asimismo, ciertos comportamientos del regulador pueden interpretarse como indicio de captura; algunos de ellos son fijar un alto costo para las conexiones de nuevas compañías a la red existente, así como demorar el traslado de las mejoras de eficiencia a los precios pagados por los usuarios. Por otra parte, el ente regulador puede ser débil como consecuencia de la ineficacia de las sanciones que impone.

Las posibilidades de captura pueden minimizarse mediante un diseño adecuado del órgano regulador y el establecimiento de normas sobre la información que las empresas deben proporcionar a estos entes y al público, así como a través de la participación de los usuarios.

b) Grado de autonomía

Los distintos esquemas institucionales que definen el grado de autonomía del ente regulador buscan dar respuesta a ciertas cuestiones básicas. La primera es la de la legitimidad que respalda sus decisiones, más allá de la necesaria idoneidad ética y técnica de éstas. En un régimen democrático de gobierno, la legitimidad radica en las autoridades electas. En este contexto, ¿cuál es la relación entre el órgano regulador, que no tiene dicho origen, y aquéllos que sí lo tienen? Puesto en otros términos, ¿quién controla al regulador? Por otra parte, en la medida en que las decisiones en materia de regulación conjugan funciones administrativas, legislativas y de justicia, y que éstas no siempre son fácilmente separables, ¿cuál debe ser la vinculación con el poder judicial, que si bien no es generado electoralmente, está en la base de la división de poderes del propio régimen democrático?

La segunda de estas cuestiones básicas se refiere a un dilema actualmente en boga en diversos espacios de la política pública: discrecionalidad frente a sujeción a reglas preestablecidas. Sin duda, la tendencia apunta, en general, a acotar los grados de discrecionalidad de las autoridades y funcionarios públicos. Pero también es evidente que esta facultad no puede eliminarse por completo, aparte del hecho de que esto pudiera no ser deseable, debido a la imposibilidad material de anticipar y prever todas las situaciones y contingencias eventuales; el origen de esto, en última instancia, es el denominado carácter necesariamente incompleto de los contratos relevantes para la gestión pública.

El último tema es el de la captura del ente regulador. Sólo para ilustrarlo, interesa destacar la posibilidad de que las autoridades políticas ejerzan presiones indebidas —es decir, no vinculadas a la preservación del interés público— para incidir en la imparcialidad del órgano regulador en el cumplimiento de sus funciones estatutarias; la otra posibilidad es que el ente regulador sea capturado por los intereses de las empresas u organizaciones reguladas.

La experiencia internacional, y la que comienza a acumularse en la región, permiten distinguir una variedad de esquemas institucionales ensayados en la búsqueda de respuestas a estas cuestiones. Este hecho debería interpretarse como un indicador de que no existen fórmulas únicas y generales al respecto, por lo que, en cada ámbito institucional específico, lo verdaderamente importante son los controles y equilibrios recíprocos (*checks and balances*), así como la necesaria responsabilidad de rendir cuentas (*accountability*) de los distintos actores participantes.

A fin de analizar este tema, conviene precisar qué es lo que no abarca la autonomía del ente regulador: no tiene a su cargo el establecimiento de la política, no dicta las normas legales y no aprueba su presupuesto; la orientación de la primera corresponde al gobierno; las segundas debe resultar de la promulgación de leyes; y el tercero tiene que ser aprobado mediante el trámite presupuestario ordinario. La autonomía tampoco significa que el órgano regulador esté al margen del control judicial, de las contralorías o tribunales de cuentas o de las leyes sobre contabilidad pública.

La noción de autonomía del ente regulador se basa en varios hechos: su nombramiento es por un período fijo; en algunos sistemas no se permite la concentración partidaria; las remociones sólo se producen por mal desempeño probado de sus funciones; el sistema de regulación es independiente en el manejo de sus fondos y en la aplicación de la regulación; tiene su propia personalidad jurídica y está separado de los órganos de la administración central. Así, se pueden apreciar alternativas que van desde la simple designación de un funcionario por la autoridad ministerial respectiva o por el Presidente de la República, hasta la creación de un consejo o comisión, cuyos miembros son propuestos por el ejecutivo, pero deben ser refrendados por el parlamento. En buena medida, la modalidad de designación determina el período de mandato y los procedimientos de remoción: el primer caso es asimilable al nombramiento de un funcionario de confianza, que permanece en su cargo mientras goce de ella; el otro implica que el período de designación puede, o no, coincidir con el del gobierno y, por lo general, sólo es posible poner fin al mandato por causas preestablecidas; asimismo, es importante evitar eventuales conflictos de intereses, razón por la cual es necesario establecer las condiciones de independencia requeridas para postular al cargo.

Sin embargo, la independencia no es sólo una cuestión formal: también debe ser sustantivamente relevante; es por eso que en el sistema estadounidense las atribuciones tarifarias y contractuales están a cargo del ente regulador y no del ejecutivo.

En la región, sin embargo, estas atribuciones de los reguladores no siempre están establecidas¹⁵. Asimismo, algunos procedimientos restringen su autonomía: por ejemplo, si sus decisiones son susceptibles de apelación ante la administración central, la autoridad ejecutiva que resuelve se convierte, de hecho, en el verdadero regulador (Ferro, 1999). Por ello, si el órgano regulador goza de autonomía efectiva, la única forma de recurso aceptable es ante el poder judicial.

En Argentina, la limitación de la autonomía del ente regulador se pone de manifiesto en la fijación de las tarifas de agua potable y alcantarillado: el poder ejecutivo ha aprobado aumentos superiores a los que el regulador estimaba razonables y éste tampoco participó en los procesos de renegociación que tuvieron lugar en 1997. Por el contrario, se estima que el regulador del subsector eléctrico nacional tiene estabilidad y autonomía razonables. Sin embargo, su autonomía financiera resulta menoscabada por políticas presupuestarias restrictivas, sin considerar los recursos recaudados en función de asignaciones específicas. Frente a los procesos de concentración, se considera que, al igual que en otros países, debería mejorarse tanto la normativa sobre competencia, como la coordinación entre el ente regulador y los que resguardan la competencia.

En Colombia, las Comisiones Regulatorias no son autónomas por carecer de personalidad jurídica y sus funcionarios no tienen actualmente la estabilidad que se les otorgó al principio, pues su nombramiento y remoción son facultades del Presidente. Además, en su configuración participan varios ministros. También se argumenta que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a cargo de la fiscalización, no coordina adecuadamente sus funciones con las Comisiones Regulatorias o con las autoridades medioambientales (Delgado Barco, 1999).

c) La información

Una de las características centrales que inciden adversamente en la eficacia de la regulación de los servicios públicos es la asimetría de información, sobre todo en materias tecnológicas y de costos de las empresas operadoras. Poder disponer de esta información de manera rutinaria y sobre la base de normas contables comúnmente aceptadas es un objetivo prioritario de la política pública global y sectorial, ya que la información es un elemento indispensable para usuarios y reguladores. Por ello

15. Los problemas que pueden originar las decisiones gubernamentales se ejemplifican muy bien en el reciente debate sobre los ferrocarriles en Argentina. A nueve días del cambio de gobierno, el Poder Ejecutivo Nacional, por decreto, autorizó la prórroga de contratos y aumentos tarifarios de hasta un 129%. Los representantes del gobierno entrante anunciaron que revisarán los contratos, ya que las medidas adoptadas perjudican la gestión de la nueva administración. El público protestó y dudó de la transparencia del proceso.

se insiste en que los requerimientos de información contable y de otros tipos deben ser más estrictos (Ogus, 1994).

En el caso de los usuarios, la información promueve la competencia, ya que facilita la selección informada entre diferentes opciones, contribuye a aumentar la equidad distributiva y propicia la participación (Ogus, 1994). En lo que respecta al ente regulador, la información mejora sus decisiones y le permite fundamentar medidas, explicando sus motivos y razonabilidad. La falta de información adecuada y el costo de su obtención son dos de las razones para modificar los métodos regulatorios, incrementar la competencia por distintas vías y operar con varias empresas.

A este respecto, la situación general en la región es muy deficiente, lo que indica que es necesario introducir mayores exigencias contables, así como establecer sistemas de referencia de prácticas competitivas (*benchmarking*). En Colombia, se han destacado la falta de sistemas uniformes de cuentas y las diferencias metodológicas entre los requerimientos de distintas entidades: comisiones de regulación, superintendencias y ministerios (Delgado Barco, 1999).

En Argentina, en el subsector del agua potable y el saneamiento, se ha hecho notar que para valorar los efectos rentísticos (respecto de los concesionarios) y confiscatorios (en beneficio fiscal) sería importante contar con mejor información que permitiera verificar las cifras; en este caso también se considera que la fórmula tarifaria es demasiado compleja e impide que los usuarios comprendan cómo se calcula la factura (Ferro, 1999).

En Chile, las asimetrías de información son también un factor relevante, que puede reducir la efectividad de las políticas pro competencia y la equidad en el servicio. Las empresas suministran antecedentes sólo cuando están obligadas legalmente y bajo un régimen de sanciones, ya que en caso contrario se resisten a hacerlo; en las sanciones se prevén los casos de entrega de información falsa y de no entrega de ella.

d) Protección y participación de los consumidores

La preocupación por la protección del consumidor en los servicios públicos es un fenómeno relativamente nuevo en la región. Recién a partir de mediados de los años ochenta, varios gobiernos comenzaron a promulgar leyes en que se reconocen los derechos de los consumidores y se establecen mecanismos para su protección. No obstante, particularmente en lo que respecta a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios públicos domiciliarios, los actuales marcos regulatorios contienen disposiciones desagregadas que no constituyen un cuerpo normativo suficiente (Consumers International, 1998).

En Colombia se han establecido sanciones aplicables a los concesionarios por fallas de los servicios. Además, la participación de los usuarios tiene jerarquía constitucional, en lo relativo a servicios prestados por empresas estatales. Esta obligación ha

sido regulada por la ley 142/94. Sin embargo, en la práctica, los requerimientos de los usuarios se ven limitados por las asimetrías de información (Delgado Barco, 1999).

En Argentina, en el subsector eléctrico, se prevén compensaciones como penalidad por fallas, que pueden agregarse a las indemnizaciones civiles, aunque su aplicación es deficiente. En este marco, los consumidores cautivos no pueden servir como base para subsidiar al resto de los usuarios; no obstante, se considera que los primeros están afectados por asimetrías de información y debilidad institucional, a pesar de que existe un mecanismo de audiencias públicas.

En Chile, el marco regulatorio de las telecomunicaciones contempla sanciones y compensaciones por fallas del sistema. Además, hay pautas para tramitar reclamos, medidas técnicas para verificar llamados y campañas de educación; sin embargo, se estima que debería mejorarse la representatividad y alcance de las asociaciones de usuarios. Dichas organizaciones sólo son convocadas por la Subsecretaría de Telecomunicaciones con fines informativos y no se ha establecido un espacio institucional para una participación más activa.

En general, los marcos regulatorios presentan aún importantes insuficiencias en lo que se refiere a la protección de los derechos de los consumidores. Un tema crítico es la fijación de tarifas, cuyos procedimientos se han ido transformando, a juicio de los usuarios, en un simple ejercicio de negociación entre empresas y reguladores (Consumers International, 1998).

Capítulo 6

CONSOLIDAR LOS ESPACIOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

1. EL CONTEXTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El aspecto ambiental emerge en el contexto de la globalización como una dimensión reorientadora del desarrollo, que califica el crecimiento económico al remitirse a los fundamentos mismos de la producción y el consumo. De esta manera, el desarrollo sostenible se apoya en el reconocimiento de la función que cumplen el medio ambiente y los recursos naturales como base de la sustentación material, ecosistémica, ambiental y energética de los procesos económicos (Sunkel, 1996).

Así pues, el desarrollo sostenible debe convertirse en el pilar de la transición hacia patrones de desarrollo caracterizados por cambios en los modos de producción y consumo acompañados de innovaciones tecnológicas consistentes con dicha sostenibilidad, por una competitividad económica que se construya a partir de la excelencia ambiental, por la valoración de la diversidad natural y cultural, y por el fortalecimiento de la vida local y la ciudadanía.

Al final de esta década es evidente que, a los problemas tradicionales de pobreza y desigualdad, se añaden los límites y requisitos ecológicos, así como la necesidad de revertir los procesos de deterioro ambiental para lograr un desarrollo sostenible y equitativo en el próximo siglo, dentro de un complejo contexto de globalización económica. En el ámbito nacional es urgente superar la degradación de la calidad del agua, del suelo y del aire, especialmente en las zonas urbanas que hoy albergan a más de tres cuartas partes de la población de la región, y detener los procesos de desertificación y pérdida de biodiversidad y de suelo, para garantizar la sostenibilidad de la producción agropecuaria, minera y forestal. Se han alcanzado umbrales riesgosos en la explotación de los recursos naturales, que requieren un cambio de rumbo, ya que se han incrementado exponencialmente las actividades productivas, frente a una dotación limitada de recursos ecológicos¹.

1. En el reciente Informe sobre el Estado del Medio Ambiente Mundial del PNUMA figuran datos que demuestran el incremento de las emisiones de carbono, la deforestación y la pérdida de suelos y de biodiversidad, tanto a escala mundial como regional.

Los nuevos desafíos ambientales globales, como el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono, la degradación ambiental de cuencas, áreas costeras y océanos, la desertificación aunada a la pérdida de superficie arable, así como las crecientes tasas de extinción de especies de fauna y flora, son una muestra de la insostenibilidad del estilo actual de desarrollo, que además pone en tela de juicio los propios patrones culturales y valóricos de relación entre seres humanos y naturaleza (Gligo, 1994).

La gestión ambiental, como dimensión esencial del desarrollo sostenible, exige elaborar políticas públicas modernas acompañadas de conocimientos e instrumentos interdisciplinarios, lo que implica un reto sociopolítico de gran envergadura, dado el conflicto de intereses de múltiples actores económicos. Tal situación plantea a los gobiernos el importante desafío de emplazar nuevos marcos institucionales e instrumentales de gestión ambiental que sirvan para reorientar el desarrollo futuro hacia patrones de producción y consumo compatibles con la sostenibilidad ambiental y a la vez reducir los importantes rezagos sociales que acusa nuestra región².

La noción de desarrollo sostenible surge a partir de 1987, con la publicación de "Nuestro futuro común"³, y sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, también conocida como la Cumbre para la Tierra, cuando se define como "aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

En Río se inicia la transición hacia un nuevo régimen ambiental internacional, representado por una nueva generación de convenciones ambientales mundiales⁴ y por la formulación de un programa de acción para orientar la transición hacia un estilo sostenible de desarrollo, el Programa 21. Se acordaron nuevos principios y conceptos éticos globales con el objeto de sentar bases más equitativas de cooperación internacional y contribuir así a detener procesos de deterioro ambiental tanto a escala mundial como regional y local.

-
2. Brañes (1994) define la gestión ambiental como el conjunto de actividades que tienen por objeto el ordenamiento de los recursos naturales, un manejo apropiado del ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Los componentes principales de la gestión ambiental son la política, la planeación, el derecho y la administración ambiental. Supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente y van desde la formulación de la política ambiental hasta la adopción de medidas, realización de obras y prestación de servicios con este propósito.
 3. También conocido como el Informe Brundtland.
 4. Como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

Sin embargo, si bien este consenso logrado en 1992 dio lugar a un sinnúmero de iniciativas globales, regionales y nacionales, durante los años noventa los países de la región realizaron avances modestos en la instrumentación de dichos acuerdos. Entre los temas pendientes está la adecuada incorporación de las consideraciones ambientales en las estrategias productivas, de inversión y consumo, así como en el comercio internacional, con el propósito de alcanzar un crecimiento económico con equidad y sostenibilidad. Asimismo, se pretende consolidar el tratamiento del tema ambiental en los esquemas de integración regional. Sin duda, será necesario optar por un esquema de consolidación y modernización de las políticas públicas sumado a nuevas formas de asociación con el sector privado y solidario. Por lo tanto, la aplicación genuina de los principios del desarrollo sostenible como culminación del proceso de transición hacia un nuevo paradigma de desarrollo plantea importantes cambios estructurales e institucionales, así como numerosos interrogantes y temas emergentes; algunos de ellos revisten un carácter global, pero otros atañen especialmente a América Latina y el Caribe.

La región de América Latina y el Caribe presenta condiciones ecológicas, económicas y sociales que le brindan innumerables ventajas comparativas en función de los servicios ambientales globales para ser más competitiva en el contexto de la globalización. Su enorme diversidad natural y cultural y los enfoques innovadores de integración regional empleados en algunas subregiones como Centroamérica son ejemplos relevantes de esta situación privilegiada.

Otro desafío por superar es la actual disociación entre las políticas públicas y las preferencias ciudadanas, ya que con motivo de la Conferencia de Río también se han incorporado al debate del desarrollo sostenible, en forma creciente, nuevos actores no estatales, con especial gravitación en la comunidad científica, el sector privado y la sociedad civil organizada. No cabe duda de que en la última década las cuestiones ambientales han adquirido mayor relevancia en la agenda política y ciudadana, ya que fundamentan la calidad de vida, junto con la noción de distribución equitativa de costos y beneficios ambientales y de apropiación de los recursos naturales.

La reinterpretación de la globalización a partir de nuevos fundamentos ético-políticos que emanan del desarrollo sostenible; la convergencia entre crecimiento económico, equidad y sostenibilidad ambiental; la redefinición de las ventajas comparativas de la región en función de la agenda ambiental mundial; la reestructuración de los espacios regionales y subregionales a partir de la sostenibilidad y la necesidad de una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que sea capaz de construir un nuevo pacto social en torno al desarrollo sostenible, son, por lo tanto, cuestiones esenciales que exigen respuestas de la región en esta nueva etapa.

2. LA REINTERPRETACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN A PARTIR DE LOS FUNDAMENTOS ÉTICO-POLÍTICOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Las diversas cumbres y conferencias mundiales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos), que se celebraron en la década de 1990 y que conforman el llamado “ciclo social” de las Naciones Unidas, contribuyeron a la consolidación ético-política de un nuevo régimen de cooperación expresado en nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional. Estos nuevos principios, manifiestos en acuerdos como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, constituyeron un paso muy importante hacia la consolidación de una nueva ética política del desarrollo. Entre los 27 principios contenidos en la Declaración de Río, los cuatro siguientes guardan estrecha vinculación con el tema de la equidad:

El Principio 7, “Responsabilidades comunes pero diferenciadas”, tiene importantes consecuencias políticas, pues reconoce implícitamente la deuda ambiental que los países desarrollados han adquirido con el resto de la comunidad internacional tras haber sometido al medio ambiente mundial a un conjunto de externalidades acumulativas producto de su trayectoria de industrialización⁵. Este principio implica que los países industrializados deben asumir mayores compromisos que los países en desarrollo en el contexto de los acuerdos multilaterales ambientales, y refleja las diferencias existentes entre diversos grupos de países, tanto respecto de su participación histórica en la generación de externalidades ambientales mundiales como de sus compromisos específicos de emprender acciones mitigadoras de acuerdo con sus posibilidades financieras y tecnológicas. Asimismo, pretende asegurar una mayor equidad en la distribución de los costos entre los Estados ricos y pobres, y ha quedado plasmado en varios acuerdos ambientales mundiales, especialmente en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con el establecimiento de compromisos más rígidos para los países desarrollados, mediante limitaciones cuantitativas a las emisiones de gases de efecto invernadero, y contribuciones financieras adicionales a los países en desarrollo respecto de los niveles de ayuda actuales. Sin embargo, a pesar del compromiso expresado en este principio, diez años después de Río se ha avanzado muy poco respecto a las metas financieras a las cuales se comprometió la

5. Por ejemplo, el aumento de la concentración de CO₂ en la atmósfera a niveles cercanos al doble de la tendencia previa al proceso de industrialización.

comunidad internacional en el capítulo 33 del Programa 21. Los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) han tendido a disminuir en forma notoria y actualmente se encuentran en menos de la tercera parte de la meta de 0.7% del PIB de los países desarrollados acordada en Río. Por ello es urgente insistir que, independientemente de que se consoliden formas innovadoras de financiamiento en apoyo al desarrollo sostenible, tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial o los mecanismos contenidos en el Protocolo de Kioto, los países desarrollados deben cumplir con las metas comprometidas en el Programa 21 respecto al financiamiento oficial.

El Principio 15, “Principio precautorio”, señala que la falta de certeza científica absoluta en caso de peligro de daño grave o irreversible para el medio ambiente no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza. La experiencia ha demostrado que la certeza científica a menudo llega demasiado tarde para el diseño de respuestas ambientales apropiadas frente a tendencias irreversibles o frente a procesos con un importante grado de inercia. Este principio sirve de base a numerosos instrumentos legales internacionales, desde la protección a la biodiversidad hasta la lucha contra la contaminación. La Convención sobre el Cambio Climático encarna este principio en su dimensión de equidad intergeneracional y busca emprender medidas para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera con el objeto de evitar posibles daños que afectarían sobre todo a las generaciones futuras y a actores distantes, aun cuando todavía no existe certeza científica respecto de la magnitud y distribución de los impactos del fenómeno del calentamiento global.

El Principio 16, “Quien contamina paga”, recomendado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1972, ha sido consagrado en resoluciones y declaraciones y se acepta progresivamente como un principio internacional y de aplicación legal, al conceptualizar derechos y formular leyes y reglamentos en materia ambiental. La aplicación exhaustiva de este principio debería contribuir a la internalización completa y a una distribución más equitativa de los costos ambientales relacionados con la producción y/o consumo de un producto en el sistema de precios, en que se refleje la totalidad de los costos vinculados a la degradación de recursos, la contaminación y otras externalidades ligadas a la producción y/o consumo de un bien o servicio específico.

El Principio 10, “Derecho a saber”, se vincula al derecho de los trabajadores y comunidades de contar con información precisa sobre los riesgos ambientales a los que están expuestos en su actividad laboral o su entorno habitacional. Este derecho es un concepto jurídico que está cobrando creciente importancia en el diseño de los instrumentos de gestión ambiental de última generación basados en incentivos reputacionales a través de la generación, el libre acceso y la diseminación pública de información sobre el desempeño ambiental de los agentes económicos. La OCDE ha elaborado directivas que quedaron expresadas en la recientemente aprobada “Con-

vención sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y Ciudadana en el Proceso de Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente” como un claro ejemplo de la voluntad de los Estados miembros de garantizar los derechos ciudadanos a la información⁶.

Junto a los principios emanados de la Declaración de Río, surgieron otros conceptos que enriquecieron la dimensión ético-política del desarrollo sostenible a través de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Por ejemplo, la protección de la integridad laboral y cultural de las culturas indígenas, así como el uso y goce de los frutos de su territorio de manera autónoma, aparecen en el renovado Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT (núm. 169), que desde 1989 se aplica a los pueblos tribales en países independientes. Los gobiernos de los Estados que lo ratifican deben asumir la responsabilidad de proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad, contando con la plena participación de sus propios integrantes, lo que frecuentemente implica medidas para conservar y proteger el estado natural de los territorios que ocupan.

Han surgido también otras manifestaciones en el derecho positivo, como la protección del ambiente, considerada un derecho humano fundamental de los ciudadanos. La protección de estos nuevos derechos en las constituciones modernas de la región marca un cambio doctrinario de importancia. En este contexto, la idea de justicia ambiental tuvo un desarrollo significativo durante los años noventa, fundamentalmente en países desarrollados con importante presencia de minorías raciales y/o étnicas. Países como Estados Unidos de América, Canadá o Australia enfrentaron críticas ciudadanas sobre la asimétrica distribución de impactos ambientales y la exposición crónica a riesgos que afectan a los grupos de menores ingresos, a quienes la dinámica del mercado lleva a localizarse en terrenos marginales de menor costo y que a menudo presentan carencias de servicios básicos y problemas de contaminación actual o histórica. En América Latina y el Caribe este concepto se vincula a la apropiación y acceso equitativo a los recursos naturales (tierra, agua, etc.). La noción de justicia ambiental encierra la idea de que las políticas y programas ambientales deben equilibrar diferencias sustantivas en los impactos sobre los distintos grupos sociales e incluso pueden llegar a contener elementos retroactivos de compensación por daños causados por contaminación vertida en el pasado. La justicia ambiental se refiere a las condiciones en que ese derecho puede ser libremente ejercido, tanto por los individuos como por grupos, con pleno respeto a la dignidad y a la capacidad comunitaria de organizarse. La reciente aprobación del Protocolo sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, dentro del marco del Convenio de Basilea sobre el control de los

6. Convención aprobada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, es un ejemplo de esta evolución⁷.

3. LA CONVERGENCIA ENTRE CRECIMIENTO ECONÓMICO, EQUIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE

A partir del enunciado general del término sostenibilidad han surgido distintas interpretaciones⁸ y un intenso debate en torno a cómo hacerlo operativo. Cómo hacer operativos los criterios de sustentabilidad económica, ambiental y social dentro de los distintos ámbitos de las políticas públicas constituye precisamente el desafío más importante que enfrentan los países y los regímenes internacionales al inicio del próximo siglo.

Hay quienes consideran el desarrollo sostenible como sinónimo de ecoeficiencia, tomando el mercado como mecanismo racional de asignación de recursos, complementado con concepciones que suponen que los problemas ambientales y ecológicos surgen de la ausencia de "derechos de propiedad" bien definidos sobre los recursos y servicios ambientales⁹. Otro grupo entiende que el desarrollo sostenible implica no sólo la creación de la riqueza, la transición a la eficiencia y la conservación de los recursos y el capital natural, sino también su distribución justa, tanto entre los miembros actuales de la sociedad como entre éstos y las generaciones futuras. Cuestiona la eficiencia del mercado como mecanismo para asignar valores actualizados a las externalidades irreversibles (destrucción de especies) o inciertas causadas por la actividad económica y para valorar adecuadamente las necesidades de las generaciones futuras y las preferencias de los más pobres y de actores distantes¹⁰. En lo que respecta a la sostenibilidad ambiental, existe consenso entre las distintas corrientes en cuanto a que el sistema económico no incorpora correctamente los costos ambientales.

7. Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, celebrada en Ginebra, Suiza, del 6 al 10 de diciembre de 1999.

8. Lo que debe traspasarse a las generaciones futuras tiene distintas expresiones según los diversos autores: las generaciones futuras deben experimentar, como mínimo, el mismo nivel de consumo ambiental (Jacobs, 1991); deben traspasarse suficientes activos, que aseguren un flujo de consumo no decreciente o bienestar futuro per cápita (Pezzey, 1992); deben recibir el valor del acervo de capital con el que cuenta la sociedad (Solow, 1986); debe mantenerse un conjunto de oportunidades (Githinji y Perrings, 1992). A partir de estas expresiones se derivan distintas formas de aplicar el concepto de sostenibilidad en el mundo real, cuyas diferencias principales se manifiestan en las posibilidades de sustitución entre los distintos tipos de capital (natural, humano y construido). Otros autores, como Martínez Allier (1997), consideran que los cambios son irreversibles y por lo tanto no se pueden sustituir ni expresar en términos económicos.

9. El concepto de ecoeficiencia, acuñado en 1992 con motivo de la Conferencia de Río, proviene fundamentalmente del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible.

10. Este pensamiento está representado en el *Journal of Ecological Economics*, publicado por la Sociedad Internacional de Economía Ecológica.

El análisis estrictamente económico de los problemas ambientales tiende a centrarse en las fallas sistemáticas que acusan los mercados en la asignación de recursos. Estas fallas estarían causadas por la ausencia de precios y regímenes efectivos de propiedad, sumada a la inequitativa distribución de costos y beneficios y a la existencia de mercados incompletos para numerosos recursos naturales y servicios ambientales. Desde esta perspectiva, las fallas del mercado pueden remediarse si los agentes económicos y sociales reciben las señales correctas en cuanto a la producción y el consumo a través de políticas públicas y regulaciones adecuadas. Los puntos más importantes de discusión que surgen frente a esta visión económica se refieren a la compatibilidad entre los criterios de eficiencia económica y sostenibilidad, y a la manera de determinar el nivel óptimo de conservación de los recursos y del acervo de capital natural.

A este respecto, cabe mencionar el enfoque conocido como “sostenibilidad débil” (Solow, 1986), según el cual, para garantizar un flujo de consumo no decreciente a las generaciones futuras, lo que debe conservarse es el acervo total de capital, entendido en un sentido amplio como la capacidad total de producción con la que cuenta la sociedad, que incluye el capital natural y humano. Esta base de capital es lo que otorgaría a las generaciones futuras la posibilidad de seguir produciendo bienestar económico y garantizar un flujo de consumo no decreciente. Conforme a esta interpretación, que supone la posibilidad de sustitución entre distintos tipos de capital¹¹, la tasa de inversión debe ser suficientemente alta para compensar las pérdidas de capital natural y la depreciación de otras formas de capital y asegurar un nivel de consumo no decreciente a las generaciones futuras.

Este enfoque pone de manifiesto que la tasa de inversión o acumulación de capital en un sentido amplio es la variable fundamental para el logro de la sostenibilidad económica. La inversión, entendida en este sentido, incluiría también todos aquellos esfuerzos destinados a preservar la base de recursos naturales y la capacidad de los ecosistemas nacionales de seguir sustentando las actividades productivas y el flujo de servicios ambientales de los cuales se beneficia la población (como por ejemplo el caudal y la calidad de las aguas superficiales).

Desde esta perspectiva, considerar la sostenibilidad como una meta íntimamente relacionada con el patrón de inversión de una sociedad es crucial para vincularla a las políticas económicas y determinar si un país se está acercando o alejando de una

11. Las limitaciones a la sustitución entre distintos tipos de capital se ilustran con el siguiente ejemplo propuesto por Daly y Cobb (1989). Si una comunidad puede perfeccionar sus embarcaciones o adquirir más barcos, aumentará la captura de pescado. Sin embargo, eso constituye una verdad a medias, puesto que una vez que se alcance el umbral biológico de reproducción sostenible de la zona pesquera, el incremento de la flota o la incorporación de nuevas tecnologías solo acelerará el deterioro del ecosistema marino hasta llegar a su agotamiento. A partir de ahí, no sirve de nada la supuesta sustitución que, en los hechos, habrá llevado a la ruina económica de la comunidad.

trayectoria sostenible a través de la observación de los cambios de su acervo de capital entendido en un sentido amplio (capital físico, natural y humano). Según este criterio, los países latinoamericanos, que en esta década todavía no recuperan las tasas de inversión prevalecientes antes de la crisis de la deuda y continúan los procesos de deterioro de su base de recursos naturales, probablemente no están logrando avanzar hacia trayectorias de desarrollo más sostenibles.

Resulta obvio entonces que la consecución de las metas de sostenibilidad implica mucho más que la simple conservación de su base de capital natural y está íntimamente relacionada con el éxito en la movilización de inversiones hacia sectores productivos de crecimiento dinámico cuya explotación no represente externalidades negativas para la sociedad y el medio ambiente. Esto impone serios desafíos de política, ya que en el contexto de apertura comercial de la última década la región ha profundizado su especialización en sectores basados en la explotación de recursos primarios e industrias ambientalmente sensibles¹².

Un paso esencial para alcanzar la convergencia entre crecimiento económico y sostenibilidad consiste en emplazar un marco de políticas e instituciones que abra cursos de acción pragmáticos para ir eliminando actividades que minan la base productiva y ponen en peligro su capacidad de continuar produciendo un flujo continuo de ingresos y/o servicios. En este sentido, lo que debe buscarse es la complementariedad entre el patrón de crecimiento económico y las metas de sostenibilidad, a través de políticas acertadas que regulen conductas y ofrezcan los incentivos correctos para la producción y el consumo. Esto implica corregir fallas de política y fallas de mercado causadas por la ausencia de precios y regímenes efectivos de propiedad y la existencia de mercados incompletos para numerosos recursos naturales y servicios ambientales. Desde esta perspectiva, con políticas e instituciones ambientales que se ocupen de los aspectos que el mercado no puede rectificar (generaciones futuras, daños irreversibles, etc.) y que generen señales correctas a los actores sociales y económicos, debiera ser posible lograr el crecimiento económico, protegiendo a la vez la calidad del ambiente y la integridad del acervo de capital en su sentido más amplio. Un crecimiento económico con estas características, enmarcado en una visión de largo plazo, es necesario para producir excedentes genuinos que puedan invertirse en mejorar la calidad de vida de la población e incorporar a los sectores socialmente rezagados en el proceso de desarrollo.

La dimensión de equidad –intergeneracional e intrageneracional– también cumple un papel fundamental en el concepto de desarrollo sostenible. En lo que se refiere a la equidad intergeneracional, las decisiones económicas de las generaciones actuales pueden afectar positiva o negativamente la capacidad de las generaciones futuras de

12. En la sección 4 del presente capítulo se trata este tema con más detalle.

alcanzar niveles de bienestar (véase el recuadro 6.1). Hasta hace pocas décadas se daba por sentado que el futuro implicaría unívocamente mayores niveles de bienestar para un mayor número de seres humanos, dado el creciente legado de avances científicos y tecnológicos aprovechable para las próximas generaciones. Pero el avance de nuestro conocimiento del medio ambiente y el impacto que sobre él tiene la escala de actividad económica global revelan también que la modificación del sistema climático global, la creciente extinción de especies, la degradación irreversible de ecosistemas, los problemas causados por los contaminantes orgánicos persistentes y los residuos radiactivos, y el costo enorme que representa remediar el impacto que sufren las zonas severamente contaminadas pueden limitar seriamente el margen de maniobra de las generaciones futuras, sin resolver además la distribución desigual en el presente.

Recuadro 6.1

LA EQUIDAD INTERGENERACIONAL Y LA TASA SOCIAL DE DESCUENTO

La aplicación de las reglas de la eficiencia dinámica implica la aplicación de tasas de descuento que reflejen la preferencia temporal de las generaciones actuales. Según el criterio de la eficiencia dinámica, cuanto más lejano en el futuro yace un flujo de consumo, menor es su valor desde el punto de vista de la toma de decisiones económicas en el presente. Un número creciente de economistas reconoce que el criterio de eficiencia dinámica es inadecuado para evaluar, dentro de un esquema de costo-beneficio, eventos que entrañan elementos de irreversibilidad a largo plazo, como el fenómeno del calentamiento de la Tierra o el cambio climático. Para hacer compatibles los criterios de eficiencia dinámica con los de sostenibilidad, sería necesario establecer transferencias intergeneracionales de capital (entendido en un sentido amplio) muy difíciles de llevar a la práctica. En el caso del calentamiento de la Tierra, en que los costos de reducir las emisiones corresponden a la generación actual y los beneficios a generaciones futuras distantes en el tiempo, la aplicación de una tasa de descuento, por muy reducida que sea, significa que, siguiendo el criterio de la eficiencia, las medidas para evitar dicho calentamiento no son rentables desde el punto de vista de la sociedad presente.

Todo ello plantea el desafío de desarrollar procesos de toma de decisiones en que el análisis económico pueda complementarse con criterios ecológicos. Los ecosistemas exhiben respuestas dinámicas no lineales y en ocasiones irreversibles a perturbaciones, más allá de ciertos umbrales cuya complejidad es muy difícil reducir a un marco de análisis costo-beneficio. Aunque en los últimos años ha habido avances en los métodos para valorar activos ambientales, persistirán las dificultades prácticas y la incertidumbre en nuestro conocimiento de la naturaleza y las consecuencias de los procesos de deterioro ambiental, dada su complejidad.

Al nivel internacional el legado de externalidades acumulativas sobre el ambiente global dejado por la trayectoria de industrialización de los países más avanzados presenta importantes desafíos de negociación en el marco de las nuevas convenciones ambientales mundiales. Estos nuevos dilemas distributivos Norte-Sur están reflejados en el lenguaje de las convenciones ambientales de la última década, que suelen hacer referencia al acceso y transferencia de tecnologías ambientales y recursos financieros adicionales a los países en desarrollo en condiciones concesionarias. Sin embargo,

el clima político internacional se inclina hacia la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), lo que dificulta el logro de consensos internacionales tendientes a promover transferencias efectivas de tecnología y recursos. De manera que en el futuro se deberán buscar mecanismos alternativos para llevar a cabo dichas transferencias. Un ejemplo exitoso de este tipo de mecanismos ha sido la implementación internacional del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, que implicó la puesta en marcha de un fondo de reconversión industrial para financiar la transición tecnológica en los países en desarrollo. Por esta misma ruta se están orientando las negociaciones en torno al mecanismo de desarrollo limpio, en el marco del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En lo que respecta a aspectos distributivos de la equidad intrageneracional, a menudo son los grupos de menores ingresos los que sufren en mayor medida los impactos y consecuencias negativas de la contaminación y degradación del medio ambiente. A diferencia de los grupos de mayores ingresos, aquellos carecen de los medios económicos para hacer gastos defensivos que puedan protegerlos de los efectos, por ejemplo, de la contaminación del agua y otras externalidades ambientales negativas que enfrentan en su entorno. Estos grupos suelen asentarse en áreas de riesgo natural y terrenos marginales en las ciudades y zonas rurales que tienen una deficiente cobertura de servicios sanitarios básicos o en áreas menos productivas y más vulnerables al deterioro ambiental.

La relación entre la equidad y el medio ambiente exige atender el tema de la distribución equitativa de costos y beneficios desde la perspectiva del uso y acceso de los recursos naturales y los servicios ecológicos, lo cual presenta nuevas dimensiones ambientales que deben incorporarse al resto de las políticas sociales a nivel nacional, buscando, en particular, superar el círculo vicioso entre deterioro ambiental y pobreza. Para concretar la transición hacia un estilo de desarrollo sostenible que promueva simultáneamente estos objetivos y las metas de crecimiento económico e integración social, será preciso innovar en la formulación de políticas públicas, romper inercias institucionales y modificar la legislación transversalmente, a fin de incluir la dimensión ambiental en todos los sectores y aspectos de la vida pública y privada.

4. LA INCORPORACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES Y DISTRIBUTIVAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

El impacto ambiental y social de un esquema de integración a la economía mundial dependerá del patrón de especialización que se desarrolle. En esta materia, la especialización de muchos países en industrias de uso intensivo de recursos naturales y la pérdida del peso relativo de las ramas de uso intensivo de conocimientos tecnológicos

colocan a la región en una situación más vulnerable en términos de las exigencias ambientales que deberá enfrentar en los mercados de los países desarrollados.

Como se señaló en el capítulo 2 del tomo I, la evolución de la composición del aparato exportador revela que la reasignación de recursos generada por el proceso de ajuste estructural tendió a guiar a muchos países, especialmente sudamericanos, hacia una especialización en el uso intensivo de recursos naturales, reforzando patrones históricos de este tipo. Las ramas manufactureras basadas en recursos naturales, productoras de bienes industriales intermedios altamente estandarizados, como el hierro y acero, los productos petroquímicos, los minerales no ferrosos, la celulosa y el papel, el cobre y el aluminio, han tenido un buen desempeño exportador durante el período analizado. Se trata de industrias que, según la clasificación del Banco Mundial (Low y Yeats, 1992), son consideradas ambientalmente sensibles o “sucias”.

En efecto, las transformaciones que ocurrieron en el sector exportador de nueve países de la región¹³ desde los años ochenta (Schaper, 1999) indican que la estructura exportadora de América Latina y el Caribe es ambientalmente más vulnerable hoy que hace dos décadas, pese al surgimiento de mercados “ambientalizados” con mayores exigencias en la calidad y manejo de los procesos y productos. El volumen exportado proveniente de sectores con reconocido impacto ambiental¹⁴ se ha multiplicado dos o más veces en varios países (véase el gráfico 6.1).

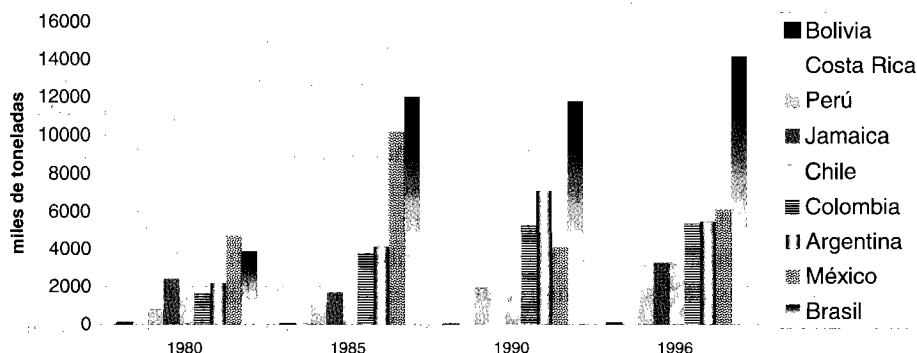
En la medida que los países de América Latina y el Caribe busquen una mayor y mejor inserción en el comercio internacional y su patrón de especialización productiva siga las tendencias descritas, se realizarán mayores inversiones en servicios, tecnologías y sistemas de gestión ambiental. Análogamente, la región deberá introducir cambios en sus prácticas productivas y regímenes ambientales para estar de acuerdo con las exigencias de los mercados internacionales y proteger la continuidad misma de su base productiva, evitando una tasa de explotación de sus recursos ambientales mayor que su ritmo natural de regeneración.

Los países de la región disponen de cierto margen de maniobra, aunque limitado, para ajustar sus sistemas productivos a las exigencias ambientales de los principales mercados de exportación. La forma en que ha de alcanzarse esta adecuación guarda una estrecha relación con el tipo de manejo tecnológico y ambiental prevaleciente en los países desarrollados, porque son ellos los que dominan el comercio mundial y han venido definiendo los requisitos ambientales que deben cumplir los bienes que se transan en ese ámbito. Ello ha suscitado un creciente temor en el seno de muchos países de la región de que la dimensión ambiental dé lugar a nuevas “condicionalidades”.

13. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.

14. Compuestos por 40 rubros, a tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), donde los gastos en concepto de control y reducción de la contaminación fueron superiores al 1% del total de ventas realizadas en 1988 en Estados Unidos.

Gráfico 6.1
VOLUMEN EXPORTADO DE PRODUCTOS PROVENIENTES DE INDUSTRIAS SUCIAS



Fuente: Base de datos Bادهcel, CEPAL.

No obstante, la respuesta a estas tendencias mundiales debe ser la adopción de posiciones claras, proactivas y no evasivas en torno al binomio comercio-medio ambiente. Por tal razón, habrá que insistir en la conveniencia y necesidad de complementar el proceso de apertura con una adecuada política ambiental, respaldada por una sólida estructura institucional, respetando el nivel de desarrollo de cada economía. Para mejorar la competitividad sistémica del aparato productivo y exportador (particularmente de las pequeñas y medianas empresas), será imprescindible formular y ejecutar la política ambiental de manera articulada con el conjunto de políticas económicas, tecnológicas y sociales que rigen sobre estos agentes.

Así pues, es preciso que la región adopte políticas comunes que permitan aprovechar la interacción entre las políticas comerciales y ambientales, más allá de consideraciones proteccionistas y más de acuerdo con las preferencias del consumidor del siglo XXI y con las nuevas tendencias de competitividad basadas en la excelencia ambiental.

Este objetivo lleva implícita la reestructuración de los procesos de integración de los espacios regionales y subregionales a partir de los desafíos que imponen las metas de desarrollo sostenible. En respuesta a este nuevo escenario internacional, los países de la región tienden a fortalecer o crear una serie de procesos y mecanismos regionales y subregionales de cooperación de gran importancia en el ámbito ambiental. En algunos casos son el resultado de extender mecanismos de cooperación existentes a temas ambientales, como por ejemplo el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado

en 1978 y en virtud del cual en 1999 se creó la Comisión Especial del Medio Ambiente de la Amazonía. En otros casos, el desarrollo sostenible constituye el eje mismo en torno al cual se articula la cooperación supranacional, como por ejemplo el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, que se aprobó en Barbados en 1994 y la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), creada en 1994.

La ALIDES agrupa a los siete países de Centroamérica y fortalece de manera importante la integración de esta región sobre bases comunes de desarrollo sostenible. La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, creada en 1989, adquiere gran relevancia como un foro subregional de ministros de medio ambiente o autoridades equivalentes, que propone una serie de acuerdos subregionales sobre biodiversidad, residuos peligrosos, bosques, etc. para establecer por primera vez posiciones comunes, una cartera de proyectos ambientales y una estrategia financiera exitosa. Uno de los casos más interesantes es el del Corredor Biológico Mesoamericano¹⁵, en cuyo marco la cooperación regional en torno a un objetivo ambiental (la conservación de la biodiversidad) ha permitido la integración de la planificación biorregional¹⁶ en apoyo del proceso de reconstrucción y transformación de Centroamérica y sur de México, lo que ha servido para reforzar otras iniciativas regionales de cooperación en sectores como el energético y el turístico.

Desde la perspectiva regional y subregional, los países encaran el gran reto de anticipar, analizar y elaborar potenciales soluciones para los conflictos que puedan presentarse en materia comercial entre los países latinoamericanos y caribeños (tanto entre los bloques subregionales como entre estos y el resto del mundo) motivados por las estrategias relacionadas con la política ambiental individual de los países¹⁷, que puede interactuar de muchas formas con los flujos comerciales. Es necesario aumentar la capacidad analítica y de respuesta a los posibles conflictos y establecer mecanismos de solución de diferencias y de perfeccionamiento de los marcos jurídicos para

15. Mesoamérica, también denominada América Media, se define como la región que comprende los cinco estados sureños de México y los siete países centroamericanos, a saber, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Es una región de gran diversidad geológica, geográfica, climática y biótica, que contiene aproximadamente el 7% de la biodiversidad del planeta. El Programa del Corredor Biológico Mesoamericano fue aprobado en 1997 durante la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos y cuenta con apoyo financiero del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

16. Una biorregión es un área definida por la interrelación entre sistemas ecológicos y comunidades humanas en un determinado territorio. Representa el espacio geográfico y social necesario tanto para garantizar la reproducción de la naturaleza como para permitir la incorporación de este patrimonio en las actividades humanas con el fin de promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

17. Cada vez con mayor frecuencia se generan conflictos comerciales (por ejemplo, entre Brasil y Argentina) por la aplicación de criterios ambientales (fitosanitarios, entre muchos más) que pueden actuar como barreras paraarancelarias.

manejar de forma positiva esta interacción inevitable entre los objetivos de política comercial y política ambiental de los países de la región. Una forma de hacerlo es optar por su tratamiento conjunto dentro del marco de los mecanismos de integración regional y subregional con una visión de largo plazo. Este es uno de los objetivos centrales del Foro de Ministros de Medio Ambiente de la región, instancia de cooperación regional apoyada por un esquema muy exitoso de coordinación interagencial en el que participan varias agencias de Naciones Unidas e instituciones financieras multilaterales¹⁸. Por otra parte, la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de las Américas celebrada en 1996 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, acordó un Plan de Acción con énfasis en los temas de salud, agua, desarrollo urbano y energía, así como un proceso de seguimiento coordinado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

5. LA REDEFINICIÓN DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN: EL CASO DE LA BIODIVERSIDAD, EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL TURISMO

América Latina y el Caribe es la región del planeta con mayor riqueza en biodiversidad, de manera que se encuentra en una posición privilegiada frente al Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado en la Conferencia de Río. En dicho Convenio se establecen bases de cooperación para la conservación del patrimonio biogenético de la humanidad con pleno respeto de la soberanía de cada país y se disponen normas para regular el acceso equitativo a estos recursos. Esto plantea el reto de captar los beneficios económicos derivados del uso de estos recursos, tanto en términos de conocimiento científico y desarrollo tecnológico (incluido el acceso a biotecnologías) como de utilización comercial. Sin embargo, se están debatiendo mecanismos más eficaces para que los países de la región aprovechen muchos de los beneficios que brinda su riqueza biogenética. La definición de estos mecanismos es urgente, ya que el desarrollo reciente de la biotecnología que da lugar a organismos vivos modificados y el creciente aprovechamiento comercial de dichos recursos seguramente provocarán cambios profundos en los sistemas de producción agropecuaria y agroindustrial. El desafío es mayor si se toman en consideración los derechos que se derivan del papel de grupos específicos, como agricultores tradicionales y comunidades indígenas, en la conservación y en el conocimiento de los recursos genéticos. Esto presenta nuevos dilemas de derecho internacional. Por un lado, dentro del marco de la Organización

18. El Foro de Ministros de Medio Ambiente fue establecido en 1982. El Foro cuenta con un Comité Técnico Interagencial creado en 1994 y constituido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Mundial del Comercio, las empresas de biotecnología exigen la adopción de niveles más altos de protección a la propiedad intelectual (patentes de invención) y su generalización a nivel internacional. Por otra parte, en el marco de las Naciones Unidas y del Convenio sobre la Diversidad Biológica, una gran mayoría de los países en desarrollo promueve la creación de un régimen de carácter internacional que establezca un conjunto de derechos y responsabilidades para los gobiernos, los campesinos, los productores y las empresas.

El tema de la biodiversidad da lugar a un aspecto fundamental del desarrollo sostenible, que es el respeto y la valoración del pluralismo cultural. La apropiación de los beneficios de las aplicaciones comerciales de las nuevas biotecnologías es un tema emergente de gran importancia ecológica, económica y social, que plantea grandes interrogantes. La biodiversidad genética de productos básicos agrícolas existente hoy es el resultado de miles de años de conocimiento que incluye la domesticación, conservación y desarrollo *in situ* de las distintas especies. Los derechos del agricultor incluyen el reconocimiento de su papel en el mejoramiento y conservación de esta biodiversidad, aunque no forman parte de los derechos de propiedad de las innovaciones vegetales. La ausencia de mecanismos de acceso, apropiación y captación de la renta procedente de la explotación y comercialización de los recursos genéticos puede convertirse en una fuente de graves conflictos sociales para la región, por lo que es importante incorporar claramente estos derechos en los marcos jurídicos vigentes.

Respecto de la polémica actual sobre los productos transgénicos (organismos vivos modificados), las dudas que plantean los consumidores de los países desarrollados, sobre todo europeos, tienen un énfasis distinto de las que plantean los ambientalistas de América Latina y el Caribe. En Europa la preocupación fundamental es el impacto de los transgénicos en la salud humana y en el medio ambiente. En América Latina, además de lo anterior, preocupa el reconocimiento de los derechos de los agricultores sobre los recursos genéticos conservados y mejorados *in situ* por ellos, la protección de los centros de origen de especies domesticadas como el maíz y la papa, así como el acceso en condiciones favorables a las variedades conservadas y mejoradas *ex situ* (en laboratorios) que no se pueden reutilizar y que obligan a los agricultores que los usan a hacer compras anuales. A diferencia de los fármacos, en la mayor parte de los países las innovaciones vegetales han sido objeto de un tipo de protección intelectual de menor rango y distinta de la de las patentes.

A comienzos del 2000, en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, se aprobó en Montreal, Canadá, por consenso, el Protocolo de Cartagena en torno al tema de bioseguridad, en el cual se crearon las bases para la aplicación de medidas de seguridad en los movimientos transfronterizos de los organismos y productos modificados genéticamente. Aun cuando el Protocolo se centra fundamentalmente en medidas para garantizar riesgos mínimos a la salud y el medio ambiente, los intereses económicos y comerciales estuvieron presentes a lo largo de

las negociaciones. En este sentido, aún cuando se acordó que la diversidad biológica y la seguridad alimentaria no prevalecen sobre las normas de comercio, quedan muchos temas por resolver que están siendo motivo de debates y negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio. La región enfrenta el enorme desafío de ser megadiversa y a la vez presentar graves carencias tecnológicas e institucionales para garantizar la equidad en el acceso de los recursos genéticos, normar su comercialización y asegurar su manejo bajo condiciones de seguridad ambiental y humana.

En relación con el tema del cambio climático, los datos aportados por la comunidad científica¹⁹ demuestran que la actividad económica es responsable del cambio observado en la composición de la atmósfera en cuanto a su contenido de los gases que causan el efecto invernadero. Por ejemplo, la concentración de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera casi se ha duplicado respecto del nivel prevaleciente antes de la revolución industrial a comienzos del siglo pasado. Para estabilizar la composición de la atmósfera es preciso restablecer el equilibrio entre las emisiones de carbono anuales y la capacidad de absorción de los ecosistemas que pueden actuar como sumideros de carbono durante el mismo período (crecimiento de biomasa vegetal y dilución en océanos) (véase el recuadro 6.2).

La negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entrañó un acuerdo sobre la distribución más equitativa de los costos de mitigación y reducción de las emisiones entre los países en desarrollo y desarrollados. En el Anexo 1 de la Convención figuran los países desarrollados que, junto con las economías en transición, han asumido compromisos de estabilización y reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990, en virtud del reconocimiento de su mayor responsabilidad histórica por las concentraciones atmosféricas actuales de dichos gases (principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”). Sin embargo, hasta la fecha estos países no han actuado de acuerdo con tales compromisos y sus emisiones continúan aumentando, con la excepción de Rusia, a causa de su colapso económico. La aplicación de este principio implica que los países menos desarrollados pueden aumentar su consumo de energía en el proceso de desarrollo, aspecto que se ratificó con el Protocolo de Kyoto que acompaña a la Convención Marco (véase el recuadro 6.3). En dicho Protocolo, cuyo texto fue aprobado en diciembre de 1997, se fijó una meta global de reducción de emisiones agregadas de dióxido de carbono aún más estricta para los países del Anexo 1, lo que establece las bases de la demanda efectiva para un mercado potencial de proyectos para reducir emisiones de gases de efecto invernadero (alrededor de 1 millón de toneladas de carbono anuales).

19. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC), creado en 1989 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que reúne a más de 2 000 científicos de todo el mundo.

Recuadro 6.2 EL EFECTO INVERNADERO Y SUS POSIBLES IMPACTOS

Los gases que causan el efecto invernadero absorben la radiación solar que refleja la superficie del planeta, provocando un aumento en la temperatura y dando lugar al fenómeno del calentamiento de la Tierra, con importantes consecuencias, entre las que se destacan la desestabilización de los patrones climáticos prevaletentes (por ejemplo, precipitación, vientos, corrientes marinas, eventos climáticos extremos como huracanes, etc.) y el aumento del nivel del mar.

Estos cambios climáticos pueden tener graves consecuencias económicas, no solo por la mayor frecuencia de los desastres naturales, sino también porque la alteración de los patrones de precipitación y el aumento de la temperatura pueden provocar serios impactos en la productividad agrícola y la salud pública, especialmente en los países tropicales. Los efectos del cambio climático son mundiales, es decir, no afectan sólo a los países que acumulativamente han generado la mayor proporción de emisiones de los gases de efecto invernadero (el mundo industrializado); de hecho afectarán con mayor intensidad a aquellos países de gran vulnerabilidad ambiental y social tales como: a) los países tropicales cuyas economías son todavía altamente dependientes de actividades agrícolas vulnerables al cambio de clima; b) las pequeñas islas y países con extensas zonas bajas respecto del nivel del mar, y c) los países de bajos ingresos altamente vulnerables a los desastres naturales y con poca capacidad de respuesta.

Estabilizar el fenómeno del calentamiento de la Tierra y prevenir un cambio climático demasiado drástico y de consecuencias imprevisibles es precisamente el objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ahora bien, la modificación de la trayectoria actual de las emisiones mundiales de los gases de efecto invernadero constituye un inmenso reto de cooperación internacional, dada la enorme inercia representada por las tecnologías incorporadas en el acervo de capital actual en todo el mundo. Las emisiones de gases de efecto invernadero provienen especialmente de procesos de generación y uso de energía que utilizan combustibles fósiles (es decir, casi toda la actividad industrial y de transporte), además de actividades agrícolas en que se usan fertilizantes nitrogenados, la deforestación, la quema de bosques y pastizales y el tratamiento de residuos.

Para poder encarar este monumental reto, entre otras medidas, habrá que aumentar la eficiencia de todo proceso energético, atender la demanda de energía fósil, incorporar nuevas tecnologías de energía renovables, mejorar la capacidad de los ecosistemas de actuar como sumideros de CO₂ y desarrollar innovaciones agrícolas. Las actividades de adaptación también son importantes, ya que los cambios ocurridos hasta ahora en la composición de la atmósfera y la incapacidad demostrada hasta la fecha por la comunidad internacional para adoptar medidas substanciales (por ejemplo, el Protocolo de Kyoto todavía no ha sido ratificado por el mínimo de países que se requiere para su entrada en vigor) nos condenan a enfrentar irremediablemente cierto grado de cambio climático y sus consecuencias en las próximas décadas.

Este compromiso logrado en Kyoto tuvo como contrapartida la introducción de mecanismos de flexibilidad para que los países que figuraban en el Anexo 1 pudieran efectuar las reducciones y cumplir con el compromiso a menor costo. La lógica de tales mecanismos era realizar transacciones que permitieran que estos países obtuvieran “créditos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero” a cambio de financiar proyectos en países en desarrollo, donde estas reducciones podían llevarse a cabo a menor costo. Los estudios empíricos demuestran que, para reducir los volúmenes comprometidos de emisiones, los países desarrollados enfrentan costos varias veces superiores a los que implicaría ejecutar proyectos en los países en desa-

rollo, con el mismo impacto global neto sobre la composición de la atmósfera. Esta oportunidad económica plantea la posibilidad de crear un mercado Norte-Sur de proyectos que contribuyan a mitigar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la eficiencia energética y la captura y secuestro de carbono.

La región tiene ante sí la oportunidad de participar en este mercado a través de proyectos que ayuden a disminuir las emisiones de carbono optando por fuentes de energía más eficientes y de ser posible alternativas (energía eólica, solar o hidráulica), o bien manteniendo y/o enriqueciendo ecosistemas con alta capacidad de absorción de carbono, con el apoyo tecnológico y financiero de los países industrializados para lograr esta transición. Es urgente que la región se prepare para participar en este mercado potencial y a la vez elabore estrategias conjuntas que le permitan ofrecer precios competitivos ante estas perspectivas de intercambio de emisiones de carbono.

Dentro del marco del Protocolo de Kyoto, la negociación del mecanismo de desarrollo limpio abriría a los países de la región mejores oportunidades para comercializar servicios ambientales globales vinculados a la reducción y mitigación de las emisiones de carbono.

Sería muy conveniente que esos países actuaran colectivamente para negociar y consolidar la creación de estructuras que contribuyan a captar el valor económico de dichos servicios ambientales globales que brinda la región (Acquatella, 1998). La comercialización efectiva de tales servicios permitiría aprovechar los beneficios económicos de la conservación y el manejo de sus grandes masas forestales como sumideros de CO₂. Estos recursos, que actualmente sufren marcados procesos de deterioro año tras año, brindan una externalidad positiva a los esfuerzos por estabilizar el clima mundial, cuyo valor se acrecentará cada vez más. Asimismo, se abrirían importantes opciones para explorar oportunidades de transferencia tecnológica en infraestructura energética de mayor eficiencia y de fuentes renovables dentro de este marco.

Debido a las barreras técnicas y políticas con que se tropieza al crear un mercado mundial para la reducción de emisiones de CO₂, estas negociaciones progresan con lentitud. Sin embargo, paralelamente se realizan algunas transacciones bilaterales que están sentando las bases técnicas y financieras del mercado emergente de carbono y estableciendo las metodologías para preparar proyectos específicos que puedan ser competitivos en dicho mercado. América Latina y el Caribe debe comenzar a evaluar con bases empíricas el potencial de la oferta con que la región podría participar.

Cabe señalar, sin embargo, que entre los países de la región existen diferencias respecto al Protocolo, particularmente respecto a la operación del mecanismo de desarrollo limpio y a las modalidades de inclusión de los bosques como sumideros de carbono²⁰. Por ello, se deberán hacer esfuerzos importantes para avanzar en la cons-

20. La conservación de los bosques permitiría conservar el capital natural y a su vez involucrar a comunidades rurales en su protección mediante beneficios económicos directos.

trucción de posiciones comunes, tomando en cuenta los diversos intereses de nuestros países en materia energética y forestal. Los países insulares del Caribe han planteado, por su parte, la necesidad de articular iniciativas para negociar el apoyo internacional dentro de un esquema de adaptación a los posibles efectos adversos del cambio climático global.

Recuadro 6.3
EL PROTOCOLO DE KYOTO

En diciembre de 1997 se logró un avance significativo con la aprobación del Protocolo de Kyoto que acompaña a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en virtud del cual se adoptaron los siguientes acuerdos:

- Para los países industrializados se adoptaron compromisos cuantitativos de reducción de gases de efecto invernadero en un promedio de 5.2% por debajo de los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012.
- Los países en desarrollo no asumen ningún compromiso de reducir o limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero, en virtud del principio de responsabilidad común pero diferenciada.

Se establecen mecanismos de flexibilidad para facilitar el cumplimiento de los compromisos de los países industrializados, tales como: el comercio de reducción de emisiones, la implementación conjunta y el mecanismo de desarrollo limpio. Estos mecanismos permiten la compensación y mitigación de dichas emisiones fuera de los países donde se producen. El mecanismo de desarrollo limpio propicia la participación de los países en desarrollo a partir de una novedosa modalidad de cooperación.

La expansión del turismo es otra área que permitiría a la región captar una mayor parte del beneficio económico de sus recursos naturales y servicios ambientales, siempre y cuando se supere la tendencia depredadora del ambiente de este sector. En la actualidad el sector turístico representa alrededor de un 11% del PIB mundial y se prevé que en los próximos años continúe creciendo a una tasa media anual de un 4%. En la región, México ocupa el séptimo lugar a escala mundial como destino turístico y en varios países, especialmente del Caribe, este sector se ha convertido en un importante generador de divisas²¹.

La relación entre el turismo y el medio ambiente es compleja pero esencial para la competitividad del sector. Por un lado, la expansión del sector turístico ha provocado problemas ambientales de muy diversa índole, sobre todo en las zonas costeras, como la contaminación y destrucción de ecosistemas marinos como arrecifes de coral y

21. En 1996 los ingresos procedentes del turismo en el Caribe representaron cerca de 11 500 millones de dólares, frente a 26 700 millones de dólares de exportaciones de bienes. En varios países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) los ingresos de este sector superaron las exportaciones de bienes.

manglares. En el Caribe se estima que los cruceros y yates generan 70 000 toneladas anuales de residuo²² y la demanda turística de alimentos del mar está aumentando la presión sobre los recursos marinos. Se han destruido extensas zonas de manglares para construir hoteles y otras obras. En algunos países las zonas turísticas, además, se han convertido en polos de crecimiento que han atraído a un número importante de inmigrantes, en un proceso no planificado que ha exacerbado los problemas ambientales de carácter urbano (acceso a agua potable y saneamiento). Por otro lado, la demanda turística depende de mantener la calidad de una base de recursos ambientales como playas, montañas, bosques, biodiversidad, etc., de cuya conservación depende el futuro del sector. En este sentido, el desarrollo planificado del sector turístico, con criterios de conservación ambiental, cumplirá un importante papel en el incremento de la competitividad de la región y en la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

En el Caribe, el miedo a perder ingresos turísticos se ha convertido en el principal factor de preocupación ambiental, que ha impulsado la construcción de sistemas de saneamiento de aguas servidas, la elaboración de planes de manejo de zonas costeras y la creación de áreas protegidas terrestres y marinas. En Costa Rica, los parques naturales han pasado a ser la segunda industria más importante del país y la promoción del turismo sobre la base de las áreas protegidas es uno de los pilares de la estrategia turística del país. Esta exitosa experiencia se está extendiendo a toda la región centroamericana, tomando como base el Corredor Biológico Mesoamericano, que integra las áreas naturales protegidas de los siete países. Cabe destacar que otra propuesta de gran interés para aumentar la competitividad de la región centroamericana es la iniciativa de contar con un Certificado de Turismo Sostenible, que da valor agregado y aumenta la competitividad de los prestadores de servicios al nivel internacional, al darle un valor comercial a los servicios ambientales ligados a la recreación. Por último, en octubre de este año se ha aprobado un plan de turismo de gran envergadura para la Amazonía brasileña, con financiamiento del BID, que implica la creación de 20 parques y áreas de protección ambiental y que se considera una medida importante para preservar esta zona y fomentar su desarrollo sostenible.

6. INSTITUCIONES E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

a) Desarrollo institucional

A partir de Río, se han hecho esfuerzos importantes para estructurar la gestión ambiental en todos los niveles del Estado. Prácticamente en todas las constituciones

22. Datos del PNUMA de 1995.

políticas de la región se han incorporado deberes y facultades del Estado respecto de la sostenibilidad y la protección ambiental, sin discriminar entre los poderes que lo integran, lo que significa que se trata de un compromiso o mandato para los tres poderes, en el marco de los roles que a cada uno compete.

El papel más amplio ha correspondido al poder ejecutivo, con la creación en la última década de un mayor número de ministerios del ambiente o entidades equivalentes en varios países de la región, lo cual demuestra que los gobiernos consideran que definitivamente es el Estado quien debe encarar los problemas ambientales. En la región se reconocen dos tipos de conformación de la máxima autoridad del organismo ambiental principal: una de carácter ministerial (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y otra a partir de organismos colegiados (Chile, Perú y Guatemala). En los países del Caribe de habla inglesa subsisten casos en que lo ambiental está asociado a otros temas sectoriales en un mismo organismo.

Sin embargo, a pesar de la creación de dichas instituciones de alto nivel, los principios de protección ambiental y de desarrollo sostenible se siguen visualizando en gran parte de los sectores productivos y en no pocos de los sectores económicos de los gobiernos como una restricción al desarrollo. Sumado a ello, la mayoría de las decisiones de los agentes que afectan el medio ambiente no responden a señales originadas en el regulador ambiental sino principalmente a decisiones de las autoridades económicas y por ende constituyen políticas ambientales “implícitas”, es decir, aquéllas cuyas repercusiones ambientales no se abordan en forma explícita (Gligo, 1997). Los temas de sostenibilidad ambiental ocupan todavía un papel secundario y la inversión pública y privada, así como la voluntad política de resolver conflictos ambientales en la práctica, son totalmente insuficientes para superar el déficit que existe frente a los niveles de deterioro ambiental y degradación de los recursos naturales. Esto se refleja en la enorme fragilidad e inestabilidad de las instituciones ambientales creadas por el poder ejecutivo, que están sujetas a constantes cambios, de acuerdo con las administraciones y tendencias políticas de cada país²³.

Además, las políticas públicas se han centrado en las instancias del poder ejecutivo y poco se ha adelantado en el papel de los poderes legislativo y judicial. Se han creado comisiones especializadas en asuntos de medio ambiente en los parlamentos de la mayoría de los países, hecho que ha contribuido sobremedida a avanzar en el debate legislativo sobre temas ambientales. Sin embargo, hace falta examinar y fortalecer la capacidad del poder legislativo de responder mejor a las demandas ciudadanas y brindar mayor sustento legal a las políticas ambientales y a los compromisos internaciona-

23. Así ocurrió recientemente en Argentina, cuya Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, que tenía gran poder en la administración anterior, desconcentró sus funciones hacia las carteras sociales, de obras públicas y agropecuarias en el gobierno que acaba de asumir funciones.

les adquiridos por el poder ejecutivo. Una forma de reforzar el carácter complementario del papel de estos dos poderes consiste en crear instituciones de control del ejecutivo que reporten al legislativo, con atribuciones expresas o implícitas en materia ambiental, como es el caso de los defensores del pueblo (*ombudsmen*) y otras instancias ciudadanas de iniciativa legislativa.

Vinculado a lo anterior, a partir de 1990 la mayoría de los países incorporaron en su legislación apartados especiales para promover y regular la participación ciudadana. Un caso particularmente exitoso es la Ley de participación popular de Bolivia, que ha acompañado el proceso de descentralización del país en materia ambiental. Otro es el de la Ley General del Equilibrio Ecológico de México, que incluye instancias específicas de participación ciudadana junto con la creación y operación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Un caso de gran interés es el de la Constitución de Colombia de 1991, una de las más modernas de la región en materia ambiental, que garantiza en su texto la protección de los derechos colectivos a través de diversas medidas, como las acciones populares, las de tutela y las de cumplimiento. De acuerdo con Jaramillo Alzate (1998), “La tutela ha instituido la metáfora de protección judicial necesaria para que el cuerpo social se sienta perteneciente a una comunidad política. La eficacia real de la tutela está en la ficción que ayuda a construir un orden social participativo y pluralista, donde todos los ciudadanos pueden acceder a la justicia por sí mismos. Los ciudadanos han reconocido en la tutela un instrumento de protección de los derechos fundamentales, lo que ha permitido un acercamiento de los jueces a las problemáticas sociales y ambientales del país”.

En cuanto al poder judicial, no se registran casos en los que se haya creado un “fuero especial” para la resolución de conflictos de origen ambiental, como existe en materia civil, comercial, penal o administrativa, excepto en algunos casos como en la reciente Ley general del ambiente de Panamá, en virtud de la cual se creó un “juez de circuito penal” para conocer de todos los casos ambientales que instruya el Ministerio Público y un “juez de circuito civil” para conocer de los casos de responsabilidad ambiental.

Es necesario prestar más atención al creciente papel que está adquiriendo el poder judicial en la protección de derechos difusos (ambientales) y en el diseño y aplicación de procedimientos para la solución de delitos ambientales en América Latina y el Caribe. Esto incluye la evaluación del posible rol que cumplen y pueden cumplir las procuradurías como mecanismos para promover la justicia ambiental. Así se fortalecería la jurisprudencia de los tribunales del poder judicial atinentes tanto a normas procesales (legitimación para obrar tratándose de protección de derechos difusos) como a normas sustantivas dirigidas a apoyar formas de reparación del daño ambiental. Además esta opción de fortalecer o establecer procuradurías ambientales con funciones fiscalizadoras y sancionadoras en apoyo del brazo ejecutivo del Estado evitaría que el órgano regulador se convirtiera también en sancionador. Se trata de

superar la percepción de la sociedad respecto de situaciones de “impunidad legal ambiental”, lo que socava el valor de las leyes y normas como instrumentos adecuados para la gestión ambiental y causa una pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado responsables de la política, la administración, el control y la gestión ambiental²⁴.

b) Las políticas y los instrumentos

Diversas evaluaciones recientes de las experiencias de organización institucional pública en materia ambiental realizadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han puesto de manifiesto el papel fundamental que desempeña la consolidación de una institucionalidad fuerte en los tres poderes del Estado para el desarrollo ambiental y para responder a los retos de las políticas económicas y sociales²⁵. Esto implica hacer esfuerzos importantes por fortalecer los instrumentos de regulación directa (comando y control), tanto los de carácter reactivo (como las medidas de lucha contra la contaminación, con el objeto de disminuir los efectos negativos que se generan desde la producción y el consumo), como los de carácter preventivo, que están vinculados a la planificación e incluyen el ordenamiento ecológico del territorio y las evaluaciones de impacto ambiental. A ello cabe agregar la vulnerabilidad ambiental como un tema clave de prevención. Los recientes desastres naturales que han azotado a la región están planteando con carácter urgente ese tema, que debe ser considerado como una variable crucial en la planificación regional, nacional y local (véase el recuadro 6.4).

Además de la modernización de las políticas ambientales del Estado, el desafío consiste en proponer instrumentos innovadores que promuevan la competitividad económica y la equidad social, reformen o complementen el grueso de las políticas ambientales explícitas existentes en la región y reorienten las políticas implícitas. En esta materia, en los últimos años se ha otorgado un énfasis relativo al uso de los instrumentos económicos o de regulación indirecta. En ello ha incidido, sin duda, el desprestigio en que han caído las normas de regulación directa. En particular, la flexibilidad que ofrecen estos instrumentos permite a los agentes minimizar el costo de cumplir con la

24. Una encuesta realizada en 1998 (International Environmental Monitor; Public Opinion Survey; Enviro-nics International, 1998) sobre la aplicación de la normativa ambiental mostró que un porcentaje muy alto de los encuestados consideraba que la aplicación actual de leyes y regulaciones ambientales no llegaba lo suficientemente lejos: en Argentina un 87%, en Colombia un 86%, en Venezuela un 78%, en Chile un 74%, en México un 71%, en Uruguay un 67% y en Brasil un 61%.

25. Paulatinamente los países han iniciado la aplicación de políticas e instrumentos de regulación indirecta y de fomento con diferentes grados de éxito. En algunos países predomina el uso de instrumentos de regulación directa con legislaciones y normas ambientales de alta sofisticación (Bolivia, Colombia, México, entre otros), en tanto en otros se observa el uso de instrumentos de regulación directa (Chile y Costa Rica).

regulación, disminuyendo el costo total en que la sociedad debe incurrir para lograr sus metas de calidad ambiental. La eficacia de las regulaciones indirectas depende, sin embargo, de la eficiencia en el funcionamiento de los mercados y éstos, a su vez, del grado de desarrollo institucional alcanzado.

Recuadro 6.4

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD AMBIENTAL

La vulnerabilidad ambiental en la región ha quedado de manifiesto en la intensidad y los efectos devastadores que tuvieron los recientes desastres naturales que azotaron a la zona andina (Corriente El Niño), al Caribe (Huracán Georges), a Centroamérica (Huracán Mitch) y a Venezuela. La localización de numerosas comunidades en áreas de alto riesgo, como las áreas deforestadas, lechos y terrazas primarias de Ríos y arroyos, así como laderas y barrancos, explica una alta proporción de la vulnerabilidad físico-estructural. En la región se presenta una combinación de factores físicos y de dificultades socioeconómicas que aumentan la vulnerabilidad ambiental y que hacen de la prevención y mitigación de los desastres naturales uno de los principales desafíos de la nueva institucionalidad de nivel local y territorial.

La reducción de la vulnerabilidad ambiental se puede alcanzar a través de medidas de ordenamiento territorial como:

- El ordenamiento y manejo integral de cuencas prioritarias
- La recuperación de cauces y de llanuras de inundación
- El manejo y reforestación de áreas críticas de infiltración
- La recuperación y manejo de zonas costeras y humedales
- La planificación de la infraestructura con criterios ambientales
- La introducción de medidas de zonificación y de códigos y técnicas de construcción seguros
- La rehabilitación de áreas ambientalmente degradadas.

Existen oportunidades para hacer un uso más extenso de cargos, impuestos y arancele²⁶ por el uso de los recursos naturales o por provocar distintos tipos de contaminación al medio ambiente (véase el recuadro 6.5). El éxito obtenido con algunos esfuerzos piloto de aplicación de este tipo de cargos indica que estos pueden contribuir en gran medida al mejoramiento de la calidad ambiental, al financiamiento local de infraestructura de saneamiento ambiental y al fortalecimiento de instituciones locales de gestión ambiental, al crear vías para la captación de recursos propios. Dadas las necesidades actuales de fortalecimiento de las instituciones ambientales en la región, cobra creciente importancia la posibilidad que ofrece esta categoría de instrumentos de captar recursos que puedan destinarse directamente a mejorar la gestión ambiental y robustecer las instituciones responsables. Para cumplir este objetivo los

26. Véase una descripción detallada de los instrumentos mencionados en CEPAL/PNUMA/SEMARNAP, 1998, pp. 7 a 15.

recursos captados no deben reciclarse a través del fisco sino destinarse específicamente a las instituciones encargadas de la gestión ambiental en las localidades donde se cobran los cargos, tasas, o impuestos (recaudación específica o asignada a un uso determinado). Es necesario evaluar si la aplicación más sistemática de este tipo de cargos puede ayudar significativamente a reforzar las instituciones de gestión ambiental y otorgar un rol más protagónico a los organismos de gestión ambiental en la administración directa de incentivos económicos y la elaboración de estrategias de autofinanciamiento de la infraestructura ambiental.

Los incentivos fiscales y los instrumentos de fomento que ofrecen facilidades financieras y líneas de crédito a inversiones y actividades con externalidades ambientales positivas son la contraparte de los cargos e impuestos que se aplican a las negativas. Estos instrumentos generalmente se utilizan para incentivar y promover inversiones en tecnologías de producción más limpia, infraestructura ambiental y actividades de capacitación técnica, conservación y recuperación ambiental, como en el caso de la reforestación y técnicas de prevención de contaminación. Este tipo de instrumentos encuentra importantes aplicaciones cuando está destinado a promover inversiones ambientales en los sectores de la pequeña y mediana empresa (PYME) que, por sus características, estructuras de costo y necesidades de apoyo técnico, responden mejor a estrategias de fomento que a la imposición de cargos o impuestos. En países como Chile se han incorporado líneas de crédito e instrumentos de fomento a la producción limpia en PYMEs dentro del paquete de políticas públicas que desarrolla el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción con el objeto de apoyar la competitividad del aparato productivo del país. La región cuenta con relativamente poca experiencia en la utilización de estos instrumentos y su aplicación a la gestión ambiental, lo cual abre un importante espacio de oportunidades para ensayar su aplicación, especialmente en aquellos países con mayor desarrollo institucional.

La eliminación de subsidios con efectos ambientales negativos ha sido objeto de discusión. Sin embargo, la posibilidad de eliminar los subsidios en su totalidad (incluyendo aquellos asociados al pago incompleto de los servicios ambientales) presenta barreras quizá insuperables. El caso del agua es el más evidente. Su costo debería incluir no sólo el servicio propiamente dicho, sino también el procesamiento de las aguas servidas y, como correctamente lo reclamaban los Ministros del Ambiente, el mantenimiento de las fuentes. En condiciones como las de muchos países latinoamericanos, donde no se alcanza la cobertura total del acueducto y, sobre todo, de alcantarillado, donde el tratamiento de aguas servidas es todavía incipiente y las fuentes vienen experimentando un grado avanzado de deterioro, las necesidades de financiamiento son considerables. Aun con buenos créditos de largo plazo, las tarifas que se requerirían para dicho servicio exceden, quizá con creces, lo que pueden pagar los sectores populares, cuyo consumo de este servicio es mucho más elevado que aquel correspondiente a los servicios de energía, gas o telecomunicaciones. Por este

motivo se requieren, sin duda, otro tipo de recursos para poder financiar plenamente las actividades con efectos ambientales más positivos: la protección de fuentes y el tratamiento de aguas servidas.

Recuadro 6.5
REFORMA FISCAL Y MEDIO AMBIENTE

Entre las propuestas para promover la transición hacia la sostenibilidad económica y ambiental, se encuentra la reforma tributaria, en virtud de la cual se desplaza parte de la carga fiscal que recae sobre los factores capital y trabajo hacia impuestos sobre las externalidades ambientales negativas de la actividad económica. Dentro de las iniciativas en discusión en los distintos países desarrollados, sobresale la introducción en los años noventa de impuestos a la emisión de CO₂ y contenido de carbono en diversos tipos de combustibles fósiles. De mayor interés para nuestra región pueden ser las tasas o impuestos sobre vertidos contaminantes en cuencas y zonas industriales, así como la destinación específica de esta recaudación al financiamiento de infraestructura ambiental para el tratamiento, saneamiento y fortalecimiento de la institucionalidad regulatoria encargada de mantener la calidad ambiental en las zonas productivas donde se efectúa la recaudación. La aplicación a la gestión ambiental de este tipo de estrategias basadas en instrumentos económicos ofrece buenas oportunidades en los años venideros.

Parte esencial de una reforma tributaria ambiental consiste en poner especial énfasis en la eliminación de subsidios "perversos" al medio ambiente, que contribuyen a perpetuar actividades de producción y consumo que generan importantes externalidades negativas. Según estimaciones del Worldwatch Institute, la eliminación de subsidios a actividades ambientalmente nocivas, tales como la deforestación, la sobreexplotación pesquera y el consumo de agua y combustibles fósiles, podría representar un ahorro mundial superior a los 500 000 millones de dólares anuales.

Es interesante apreciar que, en otros casos, las restricciones al establecimiento de "precios ambientalmente correctos" provienen del mercado mundial. Un caso notorio es el del turismo: la competencia externa establece en este caso precios que pueden ser insuficientes para financiar las actividades que permiten la sostenibilidad ambiental de este servicio, cuyo costo puede no ser despreciable, en particular en los pequeños países insulares. No se puede descartar, además, que la competencia internacional ha reducido las regalías mineras a niveles excesivamente bajos. Por lo demás, uno y otro caso involucran no solo problemas de eficiencia, sino también distributivos, que solo tienen una resolución adecuada en normativas internacionales. Este tipo de problema no es, por supuesto, ajeno a los propios países industrializados, como lo atestiguan muy especialmente las complejas negociaciones sobre emisiones de carbono.

El establecimiento de subsidios explícitos para actividades ambientalmente positivas también ha tenido desenlaces exitosos. Un ejemplo ha sido la creación, bajo el liderazgo chileno, de incentivos forestales, de exenciones del impuesto sobre la renta a la reforestación y de aranceles o impuesto al valor agregado (IVA) a equipos con tecnología limpia. En el caso de los incentivos forestales, cabe mencionar avances importantes, como la extensión de dicho beneficio a ciertas actividades de conserva-

ción del bosque nativo, que hizo Colombia en 1997, o el sistema que introdujo Costa Rica en 1996 y Guatemala más recientemente de pagar por los servicios ambientales del bosque. El último puede ser, de hecho, el primer ensayo de pago directo de servicios ambientales.

Los fondos forestales, que sirven para financiar los incentivos forestales, pueden considerarse parte de un conjunto más amplio de experiencias importantes relacionadas con la creación de fondos especiales para el financiamiento de proyectos ambientales realizados por instituciones públicas o la sociedad civil. Este tipo de fondos está financiado con recursos del Estado —originados en el presupuesto o en el producto de cargos de origen legal—, aportes convenidos en el contexto de la cooperación bilateral o multilateral (incluidos los canjes de deuda por naturaleza) o aportes de organizaciones privadas que canalizan recursos de la comunidad internacional preocupada por los problemas ambientales. La gestión de estos fondos puede ser responsabilidad gubernamental, ejercida directamente o delegada en organizaciones de la sociedad civil, o puede ser responsabilidad directa de éstas. Este tipo de fondos incluye el Fondo Nacional Ambiental y el ECOFONDO en Colombia, este último gestionado por organizaciones de la sociedad civil que canalizan recursos originados en las negociaciones de la deuda bilateral con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa de las Américas. Instrumentos similares a este último son el Fondo de las Américas de Chile y el Fondo Integrado Pro-Naturaleza de la República Dominicana, que también canaliza recursos originados en la Iniciativa de las Américas. El Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) apoya proyectos ambientales de pequeña magnitud y de distinta naturaleza. En Costa Rica existen varios fondos, la mayoría con carácter marcadamente forestal, entre ellos el creado por la ley forestal de 1986 con el producto de las recaudaciones del impuesto a las actividades forestales, el fondo de reforestación originado en un convenio con los Países Bajos, y los fondos de fideicomiso para créditos blandos manejados por el Banco Cooperativo.

Un problema endémico de estos mecanismos es la marcada limitación de recursos, problema que por lo demás es una característica saliente de todo el sistema ambiental en la región y que se deriva de su relativa debilidad institucional. En estas condiciones, existe un argumento fuerte para establecer normas legales que garanticen una mínima disponibilidad de recursos para el sector. La justificación más evidente se presenta en aquellos recursos que obedecen al principio de beneficio, es decir, aquellos que se originan en cargos por la explotación de recursos naturales (regalías, cargos por explotación forestal), en cargos o multas por contaminación, en parte de los impuestos a la gasolina, o en la obligación que se impone a empresas de servicios públicos de invertir parte de sus ingresos en actividades ambientales asociadas a la producción de dichos servicios. Sin embargo, hay una justificación de carácter más general para establecer mecanismos de inversión ambiental vinculados a los impuestos a la propiedad, sobre la base de la clara complementariedad que existe entre el

patrimonio económico y el natural. Así es el sistema colombiano, que sirve para financiar las actividades ambientales de las corporaciones autónomas de desarrollo regional y ha demostrado ser en la práctica la fuente más significativa y estable de financiamiento del desarrollo ambiental en dicho país.

La posibilidad de comerciar con las emisiones para la disminución de CO₂ (emisiones transables) es también un instrumento potencial de gran interés, tal como se señaló en el análisis del tema del cambio climático²⁷, pero se requiere un adecuado sustento institucional, nacional e internacional. Así lo demuestra la experiencia pionera, aunque todavía limitada, que ha venido acumulando Costa Rica. El pleno desarrollo de este mecanismo supone, además, la necesidad de resolver complejos problemas técnicos, en especial establecer criterios precisos para fijar las líneas de base para calcular las reducciones de CO₂ por proyecto y la tasa de abatimiento de los distintos ecosistemas que actúen como sumideros. El diseño de mecanismos internacionales de verificación, certificación y comercialización de las reducciones de emisiones logradas también plantea importantes desafíos.

La asignación de derechos de propiedad privada sobre los recursos ambientales es una alternativa que debe considerarse con mucho detenimiento y conforme a regulaciones estrictas para evitar colisiones con el interés público. En la experiencia regional existe un caso que ilustra este aserto, el de los derechos de agua en Chile. El modelo chileno estableció derechos de uso de agua transferibles, independientes de la propiedad de la tierra, que los particulares pueden obtener en forma perpetua e irreversible. Al crear este mecanismo se dejaron de lado las restricciones que tienen dichos derechos en la legislación de algunos de los estados del oeste norteamericano, según la cual su validez está ligada al uso efectivo y beneficioso de las aguas, a fin de evitar monopolios y especulación, y está sujeta a publicidad y registro y eventualmente a requisitos adicionales a las del derecho original, y su transferencia debe ser autorizada por autoridades administrativas o judiciales (CEPAL, 1995b). Debido a las deficiencias de dicho modelo, en épocas recientes los órganos antimonopólicos chilenos han resaltado los elementos de interés y control público ausentes del modelo original y se están planteando iniciativas de reformas legales orientadas en igual sentido (Solanes y Getches, 1998).

c) Descentralización y participación empresarial

Un desafío que presenta para los gobiernos y la sociedad latinoamericana la resolución de conflictos ambientales y la negociación de metas de sostenibilidad es el de

27. En 1996, las emisiones de CO₂ de la región fueron de 2 500 kilogramos por habitante, frente a los 12 100 de los países de altos ingresos (Banco Mundial, 1999).

garantizar la existencia de un proceso transparente, informado y participativo para el debate y la toma de decisiones en pos de la sostenibilidad, aunado a procesos claros de descentralización que promuevan una mayor intervención de las comunidades locales, así como una participación activa del sector privado.

En este sentido, se han hecho esfuerzos importantes por descentralizar la gestión ambiental, particularmente en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile y México. Sin embargo, la construcción de una nueva institucionalidad ambiental al nivel nacional aún no logra implementar políticas eficaces de descentralización. Los temas que se han descentralizado hasta ahora son el manejo de residuos sólidos y líquidos a nivel municipal, el manejo de zonas verdes y parques naturales municipales, el control y vigilancia forestales y la conservación de suelos, entre otros. Por otra parte, la promoción de instrumentos económicos que exigen capacidades locales más desarrolladas ha sido transferida en menor medida a niveles subnacionales. En general las instancias de descentralización de la gestión ambiental muestran dificultades de implementación por falta de recursos técnicos y financieros y por la influencia de poderes económicos en las comunidades locales, el caudillismo y el clientelismo de carácter comunitario.

Al nivel internacional existe el reconocimiento explícito de la importancia del nivel local y municipal en la gestión del medio ambiente. En el capítulo 28 del Programa 21 aprobado en 1992 en la Cumbre de Río se reconoce el importante papel de las autoridades locales. A diferencia de otros temas, como la educación y la salud, que pueden manejarse sobre la base de los límites administrativos del territorio, la gestión del medio ambiente supera dichos límites para involucrar a territorios vecinos y requiere de una cooperación horizontal entre los diferentes municipios. Si bien no existe un seguimiento sistemático de la implementación del capítulo 28²⁸, se pueden identificar dos grandes grupos de experiencias territoriales²⁹. El primero está vinculado a un esfuerzo de construcción de una visión compartida del desarrollo territorial, en la cual la dimensión ambiental constituye un aspecto transversal importante para la elaboración de planes municipales, y el segundo se refiere a numerosas experiencias que sirvieron para resolver problemas ambientales específicos a través de mecanismos participativos, sin generar una institucionalidad especial.

28. Sin embargo, existen instituciones, como el Programa de Gestión Urbana (PGU) o el Consejo Internacional para la Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), que realizan estudios de casos y registran experiencias novedosas de gestión ambiental territorial.

29. A título de ejemplo se citan algunas experiencias: En Córdoba (Argentina) se ha creado la Agencia para el Desarrollo Económico para la Ciudad de Córdoba, para diversificar su estructura económico-productiva y posicionar competitivamente a la ciudad en su espacio regional y continental. En Manizales (Colombia) los actores sumaron esfuerzos para generar un sistema de reciclaje de basura, que mejora el empleo. En León (Nicaragua), que ha sufrido la depreciación de sus recursos naturales a partir del uso de pesticidas en la actividad agrícola, se constituyó un proceso participativo de recuperación de la basura para proporcionar a la actividad agrícola un abono natural.

Por otra parte, un factor esencial para la modernización de la gestión ambiental se refiere a la participación del sector privado. En 1993 se creó la rama regional para América Latina del Consejo Empresarial para un Desarrollo Sostenible, básicamente con el objeto de participar activamente en la implementación de políticas ambientales empresariales. Esta rama latinoamericana de la red mundial del Consejo, que terminó de consolidarse en 1997, representa en la actualidad a más de 300 compañías de la región, habiendo generado a su vez ocho consejos nacionales, uno binacional y uno subnacional en el Golfo de México. Está involucrada en actividades que van desde la participación en estudios, análisis y solución de problemas relacionados con el desarrollo sostenible de la región hasta la promoción de la inversión ambiental, el desarrollo tecnológico, el intercambio de experiencias, la educación y la capacitación del sector empresario. Algunas de estas medidas se adoptaron gracias a la difusión del concepto de “producción limpia” en la región, cuyo fin es incentivar el cambio en los patrones de producción hacia aquellos más limpios y por ende más sostenibles. Un indicador de esta respuesta del sector privado fue su activa participación en la creación de centros nacionales de producción limpia, en los cuales se conjugaron los intereses no sólo del sector privado sino también de los organismos públicos con responsabilidad en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, con el fin de apoyar a la pequeña y mediana industria de la región en el tránsito hacia la sostenibilidad. Incluso en algunos casos se han dado respuestas de tipo institucional, creándose secretarías de producción limpia al nivel gubernamental como espacios de promoción de este tipo de tendencia productiva.

7. EL SURGIMIENTO DE UN NUEVO PACTO CIUDADANO

No hay duda de que durante los años noventa se establecieron vínculos estrechos entre la temática ambiental y la democracia. Diversos temas ambientales abrieron espacios políticos nuevos y convocaron a variados grupos ciudadanos a la discusión y a la acción. Al disminuir la influencia y el rol del Estado como mediador de intereses sociales y aumentar los problemas ambientales, los ciudadanos de muchos países de la región optaron por organizarse y constituirse en una tercera fuerza política, en un tercer sector, que se sustenta en principios de autonomía, autogestión y autodeterminación para promover una gestión ambiental más participativa y un desarrollo descentralizado. El tercer sector se ha ido conformando gradualmente a partir de la incorporación de otros actores sociales de base que representan intereses que van más allá de las organizaciones no gubernamentales de corte eminentemente ambientalista. En cierto sentido el movimiento ambiental ha usado parte de su enorme potencial para enriquecer los objetivos y las estrategias de algunas de las luchas sociales tradicionales, al vincular sus propósitos con las luchas indígenas, campesinas, obreras y populares por la defensa de la tierra, el acceso al agua e insumos, las condiciones de trabajo en las industrias, la calidad de vida en las ciudades, entre otras cosas. Un gran número

de grupos ecologistas, por ejemplo, está comprometiéndose con comunidades de base a través de la implementación de proyectos productivos alternativos de ecodesarrollo. El tema pendiente es cómo vincular estas experiencias con la gestión local de recursos naturales a cargo de gobiernos provinciales o municipales (Bárcena, 1999).

Se percibe una tendencia propositiva en la cual la mayoría de las organizaciones sociales, que anteriormente se habían abocado a denunciar problemas ambientales locales, están reorientando su agenda política hacia la construcción de una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades en torno al desarrollo sostenible. Esta comprensión colectiva de los derechos ciudadanos, en torno a un estilo alternativo de desarrollo frente a un Estado debilitado por el proceso de globalización y a intereses privados de corte transnacional, está introduciendo cambios importantes en el tejido social y político de los países de la región y exigiendo reformas de los Estados nacionales y del orden internacional. Como ya señalamos, cada vez más los países incorporan instrumentos y mecanismos formales e informales a sus legislaciones e instituciones, con el objeto de promover o facilitar la participación ciudadana en la gestión ambiental. Sin embargo, se advierte un cierto temor y un exceso de formalismo en la adopción y puesta en funcionamiento de dichos instrumentos³⁰.

Al nivel internacional, gracias a la participación de grupos ciudadanos en el debate de los problemas mundiales a partir de la Cumbre para la Tierra, se observa una mundialización de la sociedad civil, que ha logrado, a partir de foros paralelos a las negociaciones intergubernamentales, expresar y denunciar las difíciles contradicciones entre los intereses privados y los intereses generales, entre los bienes públicos y los bienes privados, entre la cultura de la desesperanza que busca el beneficio actual y desvaloriza el futuro y la construcción de una ciudadanía ambiental que supere la crisis de valores e identidad sobre la base de la sostenibilidad³¹.

Conviene resaltar que, a partir de 1992, se crearon en varios países de la región consejos nacionales de desarrollo sostenible que incorporan representantes del sector público, privado y académico. Entre las experiencias más exitosas se encuentran la de República Dominicana con su Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y la de México con el Consejo Nacional Consultivo para el Desarrollo Sustentable. Ambas instancias agrupan representantes del sector público, privado y académico y convocan, además, a líderes regionales y locales y representantes del poder legislativo. Un

30. Entre los más comunes, cabe mencionar las procuradurías ambientales, la ampliación de funciones de los defensores del pueblo, la convocatoria a audiencias públicas en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (Bolivia), los consejos mixtos público-privados, como en el caso de la creación de consejos nacionales de desarrollo sostenible o entidades similares (Chile, Costa Rica, México, República Dominicana), y la legitimación procesal amplia en defensa de intereses ambientales difusos (Brasil y Colombia).

31. Los grupos organizados de la sociedad civil exigen transparencia, responsabilidad y apertura, para lograr una participación verdadera en las negociaciones multilaterales de carácter ambiental y comercial.

seguimiento detallado sobre la evolución y estado actual del funcionamiento de dichos consejos ha estado a cargo del Consejo de la Tierra, institución no gubernamental creada después de la Cumbre de la Tierra para realizar, con una visión independiente, un seguimiento de los acuerdos allí tomados.

El sentido de trabajar por un medio ambiente sano se construye en el quehacer diario, en una relación personal y grupal y, por ello, la toma de conciencia ambiental ciudadana sólo puede traducirse en acción efectiva cuando va acompañada de una población organizada y preparada para conocer, entender y reclamar sus derechos y ejercer sus responsabilidades (Gutiérrez, Prado y Sierra, 1996). El ciudadano crítico y consciente es aquel que comprende, se interesa, reclama y exige sus derechos ambientales al sector social correspondiente y que a su vez está dispuesto a ejercer su propia responsabilidad ambiental. Cuando se organiza y participa en la dirección de su propia vida, este ciudadano adquiere poder político y la capacidad de producir un cambio colectivo.

Este principio establece bases sólidas para la construcción de un pacto ciudadano fundado en la articulación complementaria de responsabilidades sociales que pueden validar el proceso para gestar una calidad de vida alternativa, que se actualice en lo cotidiano y dentro de un horizonte futuro deseable y viable. Esto implica impulsar nuevos espacios sociales que den nacimiento a una nueva civilidad y a una nueva forma de hacer política, que despierte el coraje civil que lleva a cada individuo a asociarse y a construir su representación frente al Estado y frente a los poderes económicos. Al mismo tiempo, se requiere fortalecer y abrir nuevos espacios para dirimir jurídicamente los nuevos derechos ambientales de la sociedad.

Surge, así, la necesidad de incorporar al concepto de ciudadanía la dimensión ambiental. Esta extensión del concepto reconoce que, conforme al rol que cada sujeto cumple en la sociedad, cada actor social tiene responsabilidades diferenciadas frente a la gestión ambiental y cada grupo representa intereses y valores distintos. El concepto comprende las obligaciones éticas que nos vinculan tanto con la sociedad como con los recursos naturales del planeta, de acuerdo con nuestro rol social y en la perspectiva del desarrollo (Bárcena, 1997).

En conclusión, la cultura ambiental con profundas bases ciudadanas enriquece las perspectivas de la transición democrática, planteando no sólo nuevos derechos humanos vinculados con el desarrollo sostenible sino un proyecto de democracia social que articule las demandas y aspiraciones de la sociedad en torno a un proyecto político plural. La profundización de la democracia y de los procesos de concertación social se erigen como condiciones necesarias para lograr trayectorias de desarrollo sostenible que demandan una gran transectorialidad y la construcción de consensos en las políticas públicas en todos los ámbitos (macroeconómico, comercial, industrial, agrícola, energético, de ordenación del territorio, educación y salud, entre otros). Por su parte, el desarrollo sostenible tiene un enorme potencial para convertirse en el proyec-

to fundamental de un Estado más moderno, con profundas raíces ciudadanas. El gran desafío en cada país sigue siendo que la sociedad y los gobiernos logren valorar e interpretar políticamente la transformación estructural que conlleva el desarrollo sostenible. Esta transición requiere la construcción de una visión común de largo plazo y un marco de políticas públicas que consiga movilizar las acciones de los principales actores sociales y económicos hacia el logro de los objetivos que implica la sostenibilidad en sus dimensiones económicas, ecológicas, de gobernabilidad y de integración plena de la ciudadanía.

Bibliografía

- Acquatella, J. (1998), "Financing Greenhouse Gas Offset Projects: Implications for the Design of the Clean Development Mechanism (CDM)", Working Paper, N° 73, Ginebra, Academia Internacional para el Medio Ambiente (IAE).
- Agosin, Manuel (1997), "Entradas de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, McGraw Hill.
- Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis (1999), "Managing capital inflows in Chile", *Short-term Capital Flows and Economic Crises*, Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes y Anwar Nasution (comps.), Nueva York, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Akerlof, G. (1970), "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, N° 89.
- Akyüz, Yilmaz y Andrew Cornford (1999), "Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System", documento presentado en la Reunión sobre nuevos roles y funciones de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, organizada por el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER)/Universidad de las Naciones Unidas.
- Akyüz, Yilmaz y Charles Gore (1994), "The Investment-profits Nexus in East Asian Industrialization", UNCTAD Discussion Paper, N° 91 (UNCTAD/OSG/DP/91), Ginebra, octubre.
- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Madrid, Ediciones Paidós.
- Alcorta, Ludovico y Wilson Peres (1996), "Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe", serie Desarrollo productivo, N° 33 (LC/G.1913), Santiago de Chile.
- Altenburg, Tilman, Regine Qualmann y Jürgen Weller (1999), *Wirtschaftliche Modernisierung und Beschäftigung in Lateinamerika. Zielkonflikte und Lösungsansätze*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Altimir, Oscar (1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo económico*, vol. 37, N° 145, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Armstrong, Mark, Simon Cowan y John Vickers (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Arrow, K.J. (1962), "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies*, junio.
- Amsden, Alice (2000), *The Rise of the Rest: Non-Western Economies' Ascent in World Markets*, Oxford, Oxford University Press, en prensa.
- Artana, Daniel, Fernando Navajas y Santiago Urbiztondo (1998), *Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.

- Atkinson, Anthony B. (1995), "On targeting social security: theory and western experience with family benefits", *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Dominique Van de Walle y Kimberly Nead (comps.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Azqueta, D. y D. Sotelsek (1999), "Ventajas comparativas y explotación de recursos ambientales", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, agosto.
- Bacha, Edmar (1990), "Un modelo de tres brechas de las transferencias externas y la tasa de crecimiento del PIB en países en desarrollo", *El trimestre económico*, vol. 57, número especial, México, D.F., diciembre.
- Banco Mundial (1999), *World Development Indicators*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- _____ (1998), *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1998-1999*, Washington, D.C., diciembre.
- _____ (1997), "Public policy for the private sector", *A Retrospective of the Mexican Toll Road Program, (1989-1984)*, Note N° 125, Washington, D.C., The World Bank Group Finance, Private Sector and Infrastructure Network.
- _____ (1996), "Toolkits for Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation", Washington, D.C., noviembre, borrador.
- Bárcena, Alicia (1999), "The role of civil society in twenty-first century diplomacy», *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, Nueva York, Westview Press.
- _____ (1997), *Ciudadanía ambiental global*, México, D.F., Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Barraqué, B. (1993), "Water management in Europe: beyond the privatization debate", *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, vol. 36, N° 3, Milán, Università Commerciale Luigi Bocconi, Istituto di Economia delle Fonti di Energia.
- Barro, Robert J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Baumann, Renato y Carlos Mussi (1999), *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*, serie Temas de coyuntura, N° 5 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.39.
- Beck, Robert (1991), *Water and Water Rights*, vol. 2, Virginia, The Michie Company.
- Béliste, J. Denis (1998), "Trade promotion organizations: past and future. Keynote address", *Second World Conference of Trade Promotion Organizations*, Santiago de Chile, inédito.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel (2000), "Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe" (LC/R.1967), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berry, Albert (1998), *Confronting the Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), *Progreso económico y social, 1998-1999*, Washington, D.C.
- Bonbright, James C. (1961), *Principles of Public Utility Rates*, Nueva York, Columbia University Press.
- Booker, Alan (1994), "British privatization", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- Brañes, R. (1994), *Manual del derecho ambiental mexicano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Buitelaar, Rudolf M., Ramon Padilla y Ruth Urrutia (1999), *Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 85 (LC/G.2047-P), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.20.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Burki, Shahid Javed, Guillermo Perry y William Dillinger (1999), "Beyond the Center: Decentralizing the State", World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.

- Campodónico, Humberto (1999), *Estudio sobre regulación en electricidad y telecomunicaciones en el Perú*, Lima.
- Campos, Nauro y Jeffrey B. Nugent (1998), "Instituciones y crecimiento: ¿puede el capital humano ser un vínculo?", *Revista de la CEPAL*, N° 64 (LC/G.2022-P), Santiago de Chile, abril.
- Cancado Trindade, Antonio (1993), *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*, Sergio Antonio Fabris (comp.), Porto Alegre.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorpe (2000), *La industrialización y el Estado en América Latina: los años de la postguerra*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, Mauricio y Felipe Barrera (1994), "Efectos macroeconómicos de los capitales extranjeros: el caso colombiano", *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas*, José Antonio Ocampo (comp.), Santafé de Bogotá, Proyecto Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- Carlson, Beverly (1999), "Measuring Labour Market Outcomes of Educational Attainment: International and Latin American Experience", París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/ (WEI), inédito.
- Casasús, Carlos (1994), "Privatizing the Mexican water industry", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- Castells, Manuel (1996), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, 3 volúmenes, Madrid, Alianza Editores S.A.
- Castillo, Mario, Marco Dini y Claudio Maggi (1994), Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile (LC/R.1467), Santiago de Chile, Comisión Económicas para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998a), *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL* (LC/G.2040), Santiago de Chile, octubre.
- _____ (1998d), El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos, serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- _____ (1998b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versión revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000a), Balance de la década (título provisional) (LC/G.2092), Santiago de Chile.
- _____ (1990), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1996d), El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA (LC/L.932), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, 13 de marzo.
- _____ (1995b), Mercados de derechos de agua: entorno legal (LC/R.1485), Santiago de Chile.
- _____ (2000b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- _____ (2000c), "The Vulnerability of Small Island Developing States of the Caribbean", Puerto España, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, inédito.
- _____ (1999a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999* (LC/G.2056-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.2.
- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999a), *América Latina y el Caribe: examen y evaluación de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (LC/DEM/G.184), Santiago de Chile, marzo.

- _____ (1999b), “América Latina: población económicamente activa, 1980-2025”, *Boletín demográfico*, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile.
- _____ (1996), *Descentralización fiscal en América Latina, balance y principales desafíos*, Gabriel Aghón y Gerold Krause-Junk (LC/L.948), Santiago de Chile.
- CEPAL/IIDH (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*, Santiago de Chile.
- CEPAL/PNUMA/SEMARNAP (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca) (1998), *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en América Latina y el Caribe*, México D.F.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1998), *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, serie Libros de la CEPAL, N° 46 (LC/G.2007-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.4.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Chisari, Omar y otros (1997), “Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina”, N° WP 1824, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Clark, Ephraim y Gerard Mondello (1997), “An Option Approach to a Water Delegation”, informe presentado en la segunda Conferencia de Toulouse sobre ambiente y economía de recursos (Ceram, Sophia Antipolis, 14 al 15 de mayo).
- CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1987), *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; nuestro futuro común*, Nueva York.
- Colm, G. (1965), “National Goals Analysis and Marginal Utility Economics”, *Financial Archives New Series*, N° 24, julio.
- Consolidated Laws Service* (1983), vol. 26, Nueva York.
- Consumers International (1998), América Latina: electricidad, telecomunicaciones y agua potable. La perspectiva de los consumidores, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999b), “Social funds in stabilization and adjustment programmes”, *Research for Action*, N° 48, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), abril.
- Corrales, María Elena (1997), *Modernización de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. Estudio de casos*, vol. 2, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF)/ HidroCapital, mayo.
- _____ (1998), *El reto del agua: cambios institucionales en los servicios públicos por redes*, Caracas, Editorial Galac.
- Cox, Maximiliano (1999a), “Lineamientos estratégicos para el desarrollo agro-rural futuro”, *Política agrícola. Hacia un desarrollo integrador*, Santiago de Chile, Corporación Justicia y Democracia.
- _____ (1999b), “Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural”, Santiago de Chile, Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CTI (Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe) (1999), “Bases territoriales y biorregionales de la planificación”, *Estrategias ambientales para el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe 1999*, inédito.
- Daly, H. y J. Cobb (1989), *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Boston, Beacon Press.

- Damijan, J. (1997), "Main economic characteristics of small countries: some empirical evidence", *Development and International Cooperation*, vol. 13, junio-diciembre.
- David, M. Beatriz y otros (1997), "Reforma agrária e desenvolvimento sustentável", N° 4, Brasilia, Gerência de Estudos Setoriais 3, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y Social (BNDES), noviembre.
- De Andrade, Roberto (cons.) (1995), Reestructuración del mercado eléctrico en América Latina: la difusión de la experiencia chilena (LC/R.1499), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Paula, Francisco y Rodrigo Bolaños (1999), "El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma", serie Financiamiento del desarrollo, N° 77 (LC/L.1178), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Delgado Barco, José Alberto (1999), "Situación y perspectiva de la regulación de servicios públicos en Colombia", Cali, inédito.
- Devlin, Robert (1993), "Las privatizaciones y el bienestar social", *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago de Chile, abril.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), *Trade, Development and the World Economy. Selected Essays*, Andrés Velasco (comp.), Oxford, Basil Blackwell.
- Díaz Araujo, Edgardo (1999), *Estudio sobre regulación en el transporte y distribución de energía eléctrica en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires.
- Dirven, Martine (1997), "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas", serie Desarrollo productivo, N° 43 (LC/G.1961), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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, agosto.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asian Agenda*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Ellis, F. (1993), *Peasant Economics, Farm Households and Agrarian Development*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elnaboulsi, J. (s/f), *Water Services in France: Management and Privatization. What Can We Learn From?*, Boulder, Colorado.
- Environment Australia* (1997), "Review of Commonwealth EIA. Social Impact Assessment, May 1994", Environment Assessment Branch, enero.
- EPA (Environmental Protection Agency) (1995), *The EPA's Environmental Justice Strategy*, Washinton D.C., abril.
- _____ (1977), *Survey of Operating and Financial Charges of Community Water Systems*, Washington, D.C.
- Escaith, Hubert y E. Pérez (1999), "Los países pequeños y la integración hemisférica", *Nuevas dimensiones de la integración*, A. de la Reza y R. Conde (coord.), México, D.F.
- Estados Unidos (1935), *Public Utility Act*, Washington, D.C.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Ferro, Gustavo (1999), *El servicio de agua potable y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación*, Buenos Aires.

- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1999), *La regulación de la competencia y de los servicios públicos: teoría y experiencia Argentina recientes*, Buenos Aires.
- Financial Times* (1996), "Water report", N° 6, 4 de septiembre.
- Findley, Roger y Daniel Farber (1992), *Environmental Law*, tercera edición, Minnesota, West Publishing Company.
- Fischer, Stanley (1998), "Reforma de las finanzas mundiales: enseñanzas de una crisis", *Boletín del FMI*, suplemento especial, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 26 de octubre.
- _____ (1996), "Why are Central Banks Pursuing Long-Run Price Stability?", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI) / Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) / Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), agosto, inédito.
- _____ (1993), "The role of macroeconomic factors in growth", *NBER Working Papers series*, N° 4565, diciembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1998), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., mayo.
- _____ (1998), "The Eternal Triangle", Cambridge, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), inédito.
- Frenkel, Roberto (1983), "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital", *El trimestre económico*, N° 200, octubre-diciembre.
- Funabashi, H. (1989), *Sociological Perspectives on Environmental Problems: the Theory of Social Dilemmas and the Theory of Social Control Systems*, Tokio, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias, Universidad Hosei.
- Furman, Jason y Joseph Stiglitz (1998), "Economic crises: evidence and insights from East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2.
- Furtado, Celso (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires.
- García, Américo (1998), *La renegociación del contrato de Aguas Argentinas*, Buenos Aires, octubre.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra.
- Gavin, Michael, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi (1997), "Savings behaviour in Latin America: overview and policy issues", *Promoting Savings in Latin America*, Ricardo Hausmann y Helmut Reisen (comps.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) / Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gelbman, Ross (1997), *The High Stakes Battle Over Earth's Threatened Climate*, Cambridge, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company.
- Gerchunoff, P. y Guillermo Cánovas (1993), *Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos*, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella.
- Githinji, M. y C. Perrings (1992), *Social and Ecological Sustainability in the Use of Bioetic Resources in Sub-Saharan Africa: Rural Institutions and Decisionmaking in Kenya and Botswana*, Riverside, California, Bejier Institute University of California, julio.
- Gligo, Nicolo (1997), "Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas", *Revista de la CEPAL*, N° 63 (LC/G.1986-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Graham, Carol (1994), *Safety Nets, Politics and the Poor*, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.
- Gray, Horace (1940), "The passing of the public utility concept", *Journal of Land and Public Utilities Economics*, N° 16.
- Graziano da Silva, José (1999), "O novo rural brasileiro", Campinas, Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), inédito.

- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows, Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.
- Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo (1999), *The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture*, Brighton, Grupo de Expertos sobre Problemas del Desarrollo (EGDI).
- Guimaraes, Roberto (1998), *Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad* (LC/IP/G.120), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 6 de agosto.
- Haarmeyer, David (1994), "Privatizing infrastructure: options for municipal systems", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- Harsanyi, John (1955), "Cardinal welfare, individualist ethics, and interpersonal comparisons of utility", *Journal of Political Economy*, N° 63, agosto.
- Hayek, F.A. (1973), *Law, Information and Liberty*, Chicago, University of Chicago Press.
- Held, Günther y Andras Uthoff (1995), "Indicators and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean", Working Paper, N° 25, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Helleiner, Gerald K. (1997), "Capital account regimes and the developing countries", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- _____ (comp.) (1992), *Trade Policy Industrialization and Development: New Perspectives*, Nueva York, Oxford University Press.
- Helm, Dieter (1994), citado en *The Times*, Londres, 29 de julio.
- Gutiérrez, F., C. Prado y J. Sierra (1996), *De la demanda a la proclama: pedagogía para la educación en derechos humanos*, Heredia, Costa Rica, Instituto Latinoamericano de Pedagogía de la Comunicación (ILPEC).
- Held, Günther (1999), *Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes de Chile, Colombia y Costa Rica*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 84 (LC/L.1259-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.34.
- Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativa t respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, por aparecer.
- Heymann, Daniel y Pablo Sanguinetti (1998), "Quiebres de tendencia, expectativas y fluctuaciones económicas", *Desarrollo económico*, vol. 38, N° 149, abril-junio.
- Hirschman, Albert (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hyman, Leonard (1995), *The Privatization of Public Utilities*, Public Utilities Reports, Vienna, Virginia.
- IOCU (Organización Internacional de las Uniones de Consumidores) (1993), "Así estamos. Base de datos de organizaciones de consumidores de América Latina y el Caribe", *Consumers International*, Santiago de Chile.
- Jacobs, M. (1991), *The Green Economy, Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, Londres, Pluto Press.
- Jeffrey, Jack (1994), "Privatization in England and Wales", *Journal of the American Water Works Association*, marzo.
- J.P. Morgan (1998), *World Financial Markets*, Nueva York, 7 de octubre.
- Kaldor, Nicholas (1978), *Further Essays on Economic Theory*, Londres, Duckworth.
- Kasserman, David y John Mayo (1991), "The measurements of vertical economies and the efficient structure of the electric utility industry", *Journal of Industrial Economies*, septiembre.
- Katz, Jorge (2000a), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica, por aparecer.
- _____ (2000b), "Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- Kay, J. (1988), "Forms of regulation", *Financial Regulation or Overregulation*, A. Seldom.
- Kaysen, Carl y Donald Turner (1959), *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Kowka, John E. (1996), *Vertical Integration and Its Alternatives for Achieving Cost-Efficiency in Electric Power*, Washington, D.C., George Washington University, marzo.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1999), *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Santiago de Chile, Ediciones Dolmen.
- Jaramillo Alzate, A. J. (1998), "La presencia de los conflictos ambientales en las acciones de tutela. Sociedad, naturaleza y derecho", *Informe del proyecto "Evaluación de la eficacia de la acción de tutela en la protección del medio ambiente"*, Medellín, Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sabila.
- Krugman, Paul (1999), "Depression economics returns", *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), "Contractionary effects of devaluations", *Journal of International Economics*, N° 8.
- Laffont, Jean Jacques (1989), *Fundamental of Public Economics*, Cambridge, The MIT Press.
- Lahera, Eugenio y Mabel Cabezas (2000), Governance and institutional development of the Chilean economy (LC/R.1959), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Aparecerá en un próximo número de la revista *Journal of International Development*.
- Lall, Sanjaya (1990), *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries*, París, Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Lamort, Fabien (1995), "La noción de servicio público en la industria eléctrica europea: un análisis comparativo, cultural e histórico en Francia, Alemania e Inglaterra", *ENER Bulletin*, N° 15, julio.
- Larraín, F., J. Quiroz y R. Chumacero (1996), citado en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 26 de octubre.
- Lora, Eduardo (1998), "Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo", *Pensamiento iberoamericano*, número extraordinario, Madrid.
- Low, P. y A. Yeats (1992), "Do dirty industries migrate?", *International Trade and Environment*, Patrick Low (comp.), World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C.
- Lustig, Nora (1999), "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. Presidential Address", Santiago de Chile, Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (ADEALC)/Universidad de Chile/Pontificia Universidad Católica de Chile, octubre.
- Márquez, Gustavo (1999), "Labor Markets and Income Support: What did We Learn from the Crises?", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Martínez Allier, J. (1997), *De la economía política al ecologismo popular*, Barcelona, ICARIA Editorial.
- Martner, Ricardo (1998), "Política fiscal, ciclo y rendimiento", *Revista de la CEPAL*, N° 64 (LC/G.2022-P), Santiago de Chile, abril.
- McKinnon, Ronald (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky (2000), *Reformas económicas e inversión: América Latina en los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.
- Morales, César (1999), "La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes", serie Desarrollo productivo, N° 53 (LC/L.1181), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (1999a), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nurkse, Ragnar (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio (1999a), *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1997), “Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990-1996”, *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Centro de Desarrollo/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), McGraw-Hill
- _____ (1998b), “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar (1999), *Price-based Capital Account Regulations: The Colombian Experience*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 87 (LC/L.1262-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.II.G.41.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1996), “Grow Now/Clean Later, or the Pursuit of Sustainable Development”, Technical Paper, N° 111, París.
- OCDE/DSTI (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria) (1996), “The Essential Facilities Concept”, N° OECD/GD/(96)113, París.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1999), “The Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision-Making in Sustainable Development (ISP)”, Washington, D.C., julio, inédito.
- Ogus, Anthony I. (1994), *Regulation, Legal Form and Economic Theory*, Clarendon Law Series, Oxford.
- OPS/CEPAL (Organización Panamericana de la Salud/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, Cuaderno técnico, N° 46, Washington, D.C.
- Paredes, Ricardo (1997), “Un dilema de eficiencia: ¿regular conductas o estructuras?”, *Economía y negocios. El Mercurio*, Santiago de Chile, 21 de junio.
- Pearce, D.W. y Turner, R.K. (1990), *Economics of Natural Resources and the Environment*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (1999), Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe en el nuevo modelo económico (LC/R.1957), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Peres, Wilson (coord.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Perkins, Dwight H. y Moshé Syrquin (1989), “The higher GDP and productivity growth rate for large countries is a historical fact” y “Large countries: the influence of size”, *Handbook of Development Economics*, vol. 2, Hollis Chenery y T.N. Srinivasan (comps.), Países Bajos.
- Phillips Jr., Charles F. (1993), *The Regulation of Public Utilities*, Arlington, Virginia, Public Utilities Reports Inc.
- Popowsky, Irwing A. (1996), *Legal Framework for the Regulation of Public Utilities*, East Lansing, Michigan State University, 29 de julio.
- Porter, Michael (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara Editor S.A.
- Prebisch, R. (1952), *Problemas teóricos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), México, D.F., Comisión Económica para América Latina (ECLA). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 52.II.G.1.

- Ramos, Joseph (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Rawls, John (1988), "Libertad, igualdad y derecho", *Conferencia Tanner sobre filosofía moral*, Madrid, Editorial Ariel.
- Rawls, John y Judith Rees (s/f), "Protecting the consumer", inédito.
- Rhee, Yung Whee (1985), *Instruments for Export Policy and Administration, Lessons from the East Asian Experience*, World Bank Staff Working Papers, N° 725, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rifkin, Jeremy (1995), *The End of Work: The Decline of the Global Labour Force and the Down of the Post-market Era*, Nueva York, Putnam.
- Roberts, Mark J. y James R. Tybout (comps.) (1996), *Industrial Evolution in Developing Countries. Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure*, Oxford, Oxford University Press.
- Robinson, Joan (1962), *Essays in the Theory of Economic Growth*, Londres, MacMillan
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (1999), "Trade policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence", Maryland, University of Maryland/Harvard University, enero.
- Rodrik, Dani (1999), *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Ros, Jaime (2000a), *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor, University of Michigan Press, por aparecer.
- _____ (2000b), "Increasing Returns, Development Traps, and Economic Growth", Ann Arbor, Michigan University Press, en prensa.
- Rosales, Osvaldo (1999), "Economía de la información y proyecto-país", *El diario*, Santiago de Chile, 21 de junio.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.
- Ross, Tieman y otros (1995), "The tide turns at last for water customers", *The Times*, Londres, 31 de marzo.
- Rothschild, Michael y Joseph Stiglitz (1976), "Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, N° 4, noviembre.
- Rudnick, Hugh (1999), "La infraestructura energética y el sector eléctrico", *Diseño estratégico e infraestructura básica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dolmen Ediciones.
- Sabogal Henao y Ana R. (1997), "Política, legislación y gestión ambiental en Colombia", *Legislación y gestión ambiental en los países andinos*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA)/Fundación Konrad Adenauer.
- Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell y Andrés Velasco (1996), "The Mexican Peso Crisis: Sudden Death or Death Foretold?", *NBER Working Paper Series*, N° 5563, Cambridge, mayo.
- Sáinz, Pedro y Alfredo Calcagno (1999), *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, serie Temas de coyuntura, N° 4 (LC/L.1237-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.13.
- Salama, Pierre y Blandine Destremau (2000), *Medida de la pobreza y pobreza desmedida*, Santiago de Chile, Ed. Cesoc.
- Salvatore, D. (1997), "The economic performance of small versus large nations", *Development and International Cooperation*, vol. 13, junio-diciembre.
- Schaper, Marianne (1999), *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 19 (LC/L.1241-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.44.

- Schmidt-Hebbel, Klaus (1999), "Latin America's pension revolution: a review of approaches and experience", *World Bank ABCDE Conference*, Washington, D.C., abril.
- Schmidt-Hebbel, Klaus, Luis Servén y Andrés Solimano (1996), "Savings, investment and growth in developing countries: an overview", *Road Maps to Prosperity: Essays on Growth and Development*, Andrés Solimano (comp.), Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks.
- _____ (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Shaw, E. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Solanes, M. y D. Getches (1998), "Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico", *Informe de buenas prácticas*, N° ENV-127, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Solow, R.M. (1986), "On the intergenerational allocation of natural resources", *Scandinavian Journal of Economics*, N° 88, junio.
- Soros, George (1998), *The Crisis of Global Capitalism*, Nueva York.
- Spota, Alberto (1941), *Tratado de derecho de aguas*, vol. 2, Jesús Méndez (comp.), Buenos Aires.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica, por aparecer.
- Stewart, Frances y Ejaz Ghani (1992), "Externalities, development, and trade", *Trade Policy Industrialization and Development. New Perspectives*, Gerald K. Helleiner (comp.), Nueva York, Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph (1999), "The Russian devolution", *The New York Times Magazine*, 15 de agosto.
- _____ (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington", *Reforma y democracia*, N° 12, octubre.
- Studart, Rogério (1996), "The efficiency of the financial system, liberalization and economic development", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, N° 2.
- _____ (1995), *Investment Finance in Economic Development*, Londres, Routledge.
- Sullivan, Lawrence (1977), *Antitrust*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Company.
- Sunkel, Osvaldo (comp.) (1996), *Sustentabilidad ambiental del crecimiento económico chileno*, Santiago de Chile, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Tavares de Araujo Jr., José y Luis Tineo (1999), "Competition policy and regional trade agreements", *Trade Rules in the Making. Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Miguel Rodríguez Mendoza, Patrick Low y Barbara Kotschwar (comps.), Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA), The Brookings Institution Press.
- Taylor, Lance (1998), "Capital market crises: liberalisation, fixed exchange rates and market-driven destabilisation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, N° 6, noviembre.
- _____ (1993), "A three-gap analysis of foreign resource flows and developing country growth", *The Rocky Road to Reform. Adjustment, Income Distribution and Growth in the Developing World*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press.
- _____ (1991), *Income Distribution, Inflation, and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Tedesco, Juan Carlos (1998), "Desafíos de las reformas educativas en América Latina", Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE).
- Ten Kate, Adriaan y Gunnar Niels (1995), "El entorno de política económica del desempeño exportador de México", Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Thobani, Mateen (1999), "Private infrastructure, public risk", *Finance and Development*, marzo.
- Zysman, John (1983), *Governments, markets, and growth: financial systems and the politics of industrial change*, Londres, Cornell University Press.
- Thomson, Ian (1999), "Las concesiones y la optimización del transporte vial y ferroviario", *Revista de la CEPAL*, N° 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.
- Tietenberg, T. (1992), *Environmental and Natural Resources Economics*, Nueva York, HaperCollins Publishers Inc.
- Titelman, Daniel (1999), "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Tussie, Diana (1997), "Trade Policies and Commitments in the World Trade Organization", Santiago de Chile, Unidad de Comercio Internacional, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999* (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.D.1.
- _____ (1999b), *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1999* (TD/STAT), Ginebra.
- _____ (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1998* (UNCTAD/TDR/1998), Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.
- _____ (1997), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1997* (UNCTAD/TDR/1997), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.D.8.
- University of Michigan (1997), "The Environmental Justice Information Programme", Ann Arbor, Escuela de Recursos Naturales y Medio Ambiente, abril.