

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 60
DICIEMBRE 1996
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

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

...	Tres puntos indican que los datos faltan o no constan por separado.
—	La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
	Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
--	Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
.	El punto se usa para separar los decimales.
/	La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 1970/1971.
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Salvo indicación contraria, la palabra "toneladas" se refiere a toneladas métricas, y la palabra "dólares", a dólares de los Estados Unidos. Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10.000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar el original en disquete (de preferencia en Wordperfect). De no haberlo, se ruega enviar dos ejemplares en papel.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.
- **Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

SUMARIO

La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
Políticas macroeconómicas para el crecimiento	21
<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	
Flujos de capitales: lecciones a partir de la experiencia chilena	39
<i>Eduardo Aninat, Christian Larraín</i>	
La transformación del desarrollo industrial de América Latina	49
<i>José Miguel Benavente, Gustavo Crespi, Jorge Katz, Giovanni Stumpo</i>	
Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales	73
<i>Carmelo Mesa-Lago</i>	
Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino	95
<i>John Durston</i>	
Prospección de la biodiversidad: potencialidades para los países en desarrollo	111
<i>Julie M. Feinsilver</i>	
La inversión extranjera y el desarrollo competitivo en América Latina y el Caribe	129
<i>Alejandro C. Vera-Vassallo</i>	
La crisis del peso mexicano	151
<i>Stephany Griffith-Jones</i>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	172

La evolución de las *ideas y las políticas* para el desarrollo

Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo
de la CEPAL*

Este artículo entrega una visión de largo plazo del desarrollo de las ideas y políticas en América Latina y el Caribe. Examina los cambios de las tendencias en la formulación de políticas, señalando que los más abruptos de ellos ocurrieron, el primero en el período de entreguerras, y el segundo a principios de los años ochenta, y que en ambos casos se dieron cambios que pueden ser considerados pendulares o de etapas, pero que, en todo caso, fueron significativos. Enseguida pasa revista a las reformas económicas puestas en práctica a partir de los años ochenta, y pone de relieve sus factores comunes, los que sin embargo no corresponden a un paradigma, por las marcadas diferencias en la forma en que ellas se han aplicado en los diferentes países. Luego señala algunas enseñanzas extraídas del desempeño económico y social, entre las que destacan el insuficiente nivel de equidad logrado y el hecho de que los precios "correctos" son indispensables, pero insuficientes para el desarrollo. Pone de relieve la combinación de ortodoxia y heterodoxia que caracterizó a la experiencia de desarrollo de Asia oriental, y por último detalla diversas implicaciones de las tendencias actuales para el futuro regional, sobre todo la de asociar una gestión macroeconómica estable y coherente con una nueva forma de intervención a nivel microeconómico y mesoeconómico.

I

Introducción

Analizar la evolución de las ideas y las políticas relacionadas con el desarrollo en América Latina y el Caribe; los efectos que han tenido esas políticas en los últimos años; las enseñanzas que se pueden extraer de ellos, y —como si todo lo anterior fuera poco— qué predicciones se podrían hacer sobre la situación futura en este campo, evidentemente no es una tarea fácil.

En primer lugar, el análisis de las estrategias de desarrollo en América Latina suele adolecer de un cierto maniqueísmo. El debate sobre el tema se reduce a alternativas aparentemente incompatibles; se habla de crecimiento “hacia adentro” o estrategias aperturistas, de *laissez-faire* o dirigismo, de estructuralismo o monetarismo. Pero la realidad es mucho más compleja y la variedad de enfoques aplicados cubre un espectro de políticas y estrategias bastante amplio; por lo tanto, no podemos limitarnos a un solo paradigma.

Lo mismo se podría decir de las relaciones de causa y efecto. A veces, se considera que el desempeño económico de un país sólo depende de factores determinados por la situación económica internacional; en otros casos, en cambio, el análisis se limita únicamente a los efectos de las políticas internas. También en este caso se podría decir que la realidad es mucho más compleja, y que las distintas formas que adopta la formulación de las políticas y las relaciones de causalidad no pueden describirse en términos categóricos, en blanco y negro, porque de hecho corresponden a distintos matices de gris.

En segundo lugar, una vez más hay que tener presente que América Latina está integrada por países muy

distintos. Ni las modalidades de los años cincuenta ni las de los años ochenta se aplicaron por igual en todos ellos; algunos países adoptaron un determinado modelo antes que otros —o con más entusiasmo—, y se puede observar grandes diferencias en la formulación de las políticas en lo que respecta a su ritmo, a la sucesión cronológica y a la combinación de medidas. Además, la aplicación de políticas similares en distintos países ha dado, naturalmente, resultados dispares; no podía haber sido de otra manera, puesto que cada contexto es diferente. Por lo tanto, siempre es arriesgado intentar sacar conclusiones de validez universal de la enorme variedad de casos que la región ofrece.

A pesar de estas reservas, he hecho un esfuerzo por atenerme a los temas señalados, con la idea de destacar ciertos aspectos y de referirme a parámetros que pueden facilitar el debate sobre las diferencias que se han ido dando, con el correr de los años, en la formulación de las políticas económicas y sociales en América Latina, y de comparar esa evolución con la de otras regiones en desarrollo. En las secciones siguientes, necesariamente breves, examino los cambios en la formulación de políticas (sección II); paso revista a las reformas económicas realizadas a partir de la década de 1980 (sección III); intento sacar algunas conclusiones de la situación que se ha dado en el ámbito económico y social, en la medida en que ésta se vincula a las reformas (sección IV); comparo brevemente lo sucedido en Asia oriental y América Latina (sección V), y por último, hago un sondeo del futuro (sección VI).

II

Tendencias y cambios en las políticas

Se podría decir que el pensamiento económico está sujeto a un proceso comparable a los ciclos que carac-

□ Este artículo recoge en lo medular la intervención del autor en la Conferencia sobre el Pensamiento y la Práctica en materia de Desarrollo (Washington, D.C., 3 a 5 de septiembre de 1996), organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

terizan a la evolución de la economía. El equivalente de las ondas de Kondratieff —los ciclos largos— es un reflejo de las tendencias teóricas predominantes en una determinada época, en lo que respecta a dos temas interrelacionados, el papel económico del gobierno (desde *La riqueza de las naciones* de Adam Smith

hasta *El fin del laissez-passar* de Keynes) y el grado de “apertura” al comercio internacional. Los ciclos más cortos, entonces, serían un producto de los excesos que suelen cometerse cuando se aplican en la práctica las políticas que surgen del mundo de las ideas. En otras palabras, las acciones están determinadas por las ideas así como las ideas se ven influidas por las acciones.

América Latina ciertamente ha atravesado por estos ciclos en los últimos ochenta años, tanto en el terreno del pensamiento económico como en el de la gestión económica. Ha habido por lo menos dos giros abruptos: el primero entre el período de entreguerras y el período posbélico, como reacción a la Gran Depresión y a los efectos de la segunda guerra mundial; el segundo en el decenio de 1980, como reacción a la crisis de la deuda y a la globalización. Hay autores que hablan de un tercer cambio, que se habría producido a mediados de los años setenta, al menos en el Cono Sur, pero trataré ese tema más adelante. En cada uno de esos casos ha habido también una constante evolución, tanto en el plano conceptual como en la práctica.

Este cambio ininterrumpido, que algunos prefieren considerar un movimiento pendular y otros describen como “etapas” (Birdsall y Lozada, 1996), refleja una combinación de tendencias universales y de reacciones propias de cada país a las crisis externas y los acontecimientos internos. Además, al examinar esta dinámica es difícil saber si el pensamiento económico y la aplicación de las políticas condujeron a una determinada situación en el ámbito económico o si el pensamiento económico estuvo más bien determinado por la realidad económica; de hecho, por supuesto, ambos fenómenos se dan en forma simultánea.

El primer giro importante al que me he referido se produjo en los años treinta y cuarenta, período en el que la mayoría de los países de la región abandonaron los planteamientos ortodoxos para adoptar una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones junto con las políticas intervencionistas que ésta suponía. Los factores económicos que impulsaron este cambio derivan de la crisis de los años treinta, puesto que los países comenzaron a hacer frente a la grave depresión y la restricción de divisas que ésta había provocado, restringiendo las importaciones y estimulando la oferta interna. Una vez superado el problema de escasez de divisas gracias a la acumulación de reservas durante la segunda guerra mundial, la dificultad para adquirir bienes manufacturados en los mercados internacionales impuso la necesidad de seguir aplicando el modelo de sustitución de importaciones, especialmente en los países más grandes.

Como se sabe, el marco conceptual de esta tendencia surgió, al menos en parte, en la CEPAL, encabezada en ese entonces por don Raúl Prebisch, quien desarrolló un argumento muy convincente en favor de la industrialización y de una presencia estatal fuerte, basado en las relaciones asimétricas entre “centro” y “periferia” (CEPAL, 1951). En dicha teoría se ponía el acento en los factores estructurales que dificultaban el desarrollo, es decir, prácticamente en la antítesis de la “magia del mercado”. La reflexión tenía un alcance de mediano y largo plazo; en general, se otorgó poca importancia a la formulación de políticas económicas de corto plazo, especialmente en el terreno de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal.

Aunque el mismo Prebisch advirtió contra el peligro que podría encerrar una protección excesiva, con el paso de los años se estereotipó el “mensaje” de la CEPAL, que ha sido descrito como excesivamente “orientado hacia adentro” y “dirigista”. De hecho, en la región surgieron importantes grupos de presión —entre otros, cámaras de industria y sindicatos—, que eran partidarios de mantener la protección e incluso de acentuarla, lo que creaba una dinámica que se autopropetaba y que otros grupos de presión —cámaras de comercio y agricultura, por ejemplo— no lograban mitigar. Por lo tanto, se podría afirmar que la estrategia de sustitución de importaciones se siguió aplicando mucho tiempo más allá de lo que aconsejaba la prudencia. Por otra parte, el desempeño económico de la región en las décadas de 1950 y 1960, al menos desde el punto de vista del crecimiento, fue bastante respetable: el promedio del PIB per cápita real prácticamente se duplicó entre 1950 y 1970.

No es sorprendente, entonces, que la oposición al enfoque aplicado por la CEPAL en los años cincuenta —proveniente de los círculos académicos de América Latina (algunos ejemplos notables son Viner, 1953, y Corden, 1966) y también de las instituciones de Bretton Woods— fuera discreta al comienzo, pero que luego cobrara mucha fuerza en la década de 1960 y despertara serias dudas en ambos extremos del espectro ideológico. Los “dependentistas” pedían implícitamente más intervención estatal y menos dependencia del comercio y las corrientes de capital; los más conservadores abogaban por una menor intervención del Estado y medidas económicas más ortodoxas. Además, la industrialización apoyada en la sustitución de importaciones se enfrentó a ciertos problemas en la práctica, debido a su sesgo antirrural y antiexportador y a la comprobación de que de hecho acentuaba la vulnerabilidad externa en vez de mitigarla.

Al mismo tiempo, fuera de América Latina se iba produciendo un cambio en el pensamiento económico, que, como es lógico, influyó en el debate regional. Aunque la discusión sobre "apertura" al comercio internacional no era el aspecto más importante del debate, los principios económicos poskeynesianos de la corriente dominante eran criticados tanto por los pensadores conservadores (la escuela de Chicago con sus postulados libertarios) como por pensadores progresistas (los "economistas radicales"). Sin embargo, el modelo siguió vigente en América Latina durante otros diez años, más o menos, gracias a varios fenómenos: i) la ampliación de los mercados nacionales con la adopción de acuerdos formales de integración económica; ii) la reducción del sesgo antiexportador mediante la aplicación de políticas de fomento de las exportaciones no tradicionales, sobre todo de la concesión de incentivos fiscales, y iii) el mayor acceso al financiamiento internacional, sobre todo el proveniente de fuentes públicas en los años sesenta y de fuentes privadas en los setenta.

Como se sabe, la contrarrevolución más radical se produjo a mediados de la década de 1970, y al comienzo se limitó solamente a Argentina, Chile y Uruguay. Los países del Cono Sur sufrieron en esa época graves desequilibrios macroeconómicos y distorsiones de precios; los tres tenían gobiernos militares autoritarios, y los tres volvieron a lo que un autor llama "una economía neoconservadora" (Ramos, 1986) y otro denomina "monetarismo internacional" (Fishlow, 1985). Como dice Fishlow, "el objetivo inicial era reducir la inflación interna, mediante ajustes predeterminados y decrecientes del tipo de cambio, aplicando la ley del precio único. Una vez reducida la inflación, se adoptaba un tipo de cambio fijo para evitar que volviera a subir. El libre comercio y los movimientos de capital facilitarían la estabilización y garantizarían el desarrollo" (p. 135).

Sin embargo, otros aspectos del enfoque aplicado en el Cono Sur son presagios de lo que sucedería en los años ochenta (Corbo, 1988): la liberalización del comercio y de los mercados financieros internos, la apertura a las corrientes internacionales de capital, la desregulación, la reducción del déficit fiscal (menos en Argentina que en los otros países) y la adopción de políticas monetarias restrictivas. En general, se restableció la libertad de precios como principal mecanismo para la asignación eficaz de los recursos, aunque como bien señala Albert Fishlow "el monetarismo internacional no funcionó como se había previsto", debido a tres limitaciones importantes: "la aplicación al

corto plazo de condiciones de equilibrio de largo plazo; la escasa atención prestada a los componentes de la balanza de pagos, porque lo único que interesaba eran las cifras globales, y el énfasis en el equilibrio macroeconómico en desmedro del desarrollo económico" (pp. 136-137). En efecto, los tipos de cambio sobervalorados y la notable afluencia de capitales de corto plazo, así como la poca importancia otorgada a la oferta en la ecuación oferta-demanda, se tradujeron en una profunda recesión y un sistema bancario insolvente.

Todo esto supuso una ruptura definitiva con la estrategia aplicada en el pasado por los países del Cono Sur; según Fishlow, la corrección de los defectos más evidentes del nuevo enfoque exigía también nuevos criterios en lugar de retomar los antiguos, aunque existía cierto conflicto entre los defensores de cada una de estas opciones.¹ La crisis de la deuda de 1982 provocó un importante cambio en el pensamiento económico y la formulación de políticas, no sólo porque las circunstancias lo imponían, sino también debido a que la nueva y grave crisis de la balanza de pagos dejó en evidencia las deficiencias de la estrategia anterior (su vulnerabilidad a las crisis internacionales, las distorsiones de precios y la falta de competitividad internacional), que se habían ido acumulando gradualmente a lo largo de los años.

Al comienzo, el ajuste y la estabilización se abordaron en forma poco sistemática y con un costo social extremadamente alto. En la primera mitad de la década de 1980 se dio una curiosa mezcla de control y liberalización, de métodos ortodoxos y heterodoxos. Los programas de ajuste "heterodoxos" de Argentina, Brasil y Perú despertaron un enorme entusiasmo; su objetivo era controlar la inflación sin caer en una recesión, orientando las expectativas a través de los controles de precios e ingresos a corto plazo y, a la vez, liberalizar los mercados a mediano plazo. A diferencia de lo ocurrido en Israel en el mismo período, todos estos programas fracasaron en último término, por distintos motivos (Bruno y otros, 1988),² aunque paralelamente

¹ El conflicto se reflejó también en esa época en la Secretaría de la CEPAL, donde se dio un intenso debate entre los partidarios de ambas estrategias.

² Hay quienes también consideran a Bolivia como un ejemplo exitoso de estabilización heterodoxa. Sin embargo, dado el nivel de inflación que registraba Bolivia en ese entonces (1985), la ortodoxia y la heterodoxia tienden a coincidir en materia de políticas (Morales y Sachs, 1988). El Plan Real de Brasil representa un intento más actual de aplicación de un programa heterodoxo, pero con mayor control fiscal que los descritos.

se dio un proceso de aprendizaje y se produjo una convergencia gradual con respecto a los principales

parámetros de un nuevo enfoque, que indudablemente representa un acercamiento a una mayor ortodoxia.

III

Las reformas de los últimos años

La convergencia mencionada se manifiesta en varios aspectos fundamentales de la formulación de políticas, entre otros una evidente tendencia a la liberalización, una mayor confianza en las fuerzas del mercado como principal mecanismo de asignación de recursos, la adopción de políticas públicas menos “intervencionistas” y una mayor coherencia de las políticas macroeconómicas. Así como la crisis de los años treinta dio origen al modelo de sustitución de importaciones y a una mayor intervención del sector público, la crisis de los años ochenta marca el comienzo de un desplazamiento hacia economías más abiertas y orientadas al mercado.

Algunos autores han interpretado este cambio en el pensamiento económico como el surgimiento de un nuevo paradigma, que los medios de comunicación latinoamericanos suelen definir como “neoliberal”. En términos más sencillos, hace algunos años John Williamson se refirió a este marco de formulación de políticas como “el consenso de Washington” (aunque no fue concebido en Washington y no responde a un consenso; el mismo Williamson dice que lamenta haber empleado ese término). Este enfoque se ha reflejado en algunas reformas fundamentales de las políticas y los mercados, y tiene un doble objetivo de estabilización macroeconómica y desarrollo de la competitividad internacional.

En términos más concretos, y al margen de las diferencias de grado y prioridades entre un caso y otro, hay varios elementos de este enfoque que se repiten en todos los casos: i) adopción de medidas explícitas para liberalizar el comercio, caracterizadas por la eliminación de las restricciones cuantitativas y la fijación de aranceles moderados dentro de márgenes limitados o, de preferencia, un arancel uniforme bajo; ii) disciplina fiscal (reducción del déficit del sector público e incluso logro de un superávit), además de una reorientación y priorización de los gastos públicos; iii) una reforma tributaria (ampliación de la base tributaria, perfeccionamiento de los mecanismos administrativos, abolición de las exenciones especiales); iv) disciplina monetaria que incluye la adopción de

tasas de interés real moderadas pero positivas; v) liberalización financiera basada en la abolición gradual del cobro de tasas de interés preferenciales a prestatarios privilegiados; vi) privatización de la mayoría de las empresas estatales y desregulación consistente en la eliminación de todas las disposiciones que restrinjan la competencia (salvo en el caso de monopolios naturales u otras situaciones excepcionales); vii) desregulación de los mercados financieros y laborales; viii) eliminación de las barreras impuestas al ingreso de inversiones extranjeras directas, y ix) marco jurídico e institucional que respalde la observancia de los derechos de propiedad (Williamson, 1990).

En los últimos años, algunos expertos han comenzado a hablar de una “segunda generación” de reformas, que incluiría lo siguiente: la creación de bancos centrales independientes; la implantación de restricciones presupuestarias a los gobiernos estatales, provinciales y locales; la creación de una administración pública nacional moderna y eficaz; el realce de la seguridad ciudadana, y una reforma del sistema judicial (Edwards, 1996).

Tan importante como lo anterior son los elementos *no* incluidos en el enfoque descrito, puesto que la desmesurada importancia otorgada a las señales del mercado como base para la asignación de recursos se tradujo en la virtual desaparición de los incentivos a determinadas áreas de actividad, de los planes de fomento de las inversiones y, sobre todo, de las medidas de política industrial. De hecho, hay quienes sostienen que el enfoque es una herramienta de estabilización, no una estrategia de desarrollo. En todo caso, las autoridades no sólo se concentraron en la formulación de políticas de corto plazo, sino que también aceptaron tácitamente la idea de que las empresas de algún modo se adaptarían al nuevo marco regulador y a los incentivos macroeconómicos, lo que a la larga les permitiría adquirir competitividad internacional por medio de la “magia del mercado”.

Por otra parte, este enfoque difícilmente podría considerarse un paradigma. De hecho, hay profundas

diferencias entre un país y otro en cuanto a la aplicación práctica de sus componentes; a su orientación concreta; al ritmo, el alcance y la secuencia de la implementación y a la combinación de políticas utilizadas (“menú de políticas”).

Se pueden citar tres ejemplos muy ilustrativos. En primer lugar, lo que ha ocurrido en el ámbito de las políticas cambiarias. Si bien todos los países comparten los objetivos de unificar los tipos de cambio y darles estabilidad y competitividad, han adoptado métodos diferentes, que van desde la adopción de un tipo de cambio flotante relativamente libre (dentro de ciertos límites), pasando por una flotación “sucia” y una flotación preestablecida y controlada, hasta el establecimiento de un tipo de cambio fijo.³ En segundo lugar, las variadas características que presentan los programas antiinflacionarios aplicados en la región, que se diferencian sobre todo en lo que respecta al ritmo de implementación y a la complementación, o no complementación, de las restricciones monetarias y fiscales convencionales con políticas de precios e ingresos destinadas a influir en las expectativas de los agentes económicos. Estas diferencias explican la coexistencia en la región de programas de aplicación gradual, acompañados de indización de los precios, y de programas “de choque”. El tercer ejemplo se encuentra en la liberalización de la cuenta de capital, proceso que en algunos países se lleva a cabo paralelamente a la liberalización de la cuenta corriente, mientras en otros éstos se realizan en forma secuencial (Ffrench-Davis, Titelman y Uthoff, 1994).

Hay muchas otras áreas en las que se observan diferencias en la formulación de las políticas; entre otras, cabría mencionar las siguientes: i) medidas orientadas a contrarrestar los efectos regresivos de las políticas económicas (focalización del gasto público, transferencias); ii) medidas destinadas al fomento de determinadas actividades productivas; iii) voluntad política de privatizar las empresas públicas, especialmente las dedicadas a la explotación de recursos minerales de exportación (petróleo en México, cobre en Chile); iv) medios empleados para reglamentar los monopolios de los servicios públicos privatizados; v) modificación del marco jurídico e institucional de los derechos de propiedad; vi) adopción de normas jurídicas congruentes con la meta de disciplina fiscal y monetaria;

vii) inclusión en los procesos de reforma tributaria de las metas de equidad social y eficiencia en la asignación de los recursos; viii) contenido y alcance de las reformas de la seguridad social, las prestaciones sociales y las leyes laborales, y ix) en general, contribución del sector público al producto interno bruto, que varía de 10% a 30%.

Estos elementos, unidos a la diversa orientación política de los equipos gobernantes, las cambiantes características de los sistemas políticos y los diferentes grados de madurez económica y tecnológica de los sistemas productivos de los distintos países, explican no sólo las diferencias de ritmo y contenido de las reformas, sino también los diversos resultados obtenidos.

En resumen, las reformas institucionales más importantes realizadas por la mayoría de los países de la región han supuesto un profundo cambio en la formulación de políticas, y en el nivel y alcance de la intervención estatal en la economía. Este cambio aceleró la transformación de la modalidad de desarrollo, que ya se vislumbraba antes de la crisis de la deuda, y determinó su curso. Es un cambio que implica la consideración de las exportaciones y la inversión privada como principales motores del crecimiento, función que antes se otorgaba a la sustitución de importaciones y las inversiones públicas. Sin embargo, la forma en que se ha instrumentado este enfoque general ha variado en gran medida de un país a otro.

El último aspecto de la formulación de políticas en la década de 1980 al que quisiera referirme son los acuerdos oficiales de integración económica. Como se sabe, en los años cincuenta y sesenta se firmaron varios acuerdos de libre comercio o de creación de mercados comunes, que contribuyeron en gran medida a la industrialización con fines de sustitución de importaciones, y que fueron objeto de múltiples críticas, al igual que la estrategia. Durante la primera mitad de los años ochenta, estos acuerdos prácticamente desaparecieron del panorama regional, para reaparecer años más tarde bajo un aspecto diferente, el de una segunda generación de acuerdos, más compatibles con las estrategias orientadas a las exportaciones, que son los que se han adoptado en el último decenio. Esta forma de “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994) ha cobrado ímpetu en los años noventa e incluso ha abierto una posibilidad de integración continental con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, México y los Estados Unidos, y el posterior compromiso asumido por los Jefes de Estado y de Gobierno en el sentido de crear un “área de libre comercio de las Américas” a partir del año 2005.

³ Cabe señalar, sin embargo, que ningún país ha adoptado un tipo de cambio sin intervención del Banco Central, ni siquiera aquellos donde funcionan mercados a futuro de moneda nacional.

IV

Enseñanzas de las reformas recientes

¿Qué problemas socioeconómicos importantes fueron superados gracias a las políticas aplicadas en la década de 1980 y qué enseñanzas nos dejan? A pesar de lo difícil que es establecer relaciones causales entre pensamiento y acción, entre las políticas y sus efectos, no cabe duda de que la década de 1990 presenta ciertas características destacadas y que es posible llegar a algunas conclusiones generales (CEPAL, 1996a y 1996b).

En cuanto a los efectos, la adopción de un enfoque más orientado al mercado y la mayor coherencia y estabilidad de la gestión macroeconómica, especialmente en las esferas fiscal y monetaria, obviamente han contribuido de manera importante al control de la inflación. Durante la segunda mitad de los años ochenta, varios países (Argentina, Bolivia, Brasil, Perú, Nicaragua) se vieron afectados por una hiperinflación; el promedio ponderado de la inflación anual de la región fue del orden del 1 000% en 1988, 1989 y 1990. En 1995, ese promedio fue de 25%, y cerca de la mitad de los países había reducido la inflación anual a alrededor del 10% o menos. Es innegable que esto obedeció a las políticas de estabilización, que influyeron tanto en las expectativas de los agentes económicos como en la demanda agregada.

Además, a comienzos de los años noventa, la mayoría de los países de la región había recuperado la capacidad de crecer, aunque a tasas moderadas. Algunos crecieron rápidamente durante uno o dos años, pero luego se enfrentaron a la necesidad de un ajuste; Chile ha sido prácticamente el único que ha conseguido mantener altas tasas de crecimiento durante un largo período. El hecho de que el crecimiento no haya sido más dinámico refleja, en parte, las compensaciones recíprocas entre las políticas orientadas a mantener la estabilidad y las destinadas a fomentar el crecimiento, materia que sigue siendo objeto de una intensa polémica (Dornbusch y Werner, 1994).

Otra manifestación de posibles compensaciones recíprocas entre crecimiento y estabilidad es el fenómeno que se dio en el sector externo, cuando los países de la región dejaron de registrar un superávit en cuenta corriente para enfrentarse a un déficit cada vez mayor. En efecto, a partir de 1991 el crecimiento moderado con una creciente estabilidad de precios se vio reforzado por una notable afluencia de capital in-

ternacional, atraído en parte por las altas tasas de interés y, en parte también, por la confianza que inspiraban el mejoramiento de la gestión macroeconómica, los adelantos logrados mediante reformas estructurales y la consolidación de regímenes políticos democráticos. Evidentemente, éste es un logro notable, si se compara con el prolongado período de transferencia neta de recursos financieros que había vivido la región pocos años antes.

La afluencia de capital en 1993 y 1994 fue de tales proporciones que, en muchos países, contribuyó a la apreciación del tipo de cambio y obligó a las autoridades monetarias a elevar aún más las tasas de interés. Este síndrome, combinado con políticas internas inadecuadas, fue una de las causas de la crisis financiera mexicana de diciembre de 1994 (Sachs, Tornell y Velasco, 1995) y recordó a los responsables de la formulación de políticas que el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos es un constante desafío. Lo anterior significa que las condiciones en las que se enmarca la evolución de una economía son un factor de vulnerabilidad. En muchos casos, la estabilidad macroeconómica se ha logrado a costa de un voluminoso déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, financiado en algunos casos con capital volátil, que puede retirarse al menor asomo de cambios que reduzcan la confianza de los inversionistas.

Lo que empeoró esta difícil situación fue el hecho de que el cuantioso ahorro externo no se encauzara a una mayor inversión; por el contrario, gran parte de éste se destinó a la importación de bienes de consumo. La relación entre ahorro nacional y producto interno bruto había ido aumentando lentamente, mientras la relación entre inversión total y PIB seguía siendo mucho menor que la registrada antes de la crisis de la deuda. En el caso de México, por ejemplo, el ahorro externo aumentó de un 3.6% a un 7.0% del PIB entre 1990-1991 y 1993-1994, mientras el ahorro nacional disminuía del 18.5% al 15.6% (CEPAL, 1996b, p. 53).

Otra manifestación de la vulnerabilidad que aún subsiste, a pesar de los progresos logrados, es la que se observa en dos dimensiones estructurales. La primera es la escasa solidez de los sistemas financieros de algunos países, que suele verse agravada por las deficiencias de los organismos fiscalizadores; las nu-

merosas crisis financieras que afectan a grandes instituciones bancarias han obligado a realizar operaciones de rescate que han tenido un alto costo fiscal. La segunda dimensión es la exigua estabilidad fiscal. De hecho, los avances logrados han tenido cimientos muy frágiles; la contracción económica que sufrieron Argentina y México en 1995 estuvo acompañada de una baja desproporcionada de los ingresos fiscales, que forzó a los gobiernos de ambos países a elevar los impuestos.

Sin embargo, es posible que la limitación más evidente del desempeño económico de los últimos años, que sin duda está vinculada a las moderadas tasas de crecimiento, sea la que atañe a la equidad. Aunque la incidencia de la pobreza ha disminuido gradualmente en la mayoría de los países, aún se mantiene a un nivel mucho más alto que el de 1980, en tanto que la distribución del ingreso ha empeorado en casi todos los países (Uruguay parece ser la principal excepción),⁴ salvo en los que han registrado un rápido descenso de la inflación, como es el caso de Brasil en 1994-1995. Los escasos adelantos logrados en el plano de la equidad (CEPAL, 1995a) pueden atribuirse a tres fenómenos.

En primer lugar, la reestructuración del aparato productivo derivada del ajuste, las variaciones de los precios relativos y la liberalización del comercio no han logrado hasta la fecha generar suficientes empleos para absorber a los nuevos contingentes que se incorporan a la población económicamente activa. En la actual etapa de crecimiento moderado, las oportunidades de empleo productivo han ido aumentando muy lentamente, mientras las disparidades salariales entre empleos que exigen distintos grados de capacitación han tendido a ampliarse.

En segundo lugar, las políticas públicas adoptadas hasta ahora con el objeto de aliviar las manifestaciones más graves de pobreza y marginalización no han contado con los recursos necesarios para lograr sus objetivos y han adolecido de una limitada eficacia; el gasto social se ha restringido, a raíz de los intentos por imponer una disciplina presupuestaria y la gestión de las políticas sociales no ha progresado con la agilidad y eficacia deseadas.

Por último, aunque el veredicto final está lejos de ser definitivo —hay un amplio debate al respecto

(Scobie, 1990; Taylor, 1988)—, hay indicios de que, salvo en los países que redujeron drásticamente la inflación, la formulación de las políticas ha tenido un sesgo regresivo, dados los efectos iniciales del ajuste en los salarios reales, las tasas reales de interés, el nivel de empleo y el gasto público.

El deterioro de la equidad ha quedado aún más en evidencia en el plano microeconómico, en el que los procesos de ajuste, de estabilización macroeconómica y de reforma estructural han actuado como un poderoso mecanismo de selección, que ha forzado a las empresas a adaptarse a las nuevas circunstancias, regidas por las señales del mercado y las nuevas modalidades de regulación de las actividades productivas. No resulta sorprendente, entonces, que diferentes empresas hayan reaccionado de distinta manera a estos fenómenos, dependiendo de la actividad a la que se dedican, la región en la que se encuentran y sus sistemas de producción. En general, los sectores más perjudicados por los cambios en las reglas del juego y el marco regulatorio han sido las industrias orientadas al mercado interno, las actividades que suponen un uso relativamente intensivo de servicios de ingeniería, las empresas pequeñas y medianas y, en general, las empresas estatales. En cambio, los sectores dedicados a actividades de exportación o basadas en recursos naturales, los grandes conglomerados nacionales y muchas empresas transnacionales han logrado adaptarse a las cambiantes circunstancias con mejores resultados.

La reestructuración ha obligado a los sistemas productivos de la región a regresar a las áreas que tradicionalmente han ofrecido ventajas comparativas, es decir los productos primarios e industriales, aunque en algunos casos han conseguido incorporar nuevas tecnologías que les han dado mayor acceso a los recursos naturales disponibles y adoptar métodos más modernos de explotación. La heterogeneidad estructural característica de los sistemas productivos de la región se ha acentuado, como consecuencia de la tendencia a la ampliación de las diferencias en términos de productividad entre las grandes empresas que se ubican en la frontera tecnológica a nivel mundial y las numerosas y variadas actividades que van quedando rezagadas. Esta tendencia se ha intensificado cada vez más a raíz de la segmentación del crédito, que prácticamente ha impedido a las pequeñas y medianas empresas acceder a las fuentes más importantes de capital. Otro reflejo de este fenómeno es la rápida desaparición de las tradicionales grandes tiendas, debido al surgimiento de centros comerciales similares a los de Estados Unidos,

⁴ Se podría conjeturar que Uruguay ha sido una excepción en este sentido, en parte debido a que no ha desmantelado el antiguo y generoso sistema de previsión social, legado del Estado benefactor cuya existencia se opone abiertamente a las tendencias predominantes en las últimas décadas.

administrados por conglomerados nacionales o internacionales. En último término, esto ha significado que, mientras la productividad de los factores y de la mano de obra ha aumentado aceleradamente en los sectores "modernos", ésta ha disminuido en los sectores menos avanzados, lo que ha neutralizado en parte el progreso logrado por la economía en general.

En resumen, los cambios realizados en materia de formulación de políticas en la década de 1980 no se han visto complementados por un desempeño económico realmente satisfactorio, aunque no se puede dejar de reconocer que, en comparación con la desastrosa década anterior, se han logrado avances importantes. Además, teóricamente el proceso de reforma debería dejar a los países mucho más capacitados que antes para responder a los desafíos de la globalización. Sin embargo, los adelantos que ésta ha hecho posible no han tenido la solidez ni el alcance necesarios para lograr un crecimiento sostenido, una estabilidad financiera y un incremento de la equidad. En todo caso, la experiencia adquirida contribuye a la evolución de las ideas y la formulación de políticas en el plano económico.

Entre las lecciones más importantes de este proceso, destacan dos ideas articuladoras: En primer lugar, la estabilidad macroeconómica parecería ser una condición esencial para estimular el ahorro y la inversión, y para elevar la tasa de crecimiento. A fin de que la demanda efectiva corresponda a la frontera productiva y de amortiguar los efectos de las conmociones de origen externo, los países necesitan políticas monetarias, crediticias, fiscales y comerciales que sean coherentes entre sí, aunque evidentemente diferirán de uno a otro en cuanto a su alcance y su contenido. Asimismo,

necesitan políticas salariales y sobre ingresos que sean adecuadas, y que se complementen con políticas de fomento del ahorro, la inversión y el desarrollo de la capacidad productiva.

Sin embargo, y en segundo lugar, la excesiva dependencia de la eficacia "automática" de las señales de los precios y de la reforma en el plano macroeconómico se ha traducido en una tendencia a subestimar la debilidad de las instituciones, las fallas de los mercados (muchos son imperfectos, segmentados o incompletos) y la importancia de las externalidades. En algunos casos esto ha llevado a confiar demasiado en la capacidad de las políticas macroeconómicas para estimular por sí solas el crecimiento. La experiencia ha demostrado que aun las políticas mejor concebidas pueden resultar ineficaces o no dar los efectos deseados en contextos institucionales adversos. De hecho, estos problemas estructurales dificultan el logro de un crecimiento sostenido exclusivamente sobre la base de las señales de los precios.

En consecuencia, las dos lecciones más importantes que nos ha dejado el proceso de reforma son una combinación de un nuevo acercamiento a la ortodoxia (interés en que los precios sean "correctos") y de abandono de la ortodoxia (los precios "correctos" son necesarios, pero no suficientes). Una vez reconocidas las interacciones que se producen entre las medidas de estabilización y las reformas estructurales, es posible que la consideración integral de situaciones macroeconómicas hipotéticas, de las instituciones y los marcos reguladores, de los mercados de factores y del comportamiento microeconómico adquiera más importancia en el proceso de formulación de políticas en el futuro.

V

Acotación al margen: la experiencia de desarrollo del Asia oriental y sus efectos en América Latina

A modo de paréntesis, tal vez convenga recordar que ya en la década de 1980 las economías recientemente industrializadas del Asia oriental (Singapur, la República de Corea, la provincia china de Taiwán y también Hong Kong) despertaron un enorme interés en

América Latina, donde se las consideraba ejemplos exitosos que tenían mucho que ofrecer a la región (Fajnzylber, 1981). En efecto, tanto los partidarios de la orientación de la economía hacia las exportaciones como quienes abogaban por una amplia intervención

estatal podían encontrar modelos dignos de imitarse en esos países. Eso explica la realización de numerosos estudios en los últimos años con el fin de sacar conclusiones prácticas del éxito de las “economías de alto rendimiento de Asia”, de los cuales el más conocido es sin duda “The East Asian Miracle” (Banco Mundial, 1993).

Evidentemente, no hay consenso con respecto a lo que podríamos aprender del éxito logrado por las economías asiáticas; los especialistas difieren sobre todo en lo que respecta a la contribución efectiva de la importancia preponderante otorgada a las exportaciones y al mercado, o bien de las políticas industriales (Fishlow y otros, 1994). Además, es probable que la obsesión que han despertado los “tigres” asiáticos, sobre todo la República de Corea, se haya encauzado mal, por lo menos en parte, dadas las importantes diferencias culturales, políticas, institucionales y económicas que existen entre ellos mismos y, más aún, entre ellos y los países latinoamericanos. Además, hay que tener presente que en esos “tigres” la transición de la estrategia de sustitución de importaciones a la orientada a las exportaciones se produjo antes de que la globalización redujera considerablemente las posibilidades de maniobrar en el terreno de la formulación de políticas, dado que hoy en día el mundo es menos tolerante que antaño del empleo de mecanismos graduales o selectivos para la liberalización del comercio.

De todos modos, es mucho lo que se puede aprender del proceso de desarrollo de las economías asiáticas en las últimas décadas,⁵ sobre todo de los países de Asia sudoriental (Indonesia, Malasia, Filipinas y

Tailandia), que tienen muchos elementos en común con varios países latinoamericanos; y obviamente, existen posibilidades de intensificar la cooperación interregional y el intercambio de experiencias. De hecho, en América Latina se están aplicando sistemáticamente algunas de las medidas que, a juicio de la mayoría, explicarían el éxito logrado por las economías asiáticas de alto rendimiento. Entre otras, cabría mencionar la búsqueda de la estabilidad macroeconómica (lo que el Banco Mundial define como “una buena base de apoyo”) y el reconocimiento de la necesidad de invertir más en capital humano (que aún no tiene el alcance efectivo de los esfuerzos realizados en ese sentido en Asia oriental), así como la necesidad de aumentar el ahorro financiero interno y de orientar aún más la economía hacia las exportaciones. Por último, lo observado en numerosos países de Asia oriental también sirve de fuente de inspiración a los partidarios de otorgar a las políticas industriales un papel más amplio en el fomento del desarrollo en América Latina.

Al igual que en nuestra región, en las economías de Asia oriental vemos que también se da una combinación de ortodoxia y heterodoxia. Según el Banco Mundial, “la aplicación de políticas de desarrollo bien concebidas fue uno de los principales factores que hicieron posible el crecimiento ... pero no lo son todo. En la mayor parte de esas economías, el gobierno intervino, de una manera u otra, sistemáticamente y de muchas maneras, para fomentar el desarrollo en general y, en algunos casos, el surgimiento de determinadas ramas de actividad” (Banco Mundial, 1993, p. 5).

VI

Implicaciones futuras de las tendencias actuales

De mis comentarios anteriores se puede deducir que, a mi juicio, el ciclo ortodoxo del pensamiento económico ya habría llegado a su punto culminante y que poco a poco éste comenzaría a encauzarse nuevamen-

te en la dirección opuesta. Aún no se sabe si estamos a punto de que se produzca un giro brusco comparable a los dos cambios descritos anteriormente o, lo que parece más probable, ante un ajuste más moderado de las tendencias actuales. Sin embargo, es indudable que el conjunto de ajustes previsibles tendrá profundas repercusiones en lo que respecta a la modalidad de crecimiento y que, a consecuencia de ellos, el desarrollo de la región en la segunda mitad de los años noventa diferirá notablemente del que hemos conocido en los primeros cinco años de la década.

⁵ No puede considerarse que esos casos conformen un modelo. En su prólogo al estudio del Banco Mundial (1993), Lewis Preston, Presidente del Banco en la fecha de su publicación, señala acertadamente que las “ocho economías estudiadas aplicaron combinaciones muy distintas de políticas, que comprendían desde un liberalismo extremo a un intervencionismo extremo”.

¿Qué características tendrán esos ajustes y cómo influirán en las tendencias futuras en materia de pensamiento económico y en las políticas relacionadas con el desarrollo? A continuación, plantearé algunas posibilidades, basándome en las ideas que ya he expuesto y evitando incursionar en los temas que probablemente examinará Albert Fishlow en su exposición sobre las perspectivas de desarrollo en América Latina y sus posibles consecuencias.

Para comenzar, quisiera referirme a la idea de que el pensamiento económico está sujeto a ciclos. Es poco probable que la marcada tendencia a la adopción de reformas basadas en el mercado sea sustituida por un paradigma rígido. Por el contrario, algunas de las insuficiencias que presenta el desempeño económico y que con o sin razón se atribuyen únicamente a la aplicación de las políticas de mercado, ya han dado origen a cierto revisionismo, o por lo menos al cuestionamiento de las ideas que gozan de mayor aceptación; sobre todo, nos han llevado a preguntarnos si no será exagerado suponer que los precios "correctos", por sí solos, se traducirán en un crecimiento sostenible con estabilidad financiera y con un mejoramiento sostenido de la equidad.

Lo anterior no significa que esté proponiendo un regreso a políticas caducas del pasado, que serían incompatibles con el actual funcionamiento de la economía internacional. Lo que quiero decir es que cabe suponer que la globalización dictará ciertas normas de comportamiento internacional en cuanto a la formulación de políticas macroeconómicas, lo que probablemente sea preferible, en vista del valor que se le reconoce a la continuidad (por contraposición a las oscilaciones exageradas) como parte de la estabilidad que los países necesitan ofrecer para competir por los recursos y los mercados a nivel mundial. Sin embargo, lo más probable es que, ante todo, se deje de otorgar primordial importancia a la gestión macroeconómica de corto plazo para centrar la atención en las estrategias de desarrollo de mediano plazo; en segundo lugar, es posible que se redefina la contribución de las políticas públicas al logro de los objetivos de desarrollo esenciales, entre otros el incremento de la productividad sistémica y a nivel de las empresas, la sustentabilidad ambiental y la mejor distribución del ingreso. En resumen, es posible que se produzca esa combinación de ortodoxia y heterodoxia a la que me referí antes, es decir, de una gestión macroeconómica estable y coherente, por una parte, y de una nueva modalidad de intervención a nivel microeconómico y mesoeconómico, por otra. Este enfoque, que algunos autores definen

como "neoestructuralismo" (Fishlow, 1985; Sunkel, 1991) concuerda en términos generales con los planteamientos que viene presentando la CEPAL desde 1990 en sus principales publicaciones.

Por lo tanto, la orientación y el contenido general de la formulación de políticas cambiarán una vez que se enmarquen en un contexto de mediano plazo más definido. Como he señalado, no se dejará de lado el objetivo de mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, pero probablemente se haga un mayor esfuerzo por evitar que la búsqueda de estabilidad impida una asignación eficiente de los recursos necesarios para elevar el nivel de productividad. La estabilidad macroeconómica no se limita a la baja inflación y al equilibrio fiscal; también supone un déficit sostenible en cuenta corriente, un nivel de ahorro interno que permita realizar inversiones, un tipo de cambio real adecuado y un nivel de demanda agregada congruente con la plena utilización de la capacidad de producción existente. Es de suponer que los responsables de la formulación de políticas se esforzarán por lograr avances simultáneos en todos los frentes, en lugar de centrarse en uno u otro objetivo a costa de los demás.

Lo más probable es que la ortodoxia relativa que caracterizará la gestión macroeconómica sea complementada con un mayor "activismo" de los gobiernos. Este activismo se reflejará en intervenciones más selectivas en materia de políticas macroeconómicas, con miras a lograr determinados objetivos de desarrollo, entre otros adquirir competitividad en el plano internacional, mantener la estabilidad de los precios y alcanzar una mayor equidad social. Por lo tanto, las políticas públicas no se limitarán al mantenimiento de una coherencia macroeconómica global, sino que se hará más hincapié en las políticas de desarrollo productivo. Por ejemplo, es posible que se adopten políticas de apoyo a las redes de información, de fortalecimiento de los mecanismos de cooperación empresarial, de protección de la propiedad intelectual, de estímulo al establecimiento de centros de investigación y servicios de extensión que difundan las tecnologías propias de un determinado sector, de adopción de normas y estándares internacionales, y de promoción de la capacitación y el perfeccionamiento profesional.

También cabe prever que los gobiernos intervendrán en mayor medida en la movilización del ahorro nacional y su orientación a inversiones productivas. El depender exclusivamente del mercado y de las tasas de interés no se ha traducido en una relación adecuada entre el ahorro y el producto interno bruto; además, ha

impedido lograr una mejor relación entre inversión y PIB. Para que el ahorro y la inversión alcancen el nivel necesario, habrá que complementar la gestión macroeconómica estable con incentivos eficaces e instituciones adecuadas. Es probable que también se haga un mayor esfuerzo por fomentar el ahorro institucional (lo que implicaría la reforma del sistema de pensiones y la concesión de incentivos tributarios), perfeccionar y fortalecer los sistemas financieros, crear instituciones e instrumentos financieros bien regulados y supervisados y facilitar el acceso al capital de inversión a ramas de actividad que antes no lo tenían.

En segundo lugar, el viraje que se ha producido en la última década, y que ha llevado a proponer una mayor especialización en la exportación de productos básicos industriales e incluso productos primarios, es un arma de doble filo. Por una parte, es razonable que el crecimiento de la región se base en la explotación de su abundante dotación de recursos naturales, especialmente en vista de que la aplicación de innovaciones tecnológicas ha elevado en general la competitividad internacional de la mayoría de dichos recursos y, en consecuencia, la región tiene un mayor acceso a los respectivos mercados. Por otra, esta especialización tiene cierta similitud con la división internacional del trabajo que la CEPAL advirtió ya en 1949; sería irónico que volviéramos al punto de partida y nos diéramos cuenta de que, en el contexto de la economía mundial, los países en desarrollo (o al menos los de América Latina y el Caribe) deben especializarse en productos básicos cuya demanda se caracteriza por una baja elasticidad en los mercados mundiales, lo que los limitaría a los sectores de baja productividad. Uno de los principales objetivos de lo que llamamos "transformación productiva" es el desplazamiento hacia actividades económicas que tengan un mayor valor agregado y un potencial de crecimiento más alto, es decir ventajas comparativas dinámicas. Por lo tanto, el objetivo de las intervenciones selectivas a las que me he referido probablemente sea el desarrollo de conjuntos de actividades productivas en torno a los productos básicos industriales que constituyen uno de los puntos fuertes de América Latina en la actualidad,⁶ con eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás que permitan ofrecer artículos con un mayor grado de elaboración y valor agregado.

En relación con lo anterior, retomaré una idea que sólo esboqué brevemente; me refiero al lugar cada vez

⁶ Productos derivados de la pesca, la silvicultura, la minería, el petróleo, los recursos energéticos y la agricultura.

más destacado que ocuparán las cuestiones ambientales en la agenda de políticas de América Latina en los próximos años. Ello se debe a que muy probablemente el crecimiento dependerá en gran medida de la explotación eficiente y ambientalmente racional de los recursos naturales y su procesamiento (CEPAL, 1991). Además, ya es indudable que el vínculo entre las normas ambientales y el comercio se convertirá en un aspecto cada vez más importante de las relaciones económicas internacionales, y es preferible que los países de la región adopten una estrategia ofensiva en lugar de exponerse a una nueva forma de proteccionismo. En parte gracias al impacto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992, el antiguo dilema entre crecimiento y protección del medio ambiente ha quedado prácticamente superado; hoy se reconoce cada vez más que no son necesariamente incompatibles y que podrían incluso reforzarse entre sí.

En cuarto lugar, otro aspecto de la formulación de políticas cuya importancia se irá acentuando en los próximos años serán los intentos por conciliar las medidas unilaterales de liberalización del comercio con acuerdos comerciales formales a nivel intrarregional e incluso intrahemisférico. Resulta interesante observar que el impulso dado a la cooperación regional en los últimos años no ha menoscabado el compromiso de la mayoría de los países de participar en el proceso de liberalización del comercio a nivel mundial, lo que ha dado resultados relativamente satisfactorios. Sin embargo, así como el regionalismo puede contribuir a crear una economía internacional más abierta, también puede influir en la fragmentación de la economía mundial o regional en bloques. Hipotéticamente, la nueva generación de acuerdos comerciales puede dar origen a una amplia gama de situaciones, desde una región fragmentada en cuatro o cinco agrupaciones subregionales hasta el establecimiento de una zona de libre comercio de alcance hemisférico. No se puede saber aún qué ocurrirá, aunque es de esperar que se concrete esta última posibilidad. En todo caso, no cabe duda de que el tema ocupará un lugar importante en la agenda de desarrollo de la región en lo que resta de esta década y probablemente durante muchos años más.

En quinto lugar, es innegable que la tarea pendiente más importante del período de la posguerra en América Latina es la relativa a la equidad. Dada la creciente disparidad entre los distintos segmentos de la población y los efectos que ésta tiene en lo que respecta a la interacción política en sociedades más pluralistas, no cabe duda de que el problema tendrá que abordarse de

manera más sistemática. La generación de empleos se convertirá en uno de los objetivos más importantes de las políticas públicas, lo que impone no sólo la necesidad de lograr una mejor relación entre inversión y producto interno bruto y tasas más altas de crecimiento, sino también la de dar incentivos a las actividades que supongan un uso intensivo de mano de obra y a la vez puedan ser competitivas, y, en general, la de fomentar una mayor productividad. También es muy posible que se asigne un mayor volumen de recursos a los servicios de salud y, sobre todo, de educación. Se retomará el tema del desarrollo participativo, que ha despertado más interés en Asia que en América Latina (Ghai, 1988; Schneider, 1995). Además, se otorgará cada vez más importancia al perfeccionamiento de la aplicación de las políticas sociales, incluida la focalización de los gastos hacia los segmentos más vulnerables de la población. Incluso es posible que, al menos en algunos casos, resurja el antiguo debate sobre la posible justificación de las reformas agrarias, que prácticamente había desaparecido de la agenda del desarrollo hasta hace poco tiempo, aunque en Brasil vuelve a estar en primer plano.

La inequidad siempre ha sido, indudablemente, un elemento característico del desarrollo de América Latina. Sin embargo, hay razones para creer que es posible lograr auténticos avances en este plano, especialmente si se logran tasas de crecimiento más altas. Pero también hay motivos para actuar con un optimismo cauteloso. En primer lugar, las tasas de crecimiento de la población disminuyen sensiblemente y los efectos que tendrá este fenómeno en la demanda de servicios públicos y en el número de nuevos integrantes de la fuerza laboral se harán sentir en los años venideros. En segundo término, la creciente atención que muchos países han venido prestando en los últimos años a los aspectos cuantitativos y cualitativos de la educación, y las cuantiosas inversiones en capital humano destinadas a evitar que los trabajadores queden a la zaga del progreso técnico, deben comenzar a rendir frutos tangibles a comienzos del nuevo siglo. En tercer lugar, el extraordinario auge de las organizaciones de base en los últimos años, unido a la consolidación de los regímenes políticos democráticos y participativos, deberá diversificar la estructura de los grupos de presión, en los que actualmente predominan las grandes empresas.

Por último, aunque en nuestra región hay escasos partidarios de volver a la intervención gubernamental autoritaria o de la reaparición de "sectores productivos

privilegiados", es evidente que la agenda de políticas públicas será amplia, compleja y exigente. Para que la tendencia a la democratización reciba toda la atención que merece, la reforma del sector público deberá ocupar un lugar destacado en la agenda de desarrollo, con el único objetivo de dotar a los gobiernos de una mayor capacidad para desempeñar su labor con más eficacia, y supuestamente con mayor transparencia y responsabilidad que en el pasado. Esto pondrá fin al debate sobre este tema y la ortodoxia seguirá teniendo defensores, desconfiados por principio, de *toda* intervención pública. Si queremos ser consecuentes con la idea de que el pensamiento económico atraviesa por ciclos, tendríamos que reconocer que éste puede ser el origen del nuevo giro en materia de políticas, que podría conducirnos, tal vez alrededor del año 2020, a una mayor ortodoxia.

Para terminar con un toque de optimismo, podría decir que si estas tendencias del pensamiento sobre el desarrollo y la formulación de políticas se mantienen, el desempeño de la mayoría de los países de América Latina mejorará en los años venideros, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Esto significaría que el proceso de aprendizaje de los años ochenta y noventa puede hacer una valiosa contribución al desarrollo a comienzos del próximo milenio. El pragmatismo que caracteriza hoy en día a la formulación de políticas debería ser un importante componente de ese proceso. Lo mismo se podría afirmar con respecto a la creatividad y al espíritu empresarial cada vez más acentuados que ha exhibido el sector privado de la región en los últimos años. Asimismo, la intensificación de la interdependencia económica dentro de la región, estimulada por una nueva generación de acuerdos formales de integración, mitigará su vulnerabilidad a las crisis externas. En el año 2000 América Latina y el Caribe tendrán una población de 515 millones de habitantes con niveles medianos de ingreso per cápita (alrededor de 3 800 dólares en promedio), lo que convertirá a la región en un atractivo mercado.

Sin duda, el progreso no será lineal, ni tampoco beneficiará a todos por igual, ya se trate de países, regiones o estratos de la población. Además, pasará mucho tiempo antes de que se superen muchos de los problemas que afectan a la región y que hoy parecen insolubles: la expansión urbana descontrolada, la inseguridad individual, la destrucción del medio ambiente, la pobreza generalizada y el deterioro de la infraestructura. Sin embargo, no se puede negar que en general nuestros pasos están bien encaminados.

Bibliografía

- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Birdsall, N. y C. E. Lozada (1996): Recurring themes in Latin American economic thought: From Prebisch to the market and back, *Securing Stability and Growth in Latin America: Policy Issues and Prospects for Shock-prone Economies*, R. Hausmann y H. Reisen (comps.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bruno, M. y otros (comps.) (1988): *Inflation Stabilization: The Experience of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996a): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, LC/G.1898(SES.26/3), Santiago de Chile.
- _____ (1996b): *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, LC/G.1925/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.3.
- _____ (1995a): *Panorama social de América Latina. Edición 1995*, LC/G.1886-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.17.
- _____ (1995b): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.6.
- _____ (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.II.G.3.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- _____ (1991): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, LC/G.1648/Rev.2-P, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.II.G.5.
- _____ (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.
- _____ (1951): *Estudio económico de América latina, 1949*, E/CN.12/0164/Rev.1, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta, 1951.II.G.1.
- Corbo, V. (1988): Problemas, teoría del desarrollo y estrategias en América Latina, *Estudios públicos*, N° 32, Santiago de Chile.
- Corden, M. W. (1966): The structure of a tariff system and the effective protective rate, *Journal of Political Economy*, vol. 74, N° 3.
- Dornbusch, R. y S. Edwards (1989): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Policy, Planning, and Research Working Papers, N° 316, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dornbusch, R. y S. Fischer (1993): Moderate inflation, *The World Bank Economic Review*, vol. 7, N° 1, Washington, D.C., enero.
- Dornbusch, R. y A. Werner (1994): Mexico: Stabilization, reform and no growth, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C.
- Edwards, S. (1996): The Disturbing Underperformance of the Latin American Economies, *Interamerican Dialogue Plenary Meeting*, Washington, D.C., mayo.
- Fajnzylber, F. (1981): Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático, *Revista de la CEPAL*, N° 15 (E/CEPAL/G.1187), Santiago de Chile, diciembre.
- Fishlow, A. (1985): The state of Latin American economics, *Economic and Social Progress in Latin America. Report*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fishlow, A. y otros (1994): *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Policy Essay N° 11, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Ffrench-Davis, R., D. Titelman y A. Uthoff (1994): *International competitiveness and the macroeconomics of capital account opening* Serie documentos de trabajo, N° 29, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ghai, D. (1988): Participatory development: Some perspectives from grass-roots experiences, discussion paper, N° 5, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Krugman, P. (1992): Towards a counter-counterrevolution in development theory, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Morales, J. A. y J. Sachs (1988): Bolivia's economic crisis, en J.D. Sachs (comp.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Ramos, J. (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Sachs, J., A. Tornell y A. Velasco (1995): The collapse of the Mexican peso: What have we learned, Discussion Paper N° 1724, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute of Economic Research.
- Schneider, H. (1995): *Participatory Development: From Advocacy to Action*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Scobie, G. (comp.) (1990): *Macroeconomic Policy Reforms, Poverty and Nutrition*, Ithaca, Cornell University.
- Sunkel, O. (comp.) (1991): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Taylor, L. (1992): Polonius lectures again: The World Development Report, the Washington Consensus, and how neoliberal sermons won't solve the economic problems of the developing world, *The Bangladesh Development Studies*, vol. 20, N° 2 y 3.
- _____ (1988): *Varieties of Stabilization Experience: Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*, Oxford, Clarendon Press.
- Viner, J. (1953): *International Trade and Economic Development*, Oxford, Clarendon Press.
- Williamson, J. (1991): Policy reform in Latin America in the 1980s, *Structural Adjustment: Retrospect and Prospect*, Washington, D.C., American University.
- _____ (1990): What Washington means by policy reform, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (comp.), Washington, D.C., Institute for International Economics.

Políticas

macroeconómicas

para el crecimiento

Ricardo Ffrench-Davis

*Oficial Principal de
Asuntos Económicos,
Secretaría Ejecutiva
de la CEPAL*

El artículo analiza la interrelación de la macroeconomía con el crecimiento. Hace un recuento del escenario macroeconómico reciente, destacando sus progresos y deficiencias. En seguida examina las implicaciones de la existencia de brechas entre la capacidad productiva y su utilización o demanda efectiva, y analiza en qué forma una brecha persistente afecta la velocidad de desplazamiento de la frontera de producción, lo que se ilustra con acontecimientos de los años ochenta y noventa. Luego pasa revista a las políticas económicas que inciden en el grado de cercanía que se alcance entre la frontera de producción y la demanda efectiva, en particular abordando casos de políticas antiinflacionarias y de *shocks* externos. El artículo termina con algunas consideraciones y recomendaciones sobre la calidad de la política macroeconómica y el nivel adecuado o correcto de los precios macroeconómicos, en particular el tipo de cambio y la tasa de interés, y subraya la necesidad de fomentar de manera eficaz la inversión en la gente y de cautelar que el ingreso de fondos externos se dirija hacia inversiones productivas.

I

Introducción

Los equilibrios macroeconómicos no constituyen un objetivo *per se*. En cambio, sí son un insumo crucial para lograr un desarrollo más dinámico y con equidad. Por esto tiene tanta importancia cómo se logran los equilibrios macroeconómicos, cuán sostenibles e integrales resultan, y cuál es su grado de compatibilidad con los equilibrios macrosociales.

Varios países de América Latina han sido víctimas de hiperinflaciones. El fenómeno tiende a ser tan dominante que la política antiinflacionaria suele convertirse en el objetivo absoluto del programa económico. Nuestras notas se ubican más allá de esa situación u otros eventos catastróficos, ya que nos interesa en particular la interrelación de la macroeconomía con el crecimiento.

Desde el punto de vista productivo, las políticas macroeconómicas eficientes deben contribuir a: i) elevar la tasa de uso de la capacidad productiva, del trabajo y del capital, de manera sostenible; ii) estimular la formación bruta de capital, y iii) acrecentar la productividad, alentando mejoras de la calidad de los fac-

tores y de la eficiencia de su asignación. Estos son los tres ingredientes terminales que determinan la tasa de crecimiento económico. El historial de los países de América Latina y el Caribe en estas tres dimensiones ha sido deficiente en los últimos tiempos.

La adecuación entre el nivel de la demanda y el de la oferta agregada, su composición entre bienes transables y no transables, y los precios relativos macroeconómicos, como tasas de interés y tipo de cambio, son variables determinantes para alcanzar los objetivos de las políticas macroeconómicas.

Para que la contribución de estas políticas al desarrollo sea más eficaz, es preciso generar una visión de conjunto, más integral en la dimensión económica propiamente tal, que considere sistemáticamente sus efectos sobre el desarrollo productivo; que con un enfoque también integrado, concilie los equilibrios macroeconómicos con los macrosociales, y que las tendencias que produzcan resulten sostenibles en el tiempo. La formación de capital y su productividad efectiva dependen decisivamente de la calidad de esos equilibrios.

II

El escenario macroeconómico reciente

1. Los logros

América Latina ha mejorado significativamente sus políticas macroeconómicas, pues ha logrado corregir varios de los desequilibrios que más distorsiones causaron en los años ochenta.

Hacia fines de 1994, las hiperinflaciones habían desaparecido y muchos países de la región exhibían tasas de inflación de sólo un dígito. Los balances presupuestarios y el ahorro fiscal habían mejorado notablemente en muchos de ellos (CEPAL, 1995b, cuadro A.6). La expansión monetaria por emisiones en favor del sector público perdía fuerza o desaparecía. El vo-

lumen de las exportaciones se expandía aceleradamente (el promedio de la región en 1990-1994 fue de más de 7%), y muchos países acumulaban significativas reservas internacionales (equivalentes a 6.5% del PIB de la región en el trienio 1991-1993).

Asimismo, se generalizaba el reconocimiento de la importancia de lograr equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, tres tipos de problemas se iban gestando. En primer lugar, ciertos equilibrios se habían logrado a expensas de desequilibrios en algunas otras variables macroeconómicas (como la tasa de uso de la capacidad) o mesoeconómicas (descuidando ámbitos relevantes para la competitividad y la equidad, como la inversión en infraestructura y los salarios de los profesores). Segundo, lo que tal vez fue una política apropiada en determinada coyuntura, puede dejar de serlo a medida

□ El autor agradece los comentarios de Oscar Altimir, André Hofman y Joseph Ramos, así como la colaboración de Roberto Machado.

que ésta evoluciona, de modo que la naturaleza de la política macroeconómica debe adecuarse progresiva y oportunamente a esa evolución. Tercero, al margen de la masiva adhesión ciudadana que ha concitado la derrota de las hiperinflaciones y de casos de anarquía económica, el insuficiente o inadecuado balance alcanzado entre los diversos objetivos de la sociedad hace que amplios sectores de la población se sientan muy insatisfechos con las políticas públicas vigentes y con sus resultados en términos de distribución del ingreso y participación. A nuestro juicio, esta insatisfacción tiene que ver, en parte, con las deficiencias manifestadas en los dos primeros frentes.

2. Desequilibrios rebeldes o emergentes

En los años ochenta, las devaluaciones cambiarias alimentaron los auges inflacionarios. En los años noventa, el éxito en la reducción de la inflación se conquistó, en varios casos, con el apoyo de apreciaciones cambiarias; en efecto, la gran mayoría de los países revaluó sus tipos de cambio reales entre 1990 y 1994, alcanzando un promedio ponderado de 24%. La recuperación del acceso al financiamiento externo permitió o estimuló sucesivas revaluaciones reales, que sirvieron de ancla a los precios internos de los productos

transables (cuadro 1). A comienzos de los años noventa, además, muchos países exhibían elevadas tasas de subutilización de su capacidad productiva. Este hecho, unido al recuperado financiamiento externo y a las revaluaciones cambiarias, contribuyó a que varios países incrementaran la tasa de uso de los recursos junto con reducir la inflación.

Las primeras revaluaciones partieron de niveles cambiarios muy depreciados, resultantes de la generalizada crisis de la deuda externa de los años ochenta. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se fueron acumulando apreciaciones muy significativas, que ayudaron a frenar persistentemente la velocidad de la inflación, pero contribuyeron también a crecientes déficit en cuenta corriente en los años noventa (cuadro 2). En efecto, las apreciaciones cambiarias contribuyeron a que los déficit en cuenta corriente fuesen cada vez mayores: en 18 países de la región el promedio subió de 9 000 millones de dólares en 1983-1990 a 53 000 millones en 1994. En combinación con la liberalización comercial (CEPAL, 1995a, cap. V), ellas hicieron que la recuperación de la demanda agregada, tanto por personas naturales como por empresas, fuese crecientemente intensiva en rubros importados. Por ejemplo, entre 1990 y 1994 el PIB regional se expandió 15%, en tanto que las importaciones de bienes y servicios crecieron 69%.

De hecho, las importaciones reales se expandieron en 15%, como promedio anual, entre 1990 y 1994, en tanto que las exportaciones sólo crecieron 7%. Con ello, las importaciones pasaron de un nivel reprimido por la recesión, a un nivel sobreexpandido, particularmente en bienes de consumo.

En los países que se adentraron más en el terreno de la apreciación, con déficit externos más fuertes y acelerados que fueron inducidos o sostenidos por corrientes financieras, los procesos de estabilización del nivel de precios tendieron a ser más rápidos. Pero también se tornaron más vulnerables, a medida que la brecha entre gasto interno y producción se acrecentaba y los pasivos externos se acumulaban aceleradamente. Como consecuencia previsible, los acreedores externos se tornaron cada vez más sensibles a las "malas noticias" políticas y económicas.

Así, algunos países enfrentaron retrocesos traumáticos en la lucha antiinflacionaria (México, por ejemplo), o situaciones recesivas (el mismo México y Argentina). No obstante, cuando las correcciones se hicieron oportunamente, los ajustes pudieron llevarse a cabo sin grandes trastornos (en cierto grado, como en Brasil en 1995).

CUADRO 1

Argentina y México: Evolución de los precios relativos^a (1986 = 100)

	Argentina		México
	Mayoristas/ minoristas	Industria/ servicios privados	Bienes transables/ bienes no transables
1980	87.1	90.2	67.7
1981	88.3	90.5	66.4
1982	116.9	139.4	69.9
1983	126.1	143.6	81.5
1984	119.0	131.7	89.8
1985	114.6	120.0	90.1
1986	100.0	100.0	100.0
1987	94.9	99.7	116.5
1988	109.6	126.7	95.4
1989	124.3	155.1	73.2
1990	94.6	85.9	58.6
1991	67.6	61.0	55.8
1992	79.1	54.3	52.7
1993	50.6	47.8	50.3
1994	51.4	45.4	...

Fuente: Para Argentina: elaboración con datos del Banco Central de Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y *Situación Latinoamericana* (1996). Para México: con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

^a Cocientes entre índices de precios.

CUADRO 2

América Latina (19 países): Déficit externo, inversión y tipos de cambio

Países	Déficit en cuenta corriente (Millones de dólares de cada año)					
	1983-1990	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	1 413	647	6 546	7 031	9 311	2 277
Brasil	1 554	1 443	(6 140)	592	1 689	17 784
Chile	1 101	287	1 065	2 421	1 045	270
Colombia	668	(2 363)	(925)	2 130	3 033	4 055
México	592	14 995	24 919	23 496	29 514	736
Perú	932	1 649	2 143	2 092	2 605	4 197
América Latina	7 956	18 901	36 915	45 656	50 730	33 314
América Latina-Venezuela	9 653	20 670	20 670	43 663	53 180	34 864
	Formación bruta de capital fijo (% del PIB a precios de 1980)					
Argentina	16.5	15.4	18.6	19.9	22.0	19.4
Brasil	16.5	14.2	13.2	13.7	14.6	15.7
Chile	15.3	17.2	19.6	21.7	21.6	22.3
Colombia	15.7	12.6	13.7	17.7	19.1	21.1
México	17.1	19.6	21.1	20.7	21.7	16.3
Perú	17.6	17.3	18.0	18.8	22.4	...
América Latina ^a	16.8	16.3	17.4	18.0	18.6	17.5
	Índices de tipo de cambio real ^b (1987-1990 = 100)					
	1983-1986	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	78.5	67.3	62.6	60.1	63.3	70.3
Brasil	117.2	93.2	100.5	90.8	73.1	55.5
Chile	68.8	100.1	96.6	97.9	97.8	93.6
Colombia	65.1	112.1	99.3	96.6	83.0	83.1
México	96.0	81.3	74.8	71.2	73.1	108.0
Perú	136.4	54.0	53.2	54.8	55.7	56.3
América Latina ^a	97.4	87.1	86.0	81.1	74.8	76.4
Promedio simple de América Latina	85.8	96.4	95.0	93.7	92.1	94.7

^a El tipo de cambio real promedio de América Latina fue calculado considerando la participación relativa del PIB de los diferentes países, excluido Panamá. Para 1995, además de Panamá, se excluyó a Haití y Nicaragua.

^b Corresponde al promedio anual de los índices de tipo de cambio real (oficial principal) de la moneda de cada país respecto de las monedas de los principales socios comerciales, ponderado por la importancia relativa de las exportaciones hacia esos países. Las ponderaciones corresponden al promedio del período 1989-1992. Los índices, construidos con índices de precios al consumidor, se obtuvieron de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1981* y posteriores datos actualizados de la CEPAL.

Durante las situaciones de emergencia causadas por la crisis de la deuda, en muchos países los gastos públicos se redujeron de manera generalizada. Se recortaron gastos redundantes y burocráticos, pero también rubros en los que los desembolsos eran insuficientes, lo que mermó gastos esenciales para una transformación productiva con equidad. En infraestructura, educación y capacitación laboral, la inversión —pública o bien privada, a falta de la primera— suele ser muy inferior a los montos adecuados a economías que sufren importantes procesos de reforma y transformación.

Acumular por muchos años una excesiva repre-

sión de esos gastos esenciales debilita los esfuerzos por mejorar la calidad de los factores y dificulta la utilización de la capacidad instalada, haciendo así menos eficientes las transformaciones productivas que experimenta la región. Las economías operan, entonces, con fronteras productivas menos dinámicas y en posiciones que de hecho están marcadamente por debajo de esa frontera, y la capacidad de producción se subutiliza y tiende a expandirse más lentamente debido a la menor inversión, con el consiguiente impacto negativo sobre la productividad efectiva, el empleo y la rentabilidad.

3. La evolución de la coyuntura y el necesario ajuste en las políticas macroeconómicas

El resurgimiento de la afluencia de capitales a la región en los inicios de los años noventa proporcionó el financiamiento necesario para aprovechar con mayor intensidad las capacidades productivas disponibles en cada país, y alivió la presión vinculada a las frecuentes negociaciones de la deuda externa, que distraían la atención y las energías de la tarea de resolver problemas más estructurales. Sin embargo, también planteó el desafío de garantizar la estabilidad y sustentabilidad de los equilibrios macroeconómicos.

La afluencia neta de capital externo repuntó a partir de 1990 y alcanzó un promedio anual de alrededor de 62 000 millones de dólares en 1992-1994, principalmente de fuentes privadas. Para la región en su conjunto, la reactivación de la entrada de capitales tuvo efectos positivos de tipo keynesiano: eliminó la restricción externa dominante, permitiendo que se utilizara de manera cada vez más plena la capacidad productiva, y con ello que se recuperara la producción, los ingresos y el empleo (e incluso la inversión, como se anota más adelante). La supresión de la restricción externa entre 1990 y 1994 contribuyó a la reanudación del crecimiento económico, cuya tasa anual aumentó de 1.6% en 1983-1990 a 3.6% en 1991-1994 (cuadro 3, línea 15).

La acrecentada disponibilidad de ahorro externo hizo posible financiar las mayores importaciones asociadas a un aumento de la demanda agregada y del uso de la capacidad productiva existente. El efecto expansivo se generalizó en toda la región y fue especialmente vigoroso en algunos países (como Argentina, Chile, Perú y Venezuela). Sin embargo, hubo excepciones. Así, México, si bien experimentó una afluencia especialmente cuantiosa de capital privado, no mostró una recuperación importante del crecimiento durante el período. Hacia fines de los años ochenta, este país estaba operando cerca de su frontera productiva; la inversión fue moderada en 1990 y 1994 y el atraso cambiario llevó a cierta subutilización de la capacidad de producción de bienes transables, de modo que éstos pudieron responder prestamente ante la recesión con maxidevaluación de 1995.

El grado en que la afluencia de fondos externos se traduce en aumentos del PIB está fuertemente determinado por i) la brecha inicial entre el PIB efectivo y la frontera productiva; ii) la naturaleza de las políticas económicas internas, particularmente las macroeconómicas; iii) las expectativas de los agentes económicos;

iv) los acontecimientos políticos, y v) factores externos como el comportamiento de la relación de precios del intercambio.

La celeridad con que la afluencia de capital eliminó la restricción externa y generó un superávit de fondos se tradujo en una tendencia a la apreciación del tipo de cambio, a la rápida reducción de los superávits comerciales y al incremento del déficit en cuenta corriente (CEPAL, 1995a, cap. XI): el gasto interno se elevó más que la producción interna y el ingreso nacional, y apareció un déficit comercial a precios corrientes a partir de 1992, el primero para la región desde 1981. Esas tendencias reflejaron, inicialmente, la recuperación de los niveles "normales" de demanda agregada, de importaciones y del tipo de cambio real, todos los cuales habían estado reprimidos por la restricción externa durante el período precedente. Sin embargo, la continua abundancia de capital las prolongó a lo largo del tiempo y tendió a generar desequilibrios insostenibles, pues el ahorro nacional resultó desplazado por el ahorro externo, como se refleja en el hecho de que el incremento de la inversión total fue inferior al de este ahorro externo (cuadro 3, líneas 3 y 12).

En efecto, la tasa de inversión subió recién en 1992 a un nivel superior al promedio de 1983-1990. Debe añadirse que sólo en algunos de los países de la región que han recibido cuantiosas entradas de capital (Chile, por ejemplo), dicha afluencia ha estado acompañada de un aumento apreciable de la tasa de inversión. Con todo, si se compara 1983-1990 con 1993-1994, el ahorro externo utilizado (la afluencia neta de capitales menos la acumulación de reservas) se elevó en más de tres puntos porcentuales del PIB, en tanto que el coeficiente de inversión creció en menos de dos puntos.¹ El resto se utilizó en consumo y en compensar el deterioro de la relación de precios del intercambio, con una merma del coeficiente de ahorro interno (cuadro 3, líneas 11 y 14). Este "desequilibrio" fue muy marcado en casos como los de Argentina y México.

En un proceso de esta naturaleza no es sorprendente que el ahorro interno resulte perjudicado, como aconteció en esta ocasión, en particular en los países con mayores revaluaciones, como Argentina y Méxi-

¹ Estas cifras están expresadas en moneda de 1980. En las nuevas series de cuentas nacionales preparadas por la CEPAL en moneda de 1990, los coeficientes de inversión de la mayoría de los países de la región resultan más elevados, aunque sus inflexiones son similares. Por lo tanto, en ellos la tasa de inversión en los años ochenta y noventa sigue siendo muy inferior a la de los años setenta.

América Latina (19 países): Indicadores macroeconómicos
(En miles de millones de dólares y como porcentaje del PIB)

	Miles de millones de dólares de 1980								Porcentajes del PIB							
	1976- 1981	1983- 1990	1991- 1992	1993- 1994	1991	1992	1993	1994	1976- 1981	1983- 1990	1991- 1992	1993- 1994	1991	1992	1993	1994
1. Afluencia neta de capitales	32.7	9.0	41.6	45.9	31.8	51.4	56.4	35.4	4.9	1.2	4.8	4.9	3.7	5.8	6.2	3.7
2. Cambios en las reservas	6.6	1.3	19.4	7.8	16.2	22.5	18.6	-3.0	1.0	0.2	2.2	0.8	1.9	2.6	2.0	-0.3
3. Ahorro externo (1-2)=8	26.1	7.7	22.2	38.1	15.6	28.9	37.8	38.4	3.9	1.0	2.6	4.1	1.8	3.3	4.1	4.0
4. Efecto en la relación de precios del intercambio ^a	5.5	30.0	48.0	54.2	46.9	49.1	54.3	54.0	0.8	3.8	5.5	5.8	5.5	5.6	6.0	5.7
5. Déficit comercial	4.3	-53.7	-46.8	-38.1	-53.4	-40.1	-39.4	-36.8	0.6	-6.9	-5.4	-4.1	-6.2	-4.5	-4.3	-3.9
6. Servicios de factores	16.9	34.6	28.1	29.3	28.7	27.6	29.4	29.2	2.5	4.4	3.2	3.1	3.4	3.1	3.2	3.1
7. Trans. unilaterales ^b	0.6	3.2	7.1	7.3	6.6	7.7	65.0	8.2	0.1	0.4	0.8	0.8	0.8	0.9	0.7	0.9
8. Déficit en cuenta corriente (4+5+6-7)=3	26.1	7.7	22.2	38.1	15.6	28.9	37.8	38.4	3.9	1.0	2.6	4.1	1.8	3.3	4.1	4.0
9. PIB	671.3	782.6	869.1	931.8	855.9	882.2	911.0	952.4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
10. INB (Y=9-4-6+7) ^c	649.5	721.2	800.1	855.6	786.9	813.2	833.8	877.4	96.8	92.2	92.1	91.8	91.9	92.2	91.5	92.1
11. Consumo	514.4	598.5	673.1	721.5	662.0	684.4	706.4	736.9	76.6	76.5	77.4	77.4	77.3	77.6	77.5	77.4
12. Inversión	161.2	130.4	149.2	172.2	140.5	157.7	165.2	178.7	24.0	16.7	17.2	18.5	16.4	17.9	18.1	18.8
13. Exceso de gasto con respecto al PIB (11+12-9)=5	4.3	-53.7	-46.8	-38.1	-53.4	-40.1	-39.4	-36.8	0.6	-6.9	-5.4	-4.1	-6.2	-4.5	-4.3	-3.9
14. Exceso de gasto con respecto al ingreso (11+12-10)=3	26.1	7.7	22.2	38.1	15.6	28.9	37.8	38.4	3.9	1.0	2.6	4.1	1.8	3.3	4.1	4.0
15. Tasa de crecimiento del PIB (%)	4.6	1.6	3.3	3.9	3.6	3.0	3.3	4.5								
16. Tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y % del PIB	4.2 ^d	5.5	6.3	7.4	5.2	7.4	6.5	8.3	12.2	15.9	18.6	20.0	18.2	19.0	19.6	20.3
17. Tasa de crecimiento de las importaciones de bienes y % del PIB	5.1 ^d	2.3	18.8	10.8	17.4	20.4	9.2	12.4	11.8	9.6	13.6	16.0	12.5	14.6	15.4	16.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la balanza de pagos y las cuentas nacionales de 19 países.

^a Recursos necesarios para cubrir la pérdida resultante del aumento del precio de los bienes importados en comparación con los bienes exportados por la región, medidos a precios de 1980.

^b Corresponde a los flujos privados en forma de donaciones y otras operaciones no oficiales registradas.

^c INB = Ingreso nacional bruto.

^d Corresponde a las tasas de crecimiento anual entre 1981 y los promedios de 1973-1975.

co. En ellos el ahorro externo tendió a desplazar al ahorro interno, al estimular fuertemente el gasto de consumo en todo tipo de productos, pero sobre todo en los importados cuyos precios habían bajado por las apreciaciones cambiarias y las liberalizaciones comerciales. Como es sabido, en general las liberalizaciones arancelarias y paraarancelarias fueron mucho más intensas en rubros de consumo elaborados, los que antes habían estado fuertemente protegidos.

El mencionado exceso de gasto por sobre la producción o los ingresos se concentró en el sector privado, ya que de hecho, los sectores públicos de muchos países mejoraron ostensiblemente en este sentido: entre 1983-1990 y 1990-1994, los balances fiscales progresaron marcadamente (Held y Uthoff, 1995). En cambio, los excedentes privados se redujeron o sus déficit se agrandaron. Una muestra de ocho países indica que el déficit público se redujo de 4.2% a 2.2% del PIB, en tanto que el excedente del sector privado pasó de 1.2% del PIB a una cifra cercana a cero (-0.1%).

Frente a esa realidad había opciones de política (CEPAL, 1995a, cap. XI; Devlin, Ffrench-Davis y Griffith-Jones, 1995). No obstante, la mayoría de los países optó por una política permisiva ante el abultado ingreso de capitales del exterior. Ello tendió a generar desequilibrios insostenibles, pues el tipo de cambio se apreció en exceso y los déficit externos se acrecentaron en demasía: con el transcurso del tiempo, además, el total de pasivos externos de corto plazo se elevó notoriamente. Cabe señalar que estas variables deberían regularse de manera que reflejasen las condiciones de equilibrio a mediano plazo en los mercados internos de bienes y monetarios, así como la disponibilidad de ahorro externo sostenible.

En la etapa de reactivación que se registró entre 1990 y 1994, liderada entonces principalmente por la desaparición de la restricción externa, el manejo de la política macroeconómica enfrentaba menores exigencias que cuando se llega a la frontera productiva. En efecto, una política pasiva puede dar un resultado neto positivo en una coyuntura como esa. El ingreso de capitales externos² eleva la capacidad de gasto interno, ya sea directamente en economías dolarizadas, o a través de su monetización en economías con patrón dólar o "cajas de conversión", o bien mediante la apreciación cambiaria. La demanda agregada de bienes

nacionales e importados se expande en un contexto probable de mejora de las expectativas empujada por el acceso a fondos externos. La oferta de bienes y servicios nacionales es capaz de responder a la mayor demanda gracias a la capacidad instalada disponible, y las mayores importaciones resultantes son cubiertas por la entrada de capitales.

Al completarse la reactivación, alcanzándose la frontera productiva, cualquier demanda agregada adicional precisa nueva producción para satisfacerla, y por consiguiente nueva inversión que la respalde. Por lo tanto, aun para sostener las tasas moderadas de crecimiento de América Latina en la primera mitad de los años noventa (3.6% en 1991-1994), se necesita una inversión superior a la actual.³ Y para retomar el crecimiento medio de 5.3% logrado por la región entre 1950 y 1981, se requieren varias decenas de miles de millones de dólares de inversión adicional por año, por sobre los algo más de 300 mil millones de dólares correspondientes a formación interna bruta de capital en 1994. Nótese que el creciente flujo de inversión extranjera directa hacia la región alcanzó sólo a unos 17 mil millones de dólares anuales en 1993-1994 (aproximadamente un cuarto de la corriente neta total de capitales), lo que subraya la dimensión del desafío de elevar la formación de capital en América Latina.

El otro punto sobresaliente es que al llegarse a la frontera productiva se precisan políticas más activas de regulación de la demanda agregada. Resulta entonces imprescindible graduar la velocidad de expansión de la demanda según el aumento de la capacidad productiva (más el financiamiento externo sostenible). De lo contrario, con políticas macroeconómicas pasivas ante *shocks* positivos de origen externo (bajas de tasas de interés, mejora de la relación de precios del intercambio y aumento de la disponibilidad de capital) o de origen interno (auge de la construcción o del consumo de bienes durables o bursátiles en algunos países), la economía se verá sometida a presiones inflacionarias, a una brecha creciente entre gasto y producto o a ambas cosas; en cualquier caso, se estaría generando la necesidad de un ajuste futuro en el sentido opuesto.

La región debiera poder dejar atrás los años de recesión generalizada. Por consiguiente, al encontrarse cerca de la frontera productiva, enfrentaría mayores exigencias de calidad y actividad de las políticas

² Véase Calvo, Lederman y Reinhart (1995) sobre el origen del aumento de la oferta de fondos hacia América Latina. En Ffrench-Davis y Griffith-Jones (eds.) (1995) se presenta un examen desagregado por mercados: estadounidense, europeo y japonés.

³ Luego de las fuertes caídas del PIB de Argentina y México en 1995 y el primer trimestre de 1996, se agrandó la brecha entre uso y capacidad. En consecuencia, en el próximo futuro es viable un mayor aumento del PIB efectivo hasta que se agote la subutilización.

macroeconómicas. En efecto, esa resultó ser la situación en 1994 ó 1995 en un número creciente de naciones, sin que muchas de ellas adaptasen oportunamente sus políticas a la nueva coyuntura.

Los efectos sobre la productividad y el volumen de inversión implican generar un menor bienestar social y menor empleo productivo (y/o salarios inferiores). Desde una perspectiva histórica, equivale al contraste, en el mundo industrializado, por ejemplo, entre los ajustes automáticos del siglo XIX y de los años veinte de este siglo, y el de los años 1950-1980. En este último lapso, la tasa de uso de la capacidad (o

cercanía a la frontera productiva) fue muy superior, así como lo fue también el coeficiente de inversión (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1994). Como consecuencia, el crecimiento del PIB per cápita fue dos a tres veces superior en 1950-1980 que en los otros períodos (y hubo asimismo una expansión notablemente mayor del bienestar social).

En las nuevas circunstancias de la región, se precisa perfeccionar la capacidad de hacer política macroeconómica, para conciliar la proximidad de la economía a la frontera productiva con sustentabilidad y con estabilidad de precios.

III

Operando en la frontera productiva

La magnitud de la brecha entre demanda efectiva y capacidad productiva tiene importantes efectos estáticos y dinámicos.

El mayor uso de la capacidad instalada incrementa la productividad efectiva o *ex post* de los recursos. La tasa de utilización está estrechamente asociada a variables macroeconómicas: los precios "correctos" de la moneda extranjera (tipo de cambio) y del capital (tasas de interés) y la predictibilidad de la demanda agregada y efectiva. Con ello se acrecienta la rentabilidad del capital, el ingreso del trabajo o ambos.

En su dimensión dinámica, la mayor tasa de uso y el consiguiente aumento de la productividad efectiva tienden a estimular la inversión en nueva capacidad (Serven y Solimano, 1993b; Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano, 1996). Para que la oferta de inversiones se expanda efectivamente, es preciso que los agentes inversionistas perciban una mejora real en el corto plazo y que prevean que esa mejora será sostenible en el futuro. El efecto dinámico será más significativo si se logra generar en los actores económicos una sólida expectativa de que se aplicarán políticas públicas con las que la demanda efectiva se mantendrá cerca de la frontera de producción.

1. Efectos analíticos de una mayor tasa de uso de la capacidad

La adecuación entre el nivel de la demanda y la oferta agregada y su composición entre bienes transables y no transables —ambos asociados a los precios relati-

vos macroeconómicos, como tasas de interés y tipo de cambio, y a la predictibilidad de la demanda efectiva—, son variables que determinan la obtención de los objetivos de las políticas macroeconómicas.

Uno de los equilibrios macroeconómicos fundamentales se refiere a la tasa de uso de la capacidad productiva. En economías con inflexibilidades de precios e inmovilidades y con mercados de factores incompletos, tanto los *shocks* positivos como los negativos provocan sucesivos ajustes. Consecuencias de esto son una mayor desadecuación entre la oferta y la demanda agregada, y la brecha consiguiente entre la capacidad productiva potencial y el uso de ella; también la tendencia a resultados negativos para la equidad, porque los sectores de bajos ingresos, con menos capital humano, y las pequeñas y medianas empresas tienen menor capacidad de reacción frente a cambios continuos e inestables; en efecto, avanzan más lento en los casos de auge y enfrentan menores oportunidades de reconversión en los casos de contracción. La inestabilidad es una significativa fuente de inequidad y de premios a la especulación más que al productivismo.

Una demanda inestable, en un escenario de aceleradas y frenadas, ineludiblemente implica un menor uso neto medio de la capacidad productiva y una productividad efectiva en promedio inferior que en un escenario de demanda establemente cercana a la frontera de producción. Todas estas variables inciden en la calidad de la evaluación de los proyectos y en la productividad y rentabilidad *ex post* de ellos.

La mayor tasa de uso del capital hace que el nivel medio de empleo sea más alto y que la masa laboral se combine con un acervo superior de capital físico utilizado. La distribución entre trabajo y capital de los frutos de la mayor productividad depende de diversos elementos. No obstante, la mayor productividad efectiva implica que el bienestar potencial (las remuneraciones, rentabilidad o calidad de vida) de ambas partes puede mejorar en el presente, y que su crecimiento futuro puede incrementarse.

Como la inversión privada también estaría asociada positivamente a las expectativas sobre estabilidad dinámica de la demanda agregada y de los precios macroeconómicos, su cercanía a niveles de equilibrio sostenible acrecentaría la capacidad productiva, y se facilitaría la entrada en un círculo virtuoso que puede conducir a la competitividad sistémica.

2. Desempeño en los años ochenta y noventa

La región enfrentó en los años ochenta una profunda crisis causada por la considerable deuda que se acumuló en la década de 1970, y por el deterioro de los mercados internacionales, comerciales y financieros en los cuales operaba. En conjunto, estos problemas llevaron a una aguda escasez de divisas que provocó una intensa recesión en las economías latinoamericanas. La tasa de utilización de los recursos productivos disponibles declinó en forma también pronunciada.

Al mismo tiempo, la escasez de financiación externa, el marco recesivo de los mercados externos y las políticas de ajuste interno que se adoptaron (basadas principalmente en la restricción de la demanda agregada y en débiles políticas reasignadoras), desalentaron la inversión. Como resultado, la formación de capital disminuyó generalizadamente a través de la región en los años ochenta (cuadro 3).

El retroceso productivo de América Latina significó la subutilización de su capacidad instalada. El trabajo, la tierra y las industrias se ocuparon a una escala menor. El ajuste registrado en las principales variables macroeconómicas se puede cuantificar utilizando como base el bienio 1980-1981, que marcó el punto máximo de producción por habitante, y uso de capacidad e inversión en la mayoría de los países de la región.

El promedio del período recesivo que le siguió, el de 1983-1990, muestra la desaparición del crecimiento vigoroso que, con algunas excepciones, exhibía América Latina, así como la baja sistemática de la inversión (cuadro 3). En la dimensión interna se cons-

tató una fuerte baja de la actividad económica. Se estimaba que la inversión bruta registrada durante el ajuste permitiría mantener aproximadamente constante el nivel de la capacidad de producción por habitante. Sin embargo, en 1983-1990 esa producción efectiva, en promedio, fue 6% menor que en 1980-1981. Este efecto "reductor de la producción", equivalente en promedio a unos 40 mil millones anuales de dólares de esa época, fue consecuencia de políticas excesivamente restrictivas de la demanda y de políticas reasignadoras débiles. Ello confirma la importancia que tienen en la economía real las inflexibilidades de los precios, las inmovilidades de los factores, los mercados incompletos y las fallas de información durante los procesos de ajuste.

En un proceso de ajuste "ideal" dentro de una economía perfectamente flexible y bien informada, el exceso de demanda agregada se elimina sin que caiga la producción (o más precisamente, en la tasa de crecimiento). En una economía que subutiliza la capacidad de producción de bienes transables, un ajuste con una dosis conveniente de políticas reasignadoras del gasto y de la producción puede elevar esta última. Por último, en el marco típico de una economía con inflexibilidad de precios y movilidad imperfecta de los factores, la aplicación de políticas neutrales de reducción de la demanda puede originar una caída significativa de la producción, porque disminuye la demanda tanto de bienes transables como de no transables, generando entonces desocupación en los sectores que producen estos últimos.

En el mundo real, con procesos de ajuste reductores de la demanda usualmente tiende a haber una baja de la producción, que da lugar a una menor tasa de utilización de la capacidad instalada y reduce la tasa de formación de nueva capacidad. La adición de políticas reasignadoras que actúan sobre la composición de la producción y del gasto puede amortiguar los efectos reductores de la actividad económica. Las políticas reasignadoras son selectivas de por sí, pero pueden ser globales —como el tipo de cambio— o profundizar la selectividad. Los países de Asia oriental ofrecen ejemplos de muy diversos niveles de éxito con políticas selectivas, y de ajustes notablemente eficaces (Amsden, 1993; Bradford, 1992; Reisen, 1993). Una buena combinación de políticas reductoras del gasto y políticas reasignadoras debería tender a permitir un resultado más cercano a una tasa constante de utilización del PIB potencial (Ffrench-Davis y Marfán, 1989; Ffrench-Davis, 1994).

El consumo por habitante disminuyó fuertemen-

te en los años ochenta. Pero el impacto mayor fue absorbido por la formación de capital. En este proceso de ajuste, la inversión y las importaciones de bienes de capital cayeron a niveles sustancialmente inferiores a los de antes de la crisis. La formación de capital fijo por habitante se redujo en un tercio entre 1980-1981 y 1983-1990, con el consiguiente efecto negativo sobre la expansión de la capacidad productiva y la generación de empleos.

La entrada de capitales foráneos bajó a un cuarto de lo que había sido en el bienio base, en tanto que los pagos de intereses y utilidades se elevaron en cerca de 40%. La caída de la transferencia de fondos neta originó alrededor del 60% de la disminución de recursos provocada por los *shocks* externos (8 puntos) en 1983-1990, en comparación con los años anteriores a la crisis, y reflejó la magnitud de la conmoción financiera y su prolongada vigencia. El restante 40% se debió a un marcado deterioro de la relación de precios del intercambio (Devlin y Ffrench-Davis, 1995).⁴

La combinación de estos *shocks* externos hizo que un determinado volumen de producción nacional se tradujera en un nivel menor de gasto interno: el PIB por habitante disminuyó 6% entre ambos períodos; el gasto interno descendió 14 puntos, y dentro de éste la inversión se redujo en un tercio. Ambos coeficientes indican, además, un quiebre notable respecto a las tenden-

cias de los años setenta en materia de aumento anual de la producción (5.6%), del consumo (6.1%) y de la inversión (7.3%).

En síntesis, tanto el marco interno recesivo como la notable incertidumbre y las restricciones que obstaculizaban la capacidad de gestión e inversión pública y privada, contribuyeron a que descendiera la demanda de fondos de inversión. La represión de la demanda efectiva llevó a una subutilización sustancial de la capacidad instalada, lo que naturalmente reforzó la baja de las inversiones.

Ya en los años noventa, liderada por la afluencia de capitales, la demanda agregada se reactivó e indujo un aumento de la actividad económica, mientras que la brecha entre uso y capacidad se redujo sistemáticamente. Puede estimarse que aproximadamente un tercio del aumento del PIB correspondió a mayor uso de la capacidad disponible, y la creación de nueva capacidad tendió a ser utilizada plenamente. En particular, el fenómeno fue muy intenso en países como Argentina y Perú. Así se revirtió la generalizada situación opuesta del decenio precedente.

El progresivo acercamiento a la frontera productiva fue una de las variables que estimuló la recuperación paulatina de la tasa de inversión. Tuvo un efecto muy fuerte en Chile, aunque ésta fue más marcada a partir de 1993.

IV

Políticas económicas que inciden en el grado de cercanía a la frontera productiva

Como se ha reiterado, uno de los equilibrios macroeconómicos fundamentales es el de la tasa de uso de la capacidad productiva. América Latina se caracterizó por estar situada muy por debajo de la frontera productiva internacional durante los años ochenta, debido a la restricción externa dominante, que llevó a privilegiar el objetivo de generar una transferencia neta

al exterior. La forma como se aborden los programas antiinflacionarios también puede afectar significativamente aquel equilibrio macroeconómico. Las políticas antiinflacionarias y de ajuste frente a *shocks* externos inciden en el marco macroeconómico y en la tasa de utilización de los recursos disponibles. A su vez, esta última afecta la rentabilidad y la tasa de formación de nueva capacidad productiva (Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano, 1996).

Los mercados cíclicos, en contraste con los más estables, tienden a provocar resultados negativos en las variables mencionadas. Los enfoques tradicionales antiinflacionarios y de ajuste suelen causar comportamientos procíclicos (Ramos, 1991). Las características

⁴ El deterioro de la relación de precios del intercambio está asociado al aumento de las exportaciones tradicionales de la región que se colocan en mercados externos, las que exhibieron un dinamismo débil (véase un examen detallado del tema en CEPAL, 1995a, cap. III). Desde 1994 se ha registrado una recuperación importante, aunque parcial, de los precios de exportación.

esenciales de estos enfoques son i) el uso de una o pocas variables para enfrentar cada problema; ii) su aplicación de manera universal (en cualquier país por igual); iii) el ser uniformes antes que selectivos, y iv) el ser lineales (siempre más de lo mismo, al margen de la coyuntura que se enfrente).

En presencia de prolongados *shocks* externos recesivos —como la crisis de la deuda—, el enfoque del ajuste automático se ha caracterizado por multiplicar internamente los efectos de la recesión externa. En otros términos, a la baja del ingreso nacional gestada en el exterior por el deterioro de la relación de precios del intercambio y el menor acceso a los mercados reales y financieros, el ajuste automático agrega una baja de la producción interna; este ajuste resulta sin duda muy efectivo para reducir la brecha externa, pero provoca una grave ineficiencia macroeconómica: baja tasa de uso de la capacidad productiva y reducida formación de nuevo capital.

Para evitar esa multiplicación destructiva causada por el ajuste automático se requieren políticas monetarias, crediticias, fiscales y comerciales activas, así como una política específica de desarrollo productivo. Se trata básicamente de coordinar el programa de desarrollo y las políticas de corto plazo, con el propósito de modificar la estructura del gasto y de la producción a fin de mantener una mayor tasa de utilización de la capacidad productiva local y de fortalecer en vez de debilitar la formación de capital.

Para lograr esos objetivos cabe utilizar políticas públicas directas e indirectas que regulen el nivel global de la demanda agregada, y que afecten la composición del gasto y de la producción con instrumentos selectivos reasignadores y desarrolladores de mercados incompletos o inexistentes (CEPAL, 1992 y 1995a, caps. VII y VIII).

1. Políticas antiinflacionarias

La dosis de políticas que se utilice puede involucrar la remoción de trabas al desarrollo sostenible, pero también puede agregarlas. Esto último no es inusual, en particular cuando se prioriza la estabilidad del nivel de precios *per se*, o se la asume como el principal ingrediente para el crecimiento económico espontáneo. Enfoques de esta naturaleza, que buscan la estabilización a “cualquier costo”, pueden llevar a una estabilización con estagnación, o a una estabilización breve seguida de inestabilidad.

Las políticas convencionales de estabilización del nivel de precios descansan en la restricción deliberada

de la demanda global (en su variante de monetarismo de economía cerrada, a la Friedman), o en la congelación del tipo de cambio y una política monetaria pasiva (ligada a la disponibilidad de reservas internacionales, en el llamado enfoque monetario de la balanza de pagos, o “de cajas de conversión”). Como es sabido, este último enfoque equivale al ajuste automático del patrón oro, y apunta a que la evolución de la demanda agregada interna, o el precio externo de los productos transables internacionalmente, o ambos, determinen el comportamiento interno del nivel de precios. Efectivamente pueden hacerlo, pero con significativos rezagos y perdiéndose la política cambiaria como instrumento activo de ajuste de los precios relativos. Por ello, de procesos de ajuste automático suelen resultar en promedio tasas sustanciales de subutilización de los recursos disponibles.

Para que los programas de estabilización tengan efectos duraderos y contribuyan al desarrollo (que sin duda lo hacen de manera muy significativa cuando se diseñan bien), deben tener permanentemente en cuenta la histéresis del proceso de ajuste: cómo van evolucionando y cómo se manejan los componentes básicos del crecimiento (inversión, capacitación, innovación tecnológica, etc.) y cómo se afectan la capacidad y las oportunidades de los diferentes sectores sociales. Los programas de estabilización pueden dejar huellas progresivas o huellas regresivas, según cual sea su calidad.

a) *Uni-anclaje*

Los programas que descansan en una variable única (uni-anclaje) para que lidere el proceso de estabilización suelen generar resultados procíclicos: de corta vida o con poco crecimiento de la capacidad productiva. Los dos uni-anclajes más típicos son la fijación del tipo de cambio y el control aislado de la cantidad de dinero.

La fijación del tipo de cambio nominal evidentemente contribuye a frenar la inflación en el corto plazo. En determinadas circunstancias puede ser insustituible como regulador de expectativas desestabilizadoras o anárquicas. No obstante esa función tan positiva, su efecto estabilizador se concreta con más fuerza y rapidez en los productos transables, mientras que los precios de los no transables reaccionan con rezagos (cuadro 1). El resultado típico es una apreciación cambiaria significativa, como la observada en Argentina y Chile en 1978-1981 y en Argentina en 1991-1994. Ambos países lograron reducir la inflación, incluso llegando a tasas negativas (Argentina en algunos me-

ses de 1995 y Chile en algunos meses de 1982), pero con una distorsión insostenible en el sector externo.

Por razones coyunturales o políticas, a veces puede resultar inevitable la generación de desequilibrios como los mencionados. La clave entonces es estar consciente de ellos, y abrir camino a una salida eficiente antes de que la corrección resulte tardía y traumática.

Algo similar acontece con el uni-anclaje en la cantidad de dinero. Salvo en casos de inflaciones incipientes y en economías sin un historial de indización, el descanso exclusivo en la restricción monetaria como medio para reducir la tendencia de la inflación suele generar una prolongada subutilización de la capacidad productiva, aun cuando la tasa de uso sea baja inicialmente.⁵ Fue en parte lo que sucedió en Chile entre 1974 y 1976, cuando una gran recesión convivió con la persistencia de una elevada inflación. En estos casos, el componente de inflación inercial, comprendido en la oferta agregada, continúa empujando el nivel de precios hacia arriba por algún tiempo, al margen de que surja una creciente desocupación y subutilización de la capacidad productiva interna (Fanelli y Frenkel, 1994).

Descansar exclusivamente o en demasía en una sola variable monetaria suele conducir a tasas de interés real demasiado altas. Esto premia en exceso la dimensión financiera a expensas de la productiva, y tiende a situar a la economía por debajo de la frontera de producción. Por ambas razones, desalienta la formación de capital y la generación de empleos productivos.

b) *Multi-anclaje*

Para lograr éxito —esto es, una estabilidad sostenible con alta tasa de utilización, y crecimiento con equidad— es preciso coordinar un conjunto de variables o precios; así se torna más viable evitar que algunas variables importantes se queden atrás o se adelanten en exceso: los salarios públicos y privados, el tipo de cambio, las tarifas de los servicios públicos, la oferta monetaria, las tasas de interés, el balance fiscal y las expectativas de los que fijan los precios privados. Los esfuerzos de concertación social entre los principales actores económicos,⁶ aunque sean de alcance limita-

do, pueden resultar funcionales para alcanzar, con un conjunto coherente de políticas, equilibrios más sostenibles y una productividad efectiva superior, que se asocia a la posibilidad de operar más cerca de la frontera productiva.

Naturalmente, no es necesario que todas las variables importantes estén coordinadas. Si se logra una masa crítica concertada y armónica, el resto tenderá a seguir la evolución media de ella oportunamente. Lo esencial es romper el componente inercial. Esto difícilmente se logra con el uni-anclaje o algo cercano a él, con lo cual la variable o variables utilizadas en esa función (ya sea el tipo de cambio, los salarios públicos o privados, o la demanda efectiva), tenderán a rezagarse más allá de los ajustes equilibradores que puedan requerirse.

El uso coordinado de un conjunto de políticas ayuda a reducir la incertidumbre de los inversionistas y a evitar la aparición de precios significativamente fuera de "equilibrio" (*outliers*).⁷

2. Los *shocks* externos

En economías con inflexibilidades en los precios e inmovilidades en los recursos, y con mercados de factores incompletos, los *shocks* tanto positivos como negativos crean problemas de ajuste. Como resultado hay una mayor desadecuación entre la oferta y la demanda agregada, y se acentúa la brecha entre la frontera productiva potencial y la tasa de uso de ella.

Las fluctuaciones de la relación de precios del intercambio, pese a la diversificación experimentada por el comercio de los países de la región, continúan desempeñando un papel significativo. Como se indicó más arriba, el deterioro de los precios de exportación de los años ochenta representó el equivalente a 40% de la suma de los tres *shocks* negativos que afectaron a América Latina en ese decenio.⁸

Frente a políticas económicas pasivas, los *shocks* positivos se traducen en aumento de los ingresos y, por consiguiente, del gasto interno. La actividad económica puede responder en la medida en que haya capacidad instalada. Es lo que sucedió en Chile entre 1986 y 1989, tras una mejora espectacular del precio del co-

⁵ Incluso en esos casos de inflación "nueva" es posible que se necesiten más instrumentos que la cantidad de dinero como medio de modificar las expectativas. (Véase un análisis del rol de la tasa de interés nominal en Costa Rica a comienzos de los años ochenta en Castillo, 1986).

⁶ Como los de Israel en 1985 (Bruno y Piterman, 1988), de México desde 1987 y de Chile a partir de 1990 (con los acuerdos para llevar a cabo reajustes de salarios mínimos y reformas tributarias).

⁷ Nótese que esta propuesta de multi-anclaje es consistente, en vez de contrapuesta, con la opción de reformas estructurales secuenciales. Sobre éstas véase, por ejemplo, Dewatripont y Roland, 1995.

⁸ Afortunadamente para la región, el *shock* financiero negativo de 1994-1995 coincidió con un importante *shock* positivo de la relación de precios del intercambio.

bre. Sin embargo, una vez alcanzada la frontera productiva, la persistencia del *shock* lleva a presiones de demanda que generan alzas de precios internos, o aumentos del déficit externo, o ambas cosas. Como las variaciones de los precios externos son en gran parte transitorias, el acostumbramiento a la abundancia hace que los ajustes posteriores resulten traumáticos. Las lecciones de sus respectivas economías llevaron a Colombia y a Chile a establecer fondos de estabilización —del café y el cobre, respectivamente— que esterilizan las alzas de precios juzgadas como transitorias y que se liberan posteriormente cuando el precio descende (Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff, 1995). Así se procura reducir los efectos desestabilizadores causados por los *shocks* transitorios de la relación de precios del intercambio sobre la demanda agregada.

Otra fuente de *shocks* externos son las variaciones de las tasas de interés internacionales. Esas variaciones inciden de alguna manera en las tasas internas, y así sus efectos se transmiten a través de los precios relativos a la demanda agregada; influyen en el volumen de los flujos netos de capital internacional hacia el mercado interno, afectan el ingreso nacional —un alza (baja) de las tasas de interés externas reduce (aumenta) el ingreso nacional de un país deudor neto—, e inciden en la disponibilidad de moneda extranjera y, por ende, en el mercado cambiario.

Por último, una tercera fuente de *shocks* externos, que ha tenido gran influencia en la inestabilidad macroeconómica de América Latina desde los años setenta, son las fuertes fluctuaciones de los movimientos de capitales, los que hemos examinado a fondo en otras publicaciones (por ejemplo, en Ffrench-Davis y Griffith-Jones, comps., 1995). En particular, destacan por su volatilidad los capitales de fuentes privadas distintos de la inversión extranjera directa.

Como lo demuestra la experiencia de los países que superaron eficazmente la crisis financiera desatada a fines de 1994 en México, aquí se requieren esfuerzos sistemáticos para que los fondos recibidos puedan ser absorbidos con eficiencia, para que estén compuestos de recursos asociados al proceso de inversión productiva, y para que la correspondiente inversión se dirija en proporción apropiada a la producción de bienes transables. Todo esto involucra políticas cambiarias activas, un estricto régimen de supervisión prudencial del sistema financiero, y regulaciones sobre los movimientos de capitales, en particular de los de corto plazo (CEPAL, 1995a, caps. IX a XIII).

La gran afluencia de capitales externos, muchos de ellos de corto plazo, registrada por un gran número

de países latinoamericanos en los últimos años, impedía ver las debilidades que persistían en la economía real: poca inversión productiva, baja tasa de ahorro, baja calidad de la educación, amplios sectores en extrema pobreza y déficit externos crecientes.

Así como la crisis mexicana se fue generando por largo tiempo, la fortaleza de Chile también se construyó en varios años. Esta fortaleza se debe, fundamentalmente a que, frente a la abundancia de fondos externos, Chile tuvo una política cauta en los años recientes. En vez de recibir y gastar todos los recursos externos que le ofrecían y dejar que se apreciara más el peso, optó por restringir los ingresos de capitales de corto plazo. A la vez mantuvo una supervisión prudencial estricta, una activa esterilización de los efectos monetarios del sector externo y una también activa política cambiaria, y logró un balance fiscal superavitario, guardando cierta similitud en este aspecto con México. En lo que se refiere a los ingresos de capitales, en 1991 Chile estableció un impuesto y un fuerte encaje o reserva sin intereses tanto sobre los créditos externos como sobre los depósitos en moneda extranjera. Así se desalentó efectivamente el ingreso de capitales especulativos (Agosin, 1996).⁹

La política fiscal también podría contribuir más a la regulación de la demanda agregada. En particular, podría incorporar tributos compensadores. Estos tributos se elevarían en los períodos de auge o de buenos precios de exportación, y lo que produjeran se esterilizaría temporalmente; en los períodos recesivos se reducirían para estimular al sector privado, y el sector público podría recurrir a los fondos acumulados en el lapso expansivo.¹⁰

⁹ Esta es la principal razón de por qué hacia fines de 1994 Chile tenía un déficit externo moderado y una deuda de corto plazo también moderada, la inversión interna ya era la más alta de su historia y el tipo de cambio estaba en 1994 mejor situado que en la mayoría de los países del continente (cuadro 2). Véase un examen comparativo de Chile y México y el alcance de los efectos contagiosos de la crisis mexicana, en Ffrench-Davis, 1996.

¹⁰ Chile estableció recientemente que una fracción del impuesto al valor agregado puede ser modificada por las autoridades económicas según la evolución de la coyuntura interna.

V

Conclusiones y enseñanzas

Las reformas dirigidas a aumentar el crecimiento económico han sido intensas en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, es un hecho que en ellos el crecimiento del PIB se ha visto en general muy limitado en los años noventa. Aunque algunos países han exhibido un crecimiento alto en uno o en varios años, al inicio del decenio —con sólo pocas excepciones— la brecha entre el PIB efectivo y el potencial tendía a ser amplia.

Del crecimiento medio de la región de 3.6% entre 1990 y 1994, cerca de un tercio correspondió a un mayor uso de la capacidad productiva. Esta mayor utilización estuvo muy ligada al ingreso de capitales, que se recuperó y aceleró en ese lapso. El crecimiento de la capacidad se situaría entonces en sólo cerca de 2.5% anual.

¿A qué se debió este resultado insatisfactorio? En primer lugar, la tasa de inversión ha sido muy baja. La formación bruta de capital se ha estado recuperando, pero lentamente, desde niveles muy deprimidos; el coeficiente para 1983-1990, medido en dólares de 1980, fue de apenas 17%, notablemente bajo si se lo compara con el 24% de 1976-1981.¹¹

No es viable alcanzar un alto crecimiento económico con una tasa de inversión baja. Lo que se requiere es tanto inversión alta como mejoras de productividad, pues ambas se refuerzan mutuamente.

Puede concluirse, dada la disparidad entre objetivos y logros, que los efectos de las reformas son por lo menos lentos en lo que se refiere a la recuperación de la formación bruta de capital y del crecimiento. ¿Por qué? Esta es una interrogante que no debe evadirse. Una respuesta posible es que el proceso toma tiempo. Pero no puede olvidarse que el tiempo tiene un alto valor en economía. El valor presente de los efectos de cualquier política económica es el relevante, y no sólo su flujo al final del proceso de ajuste.

Otra respuesta es que las reformas han sido muy simplistas, en un contexto de mercados segmentados e incompletos. Nuestra lectura es que estas dos inter-

pretaciones son correctas, y que la simpleza señalada contribuyó a que el rezago de los efectos fuera mayor. Un ejemplo decidor fue el largo proceso de ajuste de Chile, con bajas tasas de inversión media entre 1974 y 1989, con un crecimiento medio inferior al 3% (entre 2.5% y 2.9%, según las fuentes que se usen), y un salario medio real que recién en 1992 recuperó el nivel de 1970.

Una serie de variables explican el débil desempeño de la inversión en América Latina. Durante los años ochenta hubo una elevada tasa de subutilización de los recursos productivos disponibles. Los países de la región operaron, en su mayoría, muy por debajo de su frontera productiva, lo que desalentó la formación bruta de capital en los sectores no exportadores, esto es, en cuatro quintos de la producción.

La recuperación de la actividad entre 1990 y 1994 significó una aproximación a esa frontera (unos 6 puntos, que representaron un incremento de unos 90 mil millones de dólares en la producción anual de 1994, comparada con la de 1990). Pero, en general, el acercamiento ha sido muy reciente, luego de muchos años de una amplia brecha. La reacción de la formación bruta de capital se produce entonces con rezago, y condicionada a expectativas de que esa cercanía sea sostenible. Si esta fuese la única variable pertinente podría explicar esa insuficiente recuperación, pero también la recuperación progresiva observada hasta 1994. Los acontecimientos de Argentina y México muestran que el fenómeno puede ser transitorio, lo que prolonga los rezagos y deteriora las expectativas.

La excepción principal, Chile, ha logrado mantenerse en las cercanías de la frontera productiva en los años noventa. Su tasa de formación bruta de capital fue recuperándose a partir de 1988, con ciertos altibajos; se aceleró en 1993, y en 1993-1996 ha sido significativamente más alta que en cualquier año desde 1971, ya que ha superado el promedio de los años sesenta (aunque sigue siendo claramente inferior al nivel de Asia oriental). Este progreso ostensible de Chile, además de estar asociado a su capacidad de concertar acuerdos sociales y políticos, parece deberse a un cambio sustancial en sus políticas macroeconómicas, las que se han tornado deliberadamente activas en materia de política monetaria, intervención esterilizadora,

¹¹ Recuérdese las diferencias de niveles entre cifras en valores corrientes y constantes en moneda de 1980 y 1990 (véase la nota de pie de página N° 1).

manejo cambiario y regulación de los movimientos de capitales.

De este conjunto de reflexiones podemos derivar las conclusiones que se reseñan a continuación.

La débil recuperación de la formación bruta de capital en la mayoría de los países de la región obedece, ante todo, a la distancia que aún persiste entre el PIB efectivo y la frontera productiva, o a la expectativa de que si se ha logrado cierta cercanía ésta no se percibe en el mercado como sostenible. Esto es función de la calidad de la política macroeconómica.

En segundo lugar, obedece a precios macroeconómicos incorrectos, que son función también de la calidad de la política pertinente y del tipo de desarrollo del mercado interno de capitales y cambiario. El tipo de cambio, estimulante eficaz de la producción exportable, empezó a apreciarse notoriamente en los años noventa. Entre 1990-1994 lo hizo en países de la región que representan el 93% del PIB regional, en tanto que los déficit en cuenta corriente se elevaban de manera acelerada. Evidentemente, la evolución del tipo de cambio no respondía a la de la economía real. Así, el inversor veía que a medida que la economía se acercaba a la frontera productiva, el tipo de cambio se rezagaba; en varios de esos países, además, se daba una inoportuna inconsistencia: contra toda receta pragmática, una acelerada liberalización de las importaciones debía convivir con esa apreciación cambiaria. En general, la apreciación desalienta la producción de bienes transables, y en la mencionada coyuntura en particular, desalienta la de bienes que puedan importarse, lo que debilita los impulsos positivos para la formación bruta de capital (Agosin y Ffrench-Davis, 1993). La lección que esto deja es que no se debe renunciar a la posibilidad de hacer política cambiaria, amarrándose las manos con un tipo de cambio nominal fijo.

El otro precio macroeconómico, la tasa de interés, también ha tenido un desempeño que desestimula la formación bruta de capital. Aunque en muchos casos esta tasa no ha sido tan elevada como durante la crisis de la deuda de los años ochenta, predominan tasas reales muy altas (CEPAL, 1995a, cuadro IX.14). Esto no es un resultado intrínseco del mercado, sino más bien de la manera de efectuar las reformas financieras; el contraste con las reformas financieras en Asia oriental es notable (Bradford, 1992), ya que en estas últimas predomina la creación de mercados a partir del segmento de largo plazo y de tasas de interés moderadas.

Las altas tasas de interés real, un mercado cortoplacista y el acceso limitado a él que tienen las peque-

ñas y medianas empresas, e incluso las empresas grandes, constituyen una valla real contra una transformación productiva de carácter constructivo. Esto nos enseña que las reformas financieras han sido muy deficientes, propensas a carteras riesgosas¹² y a tasas de interés desalineadas. Hay que hacer un esfuerzo importante por modificar las reformas para crear o "replicar/simular" los mercados de largo plazo, de la pequeña y mediana empresa, de tecnología y de capital humano.

Es preciso cautelar que el ingreso de fondos externos se dirija hacia la inversión productiva; las filtraciones excesivas hacia la inversión puramente bursátil y el consumo importado conducen a burbujas y desequilibrios insostenibles.

Que las exportaciones crezcan rápido no es garantía de sustentabilidad. Un aumento persistente de las importaciones a mayor velocidad que las exportaciones debe ser causa de preocupación, y corregirse oportunamente; así se evitará una acumulación insostenible de deuda y de otros pasivos externos.

La apertura indiscriminada de la cuenta de capitales puede ser muy perjudicial para el desarrollo productivo y para el bienestar de la mayoría de la gente. La inestabilidad cambiaria y macroeconómica, habitualmente asociada a una apertura irrestricta, es siempre muy costosa para el mundo de la producción y para la equidad. Hemos visto que una regulación eficaz y eficiente es posible, como lo han demostrado Chile y Colombia en los años recientes (Devlin, Ffrench-Davis y Griffith-Jones, 1995; Folkers-Landau y otros, 1995). Aplicar políticas cambiarias y monetarias adecuadas es un paso esencial, pero insuficiente. Para lograr un manejo macroeconómico eficaz es preciso acompañarlo de una regulación eficiente del movimiento de capitales y un manejo estabilizador de la demanda agregada. En estos ámbitos ha habido avances interesantes en varios países de la región (CEPAL, 1995a, cap. XI).

Por último, para generar un desarrollo económico y social sostenible es preciso además fomentar con eficacia la inversión en la gente. Un manejo pragmático de la macroeconomía y de los flujos de capital facilita esa tarea. La educación, la salud y la capacitación laboral son ingredientes ineludibles, como lo señalan los planteamientos de la CEPAL sobre transforma-

¹² Paradjicamente, la cartera ha resultado riesgosa a pesar del bajo acceso a ella de la pequeña y mediana empresa. El origen del problema reside en la abundancia de créditos relacionados, tasas de interés "excesivas" y "selección adversa", e inestabilidad de la demanda agregada (CEPAL, 1995a, cap XII; Held, 1994).

ción productiva con equidad. Los procesos de ajuste deben hacer lo posible por no sacrificar tal inversión, porque es crucial para construir un mejor futuro de crecimiento equitativo. Sin embargo, han continuado pesando las deficiencias mesoeconómicas que obstaculizan las acciones microeconómicas. La inversión en infraestructura se ha debilitado y permanece relativamente deprimida. Los segmentos de largo plazo del mercado de capitales son menguados. Los esfuerzos de

calificación laboral son escasos y muchas veces anticuados. En fin, con frecuencia los ajustes macroeconómicos, por su calidad deficiente y escaso pragmatismo, han sacrificado equilibrios que cuentan a más largo plazo, como el de la cuenta corriente y un tipo de cambio competitivo, y han reprimido la acción mesoeconómica. El resultado tiende a ser una combinación de equilibrios insostenibles y de crecimiento limitado.

Bibliografía

- Agosin, M. (1996): Capital inflows and investment performance: The case of Chile, trabajo presentado para el OECD/Development Centre/ECLAC Project, Capital Flows and Investment Performance, Santiago de Chile, OCDE, Centro de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto, mimeo.
- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1993): La liberalización comercial en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1792-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Amsden, A.H. (1993): Trade policy and economic performance in South Korea, M. Agosin y D. Tussie (eds.), *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Londres, Macmillan.
- Bradford, C. (1992): The East-Asian development experience, E. Grilli y D. Salvatore (eds.), *Handbook of Economic Development*, Amsterdam, North Holland Press.
- Bruno, M. y S. Piterman (1988): Israel's stabilization: A two-year review, M. Bruno y otros (eds.), *Inflación y estabilización: la experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Calvo, G., E. Leiderman y C. Reinhart (1995): Afluencias de capital y apreciación del tipo de cambio real de América Latina, en A. Banda y otros (comps.) *Lecciones de la crisis: los programas de ajuste en América Latina*, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- _____ (1996): Inflows of capital to developing countries in the 1990s, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Castillo, C.M. (1986): La crisis internacional de la deuda. La experiencia de Costa Rica, en R. Ffrench-Davis y R. Feinberg (eds.), *Más allá de la crisis de la deuda: Bases para un nuevo enfoque*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev. 1-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____ (1995a): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.6.
- _____ (1995b): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995*, LC/G.1892-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Devlin, R. y R. Ffrench-Davis (1995): The great Latin American debt crisis: A decade of asymmetric adjustment, en G. Helleiner (ed.), *Poverty, Prosperity and the World Economy*, Londres, MacMillan.
- Devlin, R., R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (1995): Repunte de las corrientes de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (eds.), *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina*. Fuentes, efectos y políticas, Santiago de Chile, FCE.
- Dewatripont, M. y G. Roland (1995): The design of reform packages under uncertainty, *The American Economic Review*, vol. 85, N° 6, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- Díaz-Alejandro, C. (1985): Good-bye financial repression, hello financial crash, A. Velasco (ed.), *Trade, Development and the World Economy: Selected Essays of Carlos F. Díaz-Alejandro*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Fajnzylber, F. (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60, LC/G.1534-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Fanelli, J.M. y R. Frenkel (1994): Macroeconomic policies for the transition from stabilization to growth, C. Bradford, (ed.), *The New Paradigm of Systemic Competitiveness: Toward More Integrated Policies in Latin America*, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- Ffrench-Davis, R. (1994): The macroeconomic framework for investment and development: the links between financial and trade reforms, C. Bradford (ed.), *The New Paradigm of Systemic Competitiveness: Toward More Integrated Policies in Latin America*, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- _____ (1996): El efecto tequila, sus orígenes y su alcance contagioso, Santiago de Chile, CEPAL, agosto, mimeo.
- Ffrench-Davis, R. y S. Griffith-Jones (comps.) (1995): *Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina*, Santiago de Chile, FCE.
- Ffrench-Davis, R. y M. Marfán (1989): *Selective policies under a structural foreign exchange shortage*, Notas Técnicas, N 126, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Ffrench-Davis, R., O. Muñoz y G. Palma (1994): The Latin American economies 1950-1990, L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. VI, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- Ffrench-Davis, R., M. Agosin y A. Uthoff (1995): Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, en R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (comps.) *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina*. Fuentes, efectos y políticas, Santiago de Chile, FCE.
- Fischer, S. (1992): Macroeconomic stability and growth, *Cuadernos de Economía*, año 29, N° 87, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, agosto.
- Folkers-Landau, D. y otros (1995): Effect of capital flows on the domestic financial sectors in APEC developing countries, M. Khan and C. Reinhart (eds.), *Capital Flows in the APEC Region*, Occasional Paper, N° 122, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

- Frenkel, R. (1995): *Macroeconomic sustainability and development prospects: The Latin American performance in the nineties*, Documento CEDES, N° 111, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Held, G. (1994): ¿Liberalización o desarrollo financiero?, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Held, G., y A. Uthoff (1995): *Indicators and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean*, Working Paper, N° 25, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Krugman, P. (1990): *The Age of Diminishing Expectations*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Ramos, J. (1991): Equilibrios macroeconómicos y desarrollo, en O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., FCE.
- Reisen, H. (1993): Efectos de las corrientes de capital sobre la base monetaria, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G.1792-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Schmidt-Hebbel, K., L. Servén y A. Solimano (1996): Saving and investment: Paradigms, puzzles, policies, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Situación Latinoamericana (1996): Publicación trimestral, varios números, Madrid, CEDEAL.
- Servén, L. y A. Solimano (1993a): *Striving for Growth after Adjustment. The Role of Capital Formation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1993b): Economic adjustment and investment performance in developing countries: The experience of the 1980's, *Striving for Growth after Adjustment, The role of Capital Formation*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Williamson, J. (1996): *The Crawling Band as an Exchange-Rate Regime: Lessons from Israel, Chile and Colombia*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).

Flujos de capitales: *lecciones a partir de* la experiencia chilena

Eduardo Aninat

*Ministro de Hacienda
de Chile*

Christian Larraín

*Coordinador de
Finanzas Internacionales,
Ministerio de
Hacienda de Chile*

El presente artículo examina el esquema de regulación de capitales utilizado en la economía chilena durante los últimos años. Para ello describe, en primer lugar, los factores determinantes de los movimientos de capitales internacionales en el período reciente, así como el papel del sistema financiero en la intermediación de dichos flujos. Luego considera la política chilena de regulación de flujos de capitales, que respondió al dilema de cómo conciliar las reducciones de la inflación con la mantención de un tipo de cambio real compatible con la competitividad de las exportaciones. Sus instrumentos de política incluyen la intervención del Banco Central, que se refleja en un fuerte aumento de las reservas internacionales, aparejada con operaciones de esterilización a través del mercado abierto. Dados los límites de esta estrategia, el proceso ha ido acompañado por graduales devaluaciones reales del peso. Asimismo, desde mediados de 1991 Chile ha aplicado controles no cuantitativos de capital, buscando desincentivar las entradas de recursos de corto plazo. Otro rasgo distintivo de la política chilena de regulación de capitales ha sido el de otorgar mayor flexibilidad a las salidas de capital. El artículo concluye que esta política ha favorecido la consecución de altas tasas de ahorro interno y contribuido a disminuir la vulnerabilidad de la economía chilena. Otros factores importantes de estos logros han sido una política fiscal austera y la existencia de adecuadas exigencias de carácter prudencial en el sistema bancario.

I

Antecedentes

Transcurrido más de un año de la devaluación del peso mexicano y del llamado "efecto tequila" que afectó en distinto grado a las economías de la región, todavía pesan en algunas de ellas los efectos recesivos e inflacionarios de esa coyuntura, ligados a una brusca reversión de los flujos de capitales internacionales.

Hay consenso en que esos movimientos generan efectos favorables, como los de complementar el ahorro interno —que suele ser bajo en economías emergentes—, diversificar riesgos y minimizar los costos de ajustes derivados de discrepancias entre el ingreso y el gasto.

No obstante, la experiencia muestra que sin una política que privilegie la mantención de los equilibrios macroeconómicos fundamentales (*fundamentals*)¹ mediante una regulación adecuada, la entrada de fuertes corrientes financieras internacionales puede tener efectos nocivos para el desempeño de la economía receptora. En particular, de la experiencia del bienio 1994-1995, que afectó con singular fuerza a algunos países de la región, se desprende que la reversión de esas corrientes también puede acarrear costos significativos en términos de actividad, desempleo e inflación.

En la propia historia económica chilena existen antecedentes de un manejo de capitales poco riguroso, en un contexto de liberalización financiera, durante el período 1979-1982. Esto tuvo consecuencias claramente perniciosas a través de una fuerte apreciación cambiaria, que distorsionó la asignación de recursos entre bienes transables y no transables y la disponibi-

lidad de fondos para el financiamiento de la inversión, entre otros aspectos.

Vemos así que la libre circulación de los recursos financieros internacionales tiene efectos positivos y negativos. El desafío que enfrentan las políticas públicas es el de potenciar los primeros sin comprometer los equilibrios macroeconómicos, manteniendo las variables fundamentales en sus valores tendenciales y dentro de un esquema regulatorio que garantice la estabilidad del sistema financiero en el contexto de un rol de intermediación acrecentado.

Dicho desafío se agudizó a comienzos de los años noventa, al producirse una fuerte afluencia de capitales hacia economías emergentes, a la cual no escapó la chilena. En el caso de Chile, la aplicación de una política activa de regulación de los movimientos de capitales internacionales ha permitido mantener un exitoso desempeño económico (cuadro 1). Incluso en 1995, año en que el crecimiento global de América Latina se redujo a aproximadamente 0%, la economía chilena exhibió resultados favorables, alcanzando por primera vez en más de tres décadas un crecimiento del PIB superior a la inflación: 8,5% contra 8,2%. Las perspectivas para 1996 son de crecimiento e inflación en magnitudes de 6,5%.

En este artículo se describe el esquema de regulación de los flujos de capitales internacionales utilizado en la economía chilena durante los años noventa, y de esa experiencia se extraen algunas lecciones en materia de política.

II

Factores determinantes de los movimientos de capitales internacionales en los años noventa

1. Aspectos conceptuales

La afluencia de capitales internacionales desempeña un papel decisivo en el proceso de desarrollo de las eco-

nomías. Entre las funciones que tradicionalmente se le atribuye destaca la de movilizar capital hacia países en desarrollo, lo que permite a éstos complemen-

□ Los autores agradecen los comentarios de Ricardo Ffrench-Davis y Heinz Rudolph.

¹ Concepto que envuelve tanto la solidez y estabilidad de estos equilibrios como la correspondencia de los precios relativos claves en su valor tendencial a mediano plazo.

CUADRO 1

Chile: Resultados macroeconómicos
(Porcentajes)

	Crecimiento del PIB real	Inflación	Desempleo	Inversión como % del PIB
1987	6.6	21.5	9.3	22.2
1988	7.3	12.7	8.1	22.8
1989	9.9	21.4	6.3	25.5
1990	3.3	27.3	6.0	26.3
1991	7.3	18.7	6.5	24.5
1992	11.0	12.7	4.9	26.8
1993	6.3	12.2	4.6	28.8
1994	4.2	8.9	5.9	26.8
1995 ^a	8.5	8.2	5.4	27.6
1996 ^b	6.5	6.5

Fuente: Banco Central de Chile.

^a Cifras preliminares.

^b Estimaciones.

tar el ahorro interno, elevar sus niveles de inversión y estimular su crecimiento. Asimismo, la movilidad de los capitales favorece la diversificación de los riesgos, y permite minimizar los costos de ajustes intertemporales derivados de discrepancias entre el ingreso y el gasto.

Sin embargo, ciertas imperfecciones que caracterizan el funcionamiento de los mercados de capital pueden dar origen a externalidades y desembocar en disparidades entre las valoraciones privadas y las sociales. Como se sabe, el teorema fundamental de la economía de bienestar —que todo equilibrio competitivo conduce a un óptimo paretiano— está basado en dos supuestos claves: primero, que la información debe ser exógena, es decir, no debe verse afectada por las acciones de agente alguno en el mercado, y segundo, que en éste debe existir una oferta de una gama completa de productos. Estos supuestos claramente no se cumplen en el caso de los mercados financieros, puesto que proveer información es una de sus funciones esenciales. Por otra parte, algunos riesgos pueden permanecer al margen de la cobertura de los seguros y no existen grandes incentivos para que las instituciones bancarias proporcionen financiamiento de largo plazo (Stiglitz, 1993).

Es característico de los mercados financieros que los prestadores e inversionistas consideren básicamente la rentabilidad que esperan obtener, subvalorando los excedentes totales que genera la empresa cuyo financiamiento se considera. Por lo tanto, los proyectos con la más alta rentabilidad esperada para el prestador pueden no coincidir con los de más alto rendimiento, a pesar de lo cual recibirán financiación. Asimismo, si la información es imperfecta los mercados financieros

pueden no equilibrarse. En estos mercados, los dispuestos a pagar más pueden no ser aquellos que signifiquen un mayor retorno esperado para el prestador. De hecho, dicha rentabilidad puede caer si las tasas de interés suben, ya que la probabilidad de insolvencia tiende a elevarse. Como resultado, puede haber racionamiento de crédito: aun cuando exista un exceso de demanda crediticia, los prestadores pueden evitar el alza de la tasa de interés, mediante ajustes por cantidad.

Estas imperfecciones de los mercados financieros tienen claras repercusiones en la movilidad internacional del capital, ya que dificultan la materialización de los beneficios potenciales de los flujos de recursos. Primero, en lo que se refiere al papel del ahorro externo, tal vez no siempre se den las condiciones ideales. Los países pueden experimentar una sustitución de ahorro interno por ahorro externo, y las inversiones pueden no ser siempre eficientes, o no estar suficientemente concentradas en bienes transables para generar los flujos de divisas necesarios (Devlin, Ffrench-Davis y Griffith-Jones, 1994). Como se sabe, las entradas de capitales tienden a reducir las tasas de interés y a estimular el gasto interno. La parte que va a bienes transables tiende a acomodarse a través de un mayor déficit corriente. Sin embargo, también se produce un exceso de demanda de bienes no transables con tendencia a una apreciación real, un mayor sector no transable, un sector transable pequeño y un gran déficit comercial.

Segundo, con respecto a la diversificación asociada a la libre movilidad de activos financieros internacionales como las inversiones de cartera, cabe señalar que éstas se caracterizan por sus bruscas reversiones.

En contraste con otras formas de capital —como la inversión extranjera directa, los préstamos concedidos por instituciones financieras transnacionales o los préstamos bancarios de largo plazo—, las inversiones de cartera tienen incorporado el riesgo de fuertes reversiones en el corto plazo. Esta volatilidad puede provocar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio, en las tasas de interés, o en ambos. Lo imprevisible de sus efectos sobre los precios puede desalentar a los inversionistas internos y externos de ampliar sus inversiones en el país, y si las fluctuaciones en las tasas de interés o tipos de cambio son muy acentuadas, pueden afectar a la economía en su conjunto (Devlin, Ffrench-Davis y Griffith-Jones, 1994).

Asimismo, estos elementos pueden servir para impedir la entrada de capitales compensatorios en cantidades que obliguen a severos ajustes económicos debidos a discrepancias entre el ingreso y el gasto, llevando a las economías en desarrollo a incurrir en considerables costos cuando se enfrentan a condiciones externas adversas. Para tales economías, cuyas reservas internacionales se agotan con facilidad, cualquier conmoción externa negativa que reduzca la afluencia de capitales forzará una inmediata caída del gasto interno, en un esfuerzo por recuperar el equilibrio en la balanza de pagos. La producción casi con seguridad disminuirá, dependiendo de los elementos de irreversibilidad y dadas las naturales rigideces que dificultan la reasignación de recursos, iniciándose así una tendencia al descenso de la inversión.

Los factores descritos se han manifestado en toda su magnitud durante la reciente crisis asociada al “efecto tequila” que ha afectado con singular fuerza a México y Argentina.

2. El papel del sistema financiero en la intermediación de movimientos de capitales

En lo que toca al ámbito microeconómico, la afluencia de capital al país acrecentará el volumen de fondos intermediados a través del sistema financiero y, por ende, el volumen de activos y pasivos internos.

La experiencia muestra que en un sistema financiero que ha sido recientemente liberalizado para operar en condiciones de mercado, en el cual la supervisión se encuentra en vías de adecuarse al nuevo escenario, y que además recibe fuertes entradas de capitales, las intervenciones en el mercado cambiario que no sean plenamente esterilizadas exponen a la banca a un mayor riesgo crediticio como consecuencia de la expansión de sus activos. Se ha observado que el rápido

incremento de las colocaciones de los bancos suele ir unido al relajamiento de los estándares de evaluación del riesgo crediticio. Este aumento suele concentrarse en unos pocos sectores y cualquier reversión del ciclo suele ir acompañada de un deterioro en el riesgo de la cartera de inversiones de las instituciones financieras (Gavin y Hausmann, 1995).

Por otra parte, en las economías que se vieron más afectadas por el contagio de la crisis mexicana, la baja calidad de los activos de los bancos limitó la aplicación de políticas de ajuste basadas en incrementos de las tasas de interés como respuesta a la pérdida de confianza en la moneda local. Así, un efecto indirecto de un alza brusca de las tasas de interés de corto plazo fue el aumento de los activos no rentables de los bancos. Dado que los créditos de los bancos locales son una fuente fundamental de financiamiento en las economías emergentes, cualquier aumento sostenido de las tasas de interés tendrá seguramente un efecto fuertemente contractivo, deteriorará la calidad media de los deudores y alentará un fenómeno de selección adversa, mermando la solvencia de las instituciones. En estas circunstancias, el Banco Central tendrá un menor espacio de maniobra para recurrir a alzas de esas tasas (FMI, 1995).

3. Movimientos de capitales internacionales en los años noventa

Según antecedentes preliminares elaborados por organismos internacionales, durante 1995 la transferencia neta de recursos financieros hacia América Latina, por primera vez desde 1990, fue negativa: -10 600 millones de dólares (CEPAL, 1995; FMI, 1995). Es interesante anotar, sin embargo, que la tendencia ascendente de la entrada de capitales internacionales comenzó a revertirse en 1994, lo que significa que otros factores se suman a la crisis mexicana para explicar el comportamiento de esas corrientes de recursos. Cabe señalar que la transferencia positiva a la región fue de 11 500 millones de dólares en 1994 y de 34 000 millones en 1993. Estas cifras excluyen el financiamiento excepcional de la balanza de pagos, que en Argentina, México y Nicaragua en conjunto alcanzó a 29 100 millones.

Algunos de los factores que contribuyeron a explicar el fuerte aumento de la afluencia de capitales hacia países emergentes entre 1991 y 1993 permiten entender el cambio en el comportamiento de los movimientos de capital en 1994 y 1995 (Corbo y Hernández, 1996). En 1994 la aceleración del crecimiento y el alza de las tasas de interés en Estados

Unidos, junto con un ajuste en las condiciones financieras de varias importantes economías industrializadas, llevaron a los inversionistas a readecuar su cartera global en desmedro de las economías emergentes (Griffith-Jones, 1994). Si a los factores anteriores se agrega que los efectos de la crisis mexicana minaron la confianza de los inversionistas en la fortaleza de las economías regionales y en la solidez de sus equilibrios macroeconómicos fundamentales, es fácil comprender la transferencia negativa de fondos hacia América Latina en 1995.

Sin perjuicio de lo anterior, una serie de transformaciones ha configurado un nuevo escenario institucional, influyendo decisivamente en la forma en que los capitales han respondido en los años noventa a las condiciones financieras de los países desarrollados o a desequilibrios macroeconómicos básicos de las economías emergentes. En primer lugar, la liberalización de los movimientos de capitales en las mayores de estas economías ha significado una creciente integración de sus mercados en los mercados financieros globales. Segundo, el peso adquirido por los títulos financieros en las finanzas internacionales ha hecho que los créditos bancarios sindicados estén dando paso a los bonos y acciones como instrumentos preferidos para la transferencia de capital hacia los mercados emergentes (Hale, 1995). Y tercero, el crecimiento de los inversionistas institucionales ha significado que las corrientes de capital hacia economías emergentes están ahora determinadas por consideraciones de liquidez y rentabilidad, más que por relaciones bancarias estructuradas a largo plazo (FMI, 1995).

Estos cambios en el entorno han tenido al menos dos consecuencias importantes. Por un lado, la liberalización de las transacciones transfronterizas y la progresiva integración a los mercados de capitales

globales, han permitido que las empresas e individuos de las mayores economías emergentes accedan a transacciones de bajo costo en los mercados bancarios y de capitales del ámbito internacional, no sólo a nivel mayorista sino también al detalle. Si los residentes dudan de la sustentabilidad del régimen de política cambiaria vigente en el país, pueden ajustar la denominación de monedas de sus activos financieros de manera rápida y a bajo costo (FMI, 1995).

Por otro lado, la presente incorporación de las economías emergentes en los mercados de capitales globales los ha hecho más vulnerables a acontecimientos externos, como los cambios en el ciclo de las economías industrializadas y los problemas en cualquiera de los mayores mercados financieros. Aunque experiencias recientes demuestran que los problemas de cualquier economía importante se extienden a nivel regional y global, cabe destacar que una vez controlado el pánico inicial, los mercados discriminan, aunque imperfectamente, según la solidez y estabilidad de las variables fundamentales de las economías.

En términos generales, países con bajas tasas de ahorro, grandes déficit en cuenta corriente, sistemas bancarios débiles y cuantiosa deuda de corto plazo experimentaron mayores presiones externas que los países con variables fundamentales sólidas y estables. En definitiva, el espacio para aplicar políticas económicas desalineadas de esas variables se ha estrechado notoriamente, por lo que el desafío actual es el de mantener equilibradas las economías antes que los inversionistas obliguen a soluciones más costosas. Esto apunta a la necesidad de contar con políticas que regulen los movimientos de capitales y así permitan manejar con eficiencia los riesgos macroeconómicos y financieros asociados a ellos, sin privarse de sus beneficios.

III

La política de regulación de los movimientos de capitales internacionales en la economía chilena

La renovada afluencia de capitales hacia las economías emergentes ha tenido favorables repercusiones en los niveles de actividad e inversión de éstas y, en contra-

partida, ha causado presiones que han afectado la oferta monetaria y la tendencia hacia la apreciación cambiaria.

CUADRO 2

Chile: Movimientos netos de capitales
(Como porcentaje del PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1990-1995
Movimiento neto de capitales	2.3	6.7	6.0	8.9	1.7	6.0
Inversión extranjera directa	1.2	1.5	2.5	3.4	1.5	2.3
Mediano y largo plazo	-0.2	0.7	1.1	2.6	-0.3	0.9
Corto plazo	1.3	4.5	2.4	2.9	0.5	2.8

Fuente: Banco Central de Chile.

El sistema bancario, por su parte, ha estado en el centro de la crisis asociada al "efecto tequila", en la medida en que ha tenido que absorber los efectos de las alzas de tasas de interés requeridas para defender el valor de la moneda del país. La liberalización financiera combinada con entradas de capital carentes de adecuada supervisión ha mostrado ser terreno fértil para futuras crisis bancarias (Rojas-Suárez y Weisbrod, 1995).

En el caso chileno, las medidas para promover y diversificar las exportaciones están en el centro de la estrategia de desarrollo. Una variable clave al respecto ha sido un tipo de cambio estable y compatible con el equilibrio externo de mediano plazo. Asimismo, las continuas reducciones de la inflación han desempeñado un papel esencial en el proceso de desarrollo chileno, ya que es reconocido que las menores tasas de inflación favorecen la eficiencia en la asignación de recursos y estimulan la competitividad de la economía.

En 1990-1995 la afluencia neta de capitales a Chile fue de 6% de su PIB, como promedio anual (cuadro 2). Las corrientes de inversión extranjera directa y de mediano y largo plazo no sólo representaron más del 50% de las entradas netas de capitales en el período, sino que también marcaron una tendencia ascendente en el tiempo. Es importante señalar que la inversión extranjera directa se incrementó gradualmente cada año, alcanzando a un 3.4% del PIB en 1994.

En Chile esto condujo a un dilema de política: ¿cómo conciliar las reducciones de la inflación con la mantención de un tipo de cambio real compatible con un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos sustentable en el mediano plazo?

En 1995, la economía chilena también vio disminuir la entrada neta de capitales, la que alcanzó al 1.7% del PIB. De esto, la inversión extranjera directa alcanzó al 1.5% del PIB. Aunque esta inversión mostró un aumento del 19% sobre el año anterior, se vio contrarrestada por la caída de los capitales de cartera en los

tres primeros trimestres del año. Por su parte, los préstamos de mediano y largo plazo llegaron a un -0.3%, fundamentalmente debido a prepagos de la deuda externa a organismos multilaterales por un total de 1 391 millones de dólares, efectuados por el fisco y el Banco Central.

Lo interesante del caso de Chile es que, no obstante lo anterior, su economía no se vio mayormente afectada en sus resultados macroeconómicos. Asimismo, las perspectivas para 1996 apuntan a una recuperación neta de la entrada de capitales, tanto en lo que se refiere a inversión extranjera directa como a capitales de cartera.

Los objetivos estratégicos de la política de regulación de los movimientos de capitales aplicada en la economía chilena son, por un lado, evitar los trastornos que pueden causar las entradas de capitales en el gasto, la inflación y el tipo de cambio, y, por ende, que estas variables se vean desequilibradas o desviadas de su tendencia de mediano plazo; y por otro —lo que ha sido un objetivo central del manejo económico—, evitar a través de adecuadas normativas prudenciales y de un activo seguimiento, que la creciente intermediación de capitales por parte de la banca pueda afectar la solvencia y estabilidad del sistema financiero. Todo esto apunta a garantizar una eficiente cobertura del riesgo crediticio y financiero de las operaciones bancarias.

1. Aspectos macroeconómicos

Como se señaló, el objetivo central de la política macroeconómica chilena ha sido evitar las distorsiones que pueden ocasionar las entradas de capitales en la inflación y el tipo de cambio.

El instrumento esencial de la política antiinflacionaria chilena es el manejo de la tasa de interés de corto plazo ofrecida por los títulos del Banco Central. Este instrumento, unido a la política fiscal, contribuye a

CUADRO 3

Chile: Cuentas externas y flujos de capitales

	Déficit en cuenta corriente ^a	Reservas internacionales netas ^b	Exportaciones de bienes (en miles de millones de dólares)	
			Totales	Excluidas las de cobre
1987	3.9	8.0	5.2	3.0
1988	0.7	10.6	7.0	3.6
1989	2.7	10.4	8.1	4.1
1990	2.0	17.6	8.3	4.5
1991	-	19.3	8.9	5.3
1992	1.7	21.1	10.0	6.1
1993	4.8	21.4	9.2	6.0
1994	1.4	25.9	11.6	7.4
1995 ^c	-0.2	22.0	16.0	9.6

Fuente: Banco Central de Chile.

^a Como porcentaje del PIB.

^b Como porcentaje de exportaciones y servicios distintos de los de factores.

^c Cifras preliminares.

mantener el gasto agregado y la producción alineados con un crecimiento real del producto que sea sostenible en el largo plazo (dadas las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo, la inversión y la productividad).

Este enfoque ha permitido a la economía chilena bajar su tasa de inflación en forma gradual pero sostenida y alcanzar en 1995, por segundo año consecutivo, tasas de un solo dígito.

La creciente apertura de la cuenta de capitales y la consecuente integración del mercado financiero del país en los mercados globales, han disminuido el margen de autonomía de la política sobre tasas de interés, reduciendo la diferencia que puede existir entre la tasa de interés interna y la externa.²

En este contexto, la opción de mantener una política de reducción sistemática de la inflación a través de la tasa de interés obliga a utilizar un conjunto de herramientas para lograr una baja progresiva de la inflación sin afectar el tipo de cambio de equilibrio de mediano plazo. Con este propósito en Chile se ha aplicado una combinación de políticas que abarca cuatro elementos centrales: intervención con esterilización, revaluaciones reales graduales, desincentivos a la entrada de capitales de corto plazo y flexibilización de las salidas de capitales (Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff, 1995).

La *intervención* del Banco Central se ha reflejado en un fuerte incremento de las reservas internacionales (de 3 000 millones de dólares en diciembre de 1989 a 14 800 millones a fines de 1995). Los aumentos en la oferta monetaria asociados a la compra de divisas en el mercado pueden conducir a niveles de liquidez superiores a los requeridos para cumplir con las metas oficiales de actividad e inflación (cuadro 3).

Para *contrarrestar* los efectos monetarios de la acumulación de reservas el Banco Central de Chile ha recurrido a la esterilización, a través de las operaciones de mercado abierto. Sin embargo, son conocidos los límites que ésta puede tener para eliminar los efectos de la intervención. En la medida en que la colocación de instrumentos de deuda del Banco Central conduce a fortalecer la diferencia entre las tasas de interés internas y las externas, una esterilización plena y prolongada puede distorsionar las primeras lo suficiente como para atraer más capitales y, peor aún, elevar la participación de los recursos de corto plazo. La esterilización tiene también costos cuasi fiscales que resultan de la diferencia entre las tasas de interés obtenidas por las reservas internacionales y la tasa pagada por el Banco Central para la colocación interna de sus instrumentos financieros.

El proceso ha ido acompañado por graduales *revaluaciones reales* del peso, las que han permitido aliviar las presiones cuasi fiscales derivadas de la entrada de capitales. En enero de 1992, el llamado "dólar acuerdo" fue revaluado en 5%, y la banda de flotación del dólar en el mercado cambiario formal fue ampliada hasta $\pm 10\%$. Abruptamente, el tipo de cambio observado cayó un 9%, al filo del 10%, derivado de la revaluación y de la flexibilización de la banda.

² En países con tipo de cambio flexible, la apreciación del tipo de cambio nominal en períodos de fuerte entrada de capitales puede aislar los efectos monetarios y crediticios de tales corrientes. Sin embargo, los movimientos abruptos en el tipo de cambio real pueden imponer fuertes ajustes a la economía, particularmente si la apreciación se revierte cuando el capital se retira.

Más tarde, a fines de 1994, el dólar acuerdo fue revaluado en un 10% adicional.

Desde mediados de 1991 Chile ha aplicado asimismo *controles no cuantitativos de capital* (a la Tobin, 1978), lo que desincentiva la afluencia de capitales de corto plazo. El principal mecanismo utilizado ha sido un encaje del 30% sobre el endeudamiento externo de bancos y empresas, que tiene vigencia únicamente por un año (cuadro 4). Este encaje permite ampliar el margen de maniobra de la política monetaria para el control del gasto mediante las tasas de interés, y reducir el impacto negativo de la esterilización sobre la entrada de capitales. Es interesante señalar que la composición de las entradas netas de recursos en la economía chilena ha cambiado en los años noventa: la participación de los capitales de largo plazo ha aumentado, lo que en parte se explica por dichos controles a la entrada de capitales.

Por otra parte, un rasgo distintivo de la política chilena de regulación de los movimientos de capitales desde 1991 ha sido el de flexibilizar las *salidas de capitales* y facilitar la repatriación temprana de ellos a fin de aliviar las presiones monetarias y cambiarias asociadas a la entrada de divisas. Con este propósito, se ha autorizado a los fondos de pensiones a invertir en el exterior, con un límite que se ha ido ampliando progresivamente hasta llegar al 9% de cada fondo en 1996, junto con flexibilizarse los tipos de instrumentos permitidos para dichas inversiones.

También se han flexibilizado las regulaciones sobre las inversiones directas de agentes del país en el exterior. Anteriormente, el capítulo XII de la normativa del Banco Central estipulaba que la compra de divisas destinadas a inversiones en el exterior debía efectuarse a través del mercado cambiario formal —donde los principales agentes participantes son los bancos—, con la autorización del Banco Central. En abril

CUADRO 4

Chile: Costo del crédito externo sujeto a encaje^a
(Promedios anuales)

	LIBOR	Hasta 1 año	Hasta 3 años
1991	6.1	7.9	6.8
1992	3.9	5.8	4.7
1993	3.4	5.1	4.1
1994	5.1	7.5	6.0
1995	6.1	9.1	7.3

Fuente: Banco Central de Chile.

^a También incluye el impuesto sobre los intereses.

CUADRO 5

Chile: Ahorro interno y superávit fiscal
(Como porcentaje del PIB)

	Ahorro interno	Ahorro público	Superávit fiscal
1990	24.2	2.5	0.8
1991	24.1	3.7	1.5
1992	24.8	4.9	2.2
1993	23.9	4.8	1.9
1994	25.4	4.8	1.7
1995 ^a	27.6	5.5	2.6

Fuente: Banco Central de Chile.

^a Cifras preliminares.

de 1991, esta cláusula fue modificada para permitir la compra de divisas en el mercado informal, sin más exigencia que la de informar al Banco Central.

En cuanto al sistema financiero, existe un proyecto de modificación de la ley de bancos que permitirá una amplia internacionalización de la banca chilena, tanto a través de colocaciones transfronterizas como de inversiones directas de los bancos en el exterior, vía sucursales o subsidiarias (Larraín, 1995). Asimismo, recientemente fueron promulgadas las leyes que permitirán la existencia de fondos mutuos especializados en fondos de inversión en el exterior. Dichas regulaciones apuntan a estimular la salida de capitales y a diversificar más el riesgo de la economía chilena.

Este proceso se ha basado en una alta tasa de ahorro interno, apoyada en una política de austeridad fiscal, y en los recursos derivados del sistema privado de pensiones (Uthoff y Titelman, 1996). Se ha contribuido así a disminuir las presiones al alza de tasas de interés derivadas de la esterilización, al desincentivarse la entrada de capitales de corto plazo y disminuir la vulnerabilidad de la economía ante las reversiones de movimientos de capitales externos. Según estimaciones preliminares, hacia 1995 la tasa de ahorro como porcentaje del PIB sería de 27.4%, del cual un 27.6% correspondería a ahorro interno (cuadro 5). En 1990-1995 el ahorro externo fue, en promedio, del orden del 2% del PIB. Por su parte, la política fiscal ha conducido sistemáticamente a cuentas superavitarias. En los años indicados hubo en promedio un ahorro fiscal anual de 4.4% del PIB, y un superávit global del 1.8% del PIB.

2. Aspectos financieros

A diferencia de lo sucedido en otros países de la región, el sistema bancario chileno no se vio afectado por la reversión de los flujos de capitales. Si bien es cier-

to que esto se debió en gran medida a que no sufrieron ni la estabilidad macroeconómica ni el crecimiento, también lo es que la "profundidad" y solvencia del sistema financiero han contribuido a un proceso sano de intermediación de los flujos de capitales y a la mantención de estándares crediticios adecuados para que la expansión de las colocaciones guarde relación con el crecimiento de las variables fundamentales de la economía.

La experiencia en la evaluación de riesgos crediticios y financieros en una economía de mercado, que ha acumulado por largos años el sistema financiero chileno, y la presencia de un organismo de supervisión bancaria fuerte y altamente calificado —una de las lecciones importantes de la crisis de la deuda en 1982—, ha permitido a la banca intermediar la creciente afluencia de recursos asociada a los capitales externos, sin que ello conduzca a un deterioro de la calidad de los activos ni a incrementos insostenibles de las colocaciones.

En los esquemas de supervisión bancaria debe hacerse hincapié en su carácter prudencial, es decir, en su capacidad de prever los problemas y tomar medidas correctoras antes de que ellos se materialicen. La legislación bancaria chilena contiene elementos que contribuyen a esto: la facultad de supervisar los activos y los requerimientos de reservas; los límites y las drásticas sanciones establecidos para operaciones con

partes relacionadas; los mecanismos automáticos de ajuste patrimonial cuando el capital económico cae bajo los mínimos exigidos por el regulador, y las facultades para congelar las operaciones de las instituciones bancarias, impedir transferencias de fondos fuera del banco y restringir el pago de dividendos a las instituciones que no cumplan con los niveles de capitalización adecuados (Larraín, 1994).

Para que el mercado pueda colaborar en la fiscalización de las instituciones financieras, es fundamental contar con un esquema de seguros que proteja la estabilidad del sistema de pagos y reduzca la exposición de las instituciones a las corridas, pero que a la vez tenga un carácter acotado, a fin de estimular a los depositantes a evaluar por sí mismos la condición de los bancos. En Chile existe una garantía total para los depósitos a la vista, avalada por el Banco Central, el que como contrapartida exige que en el activo se mantengan instrumentos libres de riesgo (reserva técnica); además, existe una garantía estatal acotada hasta el 90% del resto de los depósitos por un monto de hasta 3 000 dólares aproximadamente.

La transparencia de la información también es fundamental para evitar cualquier tipo de "maquillaje contable" y para que el propio mercado pueda vigilar la situación de los bancos. En el caso chileno, la transparencia es un bien jurídico y existe pleno acceso del regulador a toda la información de las instituciones.

IV

Conclusiones

Las imperfecciones que caracterizan la operación de los mercados financieros internacionales, las transformaciones en la naturaleza de los movimientos de capitales y la creciente integración de las economías emergentes en los mercados mundiales, ponen de relieve la importancia de una política de regulación de flujos de capitales que pueda cubrir los riesgos macroeconómicos y financieros vinculados a las entradas de recursos externos, sin que se pierdan los beneficios asociados a ellos.

En el nuevo marco institucional que está condicionando los movimientos de capitales internacionales, la vulnerabilidad de las economías emergentes frente a reversiones en las entradas de capitales se ha acentuado considerablemente, reduciendo el margen para

errores en el manejo de las políticas económicas y para desequilibrios en los fundamentos macroeconómicos y microeconómicos de las economías emergentes.

Los objetivos estratégicos de la política de regulación de los movimientos de capitales aplicada en Chile son, por un lado, minimizar las distorsiones que pueden generar esos movimientos en la tasa de interés, la inflación y el tipo de cambio y, por otro, impedir que la intermediación de capitales a través de la banca conduzca a una expansión desenfrenada del crédito que pueda afectar la estabilidad y la solvencia del sistema financiero.

Entre los instrumentos de esta política están la intervención en el mercado de divisas, unida a la esterilización parcial de los efectos monetarios de dicha

intervención, y moderadas revaluaciones reales del peso que permiten aliviar los costos asumidos por el Banco Central en su proceso de esterilización.

Otro componente de la regulación de los movimientos de capitales ha sido la aplicación de controles no cuantitativos destinados a desalentar la entrada de capitales de corto plazo. El objetivo de esta medida no es distorsionar los valores tendenciales de la economía, sino más bien ampliar el margen de maniobra de la política monetaria para mantener el gasto alineado con el producto potencial.

La misma importancia que los componentes anteriores tiene la política de flexibilización de las salidas de capital, fundamentalmente a través de las inversiones directas de agentes internos en el exterior y de la regulación de las operaciones de los inversionistas institucionales. Destacan en esta política el actual proyecto de ley de bancos, que permitirá ampliar considerablemente las operaciones externas del sistema financiero, y la creación de fondos mutuos especializados en invertir en el exterior.

El trasfondo de esta regulación de los movimientos de capitales ha sido la consecución de altas tasas de ahorro interno, que ha contribuido a disminuir la vulnerabilidad de la economía chilena a los movimientos de capitales externos. En esta línea, la aplicación de una política fiscal austera también ha sido crucial para acomodar los efectos monetarios de las entradas de capitales y ha contribuido a que la tasa de ahorro interno sea alta.

Por último, un aspecto central de política ha sido el de mantener adecuadas exigencias de carácter prudencial que garanticen la capacidad de los bancos de administrar los distintos tipos de riesgos. Si el sistema bancario tiene una adecuada capacidad de gestión de riesgos, junto con la debida "profundidad" y flexibilidad, y si las autoridades de supervisión están bien equipadas y calificadas, un sistema financiero internacionalmente activo no se verá adversamente afectado por el fortalecimiento de su rol de intermediación.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995*. LC/G.1892-P, Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas N° de venta S.95.II.G.18.
- Corbo, V. y L. Hernández (1996): Macroeconomic adjustment to capital inflows: Lessons from recent Latin American and East Asian experience. *The World Bank Research Observer*. vol.11, N° 1. Washington, D.C., Banco Mundial, febrero.
- Devlin, R., R. French-Davis y S. Griffith-Jones, (1994): *Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicancias para las políticas económicas*. Serie Financiamiento del desarrollo, N° 26, LC/L.859, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- French-Davis, R., M. Agosin y A. Uthoff, (1995): Movimiento de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile. R. French-Davis y S. Griffith-Jones (comps.): *Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: fuentes, efectos y políticas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1995): *International Capital Markets: Developments, Prospects and Policy issues*. Washington, D.C., agosto.
- Gavin, M. y R. Hausmann (1995): The roots of banking crises: The macroeconomic context, preparado para la Conferencia del Grupo de los Treinta sobre las crisis bancarias en América Latina, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), septiembre, mimeo.
- Griffith-Jones, S. (1994): *Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: Hechos y planteamientos*. Serie Financiamiento del desarrollo, N° 24, LC/L.855, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hale, D. (1995): Lessons from the Mexican peso crisis of 1995 for international economic policy, Viena, Institute for International Economics (IIE)/Oesterreichische Nationalbank, septiembre, mimeo.
- Larraín, C. (1994): Modernización de la supervisión bancaria, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1995): Internacionalización y supervisión de la banca en Chile, *Estudios Públicos*, N° 60, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Rojas-Suárez, L. y S. R. Weisbrod (1995): *Financial Fragilities in Latin America. The 1980s and 1990s*. Occasional Paper, N° 132, Washington D.C., FMI.
- Stiglitz, J. E (1993): The role of the State in financial markets. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. vol. 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tobin, J. (1978): A proposal for international monetary reform, *Eastern Economic Journal*, N° 4.
- Uthoff, A. y D. Titelman (1996): The relation between foreign and national savings under financial liberalization, documento preparado para el taller OCDE/CEPAL Capital Flows and Investment Performance in Latin America, Santiago de Chile, CEPAL, marzo, mimeo.

La transformación *del desarrollo industrial* de América Latina

José Miguel Benavente*
Gustavo Crespi*
Jorge Katz**
Giovanni Stumpo***

*Universidad de Chile

** División de Desarrollo

Productivo y Empresarial, CEPAL

*** Oficial de Asuntos

Económicos, División de

Desarrollo Empresarial, CEPAL

La liberalización comercial, la desregulación de la actividad económica, la privatización de activos productivos del sector público, así como un manejo mucho más cuidadoso de los grandes agregados macroeconómicos, están causando cambios profundos en el comportamiento de las economías de América Latina. Un mayor "clima" competitivo se está difundiendo gradualmente en los diversos países de la región, a medida que las empresas, los mercados y las instituciones se van adaptando a un nuevo escenario micro y macroeconómico. Este artículo analiza las modificaciones de diverso tipo en la estructura productiva de las firmas industriales en América Latina, las variaciones de la productividad, el régimen de incentivos y la organización industrial, así como la organización del trabajo y los sesgos de los cambios vinculados a los factores productivos. Entre otras conclusiones, se verifica que la industria disminuye constantemente su peso en el PIB, caída que se acelera desde los años ochenta, en el marco de una reorientación de la estructura productiva regional hacia los recursos naturales y los servicios. Por otra parte, también se comprueba que durante el último cuarto de siglo se ha dado un proceso de convergencia de la productividad regional y la de Estados Unidos en los sectores de *commodities* industriales, en particular en el sector de transportes, y también, aunque en menor medida, en el sector metalmecánico; la brecha de productividad se ha ensanchado, en cambio, en el sector más tradicional (productos textiles, vestuario, calzado y otros), mientras que el sector de alimentos, bebidas y tabaco no ha presentado variación.

I

Introducción

La liberalización comercial, la desregulación de la actividad económica, la privatización de activos productivos del sector público, así como también un mucho más cuidadoso manejo de los grandes agregados macroeconómicos, están induciendo cambios profundos en el comportamiento de las economías de América Latina. En los diversos países de la región se está difundiendo gradualmente un mayor "clima" competitivo, a medida que las empresas, los mercados y las instituciones se van adaptando a un nuevo escenario micro y macroeconómico.

Un período relativamente largo de esfuerzos encaminados a la sustitución de importaciones, en el que las firmas básicamente respondían a señales provenientes del mercado interno, parece estar llegando a su fin.

Los economistas neoclásicos han descrito de manera bastante peyorativa lo alcanzado por los países latinoamericanos durante el proceso sustitutivo, así como también el papel que desempeñaron las políticas industriales en las décadas de posguerra. Para ellos, la intervención activa de los gobiernos en el campo de la producción manufacturera sólo fue capaz de lograr el montaje de plantas industriales ineficientes y de subsidiar a empresarios rentistas, incapaces de competir en mercados internacionales crecientemente competitivos.

Nosotros pensamos, por el contrario, que los resultados obtenidos durante los años de industrialización sustitativa no fueron todo lo negativos que la literatura ortodoxa sugiere. En nuestra opinión, el proceso sustitutivo desencadenó la creación y difusión de un gran número de instituciones de crucial importancia para el desarrollo del capitalismo. La expansión industrial indujo la gradual aparición y consolidación de una sofisticada cultura industrial (química, eléctrica, mecánica, etc.), así como también la acumulación de un vasto arsenal de capacidades tecnológicas internas. Junto con ampliarse la producción manufacturera, muchas firmas industriales y ramas completas de actividad fueron generando un acervo importante de tecnologías y saberes propios, lo que les permitió elevar su productividad laboral y su competitividad internacional, acortando la distancia que las separaba de la frontera tecnológica internacional y ganando participación en distintos mercados mundiales.

Debemos admitir, sin embargo, que el proceso de maduración descrito no tuvo la magnitud y profundidad del que es dable observar en algunos de los países del Sudeste asiático, pese a que sin duda tiene muchos más rasgos positivos que lo que los autores más ortodoxos de la profesión han logrado admitir hasta ahora.

Cualquiera sea el juicio que nos merezca la etapa sustitutiva, debemos reconocer que muchas de sus instituciones y gran parte de la agenda de políticas públicas asociadas a ellas —como, por ejemplo, el uso de aranceles aduaneros para estimular la construcción de plantas fabriles o aun el desarrollo de ramas enteras de la industria— han sido en la actualidad abandonadas por los gobiernos de América Latina; éstos se han ido volcando hacia los nuevos principios doctrinarios de la liberalización económica y la desregulación y privatización de la actividad productiva, en la expectativa de que la 'mano invisible' del mercado estará en condiciones de lograr un más rápido ritmo de modernización y cambio tecnológico que el alcanzado durante la sustitución de importaciones bajo la dirección del Estado.

Las firmas industriales han comenzado gradualmente a reaccionar a estos cambios en su escenario operacional. 'Viejas' formas de organización de la producción —que involucraban, por ejemplo, extensos inventarios de partes y piezas o un alto grado de integración vertical— han comenzado a ser dejadas de lado por los empresarios a medida que aprenden a utilizar —y adaptan a sus propias necesidades y circunstancias— los principios organizacionales de la manufactura 'flexible' y los métodos de 'justo a tiempo' y 'cero defecto'. Una mayor subcontratación de insumos intermedios y de servicios a la producción, así como también un más alto contenido unitario de importaciones en sus respectivos programas de trabajo, aparecen hoy como estrategias corrientes dentro de la vida empresarial.

La turbulencia de los años ochenta es ahora un hecho del pasado y la región está gradualmente aprendiendo a vivir con la liberalización comercial y la desregulación de la actividad productiva. Esta transición abre sin duda muchos nuevos interrogantes, como los siguientes: ¿Es hoy la estructura productiva de la región en algún sentido diferente de la que observába-

mos, digamos, diez o quince años atrás, y si lo es, en qué sentido? ¿Podemos esperar que el nuevo modelo de organización social de la producción se comporte mejor, o peor, en términos de productividad de factores, que el modelo sustitutivo? ¿Qué impacto probable tendrá el cambio en el régimen global de incentivos sobre los distintos países de América Latina? ¿Cuáles son los nuevos escenarios de organización industrial que están tomando forma en los diversos países, y cómo están adaptándose a las nuevas reglas del juego los distintos agentes de la producción (empresas transnacionales, empresas pequeñas y medianas, de origen familiar, grandes conglomerados de capital nacional)? ¿Qué cambios podemos observar en la organización del trabajo y en el planeamiento de la producción a nivel de empresas individuales? ¿Son estos cambios neutrales respecto de los distintos factores o tenemos razones para sospechar que los mismos tienen sesgos hacia el ahorro relativo de capital o de trabajo? ¿Qué lecciones podemos sacar de lo que está ocurriendo en la región que sea de utilidad para otros países del mundo que están viviendo un proceso desregulatorio y tecnológico parecido, como los ex países socialistas?

Algunos de estos temas y otros afines se examinarán a lo largo de este artículo. Debemos comenzar, sin embargo, por reconocer que la profesión aún carece de una teoría del crecimiento económico que nos brinde las bases conceptuales para embarcarnos en una exploración de esta índole. El modelo neoclásico convencional está basado en una serie de supuestos simplificadores relacionados con el comportamiento del 'agente representativo' y con las conductas de crecimiento en equilibrio que le impiden integrar de manera realmente útil lo micro con lo macro de una determinada 'historia evolutiva' nacional.

Cuando la estructura productiva, los mercados y la trama institucional de una determinada sociedad atraviesan por un extenso período de turbulencia y miles de empresas cierran sus puertas (7 000 en Chile en los años ochenta, más de 20 000 en Argentina), a la vez que muchos mercados desaparecen o se tornan menos 'profundos' y las instituciones sufren una metamorfosis dramática en sus fines y medios, no podemos simplemente suponer que una vez que la turbulencia acaba la misma estructura productiva seguirá en pie y se volverá a un sendero de crecimiento con equilibrio de largo plazo en el cual los 'rasgos estilizados' centrales del modelo serán sólo marginalmente distintos de los vigentes antes del episodio descrito.

En una situación de este tipo emergen muchas

nuevas firmas, industrias e instituciones, en tanto que otras declinan o lisa y llanamente desaparecen. Los mercados de capital y trabajo cambian en su estructura, comportamiento e instituciones prototípicas. Diferentes formas de organización de la producción comienzan a ser utilizadas por las empresas, y una nueva combinación de lo público y lo privado emerge en cuanto a ahorro e inversión y a financiamiento y provisión de 'bienes públicos' (como salud, educación y otros). Este proceso involucra una modificación de lo que los economistas franceses han dado en denominar el 'modo de regulación' de sociedad. Nos parece evidente que en una transición de este tipo entre 'régimenes regulatorios' simplemente carecemos de información sobre lo que está pasando y nos falta comprensión sobre la naturaleza última del proceso y los nuevos comportamientos microeconómicos emergentes, lo que hace necesario —y hasta urgente— encarar nueva investigación micro y mesoeconómica que nos permita iluminar los problemas y oportunidades que la nueva situación pone al descubierto. El propósito de este trabajo es justamente el de iniciar una exploración de este tipo, entendiendo que en el futuro será necesaria mucha más investigación básica si hemos de describir adecuadamente el nuevo escenario de organización social de la producción que se gesta actualmente en América Latina.

En lo que a la región concierne, un primer hecho parece claro. A pesar de que los esfuerzos de apertura, desregulación y privatización de la actividad productiva son en algún sentido parecidos entre países, los cambios han ido ocurriendo en ellos de maneras y a ritmos muy diferentes. También observamos una gran variedad en sus resultados, porque los tiempos, secuencias y profundidad de las medidas de liberalización comercial y de desregulación económica han sido muy diversos, como también lo han sido el apoyo político interno y el respaldo financiero externo que cada país ha conseguido para su programa de reforma estructural. Por otro lado, las medidas de estabilización macroeconómica y reforma estructural están siendo aplicadas por sociedades que difieren profundamente en su grado de madurez económica, en sus instituciones y en el cuadro de organización social de la producción. Poco puede sorprender en este contexto la diversidad de resultados.

La profesión todavía no tiene un modelo o conjunto de modelos capaces de ilustrar adecuadamente algunos de los vínculos micro/macro involucrados en cuestiones de este tipo y mucho menos aún las complejas interdependencias que existen entre la conducta

de los agentes económicos individuales y los grandes cambios del régimen de políticas públicas, en distintos niveles de maduración socioeconómica. La cosa se complica aun más cuando admitimos la existencia de información imperfecta por parte de dichos agentes, o de mercados incompletos. Simplemente no sabemos cómo deberían comportarse las diferentes ramas industriales ante cambios en la tasa de interés o el tipo de cambio. Ni cómo los diferentes tipos de empresas —con distinto acceso a los mercados de factores y con diferente percepción de lo que implica el cambio en el régimen regulatorio— habrán de posicionarse ante las nuevas reglas del juego. Y, a la inversa, tampoco sabemos mucho acerca de cómo inciden los distintos grados de maduración económica en la sustentabilidad

a largo plazo de las medidas de apertura económica y desregulación de la actividad productiva.

En todos estos sentidos verdaderamente carecemos de una teoría sólida que nos dé apoyo en nuestras afirmaciones. Por lo tanto, intentaremos avanzar aquí desde una perspectiva inductiva en lugar de teorizar *a priori* acerca de lo que está ocurriendo. Presentaremos al lector una 'historia apreciativa', como denomina Nelson (1995) a este tipo de aproximación a la teorización económica desde lo empírico; nos parece útil para encaminar futuros esfuerzos más formales de modelización, sabiendo un poco mejor qué es que lo que necesitamos plantear en un plano formal. Comenzaremos describiendo algunos de los hechos estilizados centrales de la nueva situación que se está consolidando.

II

Principales rasgos estilizados de la estructura productiva emergente

En mayor o menor medida, los diversos rasgos estilizados de la estructura productiva que examinaremos en esta sección pueden hallarse en todos y cada uno de los países latinoamericanos. Sin embargo la naturaleza altamente idiosincrática de cada escenario nacional no puede ser olvidada a la hora de discutir el comportamiento de largo plazo de cada economía. Entre los rasgos más sobresalientes de la nueva estructura productiva cabe mencionar los siguientes:

i) La industria manufacturera ha dejado de ser el motor del crecimiento económico, como lo fue durante la etapa sustitutiva. Tampoco es hoy, ni volverá a ser en el futuro, una fuente importante de generación de nuevos empleos. Los recursos naturales, las industrias procesadoras de materias primas y las actividades no transables con el exterior se han transformado hoy en campos muy importantes de expansión económica y de absorción ocupacional.

ii) Los países están hoy mucho más expuestos que antes a la competencia internacional, tanto por el lado de las importaciones como de las exportaciones, y el sector externo de cada economía desempeña un papel más importante que años atrás. Las exportaciones de las industrias procesadoras de recursos naturales y de alimentos, así como de productos primarios, están creciendo aceleradamente, pero las importaciones de bie-

nes de capital y de productos con alto contenido de mano de obra lo hacen a un ritmo aún mayor, tornando crecientemente negativo el balance comercial en materia de manufacturas.

iii) El grado de concentración económica ha aumentado de manera considerable en los años noventa, a medida que un reducido número de grandes conglomerados nacionales y de subsidiarias locales de firmas transnacionales fueron aprovechando mejor las condiciones operativas abiertas por las nuevas políticas públicas y por el nuevo marco regulatorio imperante hoy en los países de la región. Las empresas pequeñas y medianas (PYME) y las empresas públicas han ido perdiendo participación en la producción manufacturera y en el comercio, como resultado de los programas de privatización, las imperfecciones del mercado y la escasa comprensión de los cambios que el modelo de organización productiva necesita para poder sobrevivir en las presentes circunstancias. Estos hechos han afectado particularmente a las PYME.

iv) Sólo un pequeño número de países de la región parece haber retornado a un sendero de crecimiento con equilibrio tras las turbulencias macroeconómicas de los años ochenta. El aumento de las tasas de ahorro e inversión y la creación de nueva capacidad instalada parecen haber determinado el crecimiento eco-

nómico en tales casos. Chile es el ejemplo más claro de este tipo de situación. Otro grupo de países que han dejado atrás esas turbulencias macroeconómicas todavía enfrenta diversos signos de incertidumbre. Su rápida tasa de expansión en el decenio de 1990 se debió más a una mayor utilización de la capacidad instalada y a cambios tecnológicos ahorradores de mano de obra que a nuevas inversiones, como sucedió en Chile. Argentina y Brasil son los dos ejemplos más significativos de esta situación.

v) La productividad laboral media de la región está todavía considerablemente por debajo de los estándares internacionales y los datos disponibles sugieren que la distancia entre una y otros —es decir, la brecha relativa— no se está reduciendo significativamente a través del tiempo.

Si en lugar de mirar a la economía en su conjunto prestamos más atención al sector manufacturero, observamos lo siguiente:

i) Las industrias procesadoras de materias primas —esto es, aquellas que producen celulosa y papel, productos petroquímicos, hierro y acero, aceites vegetales, aluminio, harina de pescado, minerales, etc.— exhiben un crecimiento significativamente superior al de las ramas industriales que hacen uso intensivo de conocimientos tecnológicos y servicios de ingeniería (productoras de equipos de capital, instrumentos electrónicos, industria química fina).

ii) En los años ochenta entró en producción una nueva generación de plantas industriales con alta densidad de capital, de proceso continuo y dedicadas al procesamiento de materias primas y recursos naturales, que han ganado significativa participación tanto en la producción manufacturera total como en las exportaciones industriales de los diversos países de la región.

iii) A diferencia de lo anterior, se observan signos de contracción y decaimiento, así como una alta tasa de mortalidad empresarial, en ramas que hacen uso intensivo de mano de obra (entre otras, las que producen textiles, calzado y vestuario) y también en las que hacen uso relativamente intensivo de servicios de ingeniería (como las que fabrican máquinas herramientas, calderería pesada, instrumentos, equipos de uso agrícola, etc.). En estos sectores las empresas están experimentando grandes dificultades para adaptarse a regímenes competitivos más desregulados y abiertos, así como a nuevas tecnologías con base computacional, prototípicas de la manufactura flexible.

iv) Pese a que la afluencia de inversión extranjera directa decayó significativamente en el curso de los años ochenta, factores como la estabilidad macroeco-

nómica y los cambios recientes en el marco de propiedad industrial imperante en los países de la región han desencadenado una nueva ola de inversión manufacturera directa hacia diversos países de América Latina. Las alianzas estratégicas entre grandes conglomerados de capital nacional, las empresas transnacionales, las casas bancarias de escala universal y las firmas consultoras y los contratistas transnacionales han ido aumentando rápidamente en actividades procesadoras de recursos naturales, en la producción de alimentos, la generación y distribución de energía, las telecomunicaciones, el transporte y la explotación de terminales portuarios. La privatización de activos ha ofrecido una amplia gama de oportunidades para dichas alianzas y para el ingreso de nueva inversión extranjera directa.

v) La organización del trabajo a nivel de planta fabril individual y el grado de integración vertical con que las empresas organizan sus programas de producción han ido sufriendo grandes modificaciones como consecuencia de la transición hacia regímenes de producción más abiertos a la competencia externa y de una mayor flexibilidad en los mercados laborales. Es evidente que el alto grado de integración vertical de los años setenta no es rentable hoy, cuando la importación de partes, piezas y subconjuntos se ha abaratado y simplificado. En años recientes, muchas empresas productoras de bienes de capital o de bienes de consumo han aumentado significativamente el contenido unitario de importaciones en sus producciones, sustituyendo partes y piezas producidas localmente, o incluso al interior de la empresa, por equivalentes importados. Esto está afectando de manera dramática a sus anteriores proveedores, muchos de ellos pequeñas y medianas empresas de origen familiar involucradas en la producción metalmeccánica, entre las cuales la tasa de mortalidad empresarial está siendo anormalmente alta. Las grandes empresas han avanzado hacia la 'desverticalización' de sus procesos productivos, recurriendo a proveedores externos para obtener servicios como los de computación, mantenimiento y otros; simultáneamente, han reducido su compromiso con actividades locales de diseño de productos y procesos productivos y con tareas de investigación y desarrollo, incrementando en cambio su uso de licencias internacionales.

vi) Se observa una significativa diferencia de resultados entre aquellas firmas que han adoptado una estrategia proactiva de adaptación a las nuevas circunstancias y en función de ello han invertido en nuevos equipos, han capacitado a su personal y han modificado la composición de los bienes ofrecidos al mercado,

y aquéllas otras que han tenido una actitud defensiva y han introducido cambios organizacionales que ahorran mano de obra, pero sin comprometerse significativamente a través de la expansión de su capacidad instalada.

Hasta aquí una rápida descripción estilizada de varios de los rasgos más salientes de la situación contemporánea. En las próximas dos secciones del trabajo examinaremos la información empírica sobre la cual se apoyan nuestras afirmaciones anteriores.

III

La economía global y la industria manufacturera en su conjunto

1. Rasgos centrales del proceso de reestructuración del aparato productivo tras la crisis de la deuda de los años ochenta

Los primeros años de la posguerra marcaron una etapa de rápida expansión de la economía latinoamericana. Se recuperó tanto el nivel de actividad económica como la inversión bruta luego del extenso período de restricciones en el acceso a bienes de capital y financiamiento externo que implicó el conflicto bélico. Las dos décadas comprendidas entre los inicios de los años cincuenta y principios de los setenta pueden ser consideradas como la edad de oro del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones.

Sin embargo, ya a mediados de los setenta varios países de la región sufrieron una fuerte desaceleración del ritmo de crecimiento del PIB global y del industrial, o de la productividad laboral, planteándoles la necesidad de profundizar o reformular sus estrategias.

Al menor dinamismo que trajo el agotamiento del modelo sustitutivo se agregaron importantes *shocks* externos adversos. En efecto, las dos crisis del petróleo en los años setenta marcaron el comienzo de grandes turbulencias macroeconómicas en la región, que se acentuaron en los ochenta con la crisis de la deuda, la caída de la relación de precios del intercambio y el alza de las tasas de interés internacionales.

La transformación del contexto macroeconómico tuvo efectos dispares en los distintos países, tanto por su diferente capacidad de absorber las conmociones externas como por las políticas aplicadas en cada caso. Sin embargo, en términos generales, una de las características de la década de 1980 fue, para la región en su conjunto, el recrudecimiento de los procesos inflacionarios, acompañado por políticas de estabilización, primero, y de reforma estructural después, que sin duda

afectaron significativamente tanto el ritmo como la naturaleza del proceso de crecimiento. En la segunda mitad del decenio, varios países de la región comenzaron a exhibir signos de una reversión gradual (y aún bastante débil) de las tendencias negativas. Sin embargo, sólo a partir de los años noventa los indicadores agregados —PIB total y per cápita, formación bruta de capital fijo, exportaciones e importaciones— reflejaron un más claro proceso de recuperación (cuadro 1).

En términos generales, y pese a las diferencias entre países, las economías de la región han denotado en los años noventa una reorientación notable hacia el exterior y hacia una más intensiva explotación de sus recursos naturales, los que a su vez se han expandido significativamente tanto en cantidad como en calidad. Las exportaciones, que ya entre 1980 y 1990 habían crecido en un 5.4% anual en términos reales, han tenido en los años noventa tasas de incremento reales muy cercanas al 7%. Un crecimiento más acentuado aún se ha observado en las importaciones de la región, las que pasaron de tasas de crecimiento medio anual negativas a valores cercanos al 15% anual en 1990-1994.

CUADRO 1

América Latina (12 países): Tasas medias de crecimiento, 1950-1994
(Porcentajes)

	1950-1974	1974-1980	1980-1990	1990-1994
PIB per cápita	2.4	2.6	-0.8	1.9
Exportaciones	3.9	3.5	5.4	6.6
Importaciones	6.0	5.7	-0.8	14.4
Formación bruta de capital	6.2	6.3	-2.8	8.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL.

CUADRO 2

**América Latina: Evolución sectorial del PIB,
1950-1994**
(Porcentajes)

	1950-1974	1974-1980	1980-1990	1990-1994
Agricultura	3.5	3.7	2.2	2.4
Minería	4.3	0.9	2.7	3.3
Industria	6.7	4.3	0.4	3.2
Energía	9.1	8.8	5.1	4.5
Construcción	5.1	5.9	-2.4	5.6
Comercio	5.9	6.0	0.2	3.7
Transporte	6.0	7.6	3.3	6.3
Instituciones financieras	6.4	5.8	2.2	3.2
Servicios sociales	6.2	5.8	2.2	1.5
PIB total	5.5	5.1	1.2	3.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL.

No obstante lo anterior, es oportuno subrayar que hasta ahora la recuperación ha sido sólo parcial, dado que las tasas de crecimiento del PIB total y per cápita se encuentran aún muy por debajo de las de los años setenta. La formación bruta de capital fijo representó en 1993 un 18.1% del PIB, porcentaje inferior no sólo al que se logró en 1980, sino también al de 1970.

El período 1950-1994 se caracterizó por fuertes cambios estructurales en la composición del PIB regional (cuadro 2). El sector terciario (comercio, transportes, finanzas y servicios sociales) incrementó su participación, mientras que el resto perdió peso relativo. Particularmente importante fue el desempeño del rubro equipos de transporte que creció mucho más que el promedio del PIB, mientras que las actividades financieras y de comercio presentaron un dinamismo importante sólo hasta mediados de los años ochenta.

El resto de los sectores, pese a haber tenido comportamientos diversos, perdió peso relativo. Entre los que acrecentaron su participación en el PIB destacó el de energía, que la duplicó entre 1970 y 1994.

Por otro lado, la participación de la industria en el PIB disminuyó constantemente, caída que se acentuó en los años ochenta. Si bien este proceso se aceleró en los años noventa, ya desde el decenio de 1970 la industria, pese a su elevada tasa de expansión de 4.3% en 1974-1980, había dejado de constituir el motor principal del crecimiento de la región, y había disminuido levemente su peso relativo.

En la primera mitad del decenio de 1980 el sector industrial entró en una profunda crisis y luego permaneció estancado durante casi 10 años. La recuperación del primer quinquenio de los años noventa fue inferior a la de la economía en su conjunto, confirmán-

dose así su tendencia a perder participación dentro de la estructura económica regional.

Por su parte, los sectores primarios (agricultura y minería), luego de experimentar una pérdida sistemática de participación en el PIB, a partir de 1980 comenzaron a crecer a tasas mayores que la economía en su conjunto y elevaron su importancia relativa. Esta situación tendió a revertirse en el período 1990-1994, en que el sector primario volvió a crecer a tasas más bajas que la economía en su conjunto.

El comportamiento descrito da una idea de la importancia que ha tenido la caída de la demanda interna agregada —consecuencia de los programas de estabilización— como factor determinante de la crisis del sector manufacturero. En efecto, esa baja fue mucho mayor en los sectores (industria, construcción, comercio) donde la elasticidad-ingreso de la producción es más alta. En cambio, el sector primario en su conjunto fue en los años ochenta más dinámico que los otros sectores (inclusive el terciario). En este sentido, podemos afirmar que entre 1980 y 1990 hubo una clara reorientación de la estructura productiva regional hacia los recursos naturales y los servicios.

Los sectores vinculados a los recursos naturales, incluyendo entre ellos tanto la agricultura y la minería como la producción de *commodities* industriales, tuvieron un rol de particular importancia en el nuevo modelo de inserción internacional de las economías de la región que se configuró a partir de los años setenta (cuadro 3). La expansión de estos sectores de recursos naturales depende tanto del desarrollo de productos 'nuevos' (madera, fruta fresca y pescado en Chile) como del incremento del volumen físico de producción de bienes ya exportados desde décadas anteriores: soya, semilla de girasol y trigo en Argentina; café verde, caña de azúcar y soya en Brasil; carbón y petróleo en Colombia; cobre en Chile; petróleo en Ecuador; bauxita, estaño, hierro y petróleo en Brasil; carbón y hierro en Venezuela.

Los recursos naturales han sido también un elemento clave en el desarrollo de otros sectores que tuvieron gran importancia para la reestructuración de las economías latinoamericanas en los años ochenta. Nos referimos a las industrias productoras de *commodities* industriales y a algunos sectores de servicios asociados a ellas. El tema de los *commodities* industriales será examinado en las páginas siguientes. Respecto a los servicios conexos, podemos decir que, en alguna medida, las grandes exigencias de infraestructura vial, portuaria y de comunicaciones vinculadas a la producción de bienes primarios y de *commodities* industria-

CUADRO 3

América Latina: Producción de algunos bienes agrícolas y mineros, 1970-1993
(Miles de toneladas)

	1970	1980	1985	1990	1993
Banano y plátano	20 564	21 671	22 270	26 939	27 637
Café verde	2 170	2 970	3 839	3 883	3 629
Caña de azúcar	277 943	356 626	457 703	490 370	454 234
Girasol	1 220	1 756	3 522	4 035	3 432
Maíz	38 095	45 280	55 771	50 067	67 999
Soya	1 927	19 814	27 167	34 325	36 463
Trigo	11 509	14 874	20 215	20 922	17 295
Producción pecuaria ^a	76	100	107	123	132
Bauxita	24 045	24 596	18 029	29 071	33 739
Carbón	10 015	17 626	28 283	34 730	34 064
Cobre	987	1 654	1 961	2 237	2 785
Estaño	35 588	36 167	47 307	61 900	55 600
Hierro	88 355	137 647	149 952	187 254	187 934
Petróleo	305 603	334 219	367 265	395 506	428 855

Fuente: CEPAL.

^a Producción pecuaria: índice base 1980=100.

les contribuyeron a que el sector "Transporte, almacenamiento y comunicaciones" mantuviera, después del fuerte crecimiento que experimentó en los años setenta, tasas de crecimiento que de 1980 en adelante doblaron con creces las del promedio del PIB.

De la misma manera, el sector "Electricidad, gas y agua", que ya había crecido fuertemente entre 1970 y 1980, siguió siendo uno de los más dinámicos de la economía regional, gracias a las necesidades de energía de las nuevas producciones basadas en recursos naturales, así como al descubrimiento de nuevas fuentes energéticas.

En resumen, el análisis de la evolución de la economía latinoamericana a partir de 1970 muestra que en el primer lustro de los años setenta concluyó una larga fase de crecimiento; que en los años ochenta se experimentó un fuerte proceso contractivo; y que sólo en los años noventa comenzaron a aparecer indicios de cierta recuperación del ritmo de crecimiento.

A lo largo de este proceso de caída y reactivación parcial del nivel de actividad, la estructura económica sufrió modificaciones importantes. La industria dejó de tener un rol protagónico en el proceso de crecimiento, mientras que el sector primario y el de servicios mostraron un mayor dinamismo, el primero a partir de los años ochenta y el segundo desde los setenta.

Junto con marcar un nuevo énfasis en los recursos naturales, el cambio en la estructura económica reorientó fuertemente la producción hacia el mercado externo, lo que se ha manifestado en un aumento constante y significativo de la relación entre las exportaciones y el PIB desde 1980 en adelante.

En este nuevo panorama que nos presenta hoy la región aparecen también otros elementos menos positivos; ellos plantean desafíos que es necesario enfrentar si se quiere garantizar la sustentabilidad del proceso de apertura externa y de desregulación económica. En primer lugar, las importaciones, que habían caído fuertemente entre 1980 y 1985 tanto en valor como en volumen, subieron de ahí en adelante a tasas bastante superiores a las que exhibieron las exportaciones. Por lo tanto, el balance comercial que había sido claramente positivo en 1985 y 1990, se volvió negativo (en valores corrientes) en 1993. Como ejemplos particularmente relevantes citaremos el caso de México, pero también los de Argentina y Colombia.¹

En segundo lugar, la expansión de la frontera de recursos naturales conlleva un aumento de la presión sobre el medio ambiente. El modelo de crecimiento basado en la explotación más intensiva de recursos naturales sin duda habrá de requerir un mayor cuidado del equilibrio ambiental y, por ende, una más rápida difusión de las normas internacionales relacionadas con el medio ambiente (ISO 14000, *eco label*, etc.), y nuevos comportamientos institucionales para manejar estos temas.

En tercer lugar, pese a tasas de crecimiento de las exportaciones que en volumen físico son de casi 7%

¹ Desde este punto de vista los resultados de 1994 fueron aún peores para los países mencionados y en general para la región. Además, a partir del último trimestre de 1994 se deterioró notablemente la situación de Brasil, país que había sido ampliamente superavitario desde mediados de los años ochenta.

anual, el PIB per cápita está aumentando sólo 1.9% por año, lo que crea ciertas dudas acerca del significado último de estrategias lideradas por la exportación como son muchas de las que en años recientes se han aceptado de manera acrítica en el debate económico regional.

2. Estructura y comportamiento del sector industrial

a) *Las diferentes etapas del proceso de reestructuración*

En 1974-1994 la industria latinoamericana pasó por diferentes etapas a lo largo de las cuales se modificó profundamente su ritmo de crecimiento, su estructura y las características de su inserción internacional.

Como vimos más atrás, en la segunda mitad de los años setenta la tasa de crecimiento industrial de la región en su conjunto se redujo en forma significativa (cuadro 4), alcanzando un valor más bajo que en los años cincuenta y sesenta. El promedio, de cualquier manera, esconde profundas diferencias entre países. Por un lado la industria manufacturera en Argentina, Chile y Perú mostró los primeros signos de estancamiento ya en los años setenta; por otro, la expansión industrial se mantuvo a lo largo de la década en Brasil, Ecuador, Guatemala y México.

Frente a un déficit comercial externo cada vez mayor y una demanda interna menos dinámica, muchos países de la región empezaron a emplear políticas de fomento de las exportaciones en la segunda mitad de

CUADRO 4

América Latina (12 países): Tasas medias anuales de crecimiento del valor agregado industrial, 1950-1994

	1950-1974	1974-1980	1980-1990	1990-1994
Argentina	4.9	-0.6	-1.4	6.9
Bolivia	3.7	3.4	-0.6	3.3
Brasil	8.7	6.7	-0.2	2.8
Chile	4.4	1.2	2.6	6.3
Colombia	6.7	4.0	2.9	3.9
Costa Rica	8.7	5.5	3.8	5.7
Ecuador	6.2	10.2	-0.8	5.7
Guatemala	6.1	6.1	-0.1	2.8
México	7.4	6.2	2.0	2.3
Perú	7.0	1.8	-1.9	5.6
Uruguay	2.4	4.9	-1.0	-1.3
Venezuela	7.8	5.0	1.9	1.8
<i>Total</i>	<i>6.8</i>	<i>4.6</i>	<i>0.4</i>	<i>3.4</i>

Fuente: Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) y elaboración propia. El PADI es un programa computacional elaborado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL para describir y analizar el comportamiento de las principales variables industriales de la región.

CUADRO 5

América Latina: Exportaciones e Importaciones Industriales, 1974-1994 (Valores en millones de dólares corrientes)

	1974	1980	1990	1994
Exportaciones	19 262	41 894	70 407	123 442
Importaciones	28 476	67 284	70 758	163 315
Balance comercial	-9 214	-25 390	-351	-39 873

Fuente: Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) y elaboración propia.

los años setenta, las que indujeron a las empresas locales a orientarse en forma creciente hacia el mercado externo.

Las exportaciones industriales crecieron de 19 262 millones de dólares a 41 894 millones entre 1974 y 1980. Sin embargo, el incremento de las importaciones fue aún más rápido, llevando a un deterioro del balance comercial de la región (cuadro 5).

A partir de 1980, y durante toda la década, la producción industrial entró en una fase de claro estancamiento en el conjunto de la región, y de fuerte contracción en algunos países, como Argentina, Uruguay y Perú. En muchos casos el nivel de producción alcanzado en 1990 fue inferior al de 1980.

Con la caída de la demanda interna, el sector externo se transformó en el componente más dinámico de la demanda. Reaccionando a las circunstancias, muchas empresas reorientaron su producción hacia los mercados internacionales y las exportaciones industriales se expandieron rápidamente, pasando de 41 894 millones de dólares en 1980 a 70 407 millones en 1990. Sin embargo, esta vez las importaciones no se comportaron como en los setenta. Dado que las tasas de crecimiento de la economía fueron mucho menores, las importaciones se incrementaron levemente y se redujo de forma consistente el déficit comercial.

Sin embargo, esta mejor situación externa se dio en un contexto de fuertes cambios internos y externos que impidieron mantenerla por mucho tiempo. Tres aspectos destacan en las nuevas circunstancias: i) las políticas de estabilización macroeconómicas llevaron a fuertes caídas de la demanda interna; ii) la crisis de la deuda externa (reforzada por el alza consiguiente de las tasas de interés y la fuerte reducción del financiamiento externo) deterioró notablemente la situación macroeconómica de la región, y iii) el fuerte desplazamiento de la frontera tecnológica internacional (a partir del descubrimiento y rápida difusión de nuevos productos y procesos productivos basados en micropro-

cesadores y en el control numérico) ensanchó significativamente la distancia tecnológica entre las prácticas productivas de la región y las mejores prácticas internacionales.

En este marco, el sector industrial sufrió una profunda crisis estructural. La demanda interna se contrajo y la competitividad internacional de muchas empresas y ramas se deterioró con rapidez. Las tasas de crecimiento del sector fueron negativas en la primera mitad de los años ochenta. Miles de empresas dejaron de existir durante esos años y el desempleo alcanzó niveles antes desconocidos en la región. Sólo a fines del decenio esta situación empezó a revertirse y el aparato industrial volvió a crecer. Pero esta vez la expansión se dio con una estructura de producción profundamente modificada y con un modelo de organización productiva muy diferente del que había prevalecido en los años cincuenta y sesenta (sobre este tema volveremos más adelante).

La primera mitad de los años noventa trajo una recuperación parcial del ritmo de incremento de la producción industrial, que para el conjunto de la región fue en promedio de 3.4% anual entre 1990 y 1994. Este valor, claramente más alto que el del decenio anterior, siguió siendo inferior al 4.6% del período 1974-1980. En efecto, con la notable excepción de Argentina, Chile, Perú y en menor medida Costa Rica, los países de la región, en su gran mayoría, crecieron mucho menos que en la segunda mitad de los años setenta.

Las exportaciones continuaron incrementándose, pero esta vez los aumentos de la demanda interna y la revaluación de las monedas nacionales en varios países de la región llevaron a incrementos apreciables de las importaciones y a un fuerte déficit en el balance de comercio del sector industrial. La recuperación parcial de la producción fue acompañada por fuertes aumentos de la productividad laboral (8.0% anual para el conjunto de la región entre 1990 y 1993). La cifra había sido de 1.6% en 1974-1980 y de 1.0% en 1980-1990.

Es importante señalar, sin embargo, que este mejoramiento de la productividad laboral se logró sin grandes nuevas inversiones (con la excepción de Chile) en la mayoría de los sectores industriales. En general se debió a drásticas reducciones del empleo a raíz de crecientes cambios tecnológicos organizacionales de carácter 'desincorporado'.² En otras palabras, salvo en

el caso chileno, el incremento de la productividad laboral en la primera mitad de los años noventa ha estado asociado a una fuerte expulsión de mano de obra desde el sector industrial. Mientras que la ocupación industrial había aumentado hasta 1980 y en los años ochenta se había reducido ligeramente, cayó en un 4.7% anual entre 1990 y 1993.

En términos absolutos, el nivel alcanzado por la ocupación en 1993 fue ligeramente inferior al de 1974, pero en el mismo período la producción se incrementó en un 50%.

En definitiva, la situación del sector industrial a mediados de los años noventa, ya superado el impacto de las políticas de estabilización macroeconómica y liberalización comercial aplicadas entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, se caracteriza por una renovada capacidad de crecimiento en un número cada vez mayor de países y por fuertes incrementos de la productividad laboral y de la capacidad exportadora.

Frente a ello, las importaciones industriales siguen expandiéndose con rapidez y generando un balance comercial cada vez más negativo para el sector manufacturero, sobre todo en los sectores metalmeccánico, electrónico y de bienes de capital, cuyas importaciones aumentaron espectacularmente después de la liberalización comercial.

Otro aspecto significativo, por último, es la muy reducida capacidad del sector industrial para absorber mano de obra.

b) *Reestructuración de la producción manufacturera y aumento relativo de las industrias procesadoras de recursos naturales*

El análisis del desarrollo industrial de los principales países de la región en 1974-1994 muestra un avance relativo de las industrias procesadoras de recursos naturales, junto con una reducción de las ramas de bienes de capital y de bienes de consumo durables (cuadro 6). La composición del valor agregado industrial en 1974 reflejaba un patrón de especialización basado en las ramas del complejo metalmeccánico (éste incluye un conjunto de sectores que producen vehículos automotores, bienes de capital y bienes de consumo duraderos, equipos para la agricultura, etc.). Se trata de industrias que hacen uso intensivo de ingeniería de diseño, así como de mano de obra calificada en la producción y ensamblaje de partes y piezas.

En los dos países tecnológicamente más avanzados de la región (Argentina y Brasil), esos sectores representaban en 1974 alrededor del 30% del valor de

² Es decir, que no vienen asociados a nuevas inversiones físicas.

CUADRO 6

América Latina (seis países): Composición del valor agregado industrial, 1974-1994
(Porcentajes)

Sector ^a	Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México		Perú	
	1974	1990	1974	1990	1974	1990	1974	1990	1974	1990	1974	1990
I	17.1	14.3	23.3	22.9	14.0	10.2	9.6	9.6	13.3	12.3	9.2	6.2
II	10.5	8.5	7.7	7.0	6.9	2.3	4.5	4.3	6.0	9.5	8.3	5.3
I+II	27.5	22.8	31.0	29.9	20.9	12.5	14.0	13.9	17.5	21.8	17.5	11.5
III	20.3	24.3	14.6	15.2	26.0	33.8	29.2	31.1	29.0	25.8	27.6	31.7
IV ^b	16.1	22.4	22.3	24.4	24.9	21.5	19.5	20.0	18.3	21.0	11.8	13.5
III+IV	36.5	46.7	37.6	39.7	50.9	55.3	48.7	51.2	48.2	46.8	39.4	45.2
V	36.0	30.5	32.1	30.5	28.2	32.2	37.3	34.9	32.5	31.4	43.1	43.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
ICE ^c		0.33		0.27		0.6		0.33		0.27		0.62

Fuente: Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) y elaboración propia.

^a I = Metalmeccánico general (CIU 381, 382, 383, 385).

II = Equipos de transporte (CIU 384).

III = Alimentos, bebidas y tabaco (CIU 311, 313, 314).

IV = Comodidades industriales (CIU 341, 351, 354, 355, 356, 371, 372).

V = Industrias tradicionales (CIU 321, 322, 323, 352, 361, 362, 369, 390).

^b En las cifras de Chile no se ha incluido el sector vinculado a la producción de cobre industrial (CIU 372).

^c Índice de cambio estructural.

la producción industrial, mientras que en varios otros países (Chile, México y Perú), donde el tejido industrial no había alcanzado aún igual nivel de complejidad, el complejo metalmeccánico originaba entre 17 y 21% del valor agregado manufacturero.

Es importante subrayar el alto grado de idiosincrasia con que se desarrolló el sector metalmeccánico en las primeras etapas del proceso de sustitución de importaciones.

Partiendo de capacidades tecnológicas internas bastante magras, muchas pequeñas empresas de carácter familiar lograron expandirse gradualmente, copiando diseños de productos extranjeros anticuados, realizando 'ingeniería reversa' y abasteciéndose con piezas y partes construidas por ellas mismas. Al mismo tiempo, fueron acumulando habilidades ingenieriles y destrezas tecnológicas de tipo 'desincorporado' que complementaban la evolución gradual de su maquinaria y equipo.

A nivel más general, este proceso significó el desarrollo acumulativo en la región de una 'cultura' industrial antes inexistente, y requirió la absorción y difusión de prácticas, estándares de calidad, límites de tolerancia, normas de subcontratación, etc., que las empresas locales no estaban acostumbradas a utilizar.

Sin embargo, ese modelo de organización industrial presentaba también muchas debilidades que complicarían notablemente su capacidad competitiva de largo plazo en un contexto de apertura de la economía: entre otras, escalas de planta inadecuadas, alto grado de integración vertical, naturaleza *ad hoc* y muchas veces artesanal de las instalaciones productivas o talleres fabriles, e imperfecta información tecnológica de los empresarios locales. Esto fue particularmente notorio hacia fines de los años setenta, cuando comenzó a difundirse rápidamente en el mundo una nueva generación de productos y procesos productivos asociados al comando numérico, la informática y los principios de la 'manufactura flexible', los que llegaron con varios años de retraso al escenario latinoamericano.

El rezago tecnológico de las empresas metalmeccánicas de América Latina aumentó notablemente en pocos años, haciéndoles más difícil sostener su posición competitiva. La liberalización comercial agravó aún más la situación.

Lo dicho hasta ahora sugiere que, a pesar de que muchas empresas y sectores lograron importantes aumentos de la productividad y acumularon apreciables conocimientos tecnológicos en la etapa de industrialización sustitutiva de las importaciones, también es

cierto que los países latinoamericanos no han logrado cerrar la distancia —o brecha— que los separa de la frontera tecnológica internacional.

Esa distancia se redujo un poco en el período más exitoso de la industrialización (los años sesenta y la primera mitad de los setenta), pero empezó a ampliarse de nuevo cuando la frontera tecnológica se desplazó hacia productos y procesos controlados numéricamente. Esto se dio particularmente en los sectores metal-mecánicos, con la difusión a nivel internacional de una nueva generación de productos y procesos más sofisticados desde fines de los años setenta.

En este contexto, países como Argentina, Brasil, México o Colombia decidieron avanzar en el proceso de industrialización, introduciendo subsidios fiscales a la expansión y profundización del desarrollo de los sectores que procesan recursos naturales, algunos de los cuales se habían establecido en los años cincuenta y sesenta pero requerían una significativa modernización y expansión a fines de los años setenta y en los ochenta. Con estos subsidios fiscales surgió una nueva generación de plantas fabriles caracterizadas por el uso intensivo de capital y por la utilización de tecnologías similares a las más avanzadas tanto en la industria petroquímica como en la producción de aluminio, celulosa y papel, acero, aceites vegetales y otros bienes. Se entró así en lo que se ha dado en llamar la 'segunda fase' de la sustitución de importaciones, que incluyó un proceso de 'profundización' del capital, tanto en términos de los sectores escogidos para la expansión como en términos de las tecnologías de producción utilizadas.

En el caso de Chile, en cambio, la expansión de estas ramas productivas no se debió a estímulos de carácter ortodoxo, aun cuando es innegable que hubo subsidios, por ejemplo, para la expansión de la base forestal que permitió el posterior desarrollo de las plantas exportadoras de celulosa y papel. En este caso, la transición hacia las industrias procesadoras de recursos naturales fue respuesta a la política de apertura externa y de liberalización económica que el país aplica desde mediados de los años setenta.

Como resultado de la orientación señalada del crecimiento industrial, el peso de los sectores de alimentos y *commodities* industriales en la producción manufacturera total creció, entre 1974 y 1990, de 36.5 a 46.7% en Argentina, de 36.9 a 39.7% en Brasil, de 39.4% a 45.2% en Perú, de 48.7% a 51.2% en Colombia y de 50.9 a 55.3% en Chile. También en México, donde el peso de los sectores de alimentos, bebidas y tabaco es menor, la participación de los *commodities* industriales subió de 18.3 a 21.0%.

Se redujo, en cambio, la importancia relativa del complejo metalmeccánico. En algunos casos (en Chile, por ejemplo) la contracción asumió dimensiones dramáticas, mientras que en Brasil fue mucho más leve.

Las nuevas plantas procesadoras de recursos naturales llevaron a una rápida expansión de las exportaciones, en las cuales la participación de los alimentos, bebidas y tabaco y de los *commodities* industriales se incrementó notablemente: en Argentina, la de estos últimos pasó de 12.8% a 25.3% entre 1974 y 1990, en Brasil de 7.1 a 35.4%, y en México de 23.8 a 27.8%. En Chile, en cambio, fueron las industrias de alimentos elaborados las que incrementaron su participación de 13.8 a 38.0%.

Los datos nos muestran también que frente al claro éxito de las exportaciones de *commodities* industriales y alimentos, bebidas y tabaco, hubo un incremento del déficit comercial, en especial por la creciente incapacidad del complejo metalmeccánico de competir con las importaciones en el mercado interno. En la práctica, sólo Brasil logró mejorar su balance comercial a partir de 1974 y mantener un superávit hasta 1994. El fuerte incremento de los coeficientes de importación en los demás países confirma este proceso (cuadro 7).

A partir de 1990 se observa un nuevo hecho de interés: el claro resurgimiento —salvo en Chile— de la industria automotriz.

En efecto, muchas plantas de esa industria han sido recientemente reestructuradas a fondo, en consonancia con un cambio significativo en las estrategias de mercado de las empresas involucradas. De un modelo con un alto grado de integración vertical y de autoaprovechamiento de partes y piezas y con un esfuerzo considerable de 'ingeniería adaptativa' llevada a cabo en cada establecimiento fabril, se está pasando a fábricas que funcionan con menos integración vertical, más aprovisionamiento externo de partes y subconjuntos, y menores esfuerzos de ingeniería de fábrica. En otros términos, se está avanzando hacia un modelo organizacional más cercano al montaje o ensamblaje de componentes importados que a la fabricación local integrada.

Junto al fenómeno anterior, también resalta en los casos de Chile, Argentina y México la contracción de las restantes actividades del área metalmeccánica (producción de bienes de capital, maquinaria agrícola, máquinas herramientas, etc.), que tienen bastante valor agregado nacional e ingeniería de planta y un alto impacto en la capacidad tecnológica local. Las activi-

CUADRO 7
América Latina (seis países): coeficientes de importación, 1974-1994

Sector ^a	Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México		Perú	
	1974	1990	1974	1994	1974	1990	1974	1990	1974	1990	1974	1990
I	10.8	13.7	22.8	17.0	119.9	239.2	59.9	97.9	33.7	71.8	93.3	95.9
II	2.4	4.8	8.9	6.5	100.5	231.3	55.8	44.2	29.5	30.2	29.3	36.9
I+II	7.8	10.3	18.1	13.8	114.1	237.5	58.5	76.9	32.0	50.6	71.8	71.4
III	0.5	0.2	2.3	3.0	37.2	5.6	3.4	2.2	2.5	6.4	4.7	5.1
IV ^b	26.7	8.9	27.3	7.2	50.9	60.8	48.2	45.2	17.8	20.3	29.3	19.7
III+IV	10.5	3.3	15.9	5.4	43.5	25.3	20.3	18.8	7.9	12.0	13.5	8.9
V	2.7	1.9	3.1	2.8	15.8	23.3	6.1	6.5	3.6	8.6	3.6	2.3
Total	7.2	4.1	16.6	11.5	48.3	54.4	20.9	23.9	11.0	19.1	15.8	10.3

Fuente: Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) y elaboración propia.

^a I= Metalmecánica general (CIU 381, 382, 383, 385).

II= Equipo de transporte (CIU 384).

III= Alimentos, bebidas y tabaco (CIU 311, 313, 314).

IV= Comodidades industriales (CIU 341, 351, 354, 356, 371, 372).

V= Industrias tradicionales (CIU 321, 322, 323, 324, 331, 332).

^b Las cifras de Chile no incluyen el sector vinculado a la producción de cobre industrial (CIU, 372).

dades de investigación y desarrollo de productos y procesos productivos nuevos han disminuido, y las firmas locales de estas ramas industriales parecen ahora más proclives a operar como representantes y licenciarios de marcas internacionales que décadas atrás.

En Brasil, la destrucción de la capacidad local de ingeniería parece ser menos dramática que en los otros países mencionados; sin embargo, también en este caso la dirección general del proceso de reestructuración muestra rasgos parecidos.

c) Diferencias entre países en el desempeño y los resultados

A pesar de que este movimiento hacia las industrias procesadoras de recursos naturales fue relativamente generalizado en la región, no debe perderse de vista que la forma que adoptó este proceso de transformación estructural mostró diferencias entre países, las que son importantes a la hora de evaluar la sustentabilidad a largo plazo del proceso. En efecto, el índice de cambio estructural (ICE)³ acusa un valor más elevado para Chile que para México o Brasil, indicando con ello que los cambios de la estructura productiva fueron bastante más radicales en el primer caso. Argentina y Colombia, por su lado, aparecen en una posición intermedia (cuadro 6).

Brasil logró preservar, en mayor medida que los restantes países considerados, aquellos sectores metalmeccánico y de bienes de capital que hacen uso más intensivo de ingeniería nacional y son fuentes muy importantes de desarrollo de la capacidad tecnológica local (cuadro 6). En Chile, en cambio, estos sectores sufrieron un claro retroceso y uno algo menor pero también significativo se dio en Argentina (el único país que al comienzo del período 1974-1994 exhibía un complejo metalmeccánico del mismo nivel de desarrollo que el brasileño). En este sentido parecería que incluso dentro de un proceso de reestructuración con múltiples rasgos comunes asociados a la mayor explotación de los recursos naturales y al retorno a las ventajitas comparativas estáticas, han ido creciendo las di-

³ El ICE es un indicador elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) para medir la intensidad de los cambios en las estructuras industriales. Su cálculo se basa en las variaciones del peso relativo de cada sector entre un año base y un año final, dentro del valor agregado industrial total de un país. Por lo tanto no mide la dirección de un cambio determinado (es decir, no indica si una estructura evolucionó hacia los *commodities* industriales o hacia la metalmeccánica, sino la dimensión de las modificaciones ocurridas).

ferencias entre los diversos aparatos productivos nacionales, y que Brasil ha preservado más que otros países de la región su acervo histórico de industrias con alto contenido de ingeniería y sus capacidades tecnológicas acumuladas.

También los indicadores del sector externo ponen de relieve importantes diferencias entre países. Así, el análisis de los coeficientes de importación nos señala algunos puntos de importancia (cuadro 7). Por un lado, en Chile y México los coeficientes de exportación y los de importación experimentaron un fuerte incremento en el curso del período indicado.⁴ Por otro lado, Argentina, Brasil y Colombia nos enfrentan con tres situaciones diferentes. En Argentina, el aumento más relevante fue el de los coeficientes de importación; Brasil, en cambio, logró un alza significativa del coeficiente de exportación, sin que sus importaciones aumentaran de manera importante. Y, por último, Colombia alcanzó un incremento algo menor de su capacidad exportadora acompañado de un alza del coeficiente de importaciones, que ya era relativamente alto al comienzo del período considerado. Con todo esto, el balance comercial del sector manufacturero de cada país experimentó suertes diferentes: pasó de positivo a negativo en Argentina y Chile, alcanzó un

notable superávit en Brasil, y empeoró en Colombia y más aún en México.

Para poder explicar estos comportamientos diferentes hay que tener en cuenta un conjunto de factores estructurales, macroeconómicos e institucionales (véase Bielchowsky y Stumpo, 1996). Es muy probable que el mayor nivel de complejidad alcanzado por los sectores metalmeccánicos, el tamaño del mercado interno y un mayor grado de protección mantenido hasta comienzos de los años noventa hayan influido fuertemente en el caso de Brasil para que este país mantuviera una estructura industrial más orientada hacia sectores dinámicos y tecnológicamente avanzados que los otros países de la región.

De la misma manera, en Chile —el caso opuesto— la combinación de una mayor liberalización comercial con una creciente apreciación cambiaria, un mercado interno relativamente pequeño, la ausencia de mercados regionales cercanos de cierta magnitud, la falta de políticas industriales para los productores de bienes de capital y la disponibilidad de abundantes recursos naturales explotables en el corto y mediano plazo, condujo a un proceso de desindustrialización y a que la producción se orientara hacia los *commodities* industriales basados en recursos naturales.

IV

Rasgos mesoeconómicos y microeconómicos del nuevo escenario de organización industrial

Hasta aquí hemos examinado el proceso de reestructuración industrial de América Latina en los años ochenta en un nivel relativamente alto de agregación, mostrando que ha habido un marcado cambio en la composición del producto manufacturero como consecuencia de las políticas de estabilización macroeconómica y de reforma estructural. Las industrias procesadoras de materias primas han alcanzado un éxito mayor que aquellas otras que hacen uso intensivo de mano de obra o de servicios de ingeniería y, en consecuen-

cia, han ganado participación relativa en el producto industrial. Las ramas textil, del calzado y metalmeccánica agrupan a las actividades que más han sufrido el impacto de la liberalización comercial y de la desregulación de la economía, y han visto contraerse significativamente su volumen de producción y nivel de empleo. La tasa de mortalidad empresarial en dichos sectores ha sido anormalmente alta, particularmente entre firmas pequeñas y medianas de origen familiar, como veremos a lo largo de esta sección.

Como dijéramos en los párrafos introductorios de este artículo, el proceso de reestructuración socioeconómica de los años ochenta puede examinarse a nivel macroeconómico pero también en un plano mucho más desagregado, atendiendo a los cambios que han ido ocurriendo en la estructura y comportamiento de ramas

⁴ En realidad también se puede apreciar diferencias entre estos dos países en lo siguiente: mientras Chile orienta su esfuerzo exportador hacia los alimentos y los *commodities* industriales, México lo hace más bien hacia los automóviles y los productos electrónicos. Sin embargo, en los dos casos los principales aumentos de importaciones se concentran en la metalmeccánica.

enteras de actividad, o aun en el planeamiento y la organización del trabajo de empresas particulares. Historias de éxito y fracaso, de adaptación adecuada o inadecuada al nuevo 'modelo de regulación' de la actividad productiva, pueden ser relatadas en estos diversos planos. Surge entonces la necesidad de que exista coherencia entre la interpretación macro, meso y microeconómica de lo ocurrido durante el proceso de transición al nuevo régimen de políticas públicas de los años noventa. En esta sección nos ocuparemos de la 'lectura' meso y microeconómica de los hechos observados.

A fin de proseguir hacia estos planos más desagregados de análisis económico hemos elegido dos temas particulares en torno a los cuales presentaremos nuestra argumentación. Primero, los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural están lejos de haber sido neutrales en relación a firmas de distinto tipo, lo que se observa al comparar su impacto sobre las pequeñas y medianas empresas de carácter familiar, por un lado, con su efecto sobre los conglomerados de capital local y las subsidiarias locales de empresas transnacionales, por otro. A raíz del sesgo de estos programas en contra de la producción pública y también por su impacto diferenciado sobre el acceso de las empresas a los mercados de factores (particularmente el de capital), los cambios en el régimen global de políticas públicas han sido de hecho un fuerte mecanismo selectivo no neutral que ha favorecido la concentración económica en los países de la región. Segundo, las modificaciones recientes en la organización del trabajo a nivel de planta fabril individual están teniendo un fuerte sesgo ahorrador de mano de obra, lo que está afectando tanto el tamaño como la composición de la fuerza de trabajo empleada. En otros términos, los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural han favorecido la concentración económica y deteriorado la capacidad de las economías de la región para absorber mano de obra en el ámbito de la producción manufacturera. Consideraremos a continuación ambos temas.

1. El cambiante rol de las PYME, las empresas transnacionales y los grandes conglomerados de capital local en la producción manufacturera

Las empresas industriales normalmente pertenecen a uno de cuatro colectivos bien diferenciados: i) las pequeñas y medianas empresas (PYME), muchas de ellas de propiedad familiar; ii) las grandes empresas y los conglomerados de capital local; iii) las subsidiarias

locales de empresas transnacionales, y iv) las empresas públicas. Entre estos grupos existen grandes diferencias en los modelos de organización del trabajo, en la densidad de capital, en el acceso a los mercados de factores (particularmente al de capital de largo plazo) y en las capacidades tecnológicas entre otros. Los recientes cambios en el régimen global de políticas públicas están lejos de haber sido neutrales en su impacto sobre estos colectivos, lo que ha desencadenado una significativa concentración económica en el ámbito de la producción manufacturera.

Pensemos en el primer grupo, el vasto universo de las PYME, muchas de ellas de estructura y propiedad aún familiar, fuertemente representadas en la producción de bienes como calzado, máquinas herramientas, muebles o vestuario. En todos estos sectores se observó una elevada tasa de mortalidad empresarial en los años ochenta como consecuencia, primero, de la severa contracción de la demanda interna que siguió a los programas de estabilización macroeconómica y, posteriormente, por las dificultades que este grupo de empresas ha tenido para adaptarse a la apertura de la economía y a un régimen competitivo más riguroso, disciplinado por la competencia externa. A las PYME les ha sido más difícil acceder a los mercados de capital por su carencia de garantías bancarias aceptables, y a los mercados de tecnología por su proverbial falta de información. Su percepción de la naturaleza de los cambios en el régimen global de políticas públicas ha sido sumamente imperfecta y también sus esfuerzos de adaptación al nuevo modelo de organización industrial (Mizala, 1992; Boscherini y Yogel, 1996). Por tener como punto de partida procesos productivos y diseños de productos anticuados, así como plantas fabriles que aún mantienen mucho de la organización del trabajo anterior a la reciente revolución de la 'manufactura flexible', y una estructura empresarial y de gestión de corte familiar que ha tenido dificultad para asimilar las complejidades de los principios organizativos de 'justo a tiempo' y de 'calidad total', a muchas de las PYME les ha sido imposible sobrevivir en la atmósfera mucho más competitiva de los años noventa (Castillo, Dini y Maggi, 1996; Kosacoff, 1993). Las adquisiciones y compras de empresas, las fusiones forzadas y una alta tasa de quiebras muestran que en dichas industrias muchas veces hasta la mitad de las empresas se ha visto obligada a abandonar el mercado.

De las que sobrevivieron, muchas lo hicieron simplemente porque modificaron de manera significativa la naturaleza de sus operaciones, dando preeminencia a las actividades financieras y especulativas y aban-

donando en parte su preocupación por lo ingenieril y productivo (Mizala, 1992). Otros, en cambio, lo lograron transformándose en subcontratistas de grandes firmas transnacionales (Posthuma, 1995) o manteniéndose aislados en pequeños nichos de mercado. Sólo unos pocos lo hicieron invirtiendo y mejorando significativamente sus instalaciones y sus capacidades tecnológicas, readiestrando su fuerza de trabajo y cambiando de manera profunda sus principios de gestión y administración empresarial. En los años noventa, las firmas más dinámicas han aumentado las compras de equipos extranjeros y la obtención de licencias internacionales para nuevos productos y procesos productivos, y han ido adoptando gradualmente modalidades de arrendamiento con promesa de compraventa (*leasing*) u obteniendo franquicias (*franchising*) otorgadas por grandes cadenas transnacionales.

El segundo grupo, el de los grandes conglomerados de capital nacional involucrados en las industrias procesadoras de recursos naturales (celulosa y papel, aceites vegetales, hierro y acero, productos petroquímicos) logró, a diferencia de las PYME, un avance espectacular dentro de la escena productiva de la región (Bisang, 1996). En años recientes ha aparecido un gran número de nuevas plantas fabriles con alta densidad de capital y tecnologías muy cercanas a las más avanzadas del ámbito internacional, gran parte de las cuales son de propiedad de estos conglomerados. Ellas han contado con generosos subsidios fiscales y otras formas de apoyo público (Bisang, Burachik y Katz, 1995), especialmente en Argentina y Brasil. Como explicamos en nuestra sección anterior, muchas de estas plantas fueron originalmente pensadas para satisfacer la demanda interna de dichos países, aunque no así en el caso de Chile (Díaz, 1996; Stumpo, 1995); posteriormente ellas debieron reprogramar su estrategia operativa y volcarse a la exportación cuando el mercado interno se contrajo a raíz de los programas de estabilización macroeconómica y la capacidad instalada resultó redundante frente a un mercado interno disminuido a veces hasta la mitad de lo previsto. En fechas más recientes, muchos de estos grandes conglomerados de capital nacional han establecido acuerdos y alianzas estratégicas con casas bancarias transnacionales y con subcontratistas o firmas de ingeniería del exterior a fin de participar en los programas de privatización emprendidos como parte de la estrategia global de desarrollo de distintos países de la región; su poder de mercado ha aumentado aún más en la escena productiva local a raíz de estos acuerdos de asociación.

El tercer grupo de empresas que reclama atención es el de las subsidiarias locales de firmas transnacionales, dedicadas principalmente a la fabricación de alimentos, automóviles, productos petroquímicos y medicamentos. El flujo de inversión extranjera directa hacia el sector industrial latinoamericano bajó significativamente en los años ochenta, época en que diversas firmas transnacionales decidieron dejar los mercados de Argentina, Chile y Colombia —y algo menos el de Brasil— ante la contracción de la demanda interna y el clima de turbulencia económica y social. A fines de ese decenio y principios de los noventa algunas de estas firmas buscaron regresar a dichos países. Este retorno, sin embargo, muchas veces ha sido parte de una estrategia globalizada de funcionamiento transnacional y no ha obedecido ya a la perspectiva de abastecer casi exclusivamente el mercado local de los países receptores. Dados los avances en programas de integración regional como el Mercosur o el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN o Nafta), esas empresas han dado un carácter más permanente a sus estrategias de operación globalizada y sus directorios han buscado nuevas formas de organización para adaptarse a ellas. La privatización de activos del sector público y la compra a precios de descarte de los certificados de la deuda en los mercados secundarios de dichos valores brindaron amplias oportunidades para que empresas transnacionales viejas y nuevas ampliaran sus intereses en la región, aumentando su participación relativa en el PIB.

El cuarto y último grupo es el de las grandes empresas del Estado que han tenido a lo largo de los años un rol protagónico en la explotación petrolera, la siderurgia, la minería y otros campos. Muchas de estas empresas fueron el eje de los procesos de privatización llevados a cabo en años recientes en la región. En muchos casos tales privatizaciones se efectuaron primordialmente por razones fiscales de corto plazo con el propósito de allegar recursos a las arcas gubernamentales. En otros —quizás los menos— el objetivo fue más bien el de mejorar la eficiencia microeconómica del aparato productivo, saliendo de escenarios de monopolio y buscando, mediante el fraccionamiento de esas empresas, nuevas formas de competencia destinadas a favorecer al usuario final de servicios. Diversos ejemplos de esta índole pueden encontrarse, entre otros campos, en la generación y distribución de energía y en las telecomunicaciones, siendo Chile quizás el país que más ha avanzado en esa dirección. Es difícil efectuar un balance final acerca del

éxito o fracaso de lo ocurrido en esta materia, pero lo cierto es que las grandes firmas estatales han perdido considerable presencia en la región, y su participación relativa en el PIB manufacturero y en el global ha caído de manera significativa.

En los años noventa cada uno de estos cuatro grandes grupos empresarios ha debido enfrentar distintos tipos de desafíos y nuevas oportunidades ante el cambio en el régimen global de políticas públicas. Su capacidad de adaptación al nuevo conjunto de reglas del juego ha sido muy diversa, de modo que sus resultados exhiben notables diferencias. Tanto las empresas pequeñas y medianas, muchas de ellas de propiedad y organización familiar, como las grandes empresas públicas han perdido considerable terreno en la región, lo que ha derivado en un fuerte aumento de la concentración económica tanto sectorial como dentro del conjunto de la actividad económica global de cada sociedad. Así, a mediados de los años noventa el 30% o más del producto industrial de cada uno de los países de la región está controlado por algo así como una veintena de grandes empresas, ya sea conglomerados de capital nacional o subsidiarias de firmas transnacionales (Paredes y Sánchez, 1996; Bisang, 1996; Obstchatko, 1996).

2. El sesgo ahorrador de factores que tienen los cambios recientes en la estructura productiva y la organización de la producción a nivel de la empresa

El proceso de reestructuración industrial que hasta aquí hemos venido examinando ha tenido lugar en contextos macroeconómicos sumamente inestables y en medio de gran turbulencia social. Uno de los rasgos centrales de dicho proceso ha sido la fuerte contracción de la inversión bruta, tanto privada como pública. Sin embargo, la tasa de inversión en sectores particulares de la industria —por ejemplo, en las ramas procesadoras de recursos naturales— se ha mantenido significativamente alta, incluso cuando ha caído la inversión global. Debemos suponer, por lo tanto, que el peso relativo de las ramas productivas que hacen uso intensivo de capital ha aumentado considerablemente dentro de cada economía, en tanto que el de las ramas relativamente intensivas en el uso de mano de obra o de conocimientos tecnológicos y servicios de ingeniería ha caído de manera significativa.

Las nuevas plantas procesadoras de recursos naturales requieren poca gente. Por lo general son altamente automatizadas, su ritmo de trabajo está dado por

los subprocesos básicos empleados y no por la organización del trabajo fabril, el conjunto de bienes que producen es muy estandarizado, no requieren de gran trabajo ingenieril en diseño de productos y prácticamente no utilizan mano de obra de baja calificación (Obstchatko, 1996).

Por otro lado, la reestructuración del aparato productivo en las ramas industriales que hacen uso intensivo de mano de obra, o de servicios de ingeniería y de organización y métodos de trabajo, como las de calzado, vestuario, textiles, máquinas herramientas y equipos agrícolas, ha desembocado en una fuerte reducción del empleo administrativo, así como también de los operarios y técnicos de planta. A medida que las empresas han ido avanzando hacia una menor integración vertical en sus procesos productivos, hacia la subcontratación a terceros de partes, componentes y servicios, y hacia la incorporación de un mayor contenido unitario de importaciones en sus productos finales, el efecto ahorrador de mano de obra ha resultado más visible. Estos procesos llevaron a introducir una infinidad de cambios tecnológicos 'desincorporados' que ahorran mano de obra. Muchas firmas han comprobado que pueden producir el mismo producto, o quizás más, con la mitad o aun un tercio de la mano de obra empleada antes. La productividad laboral ha crecido significativamente, en tanto que el desempleo estructural ha comenzado a ser una preocupación central de diversos países de la región, entre ellos Argentina y Brasil (Katz, ed., 1996). En muchos de los países esto ha ocurrido conjuntamente con un fuerte debilitamiento de la estructura sindical, en el marco de un cambio radical en las relaciones laborales y el comportamiento de las instituciones prototípicas del mercado de trabajo. El despido simplificado y las formas flexibles de contratación han experimentado un fuerte avance respecto de una o dos décadas atrás.

Desde una perspectiva general, podemos pensar que los empresarios se agrupan en tres grandes categorías, según su reacción frente a la reestructuración de sus plantas fabriles y de sus estrategias de largo plazo (Kosacoff, 1993). Están, por un lado, aquellas firmas 'proactivas' en las que la adaptación al nuevo conjunto de reglas del juego ha significado, entre otras cosas, nuevas inversiones físicas, la expansión de la capacidad instalada, cambios en la gama y la naturaleza de los productos fabricados, readiestramiento del personal y cambios en las relaciones sindicales. Además de las industrias procesadoras de recursos naturales, a las que ya hemos hecho mención anteriormente, debemos incluir en este grupo a la industria automoto-

triz, particularmente la de México y en menor medida las de Brasil y Argentina (Shaiken y Mankita, 1995).

Una segunda categoría, bastante significativa, abarca las empresas que han adoptado una actitud defensiva frente a los hechos y que han concentrado su respuesta en el ahorro relativo de mano de obra mediante la introducción de múltiples cambios tecnológicos 'desincorporados' en la organización del trabajo (Kosacoff, 1996). En esta categoría y en la anterior la relación capital/trabajo ha crecido significativamente —mucho más en la primera que en la segunda— y también lo ha hecho la productividad laboral. El reemplazo de trabajo por capital y los cambios tecnológicos que ahorran mano de obra han desempeñado un papel importante en ambos tipos de situaciones (Katz, ed., 1996).

Existe, sin duda, una tercera categoría de empresas, sumamente significativa en número, cuya adaptación a las nuevas circunstancias ha sido mínima o ni siquiera se ha intentado; en ella la tasa de mortalidad empresaria es y seguirá siendo sumamente elevada. La inercia, la imperfecta información, la dificultad de acceso a los mercados de factores (particularmente al crédito de largo plazo) y de tecnología aparecen como los principales motivos de estas situaciones. Dado el

gran número de empresas en esta categoría, es fácil comprender por qué la heterogeneidad estructural ha ido en aumento en los diversos países, y por qué un amplio sector de la comunidad siente que las nuevas políticas macroeconómicas amenazan su supervivencia.

En resumen, en la región ha habido una transición incompleta e imperfecta a un nuevo modelo de organización social de la producción, en el cual la concentración económica es mayor que en el pasado inmediato y en el que se generan pocas nuevas oportunidades de empleo. La productividad laboral ha experimentado avances muy significativos en diversas ramas de la industria, pero la heterogeneidad estructural hace que las mejoras no sean generalizadas ni involucren a la totalidad de la fuerza de trabajo. Todo esto está ocurriendo en una estructura industrial que de partida estaba muy rezagada respecto de los estándares internacionales de productividad laboral. Cabe esperar que la dinámica hasta aquí descrita evolucione y que con el tiempo se cierre la brecha relativa que separa a los países latinoamericanos de la frontera tecnológica internacional. Y, si esto sucediera en términos agregados, ¿qué diferencias entre industrias podrían aparecer? Examinaremos este tema en nuestra próxima sección.

V

La brecha relativa de productividad

En esta sección se intenta explorar el tema de la brecha relativa de productividad que separa a la región de la frontera tecnológica internacional.

Una alternativa para estudiar esos procesos de convergencia pasa por formular un modelo de crecimiento estructural y, a partir de él, estimar una versión reducida para las variables exógenas. Este procedimiento, que ha sido típicamente utilizado en los estudios empíricos sobre las llamadas nuevas teorías de crecimiento endógeno, supone que el investigador conoce el 'verdadero modelo' y, por ende, que no incurre en sesgos de especificación.

Otra alternativa es la de examinar el problema a partir del estudio de las propiedades estocásticas de las series de tiempo involucradas, y luego establecer un marco interpretativo para los hallazgos obtenidos; este enfoque tiene la ventaja de que exige al investigador de formular un modelo causal *a priori*, y además ha

mostrado capacidades predictivas superiores a las aproximaciones más convencionales (Dickey y Fuller, 1979; Doornik y Hendry, 1994).

Si se sigue este último camino, luego de estudiar el grado de integración de las series e identificar su proceso estocástico generador, se busca una presentación estacionaria de ellas y mediante sendas estimaciones por mínimos cuadrados recursivos, junto con *Tests* de Chow secuenciales, se procede a identificar quiebres estructurales tanto en los niveles como en las tendencias de cada serie.

Esta metodología fue la que se aplicó aquí a la productividad laboral de América Latina y de Estados Unidos en los rubros siguientes: total manufacturero; alimentos, bebidas y tabaco; *commodities* industriales; maquinaria y equipos, e industrias tradicionales. Las pruebas del orden de integración de las series se basaron en *Tests* de Dickey-Fuller aumentados con rezagos

variables para cada serie y una tendencia determinística. En ninguno de los casos se pudo rechazar la hipótesis nula de que las series son integradas de orden uno. Se trabajó entonces en términos de tasas de crecimiento de la productividad laboral. Los resultados que surgen de estimar el modelo 1 se presentan en los apartados que siguen.

Modelo 1

$$D\ln(Q/L)_{ijt} = \alpha + \beta Trend + \sum_{h=1}^K [\gamma_h D_{ijh} + \delta_h (D_{ijh} * Trend)] + e_{ijt}$$

donde:

i = sector.

j = región (América Latina o Estados Unidos).

D_{ijh} = variable muda que toma el valor 0 o 1 según exista evidencia o no de cambio estructural en el período h .

K = número de posibles cambios estructurales identificados.

e_{ijt} = $N(0, \sigma^2)$.

1. ¿Cerrando la brecha o perdiendo terreno relativo? La experiencia de los años setenta, ochenta y noventa

En el gráfico 1 se muestran los resultados obtenidos para el total de la industria manufacturera al comparar la productividad laboral de América Latina con la de Estados Unidos entre 1975 y 1995. En el segmento superior izquierdo del gráfico aparecen los logaritmos de la productividad laboral en las dos regiones; en el segmento superior derecho se muestran las mismas series, pero traslapadas de manera de ajustar las medias de las series, simulando de esta manera condiciones iniciales idénticas; finalmente, en el segmento inferior se muestra la evolución de las tasas de crecimiento de la productividad y se identifican las discontinuidades de cada serie.

En términos generales, América Latina tenía hacia 1970 una productividad laboral industrial que era tan sólo un 26.5% de la estadounidense. Se inició luego un proceso de convergencia que coincidió con la crisis petrolera y con una caída absoluta de la productividad estadounidense que se mantuvo hasta 1983. La región, entre tanto, siguió creciendo a un ritmo cercano al 2% anual, sin acusar los efectos adversos de la crisis del petróleo; esto es propio de economías cerradas en las cuales el Estado, a través del control de la divisa, actúa para amortiguar la volatilidad de los precios externos, muchas veces financiándose con el impuesto inflacionario.

El proceso de convergencia se detuvo luego, al recuperar Estados Unidos un mayor ritmo de crecimiento a mediados de los años ochenta. Y aunque la región también se recobró un tanto con el aflojamiento de la restricción externa (fruto de la crisis de la deuda) y los cambios estructurales de comienzos de los años noventa, este hecho ha tenido efectos transitorios más que permanentes en la tasa de crecimiento de la productividad latinoamericana: ha habido más bien un salto "de una vez" que acerca el nivel de la región a la frontera internacional pero que no se sostiene en el tiempo. Como resultado, al final del período 1974-1994 la convergencia era casi insignificante, y la productividad latinoamericana todavía se ubicaba a un 27.2% de la estadounidense.

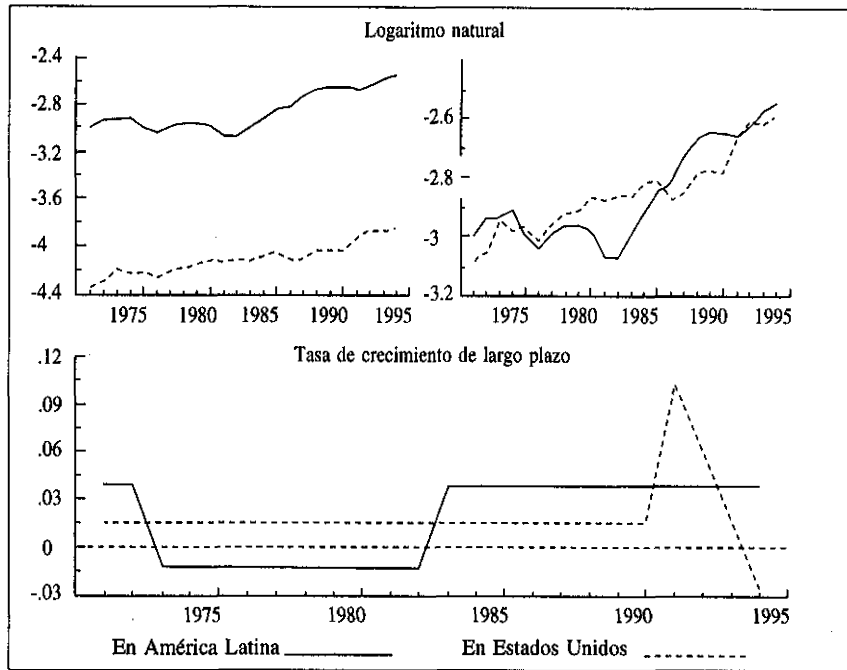
2. Productividad diferencial por grandes grupos de sectores

En esta sección se analizan las diferencias sectoriales de productividad laboral entre América Latina y Estados Unidos. El gráfico 2 muestra el comportamiento de las industrias de alimentos, bebidas y tabaco. Según se aprecia, en América Latina este sector exhibe una gran estabilidad (su productividad crece a menos de 2% anual en 1970-1994). En Estados Unidos en cambio acusa el fuerte impacto de la crisis de mediados de los años setenta, cuando el crecimiento de la productividad se desacelera en seis puntos porcentuales; la situación se revierte de nuevo a partir de 1983, pero a tasas cada vez menores, hasta alcanzar niveles cercanos al 3% anual hacia 1994. Este patrón permite reproducir un proceso de convergencia similar al de la industria en su conjunto, con una brecha que se cierra a partir de 1974 y que se abre consistentemente a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Como resultado neto, la productividad latinoamericana en este sector se mantiene estabilizada en un 22% de la productividad estadounidense.

Por otro lado, el sector de las industrias tradicionales (textil, de vestuario y de calzado) crece a lo largo de 1970-1994 a un ritmo algo inferior al 2% anual. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con el caso anterior, la productividad de estas industrias a comienzos de la década de 1990 tiene un vuelco positivo que no puede mantener, terminando el período de análisis con una tendencia a la baja. Estados Unidos, en cambio, reacciona a los fuertes efectos de la recesión de los años setenta con una caída de seis puntos porcentuales en la tasa de crecimiento (y una baja de la productividad); sin embargo, su sector tradicional se re-

GRÁFICO 1

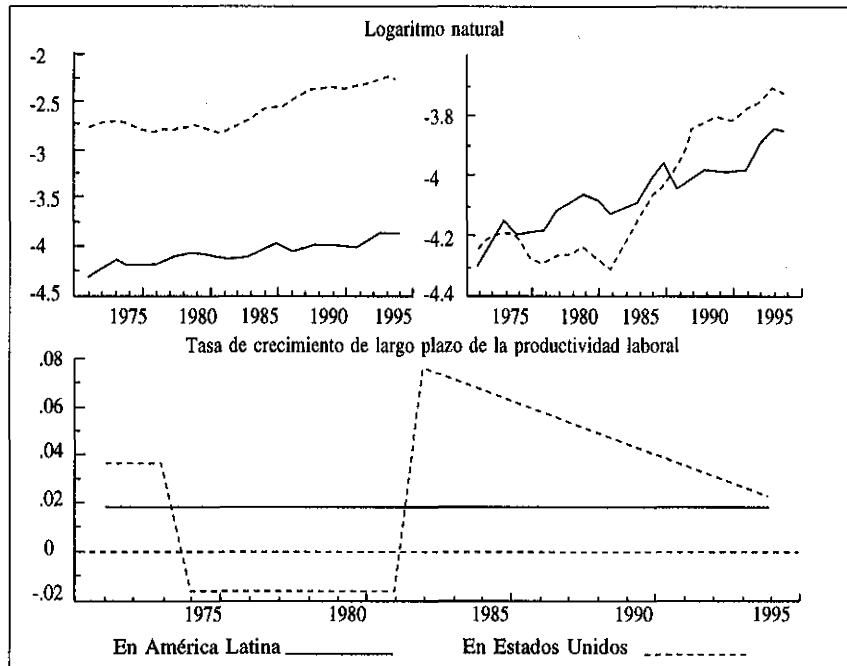
América Latina y Estados Unidos: Productividad laboral en el conjunto de la industria manufacturera entre 1970 y 1994



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2

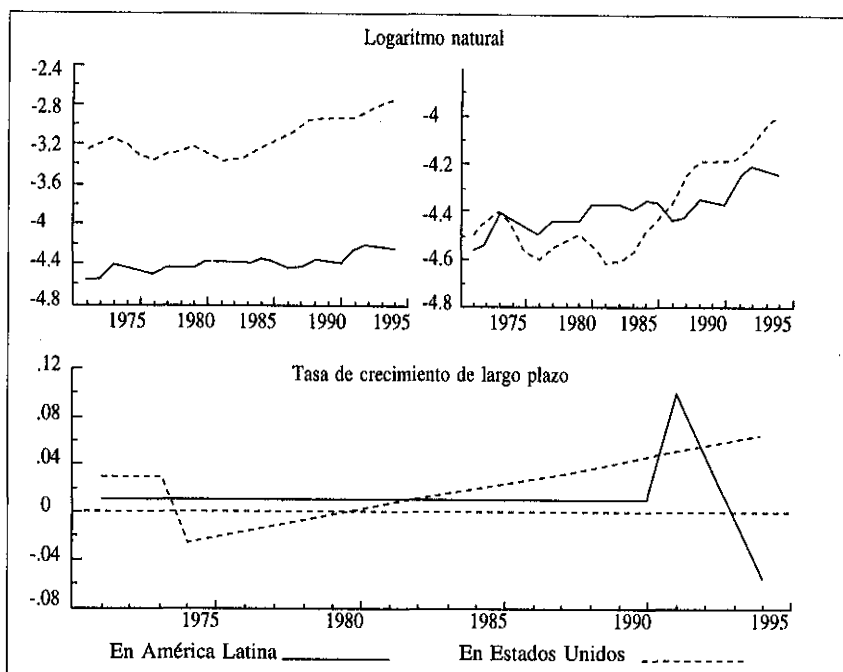
América Latina y Estados Unidos: Productividad laboral en el sector de alimentos, bebidas y tabaco, entre 1970 y 1994



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3

América Latina y Estados Unidos: Productividad laboral en el sector de las industrias tradicionales, entre 1970 y 1994



Fuente: Elaboración propia.

cupera mucho más rápido que las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, que permanecen estancadas por mayor tiempo. Esto hace que la convergencia sea mucho menos débil, y que como resultado el sector sufra en América Latina un retroceso relativo frente a Estados Unidos, pasando de una eficiencia relativa⁵ de 27.5% a una de 22.5% (gráfico 3).

Por lo demás, en el sector de *commodities* industriales América Latina presenta un comportamiento estable a lo largo de todo el período, y un crecimiento en torno al 3% anual. Esta tasa es claramente superior a la de Estados Unidos (1.5%), lo que permite un proceso consistente de convergencia que se refuerza con la crisis del sector en Estados Unidos desde fines de los años setenta hasta comienzos del decenio de 1980. En este último país el sector se recupera con un vigoroso crecimiento que no logra mantener (tal vez se trata sólo de una recuperación de capacidad subutilizada) y se estanca hacia mediados de los años noventa. En términos netos, la región experimenta un cierre consistente de su brecha relativa, al pasar su eficiencia relativa del 33.3% en 1970 al 45% en 1994 (gráfico 4).

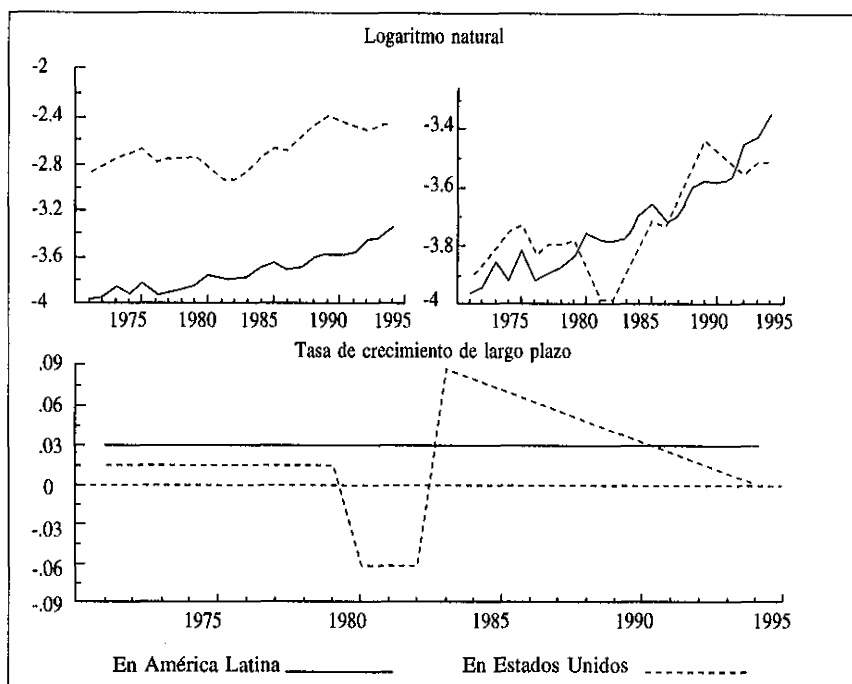
⁵ Entendida como la relación entre la productividad laboral de América Latina y la de Estados Unidos.

Finalmente, en el sector metalmeccánico y en el de equipos de transporte la productividad latinoamericana y la estadounidense tienden a converger (gráficos 5 y 6); pero como la brecha inicial es mayor en el caso de los equipos de transporte, la tasa de cierre es más alta en la industria automotriz que en la metalmeccánica. Entre los factores que contribuyen al cierre de la brecha está nuevamente el efecto de la crisis de los años setenta, que desacelera el crecimiento de la productividad estadounidense en ocho puntos porcentuales para ambos sectores, mientras que la productividad de la región continúa creciendo a su ritmo histórico de 3% en la industria de equipos de transporte y de 1.7% en la metalmeccánica. Sin embargo, es en esta última donde se produce un cambio 'permanente' de su productividad en el primer quinquenio de los años noventa, hasta posicionarse por encima de la trayectoria de Estados Unidos lográndose un cierre mayor de la brecha en este sector.

En resumen, al considerar las variaciones de la productividad laboral de distintas actividades industriales tanto de América Latina en su conjunto como de Estados Unidos, se observa que entre 1970 y 1974 ha habido un proceso de convergencia en el sector de *commodities* industriales y en el de equipos de transporte (sobre todo la rama automotriz). Un paso

GRÁFICO 4

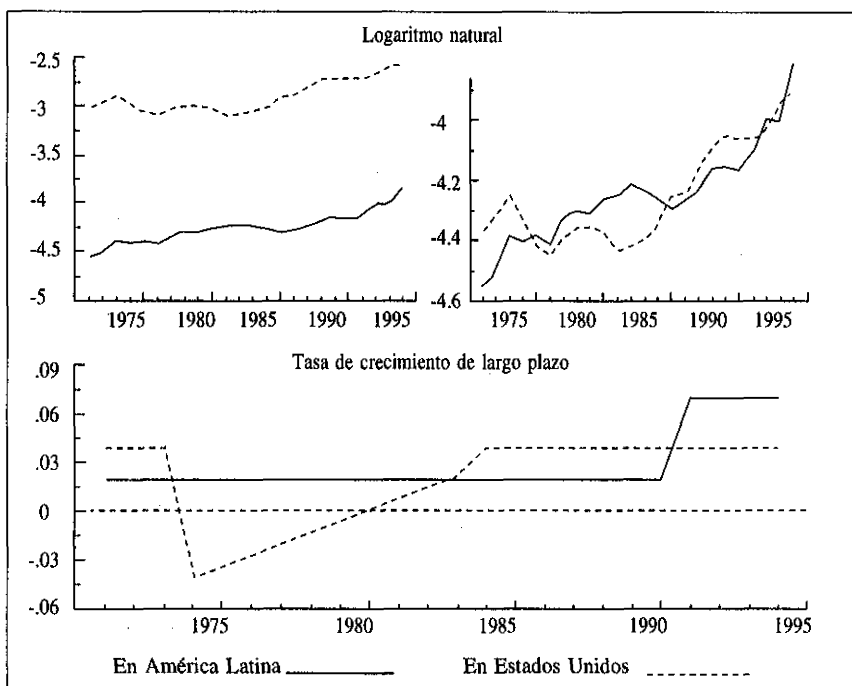
América Latina y Estados Unidos: Productividad laboral en el conjunto de los *commodities* industriales, entre 1970 y 1994



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 5

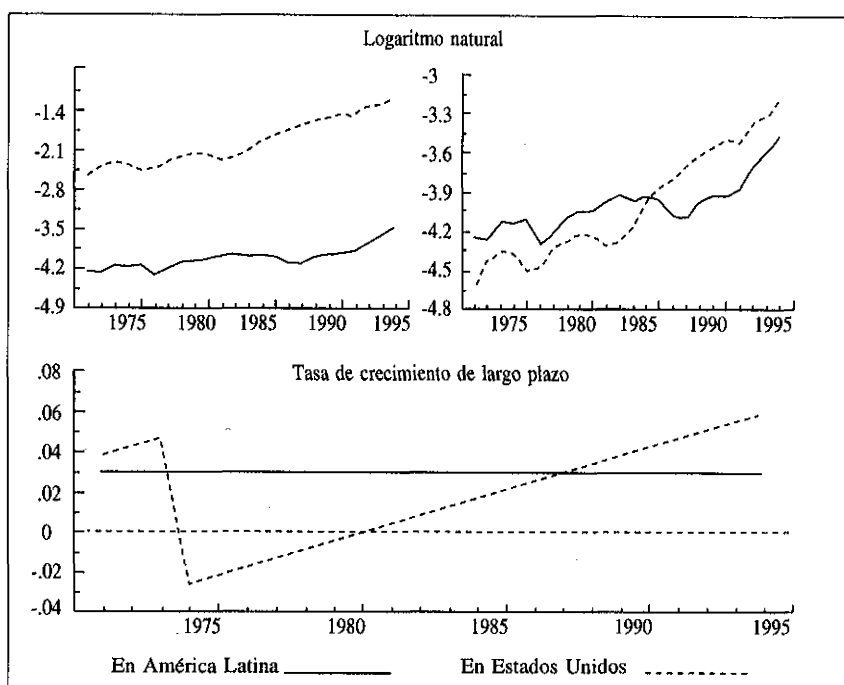
América Latina y Estados Unidos: Productividad laboral en el sector metalmeccánico, entre 1970 y 1994



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 6

América Latina y Estados Unidos: Productividad laboral en el sector de equipos de transporte, entre 1970 y 1994



Fuente: Elaboración propia.

más atrás, pero no por ello menos importante, se ubica el sector metalmeccánico, el que ha cerrado su brecha relativa en cerca de 28% (cuadro 8).

En contraste con estos 'éxitos', ha habido una

pérdida significativa —un ensanchamiento de la brecha— en el sector denominado tradicional. El sector de alimentos, bebidas y tabaco no presenta variación al considerar el período completo.

CUADRO 8

América Latina y Estados Unidos: Relación entre la productividad laboral de una y otro en algunos sectores, 1970 y 1994
(Porcentajes)

Sectores	Eficiencia inicial (1970)	Eficiencia final (1994)	Variación porcentual entre 1970 y 1994
De alimentos, bebidas y tabacos	22.3	22.3	—
Industrias tradicionales	27.5	22.5	-18
De <i>commodities</i> industriales	33.3	45.0	35
Metalmeccánico	22.3	28.6	28
De equipos de transporte	16.5	23.4	42

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Bielschowsky, R. y G. Stumpo (1996): Empresas transnacionales manufactureras en cuatro estilos de reestructuración en América Latina. Argentina, Brasil, Chile y México después de la sustitución de importaciones, J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bisang, R. (1996): Perfil tecno-productivo de los grupos económicos en la República Argentina, J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Bisang, R., G. Burachik y J. Katz (1995): *Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años 1990*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Boscherini F. y G. Yogel (1996): La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las PYMES exportadoras argentinas, Buenos Aires, mimeo.
- Castillo M., M. Dini y C. Maggi (1996): Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile, en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Buenos Aires, CEPAL/IDRC/ Alianza Editorial.
- Díaz, A. (1996): Chile, la industria en la segunda fase exportadora. Trayectoria histórica y desafíos para los noventa. J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dickey, D. A. y W. Fuller (1979): Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root, *Journal of the American Statistical Association*, N° 74, Washington, D.C., American Statistical Association.
- Doomik, J.A. y D.F. Hendry (1994): *An Interactive Econometric Modelling System*, Londres, University of Oxford, Institute of Economics and Statistics/ International Thomson Publishing/ Berkshire House.
- Katz, J. (ed.) (1996): *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Kosacoff, B. (1993): *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial, S.A.
- _____ (1996): Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina, documento de trabajo N° 67, Buenos Aires, CEPAL.
- Mizala A. (1992): Las reformas económicas de los años 1970 y la industria manufacturera chilena, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 35, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Nelson R. (1995): Recent evolutionary theorizing about economic change. *The Journal of Economic Literature*, vol. XXXIII, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Obstchatko, E. (1996): Industrialización basada en recursos naturales, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Paredes, R. y J.M. Sánchez (1996): Grupos económicos y desarrollo. El caso de Chile, J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Posthuma, A.C. (1995): Restructuring and changing market conditions in the Brazilian auto components industry, Santiago de Chile, CEPAL/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
- Shaiken H., e I. Mankita (1995): *Technology and Work Organization in Latin American Motor Vehicle Industries*, LC/R.1517, Santiago de Chile, CEPAL/CIID.
- Stumpo, G. (1995): El sector de celulosa y papel en Chile. Un caso exitoso de reestructuración hacia los *commodities* industriales, LC/R.1521, Santiago de Chile, CEPAL.

Las reformas de las *pensiones en América Latina* y la posición de los *organismos internacionales*

Carmelo Mesa-Lago

*Catedrático Distinguido de
Economía y Estudios
Latinoamericanos,
Universidad de Pittsburgh*

En este artículo se analiza la posición de varios organismos internacionales y regionales en relación con las reformas del sistema de pensiones en América Latina. En los últimos diez años éstos han conducido estudios de casi todos los países de América Latina (pero de pocos en el Caribe no latino), han identificado y analizado aspectos claves, comparado las reformas realizadas, han evaluado sus ventajas y desventajas, y han desarrollado estrategias o taxonomías a nivel mundial sobre el tipo de reformas ideales. El autor identifica una serie de disyuntivas o temas centrales en el debate de la seguridad social, desarrolla una tipología de las reformas al sistema de pensiones realizadas en la región y describe un modelo pretendidamente universal, analizando su viabilidad. Señala que la mayoría de los países latinoamericanos tienen factores institucionales diversos a los de Chile (en cuya experiencia se basa ese modelo), lo que hace difícil su reproducción integral. A continuación sintetiza y compara las estrategias propuestas por la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial, en cuyo marco analiza las reformas latinoamericanas. Después de resumir las acciones emprendidas por la Asociación Internacional de Seguridad Social y el Banco Interamericano de Desarrollo en relación a estos temas, analiza la propuesta de la CEPAL. El artículo concluye que, así como las estrategias rígidas y generales son de difícil aplicabilidad, es también necesario evitar los diseños *ad hoc* que ignoren las enseñanzas que ha dejado la experiencia. Convendría desarrollar una tipología por grupos de países que tengan características comunes—institucionales y de seguridad social— y, sobre esa base, elaborar un modelo de reforma general para cada grupo.

I

Introducción

En los últimos seis años, el tema de política social más debatido en América Latina ha sido la reforma de las pensiones de seguridad social, discusión que se agudizará en el resto del decenio. El tema es importante no sólo en la región sino mundialmente, y las reformas de algunos países de América Latina (especialmente Chile) se están proponiendo en otras regiones, particularmente Europa oriental, e incluso en países industrializados como los Estados Unidos. Durante más de diez años dominó la posición de los partidarios del modelo de reforma chileno quienes lo exaltan como solución única-universal. Los organismos financieros y técnicos internacionales no habían desarrollado una estrategia o taxonomía detallada hasta 1993 y 1994, en que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial publicaron sus informes (OIT, 1993, y Banco Mundial, 1994).

Los otros dos organismos internacionales regionales que han analizado el tema son la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero ninguno de ellos ha elaborado taxonomías o estudios comparados sistemáticos de las reformas de las pensiones. Entre 1991 y 1994 la CEPAL auspició diagnósticos o análisis de reformas y propuestas en 16 países de la región, y en 1995 publicó un documento de síntesis, comparación e integración de todos esos trabajos, el cual se distingue de los informes de la OIT y el Banco Mundial por

su aplicación exclusiva a la región (véase la sección VII).

En los últimos 40 años, el autor de este artículo se ha dedicado a estudiar la seguridad social en América Latina, y ha preparado estudios de carácter regional y también nacional (en 15 países) y consultorías con virtualmente todos los organismos referidos, introduciendo el tema en dos de ellos. Con ese bagaje, busca resumir, comparar, integrar y evaluar la labor de dichos organismos en la reforma de las pensiones (particularmente en la región), señalar sus avances así como sus puntos de consenso y desacuerdo, aclarar temas centrales en el debate, y ofrecer pautas para continuar el progreso en este campo.

El artículo comienza por identificar una serie de disyuntivas centrales en el debate (sección II). A continuación desarrolla una tipología de las reformas de las pensiones realizadas en América Latina (sección III). En seguida describe la posición de los partidarios de un modelo supuestamente universal y analiza la viabilidad de su reproducción en el resto de la región (sección IV). Luego sintetiza y compara las taxonomías de tres pilares fundamentales propuestas por la OIT y el Banco Mundial, y coloca las reformas latinoamericanas dentro de ellas (sección V). En la sección VI resume la acción de otros dos organismos internacionales regionales (AISS y BID). En la sección VII analiza el documento de la CEPAL y, finalmente, en la sección VIII sugiere acciones futuras.

II

Disyuntivas centrales del debate

En esta sección se identifican y resumen los temas de debate más importantes en la reforma pensional, pre-

□ La versión preliminar de este trabajo se envió a funcionarios de todos los organismos internacionales involucrados, así como a académicos especializados en el tema. El autor es exclusivamente responsable de lo que aquí se dice, pero agradece los comentarios o materiales remitidos por: Francisco León, Joseph Ramos y Andras Uthoff (CEPAL); Alfredo Conte-Grand y Carmen Solorio (OIT); Alejandra Cox Edwards y Estelle James (Banco Mundial); Ricardo Moles (Oficina Regional para las Américas, de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS); Ricardo Hausmann, Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Eva-Maria Hohnerlein (Instituto Max Planck); Verónica Montecinos (Penn. State University) y Alberto Arenas de Mesa y Fabio Bertranou (Universidad de Pittsburgh).

sentados como seis disyuntivas. Los principales organismos contendientes en el debate son la OIT y la AISS de una parte (Beattie y Mc Gillivray, 1995, pp. 7 a 28) y el Banco Mundial de la otra (Banco Mundial, 1994, y James, 1996). El análisis de las disyuntivas indica que algunas de ellas son falsas o que fueron presentadas de manera superficial o incompleta.

1. Objetivos sociales frente a objetivos económicos

Tradicionalmente, los objetivos de los sistemas de pensiones de seguridad social ("públicos") eran socia-

les: mantenimiento del ingreso en caso de vejez, invalidez y muerte (sobrevivientes), solidaridad entre grupos de la población y entre generaciones, entre otros. El tema estaba manejado por técnicos internacionales (OIT, AISS), administradores de fondos de pensiones nacionales, juristas y actuarios. Aunque ocasionalmente interviniesen economistas y se trataran aspectos macroeconómicos, éstos no eran centrales, al menos hasta el decenio de 1980.

La crisis económica y de la seguridad social, combinada con los programas de ajuste estructural, promovió el interés de los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial primero, BID y CEPAL después) y los economistas comenzaron a desempeñar un papel cada vez mayor en este terreno. Estos introdujeron los objetivos económico-financieros, alegando que los sistemas de pensiones públicos adolecen de graves defectos como: altas contribuciones sobre los salarios, evasión y mora, asignación inadecuada de recursos fiscales, inversión ineficiente y pérdida de oportunidades para aumentar el ahorro, pesada y creciente deuda pensional, estímulo al déficit fiscal y a la inflación y, por todo ello, impacto negativo en el crecimiento económico, la productividad y el empleo. La sustitución de los sistemas públicos por privados (con otros atributos que se explicarán después) eliminaría esos problemas e incrementaría el ahorro nacional, el mercado de valores, el rendimiento real de la inversión, el desarrollo económico y la creación de empleo, todo lo cual, a su vez, garantizaría pensiones adecuadas y equitativas.

Tanto la OIT como la AISS argumentaron que los riesgos que surgirían de dicha reforma serían mayores que los actuales, es decir, incertidumbre social (porque el monto de las pensiones dependerá de factores macroeconómicos impredecibles, como la inflación, el retorno del capital, el desempeño del PIB), complejidad de las decisiones que deben tomar los asegurados (cuál tipo de pensión escoger en el momento del retiro), pensiones mínimas insuficientes para cubrir las necesidades básicas, introducción de desigualdades en las pensiones por razón del sexo, y carga doble sobre los asegurados actuales (para financiar sus pensiones y el déficit provocado por el cambio de sistemas). Todos estos problemas ocurren en Chile, el único país de la región en que se introdujo este tipo de reforma. Además, dichos organismos sostienen que el impacto de los sistemas públicos en la economía, la productividad, el ahorro nacional y el empleo es nulo o tenue.

Mientras Beattie y McGillivray (1995) consideran que no se debió mezclar en el debate las reformas

de pensiones y las económicas (ajuste estructural) y que los sistemas públicos no pueden resolver los problemas de subinversión y bajo crecimiento económico, James (1996) estima que ambas reformas son inseparables. No obstante este aparente desacuerdo insoluble, la OIT (1993) ha comenzado a considerar algunos de los objetivos económicos, mientras que el Banco Mundial (1994) incluye aspectos sociales como la equidad. La AISS mantiene una posición más fuerte en cuanto a la hegemonía de los objetivos sociales. Aún no hay pruebas concluyentes de que estos dos tipos de objetivos sean excluyentes o se refuercen, por lo que el debate continúa.

2. Perfeccionamiento frente a reforma estructural

James afirma que hay consenso entre las dos partes en cuanto al diagnóstico de los defectos del sistema público, pero desacuerdo en cuanto a las soluciones. Por el contrario, aunque Beattie y Mc Gillivray aceptan muchos de esos defectos (también la OIT, 1993), rechazan la opinión del Banco Mundial de que los sistemas públicos han fracasado. Para refutar dicha opinión, ofrecen ejemplos de países europeos en que dichos sistemas continúan con éxito y apoyo, pero el Banco Mundial rebate diciendo que son muy escasos esos países. Ambas partes concuerdan en la necesidad de la reforma, pero, debido al desacuerdo en los objetivos y el diagnóstico, los tipos de transformación propuestos son diferentes. La OIT y la AISS favorecen el "perfeccionamiento" de los sistemas actuales (reforma no estructural) para corregir sus fallas, vale decir endurecimiento de las condiciones de adquisición (por ejemplo, aumento de la edad de retiro), eliminación de los regímenes de privilegio, prestaciones menos generosas, reducción de gastos administrativos y mejor control de la evasión y la mora. El Banco Mundial juzga positivas estas medidas pero insuficientes para resolver los problemas de fondo (económicos) a largo plazo, de ahí que propone una reforma radical (estructural) que sustituya a los sistemas públicos (más adelante veremos reformas estructurales que no eliminan los sistemas públicos).

3. Reparto frente a capitalización

Las pensiones pueden financiarse por regímenes de reparto o de capitalización y, dentro de este último, hay diversas modalidades como plena y parcial, individual y colectiva. En el reparto simple (sin reservas), las contribuciones de los asegurados actuales financian las

pensiones en curso, mientras que las generaciones futuras financian las pensiones de los asegurados actuales; las contribuciones deben aumentarse a medida que madure el sistema y envejezca la población, y frecuentemente el Estado debe financiar déficit crecientes (una variación es el reparto con una pequeña reserva de contingencia para hacer frente a los problemas imprevistos en el corto plazo). En este sistema hay solidaridad entre generaciones y puede haberla también dentro de una misma generación, mediante transferencias de recursos de los asegurados de mayor ingreso a los de menor ingreso (pero la norma legal no siempre se ejecuta). La capitalización plena e individual (CPI) se basa en la prima (contribución) uniforme e indefinida, y el asegurado (presente y futuro) financia su propia pensión mediante la acumulación de sus contribuciones (y en ciertos casos las de su empleador) en una cuenta individual que se invierte y su rendimiento se añade a dicha cuenta. Este régimen carece de solidaridad ya que existe una relación estricta entre contribuciones y prestaciones.

El Banco Mundial y los partidarios del modelo chileno han oscurecido el debate creando una dicotomía simple entre reparto y CPI, omitiendo el régimen intermedio, es decir, la capitalización parcial colectiva usualmente basada en la prima media escalonada (PME). En este régimen se acumulan reservas para pagar las pensiones dentro de un período dado (por ej. 15 años); dichas reservas se invierten y deben producir un rendimiento adecuado, junto con las contribuciones, para cumplir con las obligaciones en el período. Mediante estudios actuariales periódicos se determina si la contribución en curso es suficiente para garantizar el pago de las pensiones en el período siguiente o si debe aumentarse (lo cual es lo usual). El régimen es colectivo y no individual porque debe aplicar la solidaridad para pagar pensiones mínimas a asegurados de bajo ingreso. Pero habría que mantener cuentas individuales de los asegurados, pues la pensión debe guardar relación con los años de trabajo y de contribuciones. La PME comparte características del régimen de reparto (transferencias intergeneracionales, solidaridad, primas crecientes —pero más espaciadas y graduales—) y de CPI (reservas que se invierten, cuentas individuales y cierta relación —aunque mucho menor— entre contribuciones y beneficios).

James reconoce que los efectos del reparto en el ahorro nacional son debatibles y que no hay pruebas de que lo haya reducido, pero afirma que la CPI tiene un impacto positivo en el mercado de valores y el ahorro nacional. Cuando el mercado doméstico no sea

capaz de absorber todo el flujo de capital de los fondos de pensiones, puede invertirse parte en el extranjero, lo cual ayuda además a diversificar el riesgo. Pero todo lo anterior está supeditado a tres condiciones: i) el gobierno no puede beneficiarse con los fondos; ii) debe existir al menos un mercado de valores rudimentario antes de que pueda funcionar la CPI; y iii) se requiere una regulación estatal estricta para prevenir riesgos excesivos y fraude.

La OIT y la AISS responden que no hay prueba fehaciente de que, en los países en desarrollo, la CPI tenga un impacto significativo en el ahorro nacional; más aún, en dichos países es muy difícil desarrollar mercados de valores eficientes. Además, la liberalización para invertir en el extranjero podría estimular la fuga de capitales (y provocar desahorro doméstico) y, por último, el Banco Mundial reconoce que, a largo plazo, podría ocurrir una saturación del mercado internacional de valores, lo que provocaría una caída en el retorno del capital. Otro problema es que la evaluación del impacto en el ahorro nacional no debe limitarse sólo a la CPI, sino a la reforma pensional en su conjunto (que —como se verá— provoca déficit en el sistema público antiguo y excedente en el de CPI). Varios estudios sobre Chile han probado que el balance neto de la reforma es negativo y no tiene un impacto significativo en el ahorro nacional. Además, aunque la ley chilena permite invertir hasta el 9% de los fondos de pensiones en el extranjero, sólo el 0.3% está realmente invertido. Por último, la mayoría de los países de América Latina o carecen de un mercado de valores o éste es muy débil y no está regulado (Mesa-Lago, 1994a y b y 1996).

4. Prestaciones definidas frente a contribuciones definidas

En los sistemas públicos, las prestaciones son definidas por la ley y las contribuciones no son definidas porque éstas aumentan en los regímenes de reparto y de PME. Si el sistema funciona bien, tiene la ventaja de la certidumbre en el monto de las pensiones y permite que opere la solidaridad. El Banco Mundial aduce que, en muchos países, la ley no se cumple y el valor real de las pensiones se ha deteriorado pero, a pesar de ello, las contribuciones han crecido a niveles insostenibles, estimulando la evasión, la mora y la subdeclaración de ingresos. Estos últimos problemas —alega el Banco Mundial— se evitarían con la CPI y contribuciones definidas (sin solidaridad dentro del sistema, pero sí fuera de éste). Si un asegurado evade o entra en mora

o subdeclara su ingreso, perderá o disminuirá el monto de su pensión, pero no se perjudicará ni al sistema ni a los demás asegurados. La experiencia chilena no confirma la mayoría de las suposiciones del Banco Mundial, pues alrededor de la mitad de los asegurados no contribuye activamente (esto también ocurre en Argentina, Colombia y Perú); los asegurados de bajo ingreso aparentemente minimizan sus contribuciones para maximizar el aporte estatal a su pensión mínima garantizada y, de ser esto cierto, el costo fiscal será mucho mayor que lo anticipado (Beattie y Mc Gillivray, 1995, pp. 7 a 28).

5. Administración pública frente a administración privada

El Banco Mundial sostiene que la administración privada es superior a la pública, porque la competencia entre las administradoras privadas de pensiones para atraer a los asegurados aumenta la eficiencia, reduce el costo administrativo y maximiza el rendimiento de la inversión, siempre que haya acceso a la información, transparencia y un marco regulador-supervisor adecuado. Pero reconoce que debido a la obligatoriedad del sistema (y en países donde el número de asegurados no es muy grande) puede haber concentración. La OIT y la AISS añaden que el acceso a la información no garantiza que los asegurados tengan capacidad para tomar decisiones racionales, en especial cuando la información y las opciones son complejas. La experiencia de Chile confirma estos puntos, pues un 69% de los asegurados están concentrados en tres de 16 administradoras, porque los asegurados no seleccionan a aquéllas por sus comisiones más bajas y rendimientos más altos, sino en gran medida por efecto de la publicidad y la labor de los vendedores que ganan una comisión por cada traslado que logran. Además, en países en desarrollo, la creación de un organismo supervisor demanda personal de alta calificación no fácil de conseguir. Por último, se ha cuestionado el carácter

“privado” del sistema teniendo en vista cuatro funciones estatales claves: obligatoriedad en la afiliación, estricta regulación y supervisión, fuertes subsidios y transferencias, y garantías en caso de quiebra y otros elementos fundamentales del sistema —aspectos que se analizarán más adelante (Gillion y Bonilla, 1992, pp. 171 195, y Mesa-Lago, 1994b).

6. Permeabilidad frente a inmunidad política

El Banco Mundial afirma que el sistema que apoya está libre de interferencias y manipulaciones políticas, debido a la propiedad por el asegurado de su cuenta individual, así como a la administración privada. Pero reconoce que ningún sistema es completamente inmune y que por ello funcionará mejor si el gobierno “se comporta bien”. Rechaza la viabilidad de una reforma no estructural del sistema público, debido a la resistencia de los políticos y grupos de interés (James, 1996). Pero en América Latina los gobiernos centrales usualmente no se han “comportado bien” con la seguridad social y a ello se debe en parte su crisis. Un organismo supervisor, aun si es autónomo, tendrá gran poder y, en países en desarrollo con un nivel de educación bajo, habrá un riesgo alto de que el personal calificado de dicho organismo se aproveche de sus conocimientos e influencia para su propio beneficio; por el contrario, si dicho personal no es capacitado, el marco regulador-supervisor será débil. Además, por cuanto el sistema requiere un rol estatal fuerte, abre un flanco a la influencia del gobierno. Esta influencia es fácil de vislumbrar si el nivel de pensiones (por ejemplo, la mínima) fuese insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de los pensionados, o si la inversión de los fondos de pensiones afectara adversamente a la política fiscal y monetaria (Beattie y Mc Gillivray, 1995, pp. 7 a 28). Finalmente, las barreras políticas serán mayores en una reforma estructural que en un simple “perfeccionamiento” del sistema en vigor (véase la sección IV).

III

Tipología y características de las reformas de pensiones en América Latina

Hasta el final de 1995, siete países latinoamericanos habían introducido reformas en sus sistemas de pen-

siones de seguridad social. Dos de ellos habían efectuado cambios de tipo no estructural, que mantienen

CUADRO 1

América Latina (siete países): tipología y características de la reforma de pensiones, 1995

Características	Argentina	Colombia	Costa Rica	Chile	México ^a	Perú	Uruguay
I. Fecha y régimen político							
Año legislación	1993	1993	1990-1992	1979-1980	1991-1992	1992	1995
Entrada en vigor	Julio 1994	Septiembre 1994	1990-1992	Mayo 1981	Febrero 1992	Mayo 1993	Marzo 1996
Régimen político	Democrático	Democrático	Democrático	Autocrático	Partido hegemónico	Golpe de Estado, Congreso disuelto	Democrático
Tipo de legislación	Ley del Congreso	Ley del Congreso	Ley del Congreso	Decreto-Ley Presidente	Ley del Congreso	Decreto presidencial	Ley del Congreso
II. Tipo de reforma							
Sistema antiguo	Mixto Público, se reforma, no se cierra	Paralelo o selectivo Público, se reforma, no se cierra	Público reformado Reformado, no se cierra	Privado sustitutivo Reformado, no se cierra	Público reformado Reformado, no se cierra	Paralelo o selectivo No se reforma, ni se cierra	Mixto Reformado, no se cierra
Método financiero	Reparto	Prima media escalonada	Prima media escalonada	Reparto	Prima media escalonada	Prima media escalonada	Reparto
% asegurados en este sistema (respecto al total asegurado)	45%	80%	100%	6%	100%	71%	Comenzó en marzo de 1996
Sistema nuevo	Público reformado más AFP (privadas, públicas, bancos, sindicatos, etc.)	SAFP (privadas, públicas, cooperativas, mutuales, sindicatos, etc.)	No hay	AFP (privadas, giro exclusivo)	Programa complementario al público: SAR (bancos y Estado)	AFP (como en Chile)	Público reformado más AFAP (públicas y privadas de varios tipos)
Método financiero	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual	n.a.	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual	Capitalización plena e individual
% asegurados en este sistema (respecto al total asegurado)	55%	20%	n.a.	94%	n.a.	29%	Comenzó en marzo de 1996
III. Cobertura							
Asegurados al momento de la reforma	El plazo de dos años para pasarse del sistema mixto al público expiró pero aún se permite el traspaso del público al mixto	Los menores de 35/40 años se pasan al sistema nuevo (escogen entre el sistema público y una AFP); los mayores de esa edad mantienen condiciones antiguas	n.a.	Podían escoger entre el sistema público y el privado (plazo para pasarse al privado ya expiró)	Obligatorio para todos los asegurados en el sistema público	Podían y pueden escoger entre el sistema antiguo y el nuevo (AFP) y volver al antiguo	Los menores de 40 años se pasan al sistema nuevo; los mayores de esa edad pueden pasarse al nuevo dentro de un plazo
Asegurados futuros (que entran en el mercado laboral)	Pueden escoger entre el sistema público reformado y el mixto	Pueden escoger entre el sistema público reformado y una SAFP	n.a.	Deben entrar en el sistema nuevo (pueden escoger AFP)	Obligatorio para todos los asegurados en el sistema público	Pueden escoger entre el sistema antiguo y una AFP	Deben entrar en el sistema mixto
Porcentaje de la PEA cubierto (los dos sistemas)	80%	30%	85%	98%	40%	32%	80%
Porcentaje de afiliados que contribuyen en el sistema nuevo	62%	50-30%	n.a.	49-58%	n.d.	50%	Comenzó en marzo de 1996
IV. Contribuciones							
Asegurados	Igual	Se aumenta en ambos sistemas	Se aumenta	Igual en el sistema antiguo, se reduce en el nuevo	Igual	Igual en el sistema antiguo, se reduce en el nuevo (desde 1995 igual en ambos)	Se aumenta

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 1 (continuación)

Características	Argentina	Colombia	Costa Rica	Chile	México ^a	Perú	Uruguay
Empleadores	Igual	Se aumenta en ambos sistemas	Se aumenta	Se elimina	Se aumenta	Igual en el sistema antiguo, se elimina en el nuevo (en 1995 se elimina en el antiguo)	Se reduce
Estado	Impuestos y cubre déficit en el programa público y transferencias al nuevo	Cubre déficit del sistema antiguo y transferencias al nuevo	Contribuciones salariales y transferencias al público	Cubre déficit del sistema antiguo y transferencias al nuevo	Ninguna	No cubre déficit del sistema antiguo, transferencias al nuevo	Impuestos y cubre déficit en el programa público
Total de contribución salarial (sin Estado)	27%	14.5% en ambos (1996)	7.5%	13.2%	10% (1996)	14.5% en el sistema antiguo y en el nuevo (desde 1995)	27.5%
V. Beneficios							
Penión por edad	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema a 60/65	Se aumenta y homologa la edad en el sistema antiguo (57/62); no se especifica edad en el sistema nuevo (sino monto del fondo)	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema (60/12/62/1/2)	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema (60/65)	Igual (65)	Edad igual en el sistema antiguo (55/60), se aumenta en el nuevo (65). En 1995 se fijó en 65 en el antiguo.	Se aumenta y homologa la edad en todo el sistema (60)
Reconocimiento de aportes en el sistema antiguo	Prestación compensatoria (en sistema antiguo y nuevo), ajustada, sin interés, con techo, requiere 30 años de aportes, paga el programa público	Bono, ajustado, paga interés, con techo, requiere tres años de aporte, paga el programa público	n.a.	Bono de reconocimiento ajustado, gana interés, sin techo, paga el Estado al sistema nuevo	n.a.	Bono reconocimiento, ajustado, no gana interés, con techo, requiere 4 años de aportes, paga el Estado (pero no lo ha emitido)	No, pero sí años de contribuciones (para cumplir condiciones de retiro)
Penión mínima	Sí, en el programa público (penión básica uniforme), no en la AFJP	Sí, en el sistema antiguo y en el nuevo (requiere edad y aportes, el Estado paga diferencia)	Sí, en el sistema público, que lo paga	Sí, el Estado la paga toda en el sistema antiguo y la diferencia en el nuevo	Sí en el sistema básico, no en el complementario	Sí en el sistema antiguo, no en el nuevo (se introdujo en 1995)	Sí en el programa público (penión básica), no en la AFAP
Invalidez y muerte	En el programa público; en el mixto en la AFJP, igual que en Chile	En el sistema público; en la SAFP igual a Chile	En el sistema único	AFP contrata con compañía de seguro; privado, cobra y le traspasa la prima	En el sistema básico	En el sistema antiguo; en la AFP igual que Chile	En el programa mixto; en la AFAP igual que en Chile
Ajuste	AMPO basado en recaudación de asegurados contribuyentes y su número	Por el gobierno, anual, basado en IPC	Por el gobierno, anual	Unidades constantes (U.F.)	Por el gobierno	n.d.	Valores constantes
VI. Administración (sistema nuevo de capitalización)							
Nº de administradoras (capitalización)	21	8	n.a.	16	n.a.	6	Comenzó en marzo de 1996
Concentración de asegurados en 3 mayores	40%	n.d.	n.a.	70%	n.a.	69%	Comenzó en marzo de 1996
Capital requerido (dólares)	3 000 000	4 000 000	n.a.	2 000 000	n.a.	400 000 (1992)	1 000 000
Fondo de penión acumulado (millones de dólares)	1 892 (0.7% del PIB)	150 (0.2% del PIB)	n.a.	23 900 (39% del PIB)	8 758 (2.4% del PIB)	215 (0.4% del PIB)	Comenzó en marzo de 1996
Rendimiento real anual de la inversión	\bar{x} 12.8% (1994-1995)	\bar{x} 3% (1994-1995)	n.a.	\bar{x} 12.8% (1981-1995)	\bar{x} 5% (1992-1995)	7.7% (1993-1995)	Comenzó en marzo de 1996
Cambios de administradora	Dos por año	Dos por año	n.a.	Libre	n.a.	Menos de dos por año	Dos por año
Supervisión	Superintendencia AFJP, financiada por AFJPs	Superintendencia bancaria	n.a.	Superintendencia AFP, financiada por el Estado	n.a.	Superintendencia AFP, financiada por AFPs	Banco Central del Uruguay

Fuente: Compilación del autor basado en legislación y estadísticas de los siete países.

^a Se refiere a la reforma de 1992 no a la de 1995 pues ésta no se ha regulado y tiene muchos aspectos oscuros.

Notas:

n.a. = no aplicable; n.d. = no disponible; \bar{x} promedio aritmético.

el sistema "público" basado en la prima media escalonada y con medidas para "perfeccionarlo" (Costa Rica), y además introducen un programa obligatorio de ahorro o pensión complementaria (México, pero a fines de 1995 este país aprobó los lineamientos de una reforma de tipo estructural). Otros cinco países habían introducido reformas estructurales, que o bien: i) cierran y sustituyen el sistema público (mayormente basado en el reparto) por uno privado, administrado por sociedades anónimas de giro exclusivo y basado en la CPI (Chile); ii) crean un sistema mixto, compuesto obligatoriamente por dos programas, uno público pero reformado, basado en el régimen de reparto, y otro de CPI administrado por instituciones públicas o privadas (Argentina y Uruguay); o iii) establecen un sistema paralelo o selectivo en que se mantiene el programa público (reformado en Colombia y sin grandes cambios en Perú), basado en la PME, y se permite elegir

entre ese programa y uno nuevo de CPI, ya sea administrado igual que en Chile (Perú) o por entes gestores de diversos tipos (Colombia).

El cuadro 1 presenta la tipología y resume las características esenciales de la reforma en los siete países indicados. A principios de 1996 había, al menos, ocho países de la región que o bien estaban estudiando la reforma pensional o considerando un proyecto de ley: Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Venezuela (México estaba debatiendo la ley y reglamentos de su reforma estructural que no entrará en vigor hasta 1997). Este artículo espera hacer más claras las opciones de reforma a estos nueve países y a los restantes cinco de la región (Cuba, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana). La exclusión del Caribe se debe a la escasez de estudios sobre sus 14 países, lo que hace más urgente su realización.

IV

Un modelo universal o multiplicidad de modelos

El autor de la reforma pensional chilena, José Piñera, sostuvo en 1994 que ese modelo es universal y tiene tres elementos esenciales: i) la CPI, ii) administradoras privadas de giro exclusivo, y iii) libertad de elegir las administradoras privadas. Piñera afirmó que los tres países que habían aprobado reformas estructurales hasta ese momento (Argentina, Colombia y Perú) seguían el modelo chileno, pero en realidad ninguno de ellos (ni Uruguay) aplica esos tres elementos al menos en forma pura. Así, en Argentina el programa de CPI es un componente del sistema mixto, pero el régimen de reparto continúa tanto en el programa público componente del mixto como en su opción independiente (igual en Uruguay), mientras que en Colombia y Perú la CPI es sólo una opción (con respecto al sistema público de reparto) que ha sido elegida por menos de un cuarto del total de los asegurados. Asimismo, en tres de dichos países se permiten administradoras no privadas, que pueden ser públicas, cooperativas, etc. Volviendo a la Argentina, los asegurados (presentes y futuros) pueden escoger entre el sistema público y el mixto, mientras que en Colombia y Perú tienen la opción entre el sistema público y una AFP o SAFP (en Uruguay los asegurados actuales pueden quedarse en el sistema público o pasarse al mixto, mientras que los

futuros están obligados a entrar en el sistema mixto). Frente a estos argumentos, Piñera ha aceptado que hay distorsiones, pero ha predicho que esos tres sistemas entrarán en crisis y serán desplazados, y ha añadido que en ellos la reforma fue resultado de un compromiso político para facilitar su aprobación, pero que el modelo puro chileno se impondrá a la larga (Piñera, 1995, pp. 17 a 50).

¿Si el modelo chileno es de aplicación universal como se alega y ha estado funcionando durante 15 años con éxito, por qué hasta ahora no hay ningún país en la región que lo haya implantado de manera pura? La respuesta es que la mayoría de los países latinoamericanos tienen factores institucionales diversos a los de Chile, de tipo político, jurídico, económico, social, laboral, demográfico y de seguridad social, que hacen difícil reproducir el referido modelo (Mesa-Lago, 1994a, 1994b y 1996).

La drástica reforma chilena fue políticamente factible debido a un gobierno autoritario que disolvió el Congreso, prohibió los partidos políticos y las confederaciones sindicales y controló los medios de comunicación, por lo que toda oposición a la reforma se eliminó o resultó muy débil. Aun con regímenes autoritarios instalados en Argentina, Brasil y Uruguay (pero

no tan radicales como el de Chile), la reforma de las pensiones no fue posible. El Presidente Fujimori del Perú intentó aprobar una reforma a la chilena, justo después de su golpe de Estado, pero aun así fracasó y tuvo que aceptar el modelo paralelo. La tentativa inicial del presidente Gaviria de Colombia de aprobar una reforma similar, también falló debido a la fuerte oposición del Congreso, los partidos políticos, otros organismos del gobierno y los expertos en seguridad social, quienes libremente difundieron sus críticas. Aun un programa mixto moderado propuesto en el Uruguay, precedido de cuidadoso estudio y discusión entre técnicos de varios partidos, fue primero derrotado en el Congreso en 1992 y no pasó hasta dos años después. Y la aprobación del modelo mixto en Argentina tomó varios años de estudio y sufrió modificaciones importantes en el Congreso. Además, en Colombia y Perú, la Constitución establece el papel predominante del Estado en la seguridad social o los principios de solidaridad y universalidad, lo cual impide un programa privado sustitutivo. Con el proceso de democratización en América Latina, se reduce la posibilidad de aprobar una reforma radical como la chilena.

En discusiones sostenidas en varios países por este autor, los partidarios de la universalidad del modelo chileno han mantenido que los que proponen la reforma óptima son técnicos "neutrales", mientras que aquellos que tienen en cuenta el factor político a los efectos de diseñar un modelo viable tienen una posición "política". Pero proponer una reforma que tiene una alta probabilidad de ser rechazada en el Congreso indica falta de realismo en el técnico, y a la larga redundancia en desperdicio de recursos del país o de organismos internacionales.

Las condiciones económicas de los países latinoamericanos también son diferentes. En los países menos desarrollados de la región o bien no existen mercados de capitales (El Salvador, Honduras) o se han introducido recientemente (Ecuador). Países más desarrollados tienen mercados de capitales pero incipientes (Colombia, Uruguay, Venezuela). En todos estos países existen pocas alternativas rentables para la inversión, de ahí que es esencial (como mantiene el Banco Mundial) primero promulgar leyes que introduzcan, regulen y estimulen los mercados de valores y de la industria del seguro privado, antes de pensar en privatizar los programas de pensiones.

La seguridad social en muchos países latinoamericanos presenta condiciones menos propicias que en Chile. En países de menor desarrollo (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, y la mayor parte de América Central y del Caribe latino), ésta cubre me-

nos de la cuarta parte de la población. Además, la incidencia de la pobreza, el sector informal, el trabajo por cuenta propia y el sector campesino marginal están mucho más extendidos que en Chile. Si los sistemas públicos han enfrentado serios obstáculos para ampliar la cobertura poblacional, el modelo chileno levantaría una barrera infranqueable, pues la mayoría de la población (pobre, informal, no asalariada, rural) no tendría acceso a él. Una de las críticas principales que se hizo al primer proyecto de reforma (de corte chileno) en Colombia fue precisamente su dificultad en ampliar la cobertura poblacional, lo que llevó a crear una contribución de solidaridad del 1% para ayudar en esa meta.

Las transferencias estatales para consolidar el programa privado de pensiones de una minoría cubierta (con ingreso medio o medio alto) serían cuantiosas, a fin de cubrir el déficit del sistema antiguo, pagar el bono de reconocimiento y garantizar una pensión mínima en el sistema de CPI. Esto se haría a expensas de recursos públicos que se necesitan (servicios primarios de salud, nutrición, asistencia social) para aliviar la situación de la mayoría de la población que es pobre o de bajo ingreso y no está cubierta por la seguridad social.

En los países más desarrollados de la región, algunos pioneros como Uruguay y Argentina (al menos hasta que se aprobó la reforma) encaraban un desequilibrio de pensiones mucho peor que el de Chile antes de aprobar su reforma, y el costo de ese tipo de reforma, por tanto, hubiera sido superior. También existen factores demográficos y de otra índole que son adversos; por ejemplo, la razón de contribuyentes por un pensionado era de 2.4 en Chile, pero de 1.6 en Argentina y de 1.4 en Uruguay. Incluso países menos desarrollados, como Colombia, sufren un desequilibrio peor (en particular en el sector de funcionarios públicos) que el que tenía Chile. Por último, el Estado no ha cumplido en el pasado sus obligaciones de seguridad social (contrariamente al caso de Chile), en países como Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, de ahí que no hay garantía de que el gobierno cambie radicalmente su conducta, "se comporte bien" y financie la pesada carga fiscal generada por la reforma.

Se argumenta que el modelo chileno es el único con 15 años de funcionamiento exitoso, mientras que los otros llevan operando menos de tres años o aun unos pocos meses. Pero lo mismo se podría haber alegado cuando comenzó la reforma chilena. Más aún, 15 años de práctica no son garantía de éxito continuado; la gran mayoría de los sistemas de seguro social en la

región también funcionaron bien en el período de acumulación, por 20 años y más.

Las lecciones de la experiencia chilena, por otra parte, han sido útiles en las reformas de otros países para atenuar o resolver algunas de las fallas de dicho modelo, así como para reducir su alto costo fiscal. Por ejemplo, sobre la base de dicha experiencia se han impuesto límites al bono de reconocimiento (un techo, contribuciones previas, no pago de interés, como en Argentina, Colombia y Perú) o no se ha reconocido dicho bono (como en Uruguay, pues se aplican las contribuciones previas para financiar la pensión básica en el programa público); se ha eliminado la pensión mínima en el programa de CPI (Perú hasta 1995) o se la ha sustituido por una pensión básica en el programa público (Argentina y Uruguay) o se han requerido criterios más estrictos (un mínimo de edad y aportes previos en Colombia); se han establecido condiciones de acceso más estrictas que en Chile (5 años de edad más para el retiro de las mujeres en Perú); se ha mantenido, en vez de eliminar, la contribución del empleador (Argentina) o se la ha aumentado (Colombia) o reducido sólo ligeramente (Uruguay); se ha mantenido igual la contribución del asegurado en vez de reducirla (Argentina) o se la ha aumentado (Colombia y Uruguay); se han limitado a dos por año los traspasos de administradoras, que resultan en jugosas comisiones para los vendedores pero no necesariamente en beneficios para los asegurados (en Argentina, Colombia, Perú y Uruguay); y se ha controlado la veracidad de la publicidad y se ha hecho clara y transparente la información al asegurado (los cuatro países). Muchas de estas modificaciones pueden apreciarse en el cuadro 1.

La negligencia de los factores institucionales diversos en los países de la región en que han incurrido los consultores internacionales que creen en la universalidad del modelo chileno, se refleja claramente en sus

informes. Usualmente éstos dedican unas pocas páginas al diagnóstico del sistema público de pensiones en el país, y dedican el grueso de su informe a reproducir la receta exitosa de Chile. Sin embargo, ésta no es una actitud generalizada, ya que hay dirigentes políticos y técnicos chilenos que valoran los factores institucionales y no creen en un modelo universal óptimo. Por ejemplo, en 1994, el Ministro de Trabajo y Previsión Social de Chile, Jorge Arrate, describió la reforma chilena como “un largo proceso de aprendizaje con aciertos y errores”, quedando aún “un camino de perfeccionamiento por recorrer”; y el Ministro de la Vivienda, Edmundo Hermosilla, criticó la actitud de “vender el modelo” al exterior (notas del autor). En la inauguración del Congreso Latinoamericano de Administradoras de Fondos de Pensiones, en mayo de 1996 en Santiago, el Presidente Frei reafirmó los aspectos positivos del modelo chileno pero advirtió que “aún no ha sido probado su funcionamiento pleno” y que es “necesaria una reforma de fondo” para perfeccionarlo y atenuar o resolver sus problemas pendientes. Entre éstos cabe anotar: i) el alto costo fiscal del sistema (2 100 millones de dólares en 1995 o 3.4% del PIB) sufragado en parte por los asegurados mediante impuestos; ii) las altas comisiones de las AFPs y de los corredores de compañías de seguros, las que se busca reducir con proyectos de ley que impidan el cambio excesivo de asegurados entre AFPs, estimulen la competencia entre los corredores de seguros, y aumenten la información; iii) el desafío para obtener nuevas fuentes de inversión de un fondo que se proyecta se duplicará en cinco años (proyectos de ley, permiten la inversión en obras de infraestructura y empresas inmobiliarias, y la estimulan en el extranjero); y iv) la rentabilidad real negativa del fondo en 1995 (-4.7%), lo que ha obligado a reducir el rendimiento futuro proyectado de 12.6% (1981-1995) a 4% (Frei, 1996, pp. A1 a A16).

V

Taxonomías en las estrategias de la OIT y del Banco Mundial

1. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En 1990 la División de Seguridad Social de la OIT en-

cargó al autor de este artículo un estudio sobre el ajuste estructural, sus costos sociales, la situación de la seguridad social y el papel que ésta debería desempeñar

para hacer frente a esos problemas en América Latina. Además, en el estudio se hizo un diagnóstico de la situación en ocho países, se analizaron las diversas reformas en las pensiones, y se ofrecieron recomendaciones para adaptar la seguridad social a los cambios ocurridos, y el papel que debería asignársele en el futuro (Mesa-Lago, 1991c). El propósito fundamental del estudio era proporcionar a la OIT las bases para diseñar su política futura en la región, tema que se discutió en la 13ª Conferencia de Estados Americanos Miembros celebrada en 1992.

En el Informe del Director General de la OIT en esa Conferencia se consignaron las conclusiones siguientes:

a) desde 1966 no se discutía la seguridad social en un contexto macroeconómico y aquélla está sufriendo una crisis organizativa y financiera en toda la región, pero estas fallas no deben servir de pretexto para frenar su progreso;

b) es necesario adaptar la seguridad social a la nueva situación (modernizarla, reducir su burocracia, aumentar su eficiencia, restablecer su equilibrio financiero-actuarial) a fin de compensar los efectos sociales adversos del ajuste estructural;

c) aunque los convenios de la OIT han tenido un papel decisivo en el desarrollo de la seguridad social, cabe preguntarse si son aún instrumentos idóneos para las reformas necesarias;

d) las nuevas políticas deben decidir las los gobiernos, pero manteniendo los principios básicos de la seguridad social (universalidad, solidaridad, equidad, redistribución);

e) el Estado debe continuar con sus funciones y responsabilidades (como regulador, cofinanciador y garantizador del sistema) pero dejando el mayor espacio posible a la iniciativa privada (con o sin ánimo de lucro); y

f) el sector privado debe centrarse en crear programas complementarios (obligatorios o voluntarios, para parte de la población), basados en la CPI, pero ésta no es necesaria para financiar el sistema general y puede enfrentar problemas y retos serios como el alto costo de la transición y la inversión rentable de cuantiosos fondos.

En el Informe citado se resumió la situación de la seguridad social en seis países de la región, pero no se analizaron ni evaluaron las reformas de las pensiones, con la excepción de la de Chile, que fue criticada y que se consideró que no se ajustaba a varias convenciones de la OIT (OIT, 1992 a y b). Aunque el Informe constituyó un paso de avance notable, en opinión de este autor se mantuvo básicamente la posición con-

vencional, no se discutieron los problemas claves-controvertibles de la reforma de las pensiones ni se efectuó una comparación sistemática de dichas reformas; se ofreció una alternativa (pensiones complementarias) basada en la experiencia europea y no en la latinoamericana, y no se hicieron recomendaciones específicas.

En 1992, el Director de la División de Seguridad Social publicó un artículo en el que profundizó con seriedad las críticas a la reforma chilena de las pensiones, pero subestimó sus logros, y ofreció como alternativa un modelo extremadamente sucinto apoyado en tres pilares, a saber: i) un programa público (sin especificar su régimen de financiamiento) que garantizaría una pensión mínima para los asegurados y una pensión asistencial para los no asegurados carentes de recursos; ii) un programa con capitalización parcial colectiva (en vez de la CPI) que mantendría las contribuciones de los empleadores y pagaría una pensión definida y relacionada con el salario (sin determinar la naturaleza de su administración); y iii) un programa complementario voluntario (sin precisar su régimen financiero ni su administración) sostenido quizá por los empleadores y que pagaría una pensión complementaria (Gillion y Bonilla, 1992, pp.171 a 195). Este artículo fue rebatido por otro de un técnico chileno publicado en la misma revista (Bustos, 1993). La controversia alineó a los partidarios del modelo chileno y también a algunos del mixto, y no ofreció un modelo alternativo detallado.

Dos pasos importantes hacia un modelo alternativo apoyado en tres pilares fundamentales y más detallado, combinado con una crítica más fuerte de los defectos de los sistemas públicos, se dieron con el Informe del Director General de la OIT de abril de 1993 (OIT, 1993) y el artículo subsiguiente publicado en la revista de esa organización (Iyer, 1993, pp. 187 a 207). Ambos mostraron múltiples y serias deficiencias en los programas de seguridad social en los países en desarrollo. Señalaron que: i) sus instituciones usualmente son excesivamente centralizadas, carecen de capacidad para responder a las necesidades de sus beneficiarios, y no están coordinadas con las políticas macroeconómicas; ii) la cobertura poblacional es limitada; iii) el monto de los beneficios es normalmente muy bajo y no ajustado a la inflación (a veces cae por debajo de la línea de pobreza) y su otorgamiento es ineficiente y demorado; y iv) los gastos administrativos son altos, así como la evasión y mora, no hay un sistema eficaz de registro y control de pagos, y existen algunos casos de corrupción abierta. Estas deficiencias en los últimos dos o tres decenios han causado una

desilusión profunda respecto a los sistemas públicos, los cuales se perciben frecuentemente como ineficientes comparados con los privados, creando la necesidad de una reforma radical y la búsqueda de esquemas alternativos, incluidos programas de CPI con contribuciones definidas y administración privada.

La OIT advirtió que no es posible diseñar estrategias y estructuras precisas de aplicación mundial, debido a las diferencias en las necesidades y recursos de los países, pero desarrolló con más detalle el modelo de tres pilares esquematizado por Gillion. En este modelo alternativo, un primer pilar, obligatorio y prioritario, consiste en una pensión de subsistencia con carácter universal y basada en la necesidad, es administrado por el Estado y usa el reparto con financiamiento por impuestos. El segundo pilar, también obligatorio, es administrado por el seguro social, debe expandir su cobertura poblacional y ser unificado, ofrece beneficios definidos, se basa preferentemente en la capitalización parcial con financiamiento por contribuciones (de asegurados y empleadores) y el Estado garantiza un nivel adecuado de pensión. Este pilar debe reformarse, para aumentar su eficiencia administrativa, su autonomía frente al Estado, su equilibrio financiero, la rentabilidad de su inversión y el pago de pensiones adecuadas. El tercer pilar, voluntario (pero regulado por el Estado), ofrece pensiones complementarias, se basa en contribuciones definidas (individuales o de empleadores o de ambos), funciona con CPI (pero sin excluir por completo otros regímenes), opera con administración privada competitiva y no otorga beneficios definidos.

Una alternativa pragmática que ofrece la OIT es que, en la combinación del segundo con el tercer pilar, se dé más peso al último cuando la opinión pública lo considere necesario. La administración de los tres pilares debe ser separada, pero coordinada, regulada y supervisada por una autoridad autónoma con representación tripartita en su administración. El Estado será responsable de los costos de la transición, los riesgos de inflación, la estructura legal del sistema, las garantías en caso de insolvencia y los incentivos para el desarrollo del tercer pilar (Iyer, 1993, pp. 187 a 207, y OIT, 1993).

La OIT dispone probablemente del mayor número de estudios sobre pensiones realizados en toda la región (aunque debido a su carácter confidencial en su mayoría no han sido publicados), así como de información y cifras actualizadas, todo lo cual le proporciona una base excelente para actuar en este campo. Además, puede proporcionar un elemento equilibrador

en el debate con su modelo alternativo, siempre que mantenga una posición flexible y elabore propuestas aún más concretas y adaptadas a la realidad regional. Se informa que el Departamento de Seguridad Social ha iniciado un programa *ad hoc* para formular una estrategia mundial en este campo.

2. El Banco Mundial

A principios del decenio de 1980, el Banco Mundial comenzó a incluir la reforma pensional en sus estudios y misiones. Además, asignó parte de los préstamos de ajuste estructural a la asistencia técnica para facilitar dicha reforma, y estableció condiciones para desembolsar dichos fondos. El autor de este artículo preparó un diagnóstico global, participó en misiones y elaboró informes sobre seis países latinoamericanos (McGreevey, 1990, y Mesa-Lago, 1991a). A medida que se extendieron estas actividades se hizo evidente la necesidad de realizar un estudio mundial a fin de establecer criterios para orientar la política del Banco.

El estudio del Banco Mundial, cuya preparación demoró varios años y se publicó en 1994, también se basa en tres fundamentos básicos o pilares (como el de la OIT), pero propone una reforma radical sustitutiva como se vio en la sección II. Los tres pilares difieren en cuanto a su naturaleza legal, régimen financiero, contribuciones, beneficios y administración. Así plantea i) un primer pilar obligatorio, con objetivos de redistribución y seguro, un beneficio mínimo garantizado o uniforme, financiado por impuestos (régimen de reparto) y administrado por el sector público; ii) un segundo pilar, también obligatorio, cuyos objetivos son el ahorro y el seguro, con beneficios no definidos y contribuciones definidas, a través de un plan de ahorro individual (sólo contribuye el asegurado) o del empleador o la empresa (en que contribuyen el asegurado y el empleador), basado en la CPI, y administrado por el sector privado pero regulado por el Estado; y iii) un tercer pilar, voluntario, similar en el resto al segundo pilar.

El Banco Mundial recomienda que no haya sólo un primer pilar, pues éste puede no ser financiable a largo plazo (a medida que madura el sistema y envejece la población), además de que puede crear distorsiones en el mercado laboral, estimular la evasión y obstaculizar el desarrollo del mercado de capitales. Así que ofrece cuatro alternativas, cada una de las cuales combina un tipo de sistema público con uno de ahorro, ambos obligatorios. La primera, se refiere

a un sistema público de pensión uniforme con un plan de ahorro individual; la segunda, atañe a un sistema público que garantiza una pensión mínima con un plan de ahorro individual; la tercera, corresponde a un sistema público de pensión uniforme con un plan de ahorro de empresa; y la cuarta alternativa a sistema público de pensión supeditada a la necesidad con un plan de ahorro de empresa.

El Banco Mundial advierte que su modelo no es simple, no es único ni aplicable a todos los países; de ahí que haya distintas combinaciones en cada pilar, que los tamaños relativos de los pilares obligatorios puedan variar considerablemente, y que la implantación del modelo pueda hacerse con ritmos distintos. Se recomienda esta reforma estructural especialmente para los países que van a iniciar un sistema de pensiones nuevo y para aquellos con sistemas antiguos en situación precaria (James, 1996). Esto excluye a la mayoría de los países de América Latina, excepto a los pioneros (tres de los cuales ya hicieron la reforma), y a otros pocos.

3. Comparación de las estrategias de la OIT y el Banco Mundial

Las diferencias entre los tres pilares de la OIT y del Banco Mundial se encuentran en el segundo pilar que

es obligatorio en ambos, pero mientras en el Banco Mundial es de administración privada (con regulación estatal), contribución definida (por asegurados solos o conjuntamente con empleadores), beneficios no definidos, y CPI, en la OIT es de administración por el seguro social, contribuciones de asegurados y empleadores (o impuestos), beneficio definido y, preferiblemente, capitalización parcial y colectiva (cuadro 2).

Al comparar las siete reformas de pensiones latinoamericanas descritas en la sección III con los modelos de tres pilares de la OIT y del Banco Mundial se observa que virtualmente en todos los países existen los tres pilares, aunque con diferencias importantes entre ellos (cuadro 3).

Primer pilar: i) existe siempre en Argentina, Costa Rica, México y Uruguay (pensión básica o mínima dentro del sistema/programa público); ii) también existe en Colombia y Perú si se opta por el sistema público; si se elige el sistema de CPI, el Estado garantiza la pensión mínima (este derecho no se otorgó en Perú hasta fines de 1995); iii) se ofrece en Chile, tanto dentro del sistema de CPI como en el remanente del público; iv) se otorga, alternativamente, una pensión asistencial supeditada a la necesidad en Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay (en todos ellos pagada por el Estado directamente, o a través del seguro social como en Costa Rica); v) este pilar no está basado

CUADRO 2

Comparación de las estrategias de tres pilares de la OIT y el Banco Mundial

Pilares	OIT	Banco Mundial
Primero		
Naturaleza legal		Obligatorio
Régimen financiero		Reparto
Contribuciones		Impuesto (ingreso fiscal o contribución salarial)
Beneficios		Mínimo uniforme (basado en necesidad)
Administración		Pública (Estado o seguro social)
Segundo		
Naturaleza legal		Obligatorio
Régimen financiero	Capitalización parcial y colectiva (pero no se excluyen otros)	Capitalización plena e individual
Contribuciones	Asegurados y empleadores (o impuestos)	Definidas (asegurados con/sin empleadores)
Beneficios	Definidos (relacionado con contribuciones, y opcionalmente con un mínimo)	No definidos
Administración	Pública (seguro social)	Privada (públicamente regulada)
Tercero		
Naturaleza legal		Voluntario
Régimen financiero		Capitalización plena e individual
Contribuciones		Definidas (individuales con/sin empleador)
Beneficios		No definidos
Administración		Privada (pero regulada)

Fuente: Resumen del autor basado en OIT, 1993, e Iyer, 1993; y Banco Mundial, 1994 y James, 1996.

CUADRO 3

Reformas de pensiones en siete países de América Latina y tres pilares de la OIT y del Banco Mundial

Países	Pilar obligatorio Administrado por el sector público (OIT y Banco Mundial)	Pilar obligatorio Administrado por el sector privado (Banco Mundial) ^a	Pilar voluntario ^b (OIT y Banco Mundial)
Argentina	Sí, pensión básica uniforme, tanto en el programa público reformado como en el componente público dentro del mixto (pero no en AFJP) o pensión asistencial	Sí, en la AFJP si se opta por sistema mixto, pero AFJPs también pueden ser públicas o de otro tipo ^a	Sí, en la AFJP si se opta por el sistema mixto
Colombia	Sí, pensión mínima a los que opten por sistema público (más otra supeditada a ingreso y contribución) o pensión mínima garantizada en SAFP	Sí, pero sólo se opta por SAFP, además éstas pueden también ser públicas o de otro tipo ^a	Sí, en la SAFP si se opta por este sistema
Costa Rica	Sí, pensión mínima en el sistema público único (más pensión supeditada a ingreso y contribución) o pensión asistencial supeditada a necesidad	No, pero puede haber pensiones complementarias voluntarias dentro del sistema público o fuera ^a	No
Chile	Sí, pensión mínima garantizada por el Estado (en la AFP) o pensión asistencial supeditada a necesidad	Sí, todo el nuevo sistema de AFP	Sí, todo el nuevo sistema de AFP
México ^c	Sí, pensión mínima dentro del sistema público (más pensión supeditada a ingreso y contribución) pero no pensión mínima en SAR o asistencial	El pilar fundamental es público y la SAR es sólo complementaria (parcialmente administrada por bancos pero los fondos son controlados por el Estado) ^a	Sí, dentro de SAR
Perú	Sí, pensión mínima a los que optan por el sistema público (más pensión supeditada a ingreso y contribución) y pensión mínima en AFP, pero no pensión asistencial	Sí, pero sólo si se opta por AFP, no si se decide permanecer en el sistema público ^a	Sí, en la AFP si se opta por este sistema
Uruguay	Sí, pensión básica en el programa público o pensión asistencial supeditada a necesidad, pero no pensión mínima en AFAP	Sí, en la AFAP si se opta por el sistema mixto, pero AFAP también puede ser pública ^a	Sí, en la AFAP si se opta por el sistema mixto, pero sólo los que sobrepasan un nivel salarial alto

Fuente: Basado en un trabajo inédito de Fabio Bertranou (1996) sobre las reformas de las pensiones en la Argentina, ampliado y modificado por Mesa-Lago.

^a Países que se desvían de la administración privada (Banco Mundial) y tienen administración pública u opción a ésta (OIT).

^b Sólo contribuciones del asegurado.

^c Se refiere a la reforma de 1992, no a la de 1995 pues no está en vigor.

en el reparto sino en la PME en Colombia, Costa Rica, México y Perú; y vi) sólo las pensiones asistenciales se financian totalmente por impuestos, la pensión mínima en Chile sólo parcialmente, y las pensiones básicas/mínimas en los sistemas públicos se financian principalmente por contribuciones salariales.

Segundo pilar: En cuanto al Banco Mundial: i) existe plenamente en Chile (CPI); ii) también existe en Argentina y Uruguay pero sólo en la CPI si se opta por el sistema mixto (no existe, si se elige el sistema público); iii) en Colombia existe sólo si se escoge el sistema de CPI; y iv) en todos los países (excepto Chile y

Perú) la administración de este pilar puede estar en manos de entidades públicas sin fines de lucro (no sólo privadas como recomienda el Banco Mundial). Con excepción de Chile, por tanto, el segundo pilar en los países reformados se acerca más a la estrategia de la OIT que a la del Banco Mundial: plenamente en Costa Rica y México (reforma de 1992); en los sistemas públicos optativos en Colombia y Perú, y en el programa público dentro de los sistemas mixtos de Argentina y Uruguay.

Tercer pilar: existe en todos los países menos en Costa Rica, pero en Argentina y Uruguay sólo si se

opta por el sistema mixto, y en Colombia y Perú, sólo si se selecciona el sistema de CPI.

Aunque a primera vista la estrategia del Banco Mundial es más variada que la de la OIT, aplicada a América Latina sólo la reforma chilena cumple con todos sus elementos, mientras que la gran mayoría de

los países de la región (con reformas o no) se conforma con los elementos de la taxonomía de la OIT. Las diferencias entre ambos organismos en cuanto al segundo pilar parecen insalvables, pues se basan en diagnósticos, objetivos, y concepción y elementos de la reforma muy diversos.

VI

Acciones de otros organismos internacionales y regionales

1. La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

Un Grupo de Trabajo Regional Latinoamericano sobre Pensiones, establecido por la AISS en 1976, ha realizado al menos seis reuniones y en algunas de ellas se han discutido los sistemas de pensiones públicos y privados, así como las pensiones complementarias. En su primera reunión, celebrada en 1978, llegó a las siguientes conclusiones: a) la política de pensiones ha de basarse en sistemas generales públicos obligatorios (con pensiones básicas) y sistemas complementarios voluntarios para mejorar las básicas; b) el Estado debe ayudar a financiar los sistemas generales para evitar la erosión de las pensiones y facilitar la extensión de la cobertura poblacional; y c) hay que estudiar si los sistemas complementarios tienen un efecto negativo en el equilibrio del sistema general. En las tres reuniones siguientes, realizadas en 1983, 1985 y 1987, no se trataron a fondo estos temas.

En la quinta reunión, efectuada en 1989, se revisaron brevemente los sistemas complementarios y la experiencia de los países industrializados pero, dentro de la región sólo se analizó el de Uruguay. En esa reunión se llegó a la conclusión de que los sistemas generales de pensiones latinoamericanos son diferentes a los de los países industrializados, y que los sistemas complementarios agravarían las disparidades sociales y sustraerían al sistema general, los recursos financieros necesarios para extender la cobertura. Se reconoció, sin embargo, que los sistemas complementarios (*obligatorios* o voluntarios) pueden contribuir a la acumulación del capital, canalizarlo al mercado financiero y ayudar al desarrollo económico, pero se cuestionó si esto debería ser un objetivo de la seguridad social.

La sexta reunión, convocada en 1991, se dedicó al tema de la financiación de las pensiones en la región. Se presentaron dos estudios generales (sobre los regímenes de reparto y capitalización uno, y los modelos alternativos de pensiones el otro), se describió la situación de las pensiones en Argentina, Costa Rica, México, Panamá y Perú (discutiendo brevemente la reforma chilena), y se llegó a cierto consenso en torno a los siguientes puntos: a) los sistemas de pensiones atraviesan por una crisis financiera determinada por realidades sociales, económicas, demográficas y políticas diversas; b) los regímenes de reparto tienen la ventaja de tener efectos redistributivos favorables para los grupos de bajos ingresos, mientras que los de capitalización con beneficios definidos son más convenientes para grupos ocupacionales con más recursos; de ahí la necesidad de armonizar lo válido de cada régimen; c) las pensiones deben ser instrumentos de política social y no de tipo financiero; d) la crisis obliga urgentemente a revisar los conceptos y el campo de acción de la seguridad social, así como a reformar los sistemas de pensiones (debe analizarse si la totalidad del sistema debe ser público o puede haber componentes privados); y e) deben estudiarse fórmulas alternativas para garantizar la universalización de la cobertura y el financiamiento de las pensiones, dependiendo de los diversos factores socioeconómicos en los países (aiiss, 1990 y 1991).

El Secretario General de la AISS dictó una conferencia en Buenos Aires en 1992 en la cual se refirió al debate sobre la privatización en América Latina. Anunció que la AISS sería más enérgica en el futuro para proteger e impulsar la seguridad social, enfocando su esfuerzo en el mejoramiento de la eficiencia; y concluyó que cada país debe encontrar la solución que mejor cuadre a sus circunstancias pero siempre asig-

nando un rol crucial a la seguridad social y el Estado (Hoskins, 1992, pp. 5 a 14). El ex-Director de la Oficina Regional de la AISS afirmó ese año que la crisis económica y el ajuste estructural obligan a la seguridad social a redefinir su papel y a adoptar nuevas orientaciones y estrategias. Señaló que no existe una panacea universal, pero ofreció pautas programáticas (muy sucintas) para la reformulación de dichas políticas (Moles, 1992, pp. 103 a 115). La Revista Internacional de Seguridad Social editada por la Oficina Regional ha publicado artículos sobre las reformas de pensiones (o propuestas) en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay, pero ninguno sobre Chile. En 1994 la AISS realizó una reunión sobre "Los desafíos de la reforma de la seguridad social", en la que se discutieron varios casos de reforma, cómo llevarlas a cabo y de qué manera evaluar sus resultados (AISS, 1992a y b; 1993a y b; 1994a y b y 1995a y b). En 1995 esa Asociación dedicó un número de su revista mundial a la reforma de las pensiones: de un total de siete artículos, cinco fueron sobre países industrializados, uno de carácter general (la crítica de Beattie y Mc Gillivray al modelo del Banco Mundial) y sólo uno dedicado a América Latina (AISS, 1995c, pp. 1 a 174). En 1996 se ha convocado a una reunión de expertos de las Américas sobre "Los aspectos normativos y gestión financiera de los regímenes reformados de pensiones", cuyos objetivos son: redefinir y actualizar los principios de la seguridad social (determinando cuáles deben preservarse y cuáles modificarse para adaptarse al proceso de reforma económica), discutir el nuevo rol del Estado en los sistemas reformados de pensiones, e identificar las áreas de mayor importancia y las líneas de acción en el futuro.

A pesar de todos estos esfuerzos y reuniones, y pese a que existe consenso sobre la necesidad de la reforma pensional, la AISS y el Grupo Regional no han elaborado un documento integrador y comparativo, en que se evalúen las ventajas y desventajas de cada reforma, y se proponga una estrategia para el mundo y, especialmente, para la región.

2. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Aunque el BID tiene una larga historia de participación en el área de la salud, su participación en el campo de las pensiones es muy reciente. En 1980 publicó un estudio sobre el posible impacto del IVA (Impuesto sobre el Valor Agregado) en el financiamiento de la seguridad social. Cinco años después se encargó al autor de este artículo un breve estudio sobre la situa-

ción de la seguridad social en la región y cómo el BID podría intervenir en esta área, pero no se tomó ninguna acción. En 1990, el Departamento de Desarrollo Económico y Social encomendó a este autor un diagnóstico más extenso, con recomendaciones globales de política, que se publicó en el informe anual del BID (Mesa-Lago, 1991b, pp. 189 a 227). En 1993 se creó el Grupo de Agenda Social, el cual efectuó misiones piloto que realizaron estudios sobre desarrollo social (con el fin de diseñar estrategias futuras), y publicó estudios sobre siete países incluidos Bolivia, Costa Rica, Chile, Perú y Venezuela. Estos estudios o bien no tocan el tema de las pensiones o lo hacen muy brevemente y no ofrecen recomendaciones, excepto el de Venezuela, en el que, después de un diagnóstico sucinto, se propone sustituir el sistema público por otro de administración privada. Aparentemente el Grupo concluyó su misión en 1996 (BID, 1993, 1994a, 1994b, 1995a y 1995b).

El BID también ha ayudado al financiamiento de dos seminarios internacionales sobre pensiones, organizados por el Instituto de las Américas, en San Diego, en 1993 y 1995, donde se presentaron trabajos sobre reformas implantadas o proyectos de ley o estudios (en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú, Venezuela o Uruguay), así como sobre aspectos importantes de dichas reformas (inversión, impacto en el ahorro y el mercado de valores, marco regulatorio, costos de la demora de las reformas, etc). Pero las colecciones han tenido circulación limitada y no se han difundido en forma de libro (Institute of the Americas, 1993 y 1995). El BID ha publicado estudios específicos de reformas pensionales o proyectos relativos a Argentina, Brasil, Chile y Venezuela (Marcel y Arenas, 1991, y Barreto de Oliveira, 1994). En 1995 se creó el Instituto de Desarrollo Social, cuya función principal parece ser docente y no de investigación; a fines de ese año no había publicado ningún documento sobre el tema. Además, en el decenio en curso, el BID ha realizado misiones o prestado asesoramiento sobre reformas pensionales al menos en Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Venezuela, y ha otorgado o están en trámite préstamos vinculados a la reforma en Uruguay, México y Argentina. Estos documentos son confidenciales y no se han publicado. Una nueva serie de estudios sobre pensiones se ha encargado a la División Social del Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenido, en preparación de un "documento de estrategia" sobre la estrategia que habrá de seguirse.

El 40% del fondo de refinanciamiento del BID del período 1996 a 2001 está destinado a programas so-

ciales en la región (aproximadamente 20 000 millones de dólares). Actualmente, el BID es el organismo multinacional con más recursos financieros para asistir técnicamente en la reforma pensional en la región, pero lo hecho hasta ahora, aunque importante, es insuficiente para acometer esa tarea. Es necesaria y urgente la elaboración de estudios sobre reformas claves, un aná-

lisis comparativo y evaluativo de las mismas, y el diseño de una taxonomía, estrategia o lineamientos de política que sirvan de guía en la concesión de préstamos y de ayuda técnica para la reforma pensional en los países de la región (estos puntos, según informa el BID, se incluirán en el "documento de estrategia" referido).

VII

Análisis del documento de la CEPAL

El primer estudio global de la seguridad social en América Latina auspiciado por la CEPAL (análisis de sus problemas, identificación de tendencias y recomendaciones de política) se realizó en 1983, cuando comenzaban la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural (Mesa-Lago, 1985). Entre 1991 y 1994, la CEPAL editó seis volúmenes sobre la situación financiera de los sistemas de pensiones o sus reformas en 16 países¹ de la región: 14 de América Latina y dos del Caribe (CEPAL, 1991; Uthoff y Szalachmann, 1991, 1992 y 1994; Iglesias y Acuña, 1992, y Schulthess y Demarco, 1993). Esta es la colección más comprensiva, documentada y analítica realizada sobre el tema en Latinoamérica, pero cada estudio fue escrito por un experto local, con puntos de vista divergentes. En 1995 la CEPAL publicó un documento de síntesis, integración, comparación y evaluación de los resultados de todos los estudios (Uthoff, 1995a), y este autor concuerda con los elementos más importantes del mismo (véase también Uthoff, 1995b). Debido a limitaciones de espacio, sin embargo, el presente artículo sólo analiza los aspectos debatibles de ese documento o los que no se trataron con suficiente claridad o precisión.

1. Objetivos sociales frente a objetivos económicos

Aunque el documento de la CEPAL no omite los objetivos sociales de las pensiones (apoyados por OIT y AISS),

se concentra en los objetivos económicos y de promoción del ahorro (defendidos por el Banco Mundial), con el argumento de que si los últimos no se realizan, no podrán tampoco materializarse los primeros (cualquiera que sea el sistema de pensiones). Si bien este razonamiento es acertado, el tema social principal allí tratado es el costo hipotético de una pensión básica universal para los mayores de 65 años, con un régimen de reparto y basada en el PIB per cápita. Este es un beneficio excesivamente generoso comparado con la pensión básica o mínima pagada en los países socialmente más desarrollados de la región en 1994: en la Argentina era menos de una cuarta parte del PIB per cápita, en Chile de una tercera parte y en Uruguay era una quinta parte. Al fijarse un beneficio tan alto, los requerimientos para financiarlo son también enormes: un aumento promedio anual del 3.3% del PIB en los próximos 35 años, así como de 1.7% en el empleo y de 1.6% en el salario real, todos ellos muy superiores a los registrados en los últimos 15 años. De esto se concluye en el documento en referencia que es necesario incrementar el ahorro nacional (la formación de capital fijo debe ser superior al 22% del PIB) y para ello el aporte de los fondos de pensiones será crucial. Pero, antes de entrar en este tema, es necesario analizar el tratamiento que se da en ese estudio a los regímenes de financiamiento de las pensiones.

2. Reparto frente a capitalización

En el documento que se analiza se usan "dos extremos" en los regímenes de financiamiento: el reparto simple y la CPI, y en él se afirma que la mayoría de los 13 países analizados que no habían reformado sus sistemas de pensiones han terminado con un régimen de reparto (p. 53). Pero en el cuadro 5 (y según informa-

¹ Los países fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. No se trataron Cuba (importante por su modelo socialista ahora en crisis), Haití, Nicaragua, Panamá, Perú (uno de los cinco países que ha introducido una reforma estructural), República Dominicana y los doce restantes del Caribe (esta subregión está necesitada de un estudio profundo y comparativo).

ción más reciente de este autor) sólo dos países tienen el régimen de reparto (Brasil y Uruguay —en el antiguo sistema público—) y once tienen el régimen intermedio de capitalización parcial colectiva (principalmente PME). Confusamente el documento se refiere a “reparto con PME” (en El Salvador y Honduras), “reparto con reservas” o simplemente “reservas” (en Guatemala, México y Paraguay), “reparto” (en Ecuador, cuando es PME) y no identifica los regímenes de tres países (Bolivia, Costa Rica y Venezuela, que también son de PME). En realidad la mayoría de los sistemas de pensiones en la región no usaba en los años ochenta (ni usa hoy) el reparto simple y el régimen predominante era o es la PME. Sin embargo, es cierto que la PME no ha funcionado bien y que, en un buen número de países de la región, sufre un desequilibrio actuarial serio, por lo que, eventualmente, habrá que equilibrarlo o convertirlo en reparto (Mesa-Lago, 1985, 1991a y 1994a). Con respecto a los países que ya han reformado sus sistemas de pensiones, el documento afirma que “en una u otra medida, reemplazan o proponen reemplazar los sistemas de reparto por uno de capitalización individual” o CPI (p. 26). Esto es correcto en el sistema nuevo en Chile (aunque el antiguo opera con reparto), pero no en Argentina ni en Uruguay (donde se usa reparto en el sistema público antiguo y en el componente público del sistema mixto), ni tampoco en los sistemas públicos alternativos de Colombia y Perú (que usan PME).

3. Impacto en el ahorro nacional

Basado en la creencia errónea de que la mayoría de los sistemas de pensiones en la región usaban reparto simple, el documento de la CEPAL concluye que no tenían fondos de inversión y, por tanto, no contribuyeron al ahorro nacional (pp. 8-14). Nos remitimos, además, al debate inconcluso sobre este tema referido en la sección I. Pero el documento no explica (hasta sus conclusiones y en forma brevísima) que el Estado presionó u obligó a las instituciones de seguridad social de la región a invertir sus reservas en valores públicos o a depositarlas en el Banco Central (sin indexación del principal ni pago de intereses reales positivos), contribuyendo así a la descapitalización de dichas reservas. Por otra parte, se atribuye exclusivamente a la CPI la generación de ahorros adicionales y los buenos retornos de capital, pero éstos pueden darse también con la PME si el entorno fuese igualmente propicio y el Estado se comportase bien. A fin de cuentas, el documento muestra en su cuadro 3 que el ahorro nacional chileno en 1981-1989 (cuando la CPI estaba en funciona-

miento) fue la mitad del promedio regional y el más bajo después de Guatemala; además, tras analizar el retorno del capital en 15 países (en 1990-1992), concuerda con la mayoría de los estudios hechos sobre el tema, que no se puede llegar a resultados concluyentes de si el régimen de reparto o de CPI (y podríamos añadir el de PME) es el más adecuado para financiar las pensiones.

4. Sistemas públicos frente a sistemas privados

El documento de la CEPAL mezcla el modelo o tipo de sistema con su régimen de financiamiento (y asume que todos los sistemas públicos se basan en el reparto); de ahí que al evaluar a los sistemas públicos y privados, les atribuye a unos y otros ventajas y desventajas, que pueden ser correctas en el reparto pero no en la PME, o considera como exclusivas de la CPI ventajas que ya están presentes o pueden introducirse en un sistema público, ya use PME o reparto. Tampoco separa los defectos endógenos del sistema y los que provienen del entorno. Finalmente, nunca dice qué tipo de administración se propone para la CPI, ya sea pura o dentro de un sistema mixto.

La mayoría de los problemas que identifica en los sistemas públicos así como las medidas propuestas para corregirlos son adecuados, pero de manera general atribuye a estos sistemas tres defectos que no son ciertos en un buen número de países, vale decir, i) cubren sólo a una fracción de la fuerza laboral, lo cual es correcto en siete de los países (los menos desarrollados), pero no en otros ocho cuya cobertura fluctúa entre 53% y 93% (Argentina, Brasil, Costa Rica, Jamaica, México, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela); ii) tienen condiciones de adquisición de derechos no homogeneizadas y subsistemas excluidos que afectan a la movilidad laboral; esto es cierto en la mayoría de los países pero no en cinco de ellos (Argentina, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tabago y Uruguay —exceptuando grupos pequeños—); y iii) adolecen de un exceso de gastos administrativos, también es cierto en la mayoría, pero no en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay, cuyos costos administrativos fluctúan entre 2% y 6% del total de gastos. Estos no son problemas inherentes a los sistemas públicos, y las excepciones considerables notadas arriba indican que es posible corregir muchos de ellos en otros países. Otros problemas identificados tampoco son intrínsecos de los sistemas públicos, sino que en su totalidad o en parte han sido impuestos por el entorno, como la deuda estatal y el bajo retorno del capital, este último resultante de la ineficiente administración interna de la

inversión, pero también del uso de los fondos por el gobierno, la alta inflación y la inexistencia o debilidad del mercado de valores. Algunos de estos problemas pueden darse también en sistemas de pensiones con CPI; por ejemplo, Colombia y Perú tienen coberturas poblacionales muy bajas, y el retorno del capital en el sistema de CPI en Colombia ha sido negativo.

Por otra parte, el documento de la CEPAL define a los sistemas con CPI (en oposición al reparto) con las siguientes características, algunas de las cuales se dan en sistemas públicos con PME o reparto, o en sistemas mixtos: i) ofrecen condiciones de adquisición homogéneas y mayor movilidad laboral (además de lo ya dicho, debe recordarse que las fuerzas armadas están excluidas del sistema chileno, así como del de todos los otros países, excepto Costa Rica); ii) regulan y supervisan el mercado financiero (lo que puede ocurrir también en un sistema con PME); iii) permiten la formación de ahorro y reservas (posible también en la PME); y iv) asignan al Estado una función social, garantizando una pensión mínima (esto ya ocurre o puede implantarse en sistemas públicos o mixtos). Finalmente hay otras tres ventajas que dicho documento atribuye a la CPI y que son debatibles: i) intenta resolver la baja cobertura (lo cual es tan o más difícil en este sistema que en uno público); ii) genera incentivos para la afiliación al sistema y declaración plena de ingresos (pero el cuadro 1 de este artículo muestra que en la CPI de Argentina, Colombia, Chile y Perú, entre el 38% y el 51% de los afiliados no contribuye activamente); y iii) al abolirse la contribución del empleador también se elimina el "efecto redistributivo negativo al incrementar los costos de la mano de obra" (p. 37). Con respecto a este último punto, la contribución del empleador no se ha abolido en Argentina, Colombia y Uruguay pero, además, el impacto de su eliminación es objeto de debate teórico-empírico, y es necesario separar dos efectos en la contribución del empleador: su traspaso al trabajador o al consumidor no debe tener impacto sobre el costo de la mano de obra (aunque sí puede tener efectos regresivos en la distribución), mientras que el pago realmente por el empleador sí pudiera tener efectos adversos en la creación de empleo.

5. Conclusiones del documento de la CEPAL

Una conclusión importante es que las reformas no necesariamente deben reemplazar los sistemas de re-

parto (y deberían añadirse los sistemas de PME). Otra conclusión es que en los 13 países en que no se había introducido una reforma los expertos recomendaron corregir las debilidades de los sistemas públicos (para retener su función redistributiva) pero mejorando la administración financiera del fondo de reserva (con lo cual se admite implícitamente que no son de reparto simple) y avanzando hacia sistemas mixtos (al estilo de las reformas de Argentina y Uruguay). Específicamente, en los 16 países estudiados, se recomendaron los tipos de reforma siguientes: 7 mixtos, 4 públicos reformados, 2 paralelos, 1 de CPI y 2 sin recomendación específica. A pesar de la variedad de los expertos que prepararon los estudios nacionales, sólo uno propuso la CPI y, aun así, con elementos cruciales de solidaridad. Sin embargo en el documento no se recomienda una estrategia general o taxonomía que hay que seguir, aunque se indica cuáles deben ser los objetivos generales (primordialmente económicos) de cualquier reforma. Si bien estos objetivos son sensatos, no se determinan las prioridades entre ellos, y se excluyen objetivos sociales de gran importancia.

También se concluye en el documento analizado que los sistemas deben mejorarse con el fin de: i) asegurar una pensión acorde con las contribuciones de los asegurados; ii) dar mayor libertad de selección y movilidad ocupacional a los asegurados, basada en una mejor información y educación; iii) fortalecer la administración financiera del sistema y la inversión de sus reservas; iv) aislar al sistema de presiones políticas y de los beneficiarios que intenten usar los fondos con fines distintos a los esenciales, añadir beneficios o flexibilizar sus condiciones de adquisición; v) regular, supervisar y promover los mercados de capitales y seguros, a fin de que operen como intermediarios financieros de los fondos; vi) proveer los recursos fiscales indispensables para facilitar la transición y las garantías estatales mínimas para dar confianza al sistema. En dicho documento deberían haberse añadido, con alta prioridad, cuatro objetivos sociales: i) extender gradualmente la cobertura para alcanzar la universalidad; ii) otorgar una pensión mínima o básica; iii) asignar prioritariamente los recursos fiscales para alcanzar la universalidad y evitar transferencias regresivas; y iv) completar el proceso de unificación de los sistemas (incorporando los grupos privilegiados aún independientes) y homologar las condiciones de adquisición.

VIII

Acciones a seguir

En los últimos diez años, los organismos internacionales y regionales han avanzado notablemente en el campo de las pensiones de la seguridad social, tanto a nivel mundial como en la región. Así, han dirigido estudios de casi todos los países de América Latina (pero de pocos en el Caribe no latino), han identificado y analizado aspectos claves, han comparado las reformas realizadas y evaluado sus ventajas y desventajas, y han desarrollado taxonomías a nivel mundial sobre el tipo de reformas ideales. La incorporación de los objetivos económicos de las pensiones, así como el debate sobre éstos y los tradicionales objetivos sociales, es importante y debe profundizarse, a fin de determinar la posible integración entre ambos. Un nuevo paso necesario en la región es el desarrollo de una estrategia *ad hoc* que tome en cuenta su diversidad tanto institucional como del desarrollo de sus sistemas de seguridad social.

Las taxonomías de la OIT y el Banco Mundial coinciden plenamente en sus pilares primero y tercero, pero difieren profundamente en el segundo, debido a los diferentes objetivos, diagnósticos y elementos de las reformas propuestas por ambos organismos. Con excepción de Chile (cuyo modelo es el único que cumple con todos los elementos del Banco Mundial), los otros países latinoamericanos que han hecho reformas no encajan completamente en el segundo pilar, ni de la OIT ni del Banco Mundial; por otra parte, la mayoría de los países que aún no han reformado sus sistemas concuerda con el segundo pilar de la OIT (pero habrá que ver qué ocurrirá si reforman sus sistemas). La pretendida universalidad y perfección del modelo chileno ha sido refutada por el análisis realizado en este artículo (y otros estudios), así como por la diversidad de las reformas introducidas en cuatro países y por el reconocimiento del Presidente de esa nación. Pese a la aparente flexibilidad de las taxonomías de la OIT y el Banco Mundial, ambas pretenden dirigirse a países con enormes diferencias. En esta amplísima gama se incluyen los países industrializados de Europa (que tienen sistemas de pensiones centenarios) y, en el otro extremo, países muy pobres de África y Asia que carecen de un sistema de pensiones de seguridad social. Aun dentro de América Latina, las diferencias extremas entre países son enormes: de una parte, Argentina,

Costa Rica, Chile y Uruguay, y de la otra, Haití, Honduras y Bolivia. Todo lo dicho provoca serias dudas sobre el ámbito de aplicabilidad de dichas taxonomías.

Una posición distinta es la de afirmar que cada país es diferente y tiene que escoger un sistema *ad hoc* que se adapte a sus peculiaridades. Aunque hay un elemento razonable en esta posición, ella ignora que en el campo de la seguridad social (así como en otras muchas áreas de políticas) la experiencia de más de un siglo indica que hay cierto número de modelos generales que se aplican en todos los países, aunque éstos puedan hacer adaptaciones en aspectos no esenciales. Más aún, de mantenerse a ultranza esta posición, se paralizaría en gran medida el progreso general en este campo. Además, los organismos internacionales necesitan tener al menos lineamientos generales para recomendar políticas, prestar ayuda técnica y, en el caso de los organismos financieros, fijar condiciones para sus préstamos.

Entre los dos extremos opuestos (una taxonomía de ámbito mundial y sistemas *ad hoc* distintos para cada país del mundo), se puede tomar una posición intermedia, al menos con respecto a América Latina. La idea es desarrollar una tipología por grupos de países que tengan características comunes esenciales (institucionales y de seguridad social) y, sobre la base de ella, elaborar modelos de reformas generales para cada grupo. La decisión final sobre el modelo de reforma que se tomará y sus adaptaciones necesarias quedaría en manos de cada país y para diseñar una reforma viable tendrían que tenerse en cuenta sus características políticas. En trabajos anteriores este autor ha desarrollado algunas de estas tipologías, las cuales han sido útiles para el análisis de problemas, y la identificación de tendencias (Mesa-Lago, 1985, 1994a y b). Por ejemplo, la mayoría de los países pioneros y más desarrollados (que tienen elementos en común, como cobertura universal, sistemas maduros, envejecimiento de sus poblaciones y altos costos de las pensiones) ya han efectuado sus reformas y todos incluyen un elemento de CPI y administración privada (aunque no en todo el sistema, excepto en Chile, y con variaciones entre ellos). Brasil está en la misma categoría, y también debería estar Cuba, pero su sistema de pensiones es el típico de los antiguos países socia-

listas, por lo que requerirá un trato especial. En el otro extremo están los países menos desarrollados, con bajísima cobertura poblacional por la seguridad social, sistemas de pensiones y poblaciones muy jóvenes, alta incidencia de pobreza, enorme sector informal, etc. En estos países el primer pilar fundamental (asistencial) sería el más importante y los recursos fiscales deberían usarse para financiar este pilar en vez de asignar los regresivamente a la reforma de un sistema de pensiones que sólo cubre entre el 9% y el 20% de la población (este grupo minoritario debería buscar su protección dentro de la empresa, en el segundo pilar, así como en el tercer pilar voluntario). Entre ambos extremos está el grupo intermedio de países, con mayor variedad, y a los que habría que aplicar modelos alter-

nativos. También habría que elaborar modelos de reforma para países que ya las han introducido pero que pudieran confrontar graves dificultades en su implementación. Estas son, obviamente, pautas muy generales, que requieren mayor investigación a fin de lograr más especificidad. Pero este camino parece ser más fructífero que los otros dos indicados, y algunos de los organismos internacionales/regionales tienen abundantes recursos para perseguir esta línea de acción. Por último, sería ideal que esta tarea (y otros estudios futuros de naturaleza diversa) se hiciese de manera coordinada entre todos los organismos internacionales pertinentes, a fin de ahorrar recursos y reducir conflictos entre ellos, en beneficio de los asegurados actuales y futuros de la región.

Bibliografía

- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (1990): *Grupo regional de trabajo sobre pensiones. Quinta reunión Guatemala, 1989*, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1991): *La financiación de las pensiones en América Latina*, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1992a): *Estudios de la seguridad social*, N° 71, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1992b): *Estudios de la seguridad social*, N° 72, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1993a): *Estudios de la seguridad social*, N° 73, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1993b): *Estudios de la seguridad social*, N° 74, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1994a): *Estudios de la seguridad social*, N° 75, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1994b): *Estudios de la seguridad social*, N° 76, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1995a): *Estudios de la seguridad social*, N° 77, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1995b): *Estudios de la seguridad social*, N° 78, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- _____ (1995c): *Reforma de las pensiones*, *Revista internacional de seguridad social*, vol. 48, N° 3-4, Ginebra, AISS.
- Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington D.C.
- Barreto de Oliveira, F. (ed.) (1994): *Social Security Systems in Latin America*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Beattie, R. y Mc Gillivray, W. (1995): Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado envejecimiento sin crisis, *Revista internacional de seguridad social*, vol. 48, N° 3-4, Ginebra, AISS.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1993): *Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, diciembre.
- _____ (1994a): *Modernizar con todos: hacia la integración de lo social y lo económico en Chile*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, enero.
- _____ (1994b): *A la búsqueda del Siglo XXI: nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, noviembre.
- _____ (1995a): *Bolivia: desarrollo diferente para un país de cambios*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, febrero.
- _____ (1995b): *Challenges for Peace: Towards Sustainable Social Development in Peru*, Washington D.C., Grupo de la Agenda Social, noviembre.
- Bustos Castillo, R. (1993): Comentarios sobre La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno, *Revista internacional del trabajo*, vol. 112, N° 3, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991): *Sistemas de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma. Estudios de caso de América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 9, LC/L.656, Santiago de Chile, CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Frei, E. (1996): Frei reafirmó actual Fondo de Pensiones, *El Mercurio*, Santiago de Chile, 3 mayo.
- Gillion, C. y A. Bonilla (1992): La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno, *Revista internacional del trabajo*, vol. 3, N° 2, Ginebra, OIT.
- Hoskins, D.D. (1992): La AISS: situación actual y perspectivas de la seguridad social, *Estudios de la seguridad social*, N° 71, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- Iglesias, A. y R. Acuña. (1992): *Sistemas de pensiones en América Latina. Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- Institute of the Americas (1993): *Conference on Social Security and Pension Funds Reform in Latin America*, San Diego, California, marzo.
- _____ (1995): *Realizing the Full Potential of Reform*, Washington, D.C., BID, junio.
- Iyer, S. (1993): La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo, *Revista internacional del trabajo*, vol. 112, N° 3, Ginebra, OIT.
- James, E. (1996): *Promoting the Old and Promoting Growth: A Defense of Averting the Old Crisis*, Policy research paper N° 1570, Washington D.C., Banco Mundial.

- Marcel, M. y A. Arenas (1991): *Reformas a la seguridad social en Chile*, Serie monografías, N° 5, Washington, D.C., BID.
- McGreevey, W. (1990): *Social Security in Latin America: Issues and Options for the World Bank*, World Bank discussion papers, N° 110, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mesa-Lago, C. (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 43, LC/G.1334, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1991a) *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, World Bank discussion papers, N° 140, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1991b): La seguridad social en América Latina, *Desarrollo económico y social en América Latina 1991*, Washington, D.C., BID.
- _____ (1991c): Social security and economic adjustment-restructuring in Latin America and the Caribbean: A study for the International Labor Office, Pittsburgh, Pennsylvania, mimeo.
- _____ (1994a): *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, Quito, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
- _____ (1994b): *La reforma de la seguridad social en América Latina y el Caribe: hacia una disminución de los costos sociales del ajuste estructural*, Santiago de Chile, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS).
- _____ (1996): Las reformas de pensiones de seguridad social en América Latina: sistemas públicos, privados, mixtos y paralelos, Pittsburgh, Pennsylvania, mimeo.
- Moles, R. R. (1992): Pautas programáticas de la seguridad social en los procesos de reconversión económica, *Estudios de la seguridad social*, N° 72, Buenos Aires, Oficina Regional para las Américas.
- OT (Organización Internacional del Trabajo) (1992a): Informe del director general, *13ª Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Caracas, 30 de septiembre-7 de octubre.
- _____ (1992b): Apéndice sobre la experiencia de varios países en el área de la seguridad social, *13ª Conferencia de los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Caracas, 30 de septiembre-7 de octubre.
- _____ (1993): *Social Insurance and Social Protection: Report of the Director General, parte I*, Octogésimo período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Piñera, J. (1995): América Latina: comienza la gran revolución previsional, *El ahorro previsional: impacto en los mercados de capitales y vivienda*, Santiago de Chile, CIEDESS.
- Schulthess, W. y G. Demarco. (1993): *Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- Uthoff, A. (1995a): *Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 29, LC/L.879, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- _____ (1995b): Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Uthoff, A. y R. Szalachmann (eds.) (1991): *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma*, Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela, vol. 1, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- _____ (1992): *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma*, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México, vol. 2, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- _____ (1994): *Sistema de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma*, El Salvador, Honduras, Jamaica, Paraguay, Trinidad y Tabago, vol. 3, Santiago de Chile, CEPAL.

Aportes de la antropología *aplicada al* desarrollo campesino

John Durston

*Antropólogo social,
División de Desarrollo Social,
CEPAL*

El surgimiento actual de interés en proyectos de desarrollo rural participativo basado en la comunidad campesina difiere de anteriores experiencias similares, y forma parte de una tendencia más amplia a descentralizar la gestión social, a habilitar a los beneficiarios de las políticas sociales y a darles mayor injerencia en su conducción. Para que no se repitan los fracasos de décadas pasadas en los programas destinados a reducir la pobreza rural es preciso incorporar elementos de la antropología aplicada moderna en los programas de capacitación de los extensionistas y en los modelos explicativos de los especialistas que formulan proyectos de desarrollo rural. El aporte práctico de esta disciplina proviene no sólo de experiencias de los antropólogos en proyectos de desarrollo, sino sobre todo del conocimiento de la realidad empírica emanado de la antropología académica. Aunque en otras disciplinas se manejan ya algunos conceptos antropológicos, éstos suelen corresponder a teorías antiguas, ya descartadas por muchos antropólogos. En este artículo se exponen algunos de esos "mitos antropológicos" y se explora cómo se pueden aplicar las nuevas percepciones de la antropología a algunos de los componentes más comunes de los proyectos de desarrollo rural. Los conceptos que se utilizan en esta doble tarea incluyen el ciclo de desarrollo del hogar campesino, la parentela como reserva de reciprocidad, la comunidad como referente de prestigio y la identidad étnica como recurso social.

I

Introducción

En varios gobiernos de América Latina y en los organismos internacionales que se ocupan de la reducción de la pobreza está resurgiendo una preocupación prioritaria por el desarrollo rural participativo basado en la comunidad. Que esto ocurra es natural, puesto que a pesar de la avanzada urbanización la pobreza en doce países latinoamericanos es predominantemente rural (Grupo del Banco Mundial, 1996; Valdés y Wiens, 1996). Ni las reformas estructurales, ni el crecimiento del producto, ni el funcionamiento del mercado han podido reducir significativamente la pobreza en ese sector.

Pero por otro lado, la historia de derrotas en la guerra contra la pobreza rural es larga, y no deja de llamar la atención que renazcan propuestas de inversión social para reanudar la lucha, en particular tras el repliegue de varios lustros debido a los magros resultados que obtuvieron en los años setenta los grandes proyectos de desarrollo rural integral.

Los nuevos proyectos de desarrollo rural participativo centrado en comunidades de pequeños agricultores distan mucho de ser "más de lo mismo":¹ sólo rescatan algunos elementos de aquellos proyectos integrales, ya que de partida se considera que su excesiva centralización y carácter tecnocrático elevaron los costos y entorpecieron la retroalimentación y la motivación de los beneficiarios (Errázuriz, 1986; Durston, 1988; FAO, 1988).

Ahora, se hace hincapié en que los programas de apoyo al pequeño productor rural sean participativos y se basen en la comunidad (Grupo del Banco Mundial, 1996; Banuri y otros, 1996). Cabe recordar que los pocos programas exitosos de desarrollo rural integral tuvieron en común un alto grado de participación real de los beneficiarios (Lacroix, 1985).

Aunque las propuestas actuales no parecen totalmente novedosas —el desarrollo participativo estuvo de moda en varias oportunidades anteriores, partiendo con el "desarrollo de la comunidad" de los años sesenta y llegando a una formulación más sofisticada a fines de los setenta y principios de los ochenta (Coombs,

1980)—, lo que sí es novedoso es que ellas están insertas en un nuevo paradigma general de lucha contra la pobreza.

Tales propuestas se inscriben en una tendencia más general a descentralizar la gestión amplia y sustentable de sistemas locales de recursos para dar participación a todas las partes interesadas (Grupo del Banco Mundial, 1996). El concepto de participación se hace a la vez más complejo y más concreto que las formulaciones ideológicas optimistas de otras épocas, y suele significar mayor poder efectivo de decisión para los beneficiarios (*empowerment*), más capacidad de negociación y el derecho a que se les rinda cuenta (*accountability*) (Durston, en prensa). El esquema es novedoso, porque implica que los programas han de ser impulsados y gestionados principalmente por los beneficiarios y no por el gobierno central o por los técnicos (Ashby y Sperling, 1992).

Experiencias de décadas anteriores dejaron en claro hace tiempo que crear y organizar el involucramiento de la comunidad es mucho más complicado de lo que creen muchos proponentes de la participación comunitaria (Coombs, 1980, p. 23). En la mayoría de las aldeas rurales los recursos y el poder están concentrados, faltan instituciones realmente democráticas y hay rivalidades entre facciones. Las buenas intenciones no garantizan el éxito de la intervención desde afuera, a menos que tome en cuenta las actitudes, la sociología, las tradiciones culturales, la política y la economía de la comunidad (Coombs, 1980, p. 24).

En concreto, se requieren cambios en el entorno local y regional que posibiliten la democratización del desarrollo y el fortalecimiento de los excluidos como actores sociales (Fox, 1995), y la capacitación de planificadores y extensionistas en las dinámicas socioculturales de la sociedad campesina. En particular, es necesario comprender la organización social y las prioridades y estrategias campesinas, que pueden estar muy distantes de esquemas propuestos desde las sociedades urbanas, desarrolladas y "modernas".

La teoría antropológica de la organización social (1961) trata de esa realidad esquivada entre lo individual y lo macro (DeWalt y DeWalt, 1992); como tal, hace aportes explicativos y potencialmente prescriptivos de gran relevancia para los nuevos enfoques que ponen a

¹ "This is not business as usual!", Grupo del Banco Mundial, 1996, p. 15.

los actores sociales en el centro de las propuestas de participación (Cernea, 1996, pp. 340 a 352).

Tales propuestas dejan en claro que para poder ayudar a los pobres rurales a organizarse, a comprender las opciones de política y a formular sus demandas es preciso incorporar en las estrategias las recomendaciones emanadas de la investigación en materia de relaciones sociales (Grupo del Banco Mundial, 1996, p. 34). La investigación antropológica, en particular, ha creado un *corpus* de conocimiento sobre las comunidades campesinas latinoamericanas a través de más de medio siglo —a partir de Redfield, 1930; Foster, 1948; Tax, 1953 y otros—, el que ha mejorado a lo largo de los años gracias a nuevos hallazgos y al debate científico.

Ciertamente, la mayor parte de ese cuerpo de descripción etnográfica, análisis y desarrollo teórico es de carácter académico y confronta sólo tangencialmente los problemas prácticos de los programas de desarrollo rural. Sin embargo, tal acumulación de conocimiento y de teoría permite al antropólogo acceder a una amplia gama de instrumentos analíticos y de ejemplos comparativos, que en conjunto permiten apreciar la compleja realidad empírica del mundo campesino debajo de las impresiones superficiales (Cernea, 1996, pp. 340 a 352).

Se muestra así una vez más la falsedad de la supuesta dicotomía entre el trabajo académico o analítico, por un lado, y el trabajo práctico u operativo, por otro. La comprensión de la realidad de las comunidades pobres rurales que permiten los modelos teóricos y los conocimientos acumulados de la antropología no puede ser sustituida por la experiencia en el terreno, ya que ésta por sí sola suele reforzar modelos simples de la compleja realidad campesina. Aunque los profesionales en otros campos generalmente manejan conceptos antropológicos básicos, éstos suelen ser elementales y en muchos casos corresponden a teorías añejas ya superadas por la antropología moderna. Hasta hace poco, muchos agrónomos y economistas agrarios resistían la incorporación de antropólogos en el debate sobre pobreza rural, excepto en algunos temas acotados; pero está cada vez más claro que las nuevas propuestas requieren que los extensionistas en el terreno y los que formulan programas para combatir la pobreza rural incorporen en sus modelos y enfoques algunos elementos, básicos pero no simplificados, de la antropología (Cernea, 1996, pp. 340 a 352).

En particular, se percibe cada vez más la necesidad de cambiar el enfoque de la extensión agrícola dirigida a campesinos. Se quiere superar la tendencia,

predominante en la formación académica tradicional de extensionistas y planificadores, a pensar en una simple transferencia unidireccional de información y técnicas a productores que carecen de conocimientos o tienen ideas todas erróneas. Esta visión tradicional también supone que los beneficiarios existen en un medio social simple, estándar, que es igual en todas partes y no requiere de mayor análisis por los expertos que pretenden aumentar su productividad.

Si bien hay conciencia de las carencias de este enfoque y se sabe que las variables sociales y culturales pueden determinar el éxito o fracaso de un proyecto, hay menos claridad sobre cuáles son esas variables, cómo se las puede conocer y qué ajustes implican en las actividades de un proyecto concreto.

Aquí hemos considerado algunas percepciones compartidas: que es necesario profundizar el conocimiento de la realidad que pretendemos modificar; que las realidades socioculturales campesinas no sólo significan problemas y obstáculos para la transferencia de los conocimientos productivos de los expertos, sino también fuerzas y oportunidades que deben ser aprovechadas y potenciadas, y que hay elementos abstractos comunes a las diversas culturas y situaciones de los campesinos de diferentes lugares de América Latina. Estos elementos comunes permiten elaborar un marco común para guiar la construcción de modelos más complejos de realidades particulares en cada proyecto y cada comunidad rural. Algunos de esos elementos se refieren sobre todo a culturas de origen indígena, pero los procesos de sincretismo entre las culturas originarias y la española (tanto en los pueblos indígenas actuales como entre campesinos no indígenas) hacen posible extenderlos a toda comunidad campesina en América Latina, como marco general, para el análisis de cada realidad.

En las secciones que siguen se procurará definir brevemente los conceptos teóricos pertinentes de la antropología social y cultural: i) el ciclo de desarrollo de la unidad doméstica, ii) la comunidad como referente de prestigio; iii) la parentela como reserva de reciprocidad, y iv) la identidad étnica como recurso social. También se intentará corregir algunos mitos antropológicos comunes acerca de ellos, basados en antiguas teorías ya descartadas por la antropología, articular esos conceptos en un marco teórico coherente que guíe el análisis de situaciones concretas en proyectos de desarrollo participativo para pequeños productores, y señalar algunas connotaciones prácticas de este marco para ciertos componentes de los proyectos de desarrollo rural participativo, particularmente los de organización, extensión, crédito y comercialización.

II

Enfoque antropológico: algunos conceptos fundamentales

La cultura y la organización social informal² son factores determinantes de las decisiones de las personas y de la relación entre éstas y las organizaciones mayores.

El término "cultura" se ha incorporado al léxico moderno con un contenido más bien vago. Es importante desarrollar más el concepto detrás de la palabra, desde el punto de vista de la antropología moderna. Toda cultura tiene dos grandes componentes: por un lado, una visión del mundo, es decir, un conjunto coherente de creencias sobre la realidad; y por otro una visión ética, es decir, una escala de valores que determina actitudes sobre el bien y el mal y un conjunto de normas de comportamiento correcto de la gente. Para constituirse en una cultura, esta doble visión —de la realidad y de lo correcto— debe ser compartida y transmitida en grupos específicos y concretos de personas, a través de un idioma común. En la antropología de hoy se tiende a distinguir analíticamente entre el concepto de cultura (un sistema abstracto de ideas) y el concepto de estructura social (las prácticas, costumbres, interacciones regulares e instituciones que existen en la realidad concreta y que son observables).

Se ha legitimado hace tiempo la idea de que es necesario que todo especialista tenga una "mente abierta" a lo que ocurre en el ámbito intelectual fuera del "sistema cerrado" de su especialidad (Gluckman, 1964). Aun así, existe un problema de comunicación entre las distintas profesiones que estriba sobre todo en el hecho común de que incluso aquellos especialistas que han adquirido nociones elementales de otra disciplina —por ejemplo, de la teoría antropológica— suelen aprender (de los profesores de su propia especialidad o en textos de divulgación) teorías anticuadas, que ya han sido superadas en campos de conocimiento que avanzan con rapidez. A lo largo de este artícu-

lo iremos reseñando y aclarando estos "mitos antropológicos", es decir, estas creencias ampliamente difundidas pero cuyos fundamentos se han debilitado en la antropología moderna.³

Mito antropológico: Los sistemas culturales e instituciones informales de las sociedades indígenas y campesinas son tradiciones ancestrales que se han mantenido inmutables a través de los siglos; el contacto con la economía y la sociedad modernas, los medios de comunicación pública, etc., significa la destrucción de esas culturas y esas instituciones ancestrales.

Tal creencia parece ser producto de las primeras hipótesis desarrolladas hace casi un siglo por la escuela funcionalista de la antropología. Hoy se sabe que los encuentros interculturales siempre significan tensiones para ambas partes (y en casos extremos pueden causar la desaparición de una cultura), pero que las culturas tienen mucho más capacidad de adaptación a los cambios en el medio material y en el de las ideas que las que anteriormente se les atribuía.

La cultura no es, sin embargo, un conjunto simple e inmutable de reglas que se pueda resumir en pocas palabras. Muchos antropólogos creen que ellas, aparte de expresarse a través de un idioma, *funcionan* como idiomas o como programas, comparables con los de la computación por ser mutables y contener sentencias y rutinas que quedan latentes para manifestarse sólo en circunstancias apropiadas. Las culturas están cambiando y adaptando constantemente sus creencias y normas, en respuesta a los cambios que ocurren diariamente en el medio social, económico e intelectual. En este sentido, no existen culturas tradicionales: no hay ninguna cultura en el mundo que hoy siga siendo idéntica a lo que era hace una generación, y ni siquiera

² El término "organización social informal" tiene una acepción en la antropología que es totalmente diferente de la usada en muchos proyectos de desarrollo, donde denota cualquier organización que no tiene personalidad jurídica. Los antropólogos aplican el mismo término a las relaciones sociales estables entre personas, que no siempre reciben siquiera nombres formales, pero que constituyen el tejido social que da fuerza a la comunidad campesina (Firth, 1961; Barth, 1966; Durston, 1992).

³ En rigor, casi todas las ideas que aquí hemos llamado "mitos antropológicos" —con el propósito de dramatizar el discurso— encuentran defensores entre los mismos antropólogos. La antropología, como todas las ciencias, es un campo de batalla poblado por teorías en pugna. Las interpretaciones favorecidas en este artículo no son más que hipótesis que el autor apoya, sin perder la perspectiva de que las "verdades" de hoy con toda probabilidad serán modificadas en el futuro.

ra a lo que era hace un año. Una cultura, como un idioma silencioso, evoluciona permanentemente al modificarse el uso que hacen de ella las personas.

Las propuestas teóricas más novedosas proyectan una idea de las culturas que es aún más dinámica. Las ven —al igual que a los ecosistemas— como sistemas adaptativos en constante cambio, que son generados por la coevolución de las estrategias que aplican los agentes individuales de las poblaciones que conforman las sociedades en cuestión (Cowan y otros, 1995, varios artículos).

Entre los aspectos de las culturas que se examinarán más adelante sobresalen la reciprocidad y los valores de prestigio y *status* social; entre las formas institucionales de organización social, se hará hincapié en la diferencia entre hogar y familia y en el ciclo de desarrollo del hogar; en el parentesco y las parentelas; en los “contratos diádicos”, en los grupos de apoyo mutuo vinculados al clientelismo de los llamados “hombres grandes”, y en la comunidad como referente de prestigio y como contexto de la toma de decisiones.

III

El ciclo de desarrollo del hogar y la estrategia de vida del jefe de hogar en la gestión de la finca campesina

1. Aportes y límites del enfoque basado en los sistemas de producción

Partimos del supuesto de que los proyectos de desarrollo rural se basan en una visión de la finca campesina que es especial desde el punto de vista de la teoría económica, pues diferencia esta clase de finca de una empresa agrícola capitalista clásica. En otras palabras, suponemos que los lectores de este trabajo comparten la percepción de que la unidad de decisión principal en la economía campesina, la finca familiar, combina una lógica de ganancia con una de consumo, ya que su fuerza de trabajo es a la vez propietaria de la empresa. A diferencia de la empresa capitalista, la finca familiar no tiene como objetivo de su gestión abaratar el costo de su propia mano de obra, ni puede reducir su personal cuando los requerimientos de mano de obra disminuyen.

Mito antropológico: Para algunos teóricos de la economía agraria, la unidad campesina sigue una racionalidad particular, cuyo único propósito es la reproducción y no la acumulación de capital; en consecuencia, una vez satisfechas las necesidades básicas de reproducción social del hogar, los campesinos no seguirán produciendo para acumular, sobre todo si esto implica tomar riesgos. Esta visión del campesino poco proclive a participar en el desarrollo agrícola se refuerza

con el primer mito antropológico, señalado antes, de la cultura campesina como sistema ancestral inmutable y lleva a visualizar al campesinado como carente de espíritu emprendedor, adverso al riesgo, y en general “resistente al cambio”.

Esta imagen del campesinado parece surgir de una mala lectura del sociólogo rural ruso Chayanov, aunque alimenta estereotipos arraigados desde hace muchas décadas. Se ve reforzada, además, por observaciones fragmentarias, anecdóticas, del comportamiento de algunos campesinos. Así, muchos campesinos pobres son adversos al riesgo, muchos disminuyen el trabajo familiar si están satisfechas sus necesidades básicas y muchos son resistentes al cambio; pero estos comportamientos son circunstanciales y no esenciales a la cultura campesina.

Por ejemplo, muchos antropólogos estiman que en la actualidad el privilegiar la mera subsistencia parece responder más bien a la necesidad de minimizar los riesgos en los hogares más pobres, cuando la supervivencia física misma está en la balanza (Durston y Crivelli, 1984). Sin embargo, en muchas de estas comunidades existen “campesinos ricos” que han avanzado en un proceso de acumulación sostenida. La reducción del trabajo familiar se produce cuando se logra superar una situación de excesiva autoexplotación, tras lo cual es posible aliviar el trabajo de los niños más pequeños y materializar la norma de división

sexual del trabajo, dejando a la mujer a cargo del hogar, el huerto familiar y el corral de animales menores.

La resistencia al cambio y a la innovación, por otro lado, casi siempre surge de algunos campesinos mayores, mientras que los jóvenes suelen ser muy abiertos a las ideas nuevas. Por muchos años esto se ha interpretado como evidencia de una reciente penetración de la cultura "moderna" en la generación nueva. Pero la repetición de este fenómeno en sucesivas camadas de jóvenes campesinos apoya la hipótesis de que se trata más bien de características de las diferentes etapas de vida (Durston, 1996), y que los campesinos viejos que hoy siguen fórmulas rígidas lo hacen por viejos, y pueden haber sido rebeldes e innovadores en su etapa juvenil, a veces imponiendo en su época nuevas fórmulas que hoy ya resultan inadecuadas a las condiciones actuales.

Sea en una lógica de supervivencia, sea en una de acumulación, las unidades campesinas aplican diversos "sistemas de producción" que combinan propósitos y productos múltiples. Un error básico de los programas de desarrollo rural es el de tratar como homogéneas las diversas fincas familiares de una comunidad o región, en vez de diferenciarlas en un número manejable de tipos o modelos de sistema productivo (véase DeWalt, 1985; Van Alphen, 1994).

En las páginas que siguen se analizará el tema de los propósitos múltiples, particularmente los extraeconómicos, que guían la toma de decisiones en la gestión de la empresa familiar campesina, y el de los recursos sociales que ésta moviliza en sus estrategias, que son a la vez económicas y sociales.

El examen de los sistemas productivos permite concluir que las organizaciones formales de propósito múltiple (cooperativas y comités) son útiles para coordinar la autosuperación de la pobreza rural, pero que las unidades fundamentales de decisión son las fincas familiares. Como estas fincas tienen tipos de sistema productivo bastante diversos (por razones ecológicas, sociales y del ciclo de vida del jefe de hogar), sus propósitos no siempre coinciden. La participación en un determinado objetivo de producción común, aunque sea decidido democráticamente en la organización, va a ser baja en las fincas cuyos sistemas productivos no incluyen ese objetivo en sus estrategias. Para ciertos propósitos específicos, por lo tanto, es mejor fomentar el surgimiento espontáneo de grupos de interés entre fincas que adhieran al mismo modelo de sistema de producción (Van Alphen, 1994). En gran medida, entonces, el trabajo con esos grupos debe ser flexible en

el tiempo, responder a demandas formuladas por los campesinos y fomentar grupos de interés según sistemas productivos.

Uno de los límites del enfoque basado en los sistemas de producción es que usualmente sólo entran en el análisis los objetivos económicos de la finca. La investigación y elaboración teórica de carácter antropológico hacen uno de sus principales aportes en este terreno al esclarecer cómo los objetivos sociales condicionan fuertemente la toma de decisiones del hogar campesino.

2. Factores sociales en la toma de decisiones campesinas

Hay varios niveles de definición de la "unidad de decisión" en la sociedad campesina, que van desde el individuo, pasando por el hogar nuclear, la familia extendida y el grupo informal de apoyo mutuo, hasta la comunidad. Todas estas "unidades" de diferentes niveles de agregación influyen entre sí en sus decisiones. Otro de los aportes del enfoque basado en los sistemas de producción es el de haber corregido la práctica tradicional de considerar como único interlocutor al "agricultor", es decir, al jefe de familia. Hoy los otros integrantes del hogar empiezan a perder su invisibilidad: se toma en cuenta también a la esposa y, en forma incipiente, a los jóvenes (Durston, 1996).

Sin embargo, al nivel mínimo de la toma de decisiones, el del individuo, es el jefe de hogar (usualmente masculino) el que más nos interesa en este análisis, porque en la sociedad campesina latinoamericana son sus objetivos (materiales y sociales) los que predominan en la estrategia económica del hogar. Este es el "otro lado del enfoque de género": el esfuerzo actual por superar la tradicional invisibilidad de la mujer campesina (Campaña, 1994) no debe llevarnos a descuidar el análisis de los roles masculinos y su incorporación en la planificación de las actividades de los proyectos de desarrollo.

De hecho, no hay igualdad de sexos en la toma de decisiones en la cultura campesina: ni en la indígena, ni menos aún en la no indígena. El jefe de hogar es el actor predominante en la definición de las metas de la empresa familiar, que suelen ser asumidas también por los otros miembros. A diferencia de lo que sucede en una empresa netamente comercial, los objetivos sociales del jefe —cumplir cargos religiosos, financiar estudios de los hijos, dar una buena dote a una hija, dejar herencia a los hijos y, sobre todo, acu-

mular prestigio social en la comunidad y la zona— tienen tanto o más prioridad que elevar la rentabilidad o la capitalización.

Aunque los objetivos del jefe son procesados a través de la negociación con los otros miembros del hogar, y aunque derivan en parte de su relación afectiva con éstos, el jefe de hogar es el que representa su finca, no sólo para los planificadores tradicionales sino para la sociedad; es también la figura que representa a toda su familia nuclear en la jerarquía de prestigio social de la comunidad. En consecuencia, las actividades productivas de la finca familiar y la participación de cada miembro de la familia en ellas están orientadas en gran medida a lograr los objetivos personales—sean éstos materiales o simbólicos— del jefe de hogar.

3. ¿Qué es una “familia”?

Es fundamental distinguir entre dos términos que comúnmente se utilizan como si fueran sinónimos: familia y hogar. Sin embargo, hogar no es familia. Mientras “hogar” es una unidad de residencia y consumo, en que suele haber un solo presupuesto de consumo y se acostumbra cocinar y comer una misma comida entre todos sus integrantes, “familia” es un concepto más amplio que se traslapa en el lenguaje cotidiano con “hogar” pero cuyas fronteras son de hecho más difusas. El panorama se complica si tomamos en cuenta que se suele decir tanto del hogar como de la familia que son de tipo “nuclear” o “extendido”. Tampoco las publicaciones en ciencias sociales hacen un uso común, estándar, de estos términos, de modo que cada autor deberá aclarar su definición de ellos.

Mito antropológico: Está muy difundido entre los científicos sociales no antropólogos un esquema simple que equipara la familia y el hogar extendidos con la “tradición” y con la cultura indígena y la ruralidad, y toma la familia y el hogar nucleares como instituciones propias de la cultura occidental, moderna y urbana.

El primer peligro de este esquema es el de confundir el concepto de familia (como red de parientes) con el concepto de hogar (como unidad doméstica y de residencia). Es esta última institución la que registran los censos y las encuestas de hogares; y por ende, las estadísticas casi siempre nos hablan de hogares y no de familias.

En segundo lugar, la dicotomía simple que plantea este mito no corresponde a la realidad. En muchos países de la región hay una mayor proporción de ho-

gares extendidos en las áreas urbanas que en las rurales, producto del mayor costo de la vivienda urbana.

Además, el hogar extendido—la unidad de residencia que además del hogar nuclear incluye a otros parientes del jefe, usualmente nueras y nietos, padres ancianos o suegros— es menos común que el hogar nuclear en las áreas rurales latinoamericanas. Esto no es porque la sociedad campesina se haya “urbanizado” o “modernizado”, sino porque el hogar extendido representa una etapa o fase en el largo ciclo de desarrollo normal del hogar, en la cual los hijos del jefe se han casado y residen temporalmente con los padres mientras logran el ingreso y los ahorros necesarios para independizarse. Etnografías realizadas en un gran número de comunidades campesinas tradicionales de todas partes de América Latina hace más de medio siglo daban cuenta de una mayoría de hogares nucleares, al igual que hoy.

Por los motivos expuestos, el hecho de que la mayoría de los hogares de una comunidad campesina sean nucleares no significa que esa comunidad esté perdiendo su cultura tradicional. Por el mismo razonamiento es igualmente falso que la familia extendida esté desapareciendo hoy en la sociedad campesina: la ayuda entre parientes cercanos aunque no residentes en el mismo hogar sigue siendo importante, si bien toma formas diferentes a las de antaño. El término más preciso para referirse a este concepto abstracto de “familia” o “parientes” es el de parentesco; y, como veremos a continuación, el parentesco es la base principal de las relaciones interpersonales en que se fundamenta la reciprocidad.

Aquí preferimos asociar el concepto de hogar al de finca, con un jefe de hogar que es el agricultor “gerente” de ella. Dada la importancia que tiene para el hogar el ciclo de vida de éste, nos interesa sobre todo analizar la unidad nuclear, es decir, el jefe con su esposa e hijos. El término familia será usado aquí para referirse a los parientes cercanos que suelen ayudarse por sus lazos de descendencia común o de matrimonio. Las connotaciones prácticas de estas definiciones se aprecian en el diagrama siguiente (el hogar nuclear siempre existe; pero para evitar confusión no nos referimos a la familia nuclear, ya que en la práctica coincide con el hogar nuclear):

	Hogar	Familia
Nuclear	Siempre existe	Abstracción
Extendido	Fase ocasional en el ciclo vital	Siempre existe

4. Ciclo de vida del jefe de hogar y ciclo de desarrollo del hogar

Vale la pena subrayar lo importante que es en este contexto el factor etario —las edades de las personas y los cambios socioeconómicos asociados a su evolución— ya que esta variable es casi siempre omitida en los marcos conceptuales de los proyectos de desarrollo rural (Durston, 1996). Para tocar solamente nuestro tema inmediato, la estrategia del jefe de hogar, diremos que con el avance en su ciclo de vida normalmente aumenta la capacidad de decisión autónoma, la relación fuerza de trabajo/dependientes y los recursos acumulados por el jefe de hogar.

Debido a la estrecha identidad entre los objetivos de la finca campesina —la “empresa”— y los objetivos personales del jefe, la correlación del ciclo de vida de éste con el ciclo de desarrollo del hogar⁴ es también estrecha. En otras palabras, podemos describir este último ciclo en relación a la edad del jefe de hogar.

En rigor, lo más relevante aquí no es la edad cronológica de ese jefe sino la secuencia de etapas en el ciclo normal de vida masculina campesina: la infancia dependiente, la etapa escolar, la de ayudante del padre en labores productivas, la de parcial independización económica, la de recién casado, la de padre de

hijos menores, la de jefe de una fuerza laboral familiar adolescente, la de jefe de un hogar extendido, la de creciente pérdida de control sobre el trabajo de los hijos adultos, la de donación o herencia anticipada de tierra a los hijos, hasta la etapa final de anciano dependiente.

Cualquiera de estas etapas puede darse a diferentes edades o simplemente no darse en cada caso particular; sólo hay tendencias estadísticas hacia un ciclo etario de vida común a todos, aunque estas tendencias son fuertes en una misma comunidad o cultura regional campesina. En términos operativos, puede ser más preciso tomar la edad del jefe de hogar al casarse, o al nacer el primer hijo, como punto de partida del ciclo de desarrollo del hogar.

Como tendencia predominante, a medida que avanza el ciclo de vida del jefe, también en el ciclo de desarrollo del hogar aumenta paulatinamente tanto el número de miembros como la relación de trabajadores activos/dependientes y tierra poseída. Las cantidades de estos activos siguen curvas similares, con apogeos entre los 40 y los 60 años de edad del jefe de hogar. Finalmente, la “diferenciación demográfica” da término a la desigualdad social potencial de esta concentración de recursos, mediante la división de capital por herencia entre varios hijos.

IV

El prestigio social, la comunidad y los cambios en la jerarquización probable de los objetivos

1. El prestigio del jefe como objetivo del hogar

El enfoque económico de la finca campesina reconoce que ésta jerarquiza los diferentes objetivos económicos y familiares que guían sus decisiones productivas. La visión del ciclo de desarrollo del hogar ayuda a entender cómo cambian los objetivos extraeconómicos o “familiares” con las etapas de este ciclo. La prioridad que establece el jefe de hogar evoluciona desde el objetivo prioritario de subsistencia/consumo del jefe joven, a la acumulación/capitalización del jefe de hogar de mediana edad, y al propósito de maximar

su propio prestigio (mediante la combinación de riqueza, generosidad y servicio) del jefe mayor.

La importancia del prestigio en una comunidad campesina es generalmente subestimada en los proyectos de desarrollo rural, en parte por ser éste un factor no económico; pero probablemente también porque se acepta el estereotipo de campesinos esencialmente iguales, es decir, igualmente pobres. Por otra parte, el técnico o profesional, desde una posición social superior, puede subestimar el grado de respeto y admiración de que puede ser objeto un campesino entre sus pares. Finalmente, la escala de valores que determina el prestigio de un individuo varía de un contexto cultural a otro, aunque los tres factores que menciona el párrafo precedente sean esencialmente universales.

⁴ Véase más detalles sobre el ciclo de desarrollo del hogar en Goody (ed.), 1958.

2. La comunidad rural como referente de prestigio

En las zonas campesinas pobres de los Andes, México y Mesoamérica el prestigio y el *status* (el rango social que resulta del prestigio ganado por un individuo) han sido tradicionalmente asociados al desempeño de una serie de "cargos" cívico-religiosos que exigen una gran dedicación de recursos materiales y de tiempo del jefe de hogar.

Mito antropológico: Una hipótesis de los primeros estudios antropológicos que resultó ser falsa en muchos casos era que los gastos en fiestas funcionaban para lograr una nivelación de la riqueza personal, al exigir mayores gastos a los hombres que habían logrado iniciar un proceso de acumulación que podría llevar a su diferenciación social (mecanismos de nivelación).

Se ve ahora, por el contrario, que tanto el gasto como la dedicación de tiempo servían como inversiones en prestigio y en reciprocidad difusa (véase más abajo) que rendían posteriores beneficios económicos: los gastos asociados a los cargos no reducían al que los detentaba (cofrade, alcalde rezador, principal, etc.) al nivel común de pobreza. Si bien durante el año posterior al auspicio de un gasto cívico-religioso se

reducían el capital y el nivel de consumo de un hogar, a la larga el jefe de hogar volvía a acrecentar su prestigio y su fortuna material.

Estos tradicionales cargos formales, cuyo desempeño era la manifestación más visible del prestigio de los jefes de hogar, han cambiado profundamente en las últimas décadas, por ejemplo, en el occidente de Guatemala. En este país, aparte de varios cargos políticos formales que perduran y aumentan, dos nuevas instituciones formales han aumentado su presencia en este terreno: las sectas evangélicas y los proyectos de desarrollo o de ayuda internacional. Muchas de las actividades del viejo sistema cívico-religioso sincrético, que medio siglo atrás permitía a un jefe de hogar (con bastante tierra, hijos grandes y ahorros) mostrar su capacidad de gasto y su dedicación al prójimo, ahora han sido suplantadas por el desempeño de cargos en congregaciones evangélicas, en las nuevas organizaciones laicas católicas y, crecientemente, en puestos de presidente de comité, promotor u otros en la ayuda internacional para proyectos de desarrollo. Según algunos analistas (Stall, 1993), estos puestos, que llevan además una esperanza de beneficios de clientela, surgen ahora como los nuevos "cargos" de prestigio comunitario para un jefe de hogar campesino.⁵

V

La reciprocidad y la red Ego-centrada de la parentela como recursos sociales

1. La reciprocidad: principal recurso social del hogar

El hogar/finca tiene, además de sus recursos materiales y humanos, una categoría importante de recursos sociales, consistente esencialmente en lazos que fortalecen la cooperación. A diferencia de otros medios sociales, y en contraste con algunos estereotipos de la cooperación campesina, ésta se basa menos en una solidaridad impersonal en un contexto amplio que en lazos interpersonales de individuos concretos y específicos.

Quizás el concepto más importante para entender mejor la cultura campesina y profundizar más allá de las apariencias superficiales es el de la reciprocidad difusa. Aunque la reciprocidad es una forma de inter-

cambio, se parece menos a una transacción económica que a un intercambio repetido de regalos y favores sin compensación inmediata ni exacta (por ende difusa), en que cada expresión de ayuda reafirma y fortalece la confianza entre las dos personas involucradas.

⁵ Este es sólo uno de varios cambios históricos recientes que deben ser conocidos por el personal de proyectos, no como simple trasfondo de la situación actual sino como dinámica de una transformación social actualmente en marcha. Otro es el crecimiento demográfico durante la última generación, que por su efecto en la carga poblacional sobre la tierra productiva ha alterado, entre otras cosas, tanto la autoridad gerontocrática en el hogar como las relaciones políticas en el área. Por su vigencia en el ámbito socioeconómico, estos procesos históricos aún afectan el quehacer del personal en terreno: éste debe conocer su evolución durante el pasado reciente para entenderlos bien.

He allí otro aspecto importante de la reciprocidad campesina: ésta no es una relación grupal (o es grupal a través de un conjunto de relaciones individuales), sino que es una relación de acuerdo implícito estable entre dos personas, lo que Foster llamó un "contrato diádico": un contrato totalmente informal, "diádico", porque es entre dos (Foster, 1961, pp. 1172 a 1192). Estos contratos no explicitados entre dos personas, para ayudarse en tiempos de necesidad y en emprendimientos económicos de cierto riesgo, operan sobre todo en medios en que la sanción de la ley está débil y donde se requiere además alguna seguridad personal, de fe o confianza, en la solidaridad de la otra persona. En todas las culturas, y especialmente en la campesina, la ética compartida crea un fuerte deber de ayuda, honestidad y sacrificio para con los parientes, particularmente los parientes cercanos de descendencia común. La reciprocidad difusa, por ende, es más fuerte entre parientes, aunque se extiende a amigos de muchos años, lo que se formaliza y se refuerza religiosamente mediante el compadrazgo y el padrino de bautismo, matrimonio, y otros.⁶

Mito antropológico: La reciprocidad difusa impide que un campesino que logra ahorrar pueda invertir y acumular capital para crecer como empresa familiar. Las demandas del deber de ayuda mutua con parientes obliga al campesino esforzado a repartir inmediatamente sus ahorros entre sus parientes menos afortunados.

Para refutar esta vieja creencia, que subvalora la capacidad de la finca familiar para desarrollarse, es necesario ahondar algo más en la naturaleza de las redes de reciprocidad entre los campesinos de América Latina.

2. La red de parentesco: reserva de recursos sociales

Si bien las relaciones de reciprocidad estables más fuertes y confiables que puede tener un individuo son aquéllas con sus parientes, no todos los parientes son participantes activos en relaciones "diádicas" con un individuo dado (en jerga antropológica, un "Ego"). Al contrario, los parientes conocidos y reconocidos de un Ego no son más que una reserva potencial de relaciones de reciprocidad: con muchos parientes la

interacción es sólo ocasional y casual, y con algunos hay relaciones de conflicto que imposibilitan la reciprocidad estable con su carga afectiva positiva. Y como el conjunto de las personas que ocupan los roles de parentesco (hermano, tío, cuñado, etc.) es objetivamente diferente para diferentes individuos, esta red de relaciones sociales potenciales es "Ego-centrada": cada Ego está al centro de una telaraña de parientes en círculos concéntricos, que se traslapa y se entrecruza con las redes de parentesco de los demás Egos en una misma comunidad.

3. Parentelas, grupos de apoyo y "hombres grandes"

De esta red abstracta de relaciones potenciales (a la cual se añaden vecinos, amigos y miembros de la misma generación de Ego), cada jefe de familia campesina mantiene activas relaciones de reciprocidad difusa con una red Ego-centrada mucho más reducida. También, como es obvio, participa en las redes Ego-centradas de sus parientes. A estas redes de relaciones reales de intercambio entre parientes se ha dado el nombre de parentelas. El hecho de que estas parentelas se traslapen entre sí en un denso tramado de relaciones de reciprocidad, con constantes intercambios de ayuda, es lo que da una suerte de solidaridad invisible a la comunidad, mucho más fuerte de lo que puede brindar el sentimiento abstracto de un interés social común frente al resto del mundo.

La parentela no es un "grupo social" en el sentido estricto de la teoría antropológica y sociológica, porque este último concepto denota algo más que una red dispersa o una simple categoría de personas similares: un grupo social es un conjunto de personas con relaciones estables de interacción que tiene fronteras perceptibles, las que distinguen a sus integrantes de otras personas que no son miembros de ese grupo. En este sentido es que las parentelas Ego-centradas han sido llamadas "cuasi grupos" (Mayer, 1966).

Sin embargo, con gran frecuencia las parentelas constituyen la base de auténticos grupos sociales, cuya presencia tiene importantes implicaciones para cualquier intento de intervención en una comunidad campesina donde ellas existen. Estos grupos sociales "reales" aunque informales son grupos de apoyo a individuos específicos y destacados, que en algunas culturas (comunidades de las zonas andinas, por ejemplo) son llamados "hombres grandes" o términos similares. Estos cuasi grupos, contrariamente al mito de la presión social para repartir cualquier ahorro, contribu-

⁶ A tal punto se asimilan estas bases de reciprocidad con la más antigua, que el compadrazgo y el padrino han sido llamados "parentesco ficticio".

yen a que el hogar campesino logre acumular capital y crecer como empresa, mediante los aportes en trabajo de la red de reciprocidad. A cambio, los parientes menos empresariales o más jóvenes gozan de la seguridad de la ayuda del "hombre grande" en momentos de necesidad.

Mito antropológico: Las relaciones de reciprocidad en las sociedades campesinas o indígenas son todas horizontales, es decir, entre iguales.

Como hemos visto, predomina la tendencia a que los jefes de hogar mayores tengan más recursos y más *status* que los jóvenes en general, lo que da lugar a relaciones de reciprocidad "vertical" o de patrón-cliente. En el occidente de Guatemala la reciprocidad entre desiguales se basa también en una estratificación social interna a la comunidad indígena, a veces fuerte, con herencia de abundantes bienes y de alto *status* de algunos padres a sus hijos.

Por ende, muchos "hombres grandes" dirigen grupos de apoyo relativamente estables y delimitados, basados en sus propias parentelas pero aumentados en

números por relaciones de padrinazgo y compadrazgo con varios no parientes. Estos grupos actúan como empresas económicas ampliadas y como facciones o *cliques* en apoyo a un hombre en particular en la competencia por prestigio dentro de la comunidad. Como sus integrantes no pueden ser al mismo tiempo integrantes de las parentelas de hombres de prestigio rivales⁷, es conceptualmente válido hablar de grupos sociales auténticos en estos casos. En algunas comunidades hay un solo "hombre grande" que ha destacado sobre los demás. En otras, hay dos o más, todos con sus respectivos grupos de apoyo basados en la reciprocidad horizontal y vertical, lo que da lugar a conflictos de facciones en los ámbitos económico, político y organizativo. En muchos casos, por lo demás, se da la paradoja de que, para reforzar lazos comerciales, hay relaciones de compadrazgo con forasteros de estratos sociales no campesinos, que a veces son los mismos que han despojado a las comunidades de tierras o de ganancias por ventas de productos.

VI

La identidad étnica como recurso social

No debe haber ninguna duda de que las diferencias étnicas de identidad y cultura condicionan fuertemente cualquier intento de modificar la realidad campesina indígena. La importancia más evidente de las diferencias entre campesinos indígenas y no indígenas estriba en que tanto las relaciones interpersonales como las visiones de la realidad y las escalas de valores que guían el comportamiento individual de unos y otros siguen patrones específicos profundamente diferentes. Por otra parte, la condición de indígena es producto de una categorización común a una gran diversidad de pueblos originarios, que los relega a todos a un *status* inferior a los estratos coloniales español, criollo y mestizo.

1. Identidad étnica y organización social

La influencia de la cultura y la organización social indígenas tiene evidente importancia para los proyectos de desarrollo participativo; ésta suele expresarse anecdóticamente en dificultades para echar a andar proyectos en lo que se ha llamado la comunidad indí-

gena corporativa cerrada, que funciona como defensa al asedio económico de la sociedad dominante, en algunos casos dentro de verdaderas regiones de refugio aisladas.

La atención a las particularidades étnicas no ha de limitarse, sin embargo, a las recetas antropológicas que se pudiera dar para superar resistencias a la presencia del proyecto o a la adopción de las innovaciones que éste propone. En muchos casos la renuencia a las innovaciones se basa en realidades que el proyecto mismo se verá obligado a conocer y comprender, para modificar su propia oferta de innovación; en otros casos, refleja una cautela fundada frente a cambios que pueden poner en riesgo la supervivencia misma de la comunidad.

Pero las mismas comunidades indígenas más cerradas suelen ser altamente corporativas, en el sentido

⁷ El prestigio, a diferencia del capital (que puede ser generado o creado), y en mayor grado que la tierra, es un "bien absolutamente limitado", ya que solamente una persona puede ser el hombre más prestigiado de una comunidad dada.

de conformar un verdadero "cuerpo" en el que la acción colectiva es muy eficaz. Importante en tales casos es conocer las organizaciones informales (en sentido estricto) y sus bases religiosas y de reciprocidad, para estimular en forma correcta el liderazgo real con apoyo adecuado del proyecto.

Hay otros elementos de las diferencias étnicas que es aún más necesario analizar en un proyecto de desarrollo campesino: el de las relaciones interétnicas, y el de la identidad étnica y cultural. En todas las sociedades del mundo existe algún grado de prejuicio y discriminación de índole étnica; los pueblos indígenas, incluso allí donde las fronteras étnicas son borrosas, se ven afectados por una cultura predominante que, junto con restarles acceso a recursos materiales (FIDA, 1993), les transmite mensajes sobre su supuesta inferioridad.

2. Identidad étnica y desarrollo

En los proyectos de desarrollo, entonces, hay dos aspectos difíciles pero necesarios de tratar en relación al tema étnico. En primer lugar, el proyecto se desarrolla en una estructura de poder étnicamente desigual que dificulta el logro de su objetivo superior, y, como hecho conexo, la mayoría de los funcionarios del proyecto pertenece al grupo étnico predominante y son monolingües en el idioma de este grupo.

En segundo lugar, la cultura predominante transmite a la indígena su percepción de que ésta es inferior, sea en una perspectiva racista, o en una "ilumi-

nista", según la cual el conocimiento occidental monopoliza la verdad iluminada en tanto que la indígena es supuestamente un reducto de ignorancia y superstición. El peligro está en que actitudes implícitas que proyectan la opinión íntima de algunos extensionistas u otros funcionarios sugieran que el proyecto ofrece conocimiento y poder "superiores" y lleven a visualizar al indígena como un ignorante. Esta visión, a veces inconsciente, tiene sus peores efectos cuando es internalizada y aceptada por personas indígenas, que terminan negando su propia identidad étnica (Adams, 1990, pp. 197 a 224).⁸

Un sentido claro de identidad es una necesidad humana básica tan importante como el alimento. Una autoimagen positiva que incluye la pertenencia a un sector de la humanidad que es visto como valioso, como un motivo de amor propio, es esencial, particularmente en la fase adolescente de constitución de la personalidad adulta. Afortunadamente, hay en toda América Latina una tendencia reciente a la constitución de autoimágenes positivas basadas en la identidad étnica indígena. Pero como el problema todavía es muy real, una estrategia de desarrollo que lo desestime haría peligrar el logro de los objetivos del proyecto mismo (Kleymeyer, 1993; Partridge y otros, 1996).

Para la plena aplicación de un análisis del tema étnico, es necesario desarrollar también objetivos de fortalecimiento cultural y autogestión indígena, temas que exceden el propósito introductorio de este trabajo.⁹

VII

Algunas connotaciones prácticas

Algunos de los conceptos antropológicos reseñados en este artículo pueden ser relevantes para áreas específicas del quehacer práctico de los proyectos de desarrollo rural participativo centrados en la comunidad: por ejemplo, para la tipificación de hogares o fincas, para el análisis de probables impactos sistémicos de las actividades de los proyectos, para la constitución de grupos organizados y, como veremos a continuación, en especial para aquellos componentes de los proyectos que están vinculados a la organización, la extensión, el crédito y la comercialización.

El concepto de ciclo vital tiene especial utilidad

práctica para los componentes de *organización* y *capacitación* de los proyectos que consideramos. Los adultos jóvenes, con más educación y más fáciles de capacitar, rara vez poseen un alto grado de autoridad, prestigio o poder. Se les puede preparar como técnicos y es importante apoyar su capacitación a media-

⁸ Como señala Adams, y en consonancia con la definición de cultura presentada al inicio del presente artículo, el cambio cultural no significa necesariamente la pérdida de identidad indígena.

⁹ Véase un diagnóstico y una propuesta relativa a los proyectos FIDA con pueblos indígenas en Helms, 1994.

no plazo, como posibles dirigentes en el futuro. Pero son también los jóvenes los que más migran, por tener menos posibilidades de manejar recursos locales en esa etapa de su ciclo vital.

En lo que toca al componente de *crédito*, es el hombre de alrededor de 35-45 años el que más quiere invertir. Al joven se le hace difícil porque es más pobre, se concentra en la supervivencia o prefiere migrar. Pero la oferta de crédito a jóvenes puede estimular la herencia anticipada para captar más recursos para el hogar. Incluso la percepción de una posibilidad de inversión previsible a través de un proyecto puede hacer que los migrantes vuelvan. Como los jóvenes tienen nuevas ideas de consumo e independencia son más propensos a interesarse en propuestas de generar novedosas fuentes locales de ingreso en vez de emigrar.

El prestigio de un cargo asociado al proyecto puede ser, además, un potente activo del componente de *participación*, si se analiza y aprovecha adecuadamente.

Conocer la *organización* social informal es esencial para trabajar con un enfoque participativo en cada comunidad concreta con miras a reducir la pobreza rural, ya que las relaciones específicas no pueden predecirse con exactitud por un marco conceptual o el conocimiento de comunidades similares. Es positivo para las actividades de un proyecto que el potencial de cooperación vaya más allá del grupo de interés basado en los sistemas de finca, y que el grupo de apoyo, las relaciones de parentesco y la reciprocidad vertical lleven todos a formas multifacéticas de cooperación que excedan el marco de un solo modelo de producción.

Sin embargo, es necesario tener presente que la dinámica de cooperación en una escala mayor que la del cuasi grupo de apoyo mutuo sigue otros criterios para consolidarse. La cooperación entre personas que no tienen relaciones anteriores de reciprocidad exige una constante reiteración de acciones conjuntas, para probar y fortalecer la confianza en miembros de otros grupos (rivales) de reciprocidad, y también para confirmar (con comprobaciones repetidas) la fe en la propuesta del proyecto y en las capacidades de su personal.

Es importante, en el componente de *organización*, no suponer que la selección de jóvenes por parte de la comunidad como presidentes de organizaciones fomentadas desde afuera es un indicador seguro de que ellos tienen la autoridad que el puesto parece otorgarles. Con frecuencia los hombres de mayor prestigio no ocupan

puestos formales en la comunidad; los jóvenes cuentan con su apoyo por sus conocimientos del mundo no campesino, pero pueden no ser más que "embajadores" o "cancilleres" de los gobernantes reales, informales, de la comunidad, quienes en muchos casos no dominan el idioma de la cultura predominante.

El componente de *comercialización* es clave para el éxito de los proyectos rurales antipobreza, porque tienen el potencial de mejorar significativamente el precio recibido por las cosechas, ya en el primer año de actividad de un proyecto. Sin embargo, la constitución y el funcionamiento de comités de comercialización presentan una serie de complicaciones para cuya resolución pueden ser claves los conceptos antropológicos de parentela, cuasi grupo y reciprocidad patrón-cliente.

Por ejemplo, al iniciarse actividades de comercialización por un grupo de campesinos bajo el alero del proyecto, se pueden romper las relaciones de dependencia y explotación con intermediarios que utilizan los lazos de reciprocidad para tales efectos. El desafío principal es de confianza mutua entre los campesinos involucrados, ya que tendrán que confiar sus productos a algunos de los miembros del comité de comercialización, encargados de entregarlos en un centro de acopio y de finalizar la venta. Evidentemente, las parentelas ofrecen la base para tal confianza; pero por lo general no todos los integrantes de una parentela producen y comercializan los mismos cultivos. Por lo tanto, la comercialización constituye una actividad ideal para intentar extender hacia grupos de interés más amplios la cooperación que caracteriza las relaciones de parentela.

La comercialización también puede ser un terreno fértil para contribuir a mitigar la centralidad que tiene la estrategia de vida del hombre jefe de hogar, frente a la de la mujer. En muchas culturas campesinas el comercio (la venta de pequeñas cantidades de productos al consumidor en ferias y mercados cíclicos) es una actividad tradicional de la mujer adulta. En general, su producción propia de ganadería menor, hortalizas, artesanías, etc., le pertenece personalmente, así como el ingreso que percibe por su comercialización. De esta manera, la constitución de comités de comercialización compuestos por mujeres, así como de "bancos de mujeres" organizadas alrededor de estas actividades productivas, ya está culturalmente sancionada como algo tradicional y aceptable.

Finalmente, en lo que se refiere al componente de *extensión*, los conceptos antropológicos claves presentados en este artículo deben ser asimilados por los

extensionistas, pero aún más importante es que ellos se habitúen a pensar como investigadores, cultiven la curiosidad por saber más, traten de entender mejor la realidad campesina y no se limiten a transferir conocimientos técnicos. Esto implica recoger datos, enriquecer sus propios modelos de sistemas productivos y

tener conciencia de su rol ambivalente: como funcionario público no indígena, por lo general joven, cuyo prestigio, en un cargo logrado a pesar de su menor edad y con independencia de sus conocimientos, dependerá de su vocación de servicio y del poder del proyecto frente al aparato estatal.

VIII

Comentario final

La esperanza de que estas notas puedan tener utilidad en proyectos de desarrollo rural participativo obedece al hecho de que la misma planificación productiva, y en especial el análisis de las dificultades inevitables en la marcha de todo proyecto, exigen que el análisis no se limite a un modelo estándar de "pequeño productor", sino que abarque la particular realidad sociocultural de los campesinados latinoamericanos. El principal objetivo de haberlas redactado ha sido el de contribuir a desarrollar capacidad de análisis en el personal no antropológico de los proyectos de desarrollo rural —especialmente entre los extensionistas, que son el factor humano clave de todo proyecto rural—, y de estimular en ese personal una inquietud por desarrollar modelos más sofisticados de la realidad que pretenden cambiar.

No es demasiado ambicioso, sin embargo, pensar también en desarrollar más la capacidad de análisis de los propios beneficiarios de los proyectos rurales. Esa capacidad les será necesaria cuando se retire el apoyo externo, y el sistema específico de producción, crédito, organización y comercialización que deja un proyecto empiece a fallar frente a los cambios que tarde o temprano se producirán en el entorno y que obligarán a los campesinos a replantearlo en forma rápida. No parece para nada utópico creer que los campesinos de hoy, indígenas y no indígenas, podrán llevar adelante el análisis y la gestión requeridos si lo que se les transfiere no son sólo técnicas acotadas, sino también capacidades de gestión y de toma de decisiones frente al cambio.

Bibliografía

- Adams, R. (1990): Algunas observaciones sobre el cambio étnico en Guatemala, *Anales de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala*, vol. LXIV, Guatemala.
- Ashby, J. y L. Sperling (1992): Institutionalizing participatory, client-driven research and development, trabajo presentado en la Reunión de Cientistas Sociales del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), La Haya, Países Bajos, 17 al 20 de agosto, mimeo.
- Banuri, T. y otros (1996): *Desarrollo humano sostenible: de la teoría a la práctica*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Barth, F. (1966): *Models of Social Organization*. Glasgow, University Press.
- Campaña, P. (1994): *Informe*. Consultoría sobre género en desarrollo, Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes, Chiantla, Guatemala, mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *Panorama social de América Latina 1994*, LC/G.1844, Santiago de Chile.
- Cernea, M. (1996): *Social Organization and Development Anthropology: The 1995 Malinowski Award Lecture*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series, N° 6, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Coombs, P. (ed.) (1980): *Meeting the Basic Needs of the Rural Poor: The Integrated Community-Based Approach*, Nueva York, Pergamon Press.
- Cowan, G. y otros (1995): *Complexity: Metaphors, Models, and Reality*. Santa Fe, Nuevo México, Santa Fe Institute.
- DeWalt, B. (1985): Anthropology, sociology, and farming systems research, *Human Organization* vol. 44, N° 2, Universidad de Nuevo México.
- DeWalt, K. y B. DeWalt (1992): Agrarian reform and the food crisis in Mexico: Microlevel and macrolevel processes, J. J. Poggie, Jr., y otros (eds.), *Anthropological Research: Process and Application* Nueva York, SUNY.
- Durston, J. (1988): Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G.1537-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1992): *Organización social de los mercados campesinos en el Centro de Michoacán*. 2a ed., México, D.F., Presencias/Instituto Nacional Indigenista (INI).
- _____ (1993): Los pueblos indígenas y la modernidad, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G.1792-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1996): Estrategias de vida de la juventud rural, *Juventud rural, modernidad y democracia en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la

- Infancia (UNICEF)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).
- _____ (en prensa): La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural, *mimeo*.
- Durston, J. y A. Crivelli (1984): Diferenciación campesina en la sierra ecuatoriana: análisis estadístico de cinco comunidades en Cotopaxi y Chimborazo, M. Chiriboga, y otros, *Estrategias de supervivencia en la comunidad andina*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Errázuriz, M.M. (1986): Las insuficiencias del desarrollo rural, *El crecimiento productivo y la heterogeneidad agrícola*, LC/L.396, Santiago de Chile, CEPAL/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- FAO (1988): *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*, Roma.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (1993): *El estado de la pobreza rural en el mundo: la situación en América Latina*, Roma.
- Firth, R. (1961): *Elements of Social Organization*, 3a. Ed., Boston, Massachusetts, Beacon Press.
- Foster, G. (1948): *Empire's Children: the People of Tzintzuntzan*, Washington D.C., Smithsonian Institution.
- _____ (1961): The diadic contract: a model for the social structure of a Mexican peasant village, *American Anthropologist*, vol. 63, Washington, D.C.
- Fox, J. (1995): Governance and rural development in Mexico: State intervention and public accountability, *The Journal of Development Studies*, vol. 342, N° 1, Londres, Frank Cass, octubre.
- Gluckman, M. (ed.) (1964): *Closed Systems and Open Minds*. Chicago, Illinois, Aldine.
- Goody, J. (ed.) (1958): *The Developmental Cycle in Domestic Groups*, Cambridge Papers in Anthropology N° 1, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University.
- Grupo del Banco Mundial (1996): *From Vision to Action in the Rural Sector*, Washington D.C., Banco Mundial, marzo.
- Helms, B. (1994): *Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean: IFAD Policies and Projects*, Roma, FIDA.
- Kleymeyer, C. (1993): Introduction, C. Kleymeyer (ed.), *Cultural Expression and Grassroots Development*. Londres, Rienner.
- Lacroix, R. (1985): *Integrated Rural Development in Latin America*, Working Paper, N° 716, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mayer, A. (1966): The significance of quasi-groups in the study of complex societies. M. Banton (comp.) *The Social Anthropology of Complex Societies*, Londres, Tavistock.
- Partridge, W. y otros (1996): Inclusión de los excluidos: el etno-desarrollo en América Latina, trabajo presentado a la Segunda Conferencia del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Bogotá, 30 junio al 2 de julio, *mimeo*.
- Redfield, R. (1930): *Tepoztlán: A Mexican Village*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Stall, D. (1993): *Between Two Armies in the Ixil Towns of Guatemala*, Nueva York, Columbia University Press.
- Tax, S. (1953): *Penny Capitalism: A Guatemalan Indian Economy*, Washington D.C., Smithsonian Institution.
- Valdés, A. y T. Wiens (1996): Pobreza rural en América Latina y el Caribe, trabajo presentado a la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Bogotá, 30 de junio al 2 de julio, *mimeo*.
- Van Alphen, R. (1994): Propuesta de análisis de encuesta de base y estudio y uso de sistemas de producción, Proyecto de Desarrollo de la Sierra de los Cuchumatanes, Chiantla, Guatemala, *mimeo*.

Prospección de la *biodiversidad:* potencialidades para los *países en desarrollo*

Julie M. Feinsilver

*Investigadora Superior,
Consejo de Asuntos Hemisféricos
Washington, D.C.
Actualmente Especialista
de Desarrollo Rural en
el BID, El Salvador*

La biodiversidad, según algunos, es la nueva ventaja competitiva de los países en desarrollo: a ellos corresponde la soberanía sobre la mayor parte de la biodiversidad mundial, cuyo valor no se ha determinado aún. La prospección de la biodiversidad consiste en examinar recursos biológicos en busca de compuestos activos para uso farmacéutico, agrícola e industrial. En el presente artículo se describen cinco casos de prospección de la biodiversidad, se analizan sus perspectivas futuras y se examinan alternativas de política para otras instituciones y países interesados en practicar dicha prospección. El mercado de aceites esenciales (sobre todo para la fabricación de cosméticos), fitofármacos y preparados de hierbas, productos químicos agrícolas y enzimas industriales es más amplio y accesible que el de compuestos nuevos potencialmente utilizables en la industria farmacéutica. Dado el largo período de prueba a que son sometidos los fármacos, es improbable que haya beneficios inmediatos; sí existen posibilidades en el largo plazo. Además, se producen importantes efectos indirectos en otros sectores, en especial la agricultura y la industria, por cuanto se desarrolla capacidad científica para agregar valor en las distintas etapas del proceso de prospección de la biodiversidad y de elaboración de fármacos. Según las primeras conclusiones, la prospección de la biodiversidad puede beneficiar a los países en desarrollo siempre que éstos tengan o creen condiciones adecuadas en cuanto a la infraestructura científica, las leyes de propiedad intelectual, las áreas de conservación y la capacidad de negociación, y cuenten además con voluntad política para colaborar entre sí y con las industrias de los países desarrollados.

I

Introducción

La biodiversidad, según algunos, es la nueva ventaja competitiva de los países en desarrollo: a ellos corresponde la soberanía sobre la mayor parte de la biodiversidad mundial, que la ciencia en buena medida aún no conoce y cuyo valor todavía no se ha determinado. La prospección de la biodiversidad, que consiste en examinar recursos biológicos en busca de compuestos activos para uso farmacéutico, agrícola e industrial, ha cautivado la imaginación de científicos, autoridades y ecologistas. Se ha dirigido principalmente hacia plantas medicinales y sustancias naturales con actividad biológica, por cuanto el "diseño racional de fármacos", mediante la bioquímica y las supercomputadoras, resultó más complejo de lo previsto. La prospección surge, entonces, como un modo de preservar la biodiversidad, dado el valor económico que podrá tener en el proceso de descubrimiento de fármacos.

Hay también otras razones que han puesto en boga la prospección de la biodiversidad. Por ejemplo, más de 60% de la población del mundo depende directamente de las plantas para elaborar sus medicamentos: los chinos utilizan con fines medicinales más de 5 000 de las 30 000 especies de plantas que se calcula existen en ese país. Por su parte, la gran mayoría de los medicamentos occidentales deben su existencia a la investigación de los productos naturales de origen orgánico; de hecho, los productos naturales tuvieron incidencia en la derivación de los 20 productos farmacéuticos más vendidos en los Estados Unidos en 1988 (Raven, 1994). Diez de los 25 de mayor venta en el Reino Unido en 1993 provenían también de fuentes naturales, ya sea por inspiración o por derivación (Ten Kate, 1995, p. 10). Al defender la biodiversidad —por su potencial futuro, o para investigarla mediante avanzadas técnicas científicas— suele decirse que menos de 10% de las 250 000 especies floríferas (sin mencionar otras formas de biodiversidad) que se estima existen en el mundo han sido científicamente examinadas

para detectar posibles propiedades medicinales, y que en el año 2050 probablemente una de cada cuatro de las plantas más evolucionadas se habrá extinguido antes de haberse explorado sus propiedades medicinales.¹

Quizá lo más importante desde la perspectiva farmacéutica sea lo señalado por el Dr. Gordon Cragg, jefe de la División de Productos Naturales del Instituto Nacional del Cáncer de los Estados Unidos: las complejas moléculas bioactivas que produce la naturaleza no pueden "inventarse", pero una vez descubierto su principio activo natural, se puede proceder a hacer modificaciones sintéticas para mejorarlo.² La prospección de la biodiversidad es útil para seguir las pistas que da la naturaleza, pero es aún más importante para sugerir ideas sobre las cuales, con ayuda de la computación, se puede investigar estructuras químicas potencialmente de interés para la elaboración de fármacos.

Si bien las empresas farmacéuticas e instituciones de investigación siguen empleando computadoras para la fabricación de nuevos medicamentos, algunas de ellas han fomentado acuerdos con científicos de países en desarrollo para reunir e identificar especímenes de plantas, microorganismos e insectos, así como de flora y fauna marinas. Con muy pocas excepciones, el país de origen proporciona muestras, las que se someten, en el exterior, a pruebas de detección de posible actividad biológica.

El primer acuerdo entre Merck, uno de los laboratorios más grandes del mundo, y el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (INBio), que contempla el pago de un millón de dólares al Instituto por concepto de servicios de prospección de la biodiversidad durante un período de dos años, ha suscitado polémicas y debates y ha creado tanto esperanzas como temores ante la perspectiva de repetir la experiencia en otros lugares del hemisferio occidental. Lamentablemente, la mayoría de las opiniones emitidas sobre el acuerdo por quienes no han participado directamente en él se basan en información incompleta, errónea o falsa.

□ El presente trabajo fue revisado y actualizado para la *Revista de la CEPAL*. El trabajo original, "Biodiversity Prospecting: Potential and Realities", fue presentado en el Taller que siguió al Congreso de la Sociedad de Genética de Malasia sobre perspectivas y problemas de la prospección de la biodiversidad, celebrado en Kuala Lumpur, Malasia, el 9 y 10 de noviembre de 1994.

¹ Akerele, citado en *The Lancet*, 1994, p. 1514.

² Citado en Raven, 1994, p. 7.

El presente trabajo describe en forma sucinta algunos casos de prospección de la biodiversidad en América Latina, en particular el acuerdo entre Merck y el INBio, y analiza sus perspectivas futuras. En la última sección se estudian posibles opciones para otras instituciones y países interesados en la prospección de la biodiversidad. La investigación se basa en un examen de gran parte de los estudios existentes (tanto publicados como inéditos) y en entrevistas y debates

con personalidades significativas del sector; asimismo, aprovecha la experiencia adquirida por la autora al organizar el simposio interdisciplinario de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) sobre biodiversidad, biotecnología y desarrollo sustentable en la salud y la agricultura, y al cuidar la edición de sus resultados finales (Feinsilver, ed., 1996).

II

Prospección de la biodiversidad: experiencias y modelos

La prospección de la biodiversidad ha existido desde tiempos inmemoriales, pero el término mismo es de reciente acuñación. Antes de darse a conocer el contrato entre Merck y el INBio en 1991, de celebrarse en Rio de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 y de publicarse *Biodiversity Prospecting* (del Instituto de los Recursos Mundiales y otros) en 1993, en la recolección de muestras de recursos biológicos participaban las instituciones y empresas de países desarrollados, ya sea directamente o mediante la adquisición de sus resultados. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, gran parte de la responsabilidad correspondía a los principales jardines botánicos, que se entendían con las empresas productoras de fármacos y semillas agrícolas. Los beneficios obtenidos por la venta de productos elaborados a partir de estos recursos también quedaban en el exterior; de allí surgió el término "biopiratería".

Sin embargo, desde la Conferencia de Rio, muchos países han creado normativas sobre recolección y exportación de recursos biológicos, o han vuelto más estrictas las existentes, procurando con ello lograr mayor control y también captar parte de los beneficios económicos. La creación del Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (INBio) marcó un hito en la prospección de la biodiversidad, por cuanto dicho Instituto canaliza directamente los beneficios de las actividades prospectivas hacia la conservación y pretende servir de modelo a otras entidades. Los breves estudios presentados a continuación dan una idea de los beneficios que los países de origen pueden obtener

de diferentes tipos de arreglos para la prospección de la biodiversidad.

1. Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (INBio)

El INBio, establecido en 1989 por decreto oficial, se define como una institución de interés público, autónoma, privada y sin fines de lucro, que cuenta con el apoyo y la colaboración del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) para inventariar la biodiversidad de Costa Rica y buscar medios para conservarla y hacer sustentables su uso y desarrollo. Este arreglo institucional no gubernamental se concibió para promover la agilidad de operación y la flexibilidad y para facilitar la búsqueda de fuentes externas de financiación. La gran flexibilidad del Instituto le ha permitido aprovechar la financiación de fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG), a la cual no habría tenido acceso si hubiera sido un organismo estatal.

Por otra parte, el carácter no gubernamental del INBio ha provocado cierta preocupación, precisamente porque, sin estar bajo control estatal directo, maneja los sistemas de información sobre la biodiversidad del país y la recolección de especímenes. Podría pensarse entonces que "vende" dicha biodiversidad aunque de hecho no lo haga. Pese a la vocación de servicio de su actual dirección, se teme que el no rendir cuentas directamente al Estado no sea lo más conveniente para el país. Además, preocupa sobremanera el futuro, en caso de cambios en la dirección del Institu-

to o de asunción al poder por parte del partido opositor, lo que crearía una relación distinta entre el INBio y gobierno.³ Por su parte, México, al crear una institución parecida al INBio con la asistencia directa de éste, optó por hacer de la CONABIO (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad) un organismo estatal encargado del inventario y la conservación, pero no todavía de la bioprospección.⁴

La prospección de la biodiversidad es la actividad más conocida y la división más visible del INBio. Sin embargo, es sólo una de las cuatro divisiones y actividades interrelacionadas del Instituto. Las otras tres son: i) el inventario de la biodiversidad, ii) el manejo de la información sobre ésta y iii) la divulgación de dicha información. El objeto de la prospección es encontrar usos novedosos y sustentables de la biodiversidad, a fin de conseguir parte de los recursos financieros necesarios para sostener las actividades de las demás divisiones, sobre todo el inventario, que sirve de base para toda la labor del INBio en pro de la conservación.⁵ El análisis completo de todas las actividades del INBio supera los alcances del presente estudio y se puede encontrar en otros trabajos (Sittenfeld, 1993 y 1994; Aylward, Echeverría, Fendt y Barbier, 1993).

Las actividades de bioprospección del Instituto se basan en un amplio conocimiento de ciertos segmentos importantes de la biodiversidad de Costa Rica, que se encuentra en su inventario y en la capacidad científica del INBio y del país en disciplinas conexas. El INBio practica, en colaboración con industrias, instituciones de investigación y universidades dentro y fuera del país, la prospección de la biodiversidad en busca de compuestos químicos, genes, especies, macro y microorganismos, mediante la recolección de especímenes, ya sea en forma aleatoria o con criterios quimotaxonómicos y ecológicos, así como la reunión de datos relativos a la ecoquímica, al comportamiento y a la historia natural.⁶ Asesora asimismo a otras instituciones en la esfera de la prospección de la biodiversidad. De hecho, uno de sus "productos" de más éxito es la idea de crear instituciones semejantes en

otros países; huelga decir que el INBio desempeña a la vez el papel de modelo y el de asesor y consultor externo (Juma, 1993, pp. 217 y 218; Chapela, 1996).

a) *El Acuerdo entre Merck y el INBio*

El singular acontecimiento que dio presencia mundial al INBio fue su contrato con Merck, algunos de cuyos detalles son de carácter reservado. Sí es del dominio público que en septiembre de 1991 Merck y el INBio firmaron un acuerdo en virtud del cual Merck pagaría por adelantado al Instituto un millón de dólares por identificar, reunir y extraer un número limitado de plantas e insectos, y por recolectar material que Merck utiliza para el cultivo de microorganismos (Caporale y Dermody, 1996, p. 16). Esta cantidad limitada de especímenes, cuyo número exacto se desconoce pero se estima en unos 2 000, se recogería en las áreas de conservación de Costa Rica en un período de dos años (Aylward, Echeverría, Fendt y Barbier, 1993, p. 49). A cambio de otorgar exclusividad en el acceso a tales muestras durante dos años, y de la posibilidad de examinarlas en relación con la salud y la agricultura, el INBio recibió asimismo más de 180 000 dólares en equipos para los laboratorios químicos de la Universidad de Costa Rica participantes en esta empresa para el desarrollo de la propia capacidad de extracción del Instituto. Además, Merck se comprometió a capacitar, en sus propios laboratorios o en otros centros de investigación, a cuatro químicos y envió al país a dos especialistas de jerarquía para organizar a los científicos costarricenses y capacitarlos en tareas de dirección de laboratorios (Sittenfeld, 1993). Merck también se comprometió a informar al INBio acerca de toda actividad confirmada y reproducible observada en alguna muestra proveniente del Instituto.⁷

Las patentes de los inventos surgidos de esta colaboración serían propiedad de Merck, pero el INBio obtendría derechos sobre cualquier producto farmacéutico para uso humano o animal, o sobre cualquier compuesto químico de uso agrícola que inicialmente se aislara o se produjera a partir de una muestra suministrada por el INBio. La obligación de pagar derechos también se aplicaría a los productos derivados o análogos de tales compuestos.⁸ No ha sido revelado el

³ Entrevistas a científicos de diversas instituciones de Costa Rica, agosto de 1993.

⁴ Véase el folleto informativo de la CONABIO.

⁵ Entrevista a la Dra. Ana Sittenfeld, Costa Rica, 24 de agosto de 1993.

⁶ Ana Sittenfeld, información sobre el INBio para un cuadro de "Modelos de bioprospección" preparado por Julie M. Feinsilver e Ignacio H. Chapela para Feinsilver, 1996; comunicación personal, 24 de octubre de 1994.

⁷ Resumen de los términos del acuerdo de colaboración entre el INBio y Merck & Co., Inc., folleto proporcionado por Pedro León, representante del INBio en la Mesa Redonda de Cuernavaca (México) de la Academia Internacional del Medio Ambiente, 6 a 8 de abril de 1994, p. 2.

⁸ *Ibid.*, p. 3.

monto de los derechos que percibiría el INBio en caso de elaborarse un producto basado en su colaboración con Merck; sin embargo, de acuerdo con las prácticas actuales de esta actividad, probablemente rondaría el 3% de las utilidades netas.

Sobre la base de unas 2 000 muestras proporcionadas en dos años, Bruce Aylward y sus colegas estimaron que dichos derechos alcanzarían un valor actual cercano a los 350 000 dólares, si se fabricara un fármaco; éste podría llegar incluso a uno y medio millones si se tratara de uno de los diez más vendidos en el mercado. Señalaron que la suma no es significativa, comparada con los beneficios obtenidos en capacitación, transferencia de tecnología y cobros por recolección de muestras (Aylward, Echeverría, Fendt y Barbier, 1993, p. 49). De una declaración formulada por Michael Dreyfuss, del laboratorio Sandoz, puede deducirse un dato más reciente acerca del valor de los derechos que el INBio percibiría, a una tasa del 3%, en caso de producirse un fármaco. En efecto, el funcionario indicó que Sandoz (y cabría suponer que casi cualquier otro laboratorio transnacional) no invertiría en un compuesto cuyas ventas anuales bajaran de cien millones de dólares, por más eficaz que éste fuese;⁹ simplemente no les convendría, en ese caso, iniciar ningún proceso de elaboración. Si lo mismo sucediera en el caso de Merck, serían aún menores las posibilidades de percibir derechos por parte del INBio.

En suma, mediante el acuerdo con Merck, INBio recibe un pago inicial por las muestras, y asimismo transferencia de tecnología, desarrollo del capital humano y posiblemente derechos. A cambio, Merck obtiene acceso exclusivo a ciertas muestras del INBio, pero sólo para los fines señalados en el contrato y mientras dure la vigencia de éste. Esto no significa, sin embargo, que otra institución, empresa privada o persona particular no pueda vender el mismo tipo de muestras a otra compañía, ni que el propio INBio esté impedido de vender las muestras de Merck a otra empresa, siempre que ésta no se dedique a la investigación en agricultura o en salud animal o humana.¹⁰ Hay una salvedad: Merck puede prorrogar el período de exclusividad para la evaluación de hasta 1% del total de las muestras proporcionadas, a condición de que actúe con diligencia en la evaluación y comercializa-

ción de éstas.¹¹ De ello se desprende que la expectativa de encontrar un compuesto novedoso es de 1% o menos. De hecho, el Dr. George Albers-Schonberg, científico de la plana mayor de Merck, dijo en 1991 que, de los compuestos de origen natural encontrados por Merck, Sharp y Dohme en los últimos 25 años, sólo cinco llegaron a ser, directamente o con alguna modificación química, drogas comercializables (Schweitzer y otros, 1991, p. 1295).

La cantidad de especímenes suministrados por el INBio es más bien reducida, sobre todo considerando que para funcionar con eficiencia los equipos de alta capacidad de la industria farmacéutica necesitan procesar un mínimo de 5 000 muestras semanales, es decir, más del doble del aporte bienal del INBio. Lo dicho sugiere también que la contribución potencial del INBio al programa de descubrimiento farmacéutico de Merck es relativamente insignificante. Lo mismo puede decirse del costo para Merck: sólo 500 000 dólares al año, de un presupuesto anual de 1 200 millones para investigación. Los ingresos que recibe el INBio de Merck, por su parte, no son desdeñables, pero constituyen sólo una pequeña proporción de las demás fuentes de dotación y financiación con que éste cuenta, tales como subsidios de grandes fundaciones y, lo que es más importante aún, su acceso a 4 600 millones de dólares procedentes de la reconversión de la deuda externa (intercambio de deuda por medidas de protección de los recursos naturales).¹²

Lo novedoso de este arreglo consiste en los pagos por adelantado, y en el compromiso del INBio de entregar el 10% del importe inicial (100 000 dólares) y un 50% de todos los derechos al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, para mantener las áreas de conservación. Ya que el Instituto recoge sus muestras en dichas áreas, es de su interés invertir en preservarlas y mantenerlas. Es importante también —aunque no exclusiva de este contrato— la inclusión de la transferencia de tecnología y de la capacitación de científicos costarricenses.

¿Cuál es el valor del contrato para Merck? Según algunos, se limita a relaciones públicas. Gracias a él, Merck ha logrado mucha publicidad y ha sido calificada como empresa con conciencia ecológica (Chapela, 1996). Merck renovó en julio de 1994 su contrato con el INBio por dos años más, desplazando su interés principal hacia los insectos, aun cuando las plantas y

⁹ Entrevista a Ignacio H. Chapela, Washington, D.C., 9 de enero de 1995, en que se cita la presentación oral de Michael Dreyfuss, de Sandoz Pharma, Ltd., en el Recurso Micológico de Oaxaca (México), el 16 de diciembre de 1994.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Resumen de los términos del acuerdo de colaboración entre el INBio y Merck & Co., Inc., p. 2.

¹² Datos del INBio (1992), citados en Chapela, 1996).

los microorganismos siguen tomándose en cuenta. Hasta enero de 1996, no había surgido de esta colaboración ningún indicio susceptible de llevar a la creación de nuevos fármacos. Del primer contrato emanaron sólo dos publicaciones científicas: ambas eran artículos sobre hongos microscópicos en los desechos de hojas en el país, no trabajos sobre plantas e insectos, principales objetos del acuerdo (*ibid*). Curiosamente, el cultivo de microorganismos está a cargo de Merck y no del Instituto; este último no hace sino suministrar las materias primas para una de las contribuciones potencialmente más promisorias de la biodiversidad al proceso de descubrimiento de fármacos.

Caporale y Dermody (de Merck), aunque miran con buenos ojos la colaboración entre el INBio y su empresa, ponen de relieve la facilidad de la química combinatoria para generar diversidad molecular a una escala enorme: ésta puede sintetizar y examinar con rapidez miles o incluso millones de compuestos (Caporale y Dermody, 1996). Los laboratorios tienen gigantescos archivos químicos donde buscar moléculas que les den nuevas pistas. Los criterios de búsqueda y selección de ellas, sin embargo, cambian con gran celeridad, al ritmo de los progresos científicos y tecnológicos (Chapela, 1996). Aun así, y en conjunción con la química combinatoria, la biodiversidad sigue siendo útil para la industria farmacéutica. Por ejemplo, los productos naturales pueden proporcionar indicios de nuevas estructuras moleculares capaces de interactuar con el objetivo, dando así un marco inicial que puede optimizarse mediante la química combinatoria. Esta última requiere además fragmentos nuevos para incluir en la mezcla sintética, algunos de los cuales pueden ser difíciles o engorrosos de preparar en el laboratorio. Las enzimas nuevas, derivadas de microorganismos, facilitan el camino hacia tales fragmentos; éste es otro de los usos potenciales de la biodiversidad (Caporale y Dermody, 1996).

A modo de advertencia, cabe recordar que el Instituto Nacional del Cáncer de los Estados Unidos estima en general que de cada 10 000 muestras de productos naturales sometidas a ensayo, sólo una puede llegar al estadio siguiente (farmacología preclínica). De cada diez que llegan a este estadio superior, una sola pasa a ser investigada con miras a transformarse en un nuevo fármaco. De cada diez sustancias en esta última etapa, sólo una o dos llegan al mercado. En consecuencia, las probabilidades de que una determinada muestra lleve a un medicamento comercializable son de una en 250 000.¹³ Estas probabilidades podrían mejorar si las muestras se someten a varios tipos de

pruebas. Por ejemplo, si la misma muestra se analiza en relación con cinco tipos distintos de líneas celulares, enzimas o modelos animales con un mecanismo bioquímico diferente para cada tipo de prueba, las probabilidades aumentan, no en forma lineal, pero seguramente a menos de una en 80 000.¹⁴ Por cierto, las cifras no son alentadoras; sin embargo la razón de ser del INBio no es la bioprospección, sino el inventario y la conservación de la biodiversidad. La bioprospección es un medio para alcanzar esos fines, y también ha obtenido considerable impacto publicitario para el Instituto.

b) *Perspectivas del INBio*

Las perspectivas para suscribir nuevos contratos con Merck y otras empresas de fármacos, productos químicos agrícolas y sistemas de gestión de la información sobre la biodiversidad son relativamente buenas para el INBio, por varias razones. En primer lugar, se ha comprobado su calidad y confiabilidad. Segundo, su fuerte programa de relaciones públicas, orientado a mejorar su situación financiera, le ha ganado el pleno apoyo de su gobierno, de buena parte de la comunidad ecologista internacional y de poderosos donantes.

Sin embargo, las mayores potencialidades de éxito comercial para el INBio no están en la bioprospección, sino en otras tres áreas. La primera es la promoción de instituciones semejantes en otras partes del mundo, con los consiguientes servicios de gestión de la información y asesoramiento; la segunda, el desarrollo de sistemas computacionales de información sobre biodiversidad, en asociación con la empresa estadounidense Intergraph; y la última, la elaboración de un nematocida natural descubierto por la empresa británica BTG para uso en la industria del banano. La primera posibilidad, es decir, la promoción del propio INBio como producto, comienza a concretarse, a medida que otros países, instituciones, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales procuran obtener asesoramiento y ayuda, y que el INBio ofrece más servicios de consultoría. Con ello, tendrá considerable presencia en futuros adelantos vinculados a la biodiversidad, en las esferas del inventario, la conserva-

¹³ Entrevista al Dr. David Newman, Instituto Nacional del Cáncer (NCI) de los Estados Unidos, División de Productos Naturales, Frederick, Maryland, 1º de noviembre de 1994.

¹⁴ Comunicación personal con el Dr. Gordon Cragg, Jefe de la División de Productos Naturales del Instituto Nacional del Cáncer (NCI) de los Estados Unidos, 20 de enero de 1995.

ción, la gestión y difusión de la información, así como de la prospección. Indudablemente, este hecho a su vez redundará en mayor financiamiento para el INBio.

La colaboración con la empresa Intergraph debería generar en el futuro cercano productos comercializables, sobre todo a medida que los países empiezan a elaborar el tipo de inventarios previstos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Por último, el proyecto del nematocida plantea un desafío considerable, por cuanto el compuesto activo se encuentra en una planta en peligro de extinción. Si el INBio logra aislar este compuesto activo en las hojas en lugar de semillas (manteniendo la misma eficacia) y puede utilizarlo, obtendría sustanciales beneficios económicos, pues se trata de un nematocida biodegradable y no tóxico para los seres humanos. La industria del banano, altamente contaminante, se vería muy favorecida por este producto.

Respecto de la prospección de la biodiversidad, es difícil, sin acceder a los detalles del acuerdo, entender la argumentación científica o económica que avala el segundo contrato entre Merck y el INBio. Este nuevo contrato se centra principalmente, aunque no en forma exclusiva, en muestras provenientes de insectos, y no de plantas. Lynn Caporale, de Merck, opinó que brindaba a ambas partes la oportunidad de colaborar en una esfera de interés científico nuevo, sobre la que hay poco conocimiento.¹⁵ El interés de Merck no parece justificarse fácilmente por razones de índole científica; es bastante difícil determinar la causa de un proceso en los insectos, ya que éste podría obedecer a innumerables factores independientes de la química del ejemplar, tales como cambios en su ubicación geográfica, en sus patrones de alimentación u otros. No obstante, Caporale estima que los insectos son "un recurso de características únicas".¹⁶

Por otra parte, si el arreglo entre el INBio y Merck tiene tantas ventajas para la industria farmacéutica, cabe preguntarse por qué las demás compañías importantes del ramo no siguen el ejemplo y entablan relaciones similares con instituciones en otros países. Una posible explicación es que a casi todas las empresas farmacéuticas les interesa reservarse la libertad de elegir entre múltiples lugares geográficos y distintas instituciones y organismos de recolección que puedan proporcionarles muestras. Además, la mayoría preferiría no entregar dinero por adelantado en el marco de un contrato a largo plazo, y simplemente ir pagando

por los especímenes a medida que los reciben. Por otra parte, la justificada rigidización de las normas de acceso a la biodiversidad del mundo en desarrollo puede llevar a las empresas farmacéuticas y de biotecnología a buscar en sus propios países las fuentes de suministro de muestras. Pfizer, por ejemplo, concertó un acuerdo con el Jardín Botánico de Nueva York para obtenerlas en los Estados Unidos, donde resulta más fácil.

Aunque el INBio no deba ni pueda reproducirse tal cual (Feinsilver y Chapela, 1996), cabe aprender mucho de su experiencia. Los interrogantes principales son los siguientes: ¿qué productos ha generado ya?, ¿cuáles están en elaboración?, ¿qué participación en el mercado podrían tener sus productos futuros?, ¿es económicamente sustentable o sólo puede sobrevivir con subvenciones y asistencia técnica *ad honorem*?, ¿ha contribuido en realidad al desarrollo sustentable y, en caso afirmativo, ¿de qué manera?, ¿quiénes tienen intereses en el INBio y quiénes reciben sus beneficios?, ¿cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas ante el Gobierno de Costa Rica?, ¿obtiene acaso la comunidad no científica algún beneficio económico con su labor? Por último: ¿existe incompatibilidad entre los objetivos científicos de las políticas del INBio y la orientación de mercado de sus actividades de prospección de la biodiversidad, y, si así fuera cómo podría resolverse?

2. Instituto Nacional del Cáncer (NCI) de los Estados Unidos

La División de Productos Naturales del Instituto Nacional del Cáncer (NCI) de los Estados Unidos tiene una larga trayectoria en el ensayo de productos naturales para descubrir nuevas drogas contra el cáncer y actualmente también contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). En su carácter de organismo del gobierno federal, el NCI debe recurrir a empresas farmacéuticas para patentar y producir las drogas que descubre. En su primera etapa, de 1960 a 1982, analizó 114 000 extractos de plantas, derivados de 35 000 muestras, la mayoría de zonas templadas. En su segunda etapa, que se inició en 1986, el NCI trasladó su interés a plantas procedentes de zonas tropicales y subtropicales (Cragg y otros, 1994a, p. 178).

Desde 1986 el NCI ha suscrito contratos con tres instituciones estadounidenses para recolectar muestras de plantas de la región tropical y subtropical de África y en Madagascar, Centro y Sudamérica y Asia sudoriental, y con otra institución para reunir muestras

¹⁵ Entrevista telefónica a Lynn Caporale, 23 de septiembre de 1994.

¹⁶ *Ibid.*

marinas.¹⁷ En todos los casos, se trata de entidades estadounidenses que tienen acuerdos de colaboración con organismos de los países de origen de las muestras. El NCI no trabaja directamente con ninguno de estos últimos, pero tiene otros acuerdos de colaboración con diez instituciones de países en desarrollo, principalmente para la investigación de sus plantas medicinales.¹⁸ El Dr. Cragg anticipó que en agosto de 1996, cuando acabe la ronda actual de contratos quinquenales de recolección, el NCI eliminará a los intermediarios y adquirirá, cuando se pueda, muestras y extractos directamente a las instituciones de los países de origen.¹⁹

El éxito más notable del programa de investigación del NCI es sin duda el Taxol, decisivo avance en el tratamiento del cáncer ovárico y del cáncer mamario avanzado. Este fármaco se extrae del tronco del tejo del Pacífico, pero actualmente se produce en forma semisintética (ambientalmente sustentable) a partir de las agujas y ramas del tejo del Himalaya (*The New York Times*, 1994). En este momento se encuentran en etapa de experimentación clínica otros tres compuestos anticancerosos derivados de plantas. En la primera etapa del programa fueron ocho los que pasaron a la fase de experimentación clínica, pero se desecharon debido a niveles inaceptables de toxicidad o a falta de eficacia (Cragg y otros, 1993a, p. 85). Si bien podría valer la pena volverlos a examinar con criterios más sofisticados, en opinión del Dr. Cragg es improbable que se haga; sería difícil que los médicos volvieran a considerarlos, dado el altísimo nivel de toxicidad ya comprobado y, dada, además, la gran cantidad de nuevas perspectivas que se están explorando.²⁰ Además de los resultantes del trabajo directo del NCI, hoy existen otros cuatro fármacos anticancerosos derivados de plantas, que, si bien no provienen de su programa de investigación, contaron con considerable asistencia del NCI para su desarrollo (*Ibid.*, p. 81).

La política de recolección de muestras del NCI procura conseguir tanto plantas medicinales como colecciones taxonómicas más amplias (Cragg y otros, 1994a, p. 188). Curiosamente, ninguna de las tres drogas anticancerosas derivadas de plantas que han sido descubiertas por el (NCI) surgió de pistas etnobotánicas.

En la lucha contra el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), hasta agosto de 1993 se habían sometido a prueba 21 881 extractos derivados de más de 10 500 muestras de 2 320 plantas medicinales; 18% del total de las muestras y de las plantas dieron signos de alguna actividad. Al continuar con los exámenes, se comprobó que 90% de ésta se debía a polisacáridos o taninos comunes, que no se toman en cuenta en la elaboración de fármacos; por consiguiente, estas muestras quedaron al margen de las pruebas siguientes (Cragg y otros, 1994a, p. 178).

Es positivo que se hayan negociado o estén en proceso de negociarse acuerdos de licencias con Camerún, Nueva Zelandia y Sarawak (Malasia) para continuar la elaboración de fármacos potencialmente útiles contra el VIH, a partir de principios activos provenientes de muestras de plantas y de vida marina. MediChem ha patentado el Calanolide A, en acuerdo con Sarawak. La Michellamina B no se ha patentado aún, pero el NCI sigue cooperando a este respecto con Camerún. El Gobierno de Nueva Zelandia y varios grupos académicos neozelandeses continúan colaborando en los trabajos con el Halichondrin B, de origen marino.²¹

¿En qué beneficia a los países de origen su relación con el NCI? Primero, obtienen pago por sus muestras, de parte del contratista encargado de la recolección, mediante un acuerdo entre éste y el NCI. Segundo, reciben, a través del mismo contratista, los resultados de las pruebas realizadas con sus especímenes. Tercero, obtienen para su herbario nacional ejemplares certificados de las muestras. Cuarto, reciben financiamiento para la capacitación de grupos de científicos del país en materia de técnicas de aislamiento y ensayo. Quinto, pueden acceder a la metodología de líneas celulares y diagnóstico del cáncer y el VIH. Sexto, tienen la primera opción para suministrar, en caso necesario, gran cantidad de materia prima para continuar las pruebas. Séptimo, tendrán participación en los derechos en caso de producirse un medicamento. En el contrato de recolección del NCI se especifica que los resultados positivos de las pruebas serán comunicados al país de origen, y que éste será compensado con una participación en las utilidades de la droga resultante, por intermedio de la compañía farmacéutica concesionaria de la patente del gobierno federal (Cragg y otros, 1994b, pp. 13 y 14). En el gráfico 1 se presentan los beneficios para el país de origen en los distintos tipos de colaboración mencionados.

¹⁷ El Jardín Botánico de Missouri, el Jardín Botánico de Nueva York y la Universidad de Illinois en Chicago, que colabora con el Arnold Arboretum de la Universidad de Harvard y el Museo Bishop de Honolulu, Hawaii.

¹⁸ Programa de adquisición de productos naturales (impresión de computadora sin fecha) del Programa de Terapéutica Evolutiva, División de Tratamiento contra el Cáncer, NCI.

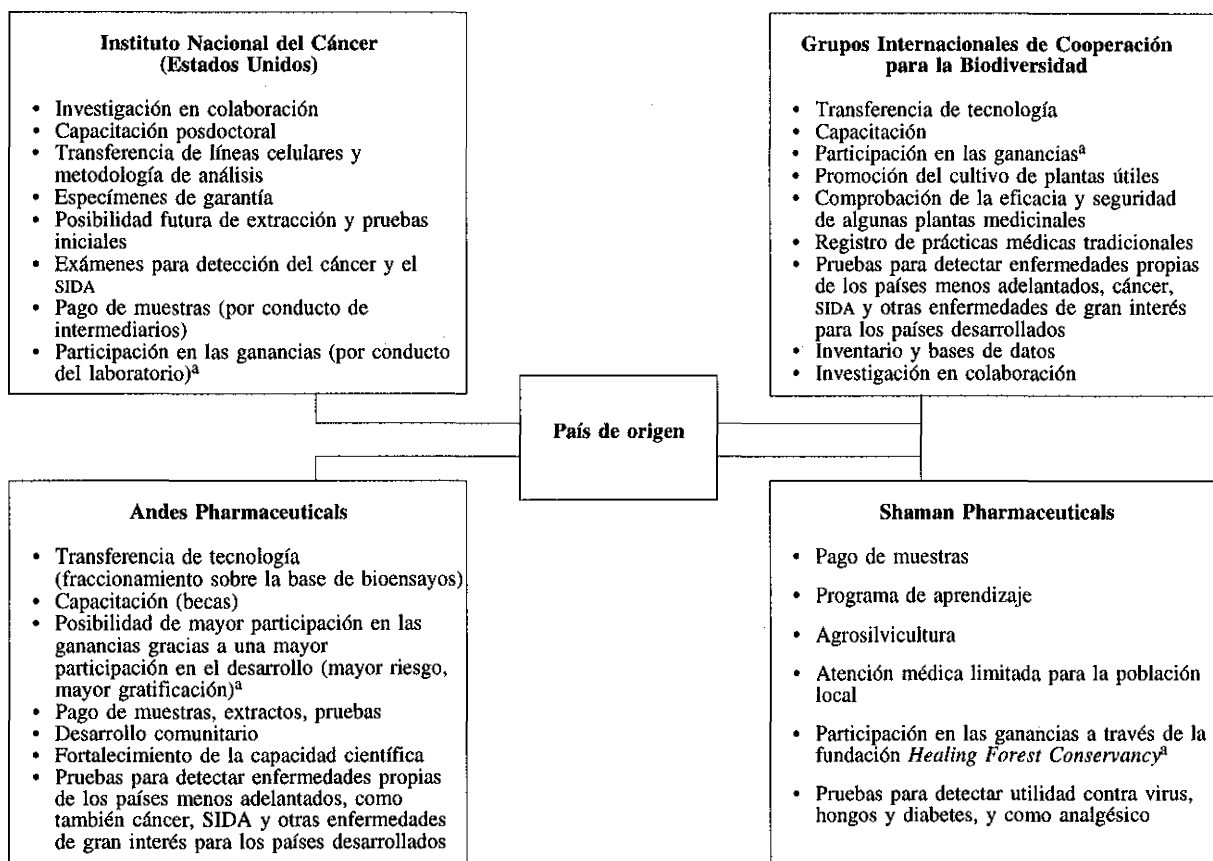
¹⁹ Entrevista al Dr. Gordon Cragg, 28 de diciembre de 1994.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Entrevista al Dr. David Newman, 29 de enero de 1995.

GRAFICO 1

**Beneficios para el país de origen de las muestras
en virtud de sus colaboraciones**



Fuente: Preparado por Julie M. Feinsilver para *Biodiversidad biotecnología y desarrollo sostenible en salud y agricultura: conexiones emergentes*, editado por Julie M. Feinsilver (Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, 1996).

^a Participación en las ganancias siempre y cuando se produzca un fármaco.

Por último, el NCI contempla transferir en algún momento parte de los procesos de extracción y detección a instituciones calificadas de los países de origen, probablemente después de agosto de 1996, al caducar los contratos de recolección vigentes y liberarse recursos para otro tipo de arreglos.²² Este cambio de política seguramente se debe al interés manifestado por los países de origen (desde la Conferencia de Río en 1992) en controlar mejor el uso de sus recursos biológicos y en desarrollar su propia capacidad científica. Algunos han prohibido la participación de intermediarios en la

recolección de muestras y, en su lugar, han establecido mecanismos propios para reunir las y extraerlas; procuran además desarrollar su propia capacidad de detección.

Desde la perspectiva del Dr. Cragg, el descubrimiento de fármacos correspondería a los países de origen; en caso de haber un producto promisorio, el NCI prestaría su asistencia en la etapa de elaboración (desde estudios avanzados de toxicidad en animales hasta pruebas clínicas en seres humanos). La División de Productos Naturales del NCI se ha abocado a fomentar la capacidad de los países de origen, ayudándolos a crear sus propios servicios de extracción, aislamiento y detección, y colaborando con ellos en la elaboración

²² Entrevista al Dr. Gordon Cragg, 28 de diciembre de 1994.

de fármacos a partir de los compuestos activos que puedan descubrir.²³ Por otra parte, ningún país lograría, aunque quisiera, alcanzar una escala de operación semejante a la del NCI, ni cabría pretenderlo. En cambio, sí parece sensato buscar formas de colaboración de máximo beneficio económico y científico para el país de origen.

a) *Perspectivas del NCI*

Dada su vastísima colección de extractos de productos naturales, su gran número de líneas celulares de VIH y cáncer y su larga experiencia en el examen de productos naturales, el NCI tiene buenas perspectivas de descubrir o de facilitar el descubrimiento y la elaboración de fármacos anticancerosos y anti-VIH, lo que puede hacer en conjunto con las compañías farmacéuticas o con los países de origen de las muestras. La forma en que se descubre una droga no es particularmente importante para el NCI, que está dispuesto a colaborar con quien sea en las etapas avanzadas de pruebas.²⁴

Por otra parte, el NCI recibe unas 2 000 muestras al año de cada uno de sus tres contratistas, cifra pequeña para este tipo de actividad. Con algunas excepciones, no ha habido éxitos, aunque sí indicios promisorios en etapas preparatorias; el acceso de sus resultados al mercado es aún problemático.

En el futuro próximo, los fondos destinados a la División de Productos Naturales del NCI pueden verse reducidos, por cuanto la nueva dirección se interesa más en la química combinatoria que en el descubrimiento de fármacos a partir de productos naturales. Además, dada la restricción presupuestaria, si el programa no produce compuestos nuevos para fines de siglo, puede ver amenazado su actual nivel de financiación.

3. Grupos Internacionales de Cooperación para la Biodiversidad (ICBGs)

Los Grupos Internacionales de Cooperación para la Biodiversidad son cinco consorcios de investigación para el desarrollo financiados por el Gobierno de los Estados Unidos. Están abocados a un programa integrado, cuyos objetivos son la conservación y el desarrollo, y que aborda temas interdependientes: la conservación de la biodiversidad, el crecimiento económico sostenido y la salud humana, en función de descubrir fármacos que ataquen enfermedades importantes

para los países en desarrollo y los desarrollados (Grifo, 1996). En los cinco consorcios, financiados por el Instituto Nacional de la Salud, la Fundación Nacional para la Ciencia y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), participan universidades y laboratorios estadounidenses, instituciones de investigación de los países de origen, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales. Tres de los consorcios funcionan en un solo país: uno en Costa Rica, uno en Perú y otro en Suriname; los dos restantes, en varios países: uno en Argentina, Chile y México, y otro en Camerún y Nigeria. Cada uno de los consorcios ha obtenido por concurso subvenciones de entre 400 000 y 475 000 dólares anuales durante cinco años, a partir de 1994, para cumplir con su objetivo de promover la conservación y el desarrollo sustentable mediante la búsqueda de nuevos fármacos derivados de productos naturales. Registrarán, además, las prácticas de la medicina tradicional, brindarán capacitación y transferencia de tecnología, prepararán inventarios de biodiversidad para proyectos específicos, elaborarán métodos para extraer de manera sustentable el material de donde podrían derivarse fármacos de interés económico y suministrarán fondos para la conservación (Grifo, 1996; USAID/NIH/NSF, 1993, pp. 1 y 2).

Esta labor interinstitucional comenzó a desarrollarse en 1991. Sin embargo las subvenciones son recientes, y por ello hay poca información sobre sus avances. En un informe preliminar se indica que, de las 2 000 especies de plantas e insectos analizadas, 120 registraron actividad biológica; no se sabe aún cuántas ya son conocidas, por lo que se hacen estudios para evitar duplicaciones. De éstas se han escogido 25 para examinar su utilidad en el tratamiento del cáncer, los trastornos del sistema nervioso central, la malaria y las enfermedades virales. Se han capacitado alrededor de 75 estudiantes y técnicos de Estados Unidos y los países en desarrollo, y se han producido importantes avances en la infraestructura de las instituciones de por lo menos seis países de origen.²⁵

Para estos últimos, los beneficios de este tipo de colaboración son considerables: transferencia de tecnología, capacitación importante en distintas áreas, asistencia en la esfera del desarrollo sustentable, fortalecimiento de la capacidad, sistemas de información sobre la conservación, preservación de los conocimientos

²³ *Ibid.*

²⁴ Entrevista al Dr. Gordon Cragg, 29 de diciembre de 1994.

²⁵ Joshua Rosenthal, comunicación personal del 31 de enero de 1996, sobre la base de Rosenthal, (por publicarse).

tos autóctonos y, por último (sin restarle importancia), justa compensación en caso de fabricarse un fármaco a partir de las muestras que suministren. Lo principal, sin embargo, es la colaboración de los países de origen en el comienzo mismo de los proyectos, y su plena participación en el diseño y la ejecución de éstos. Por desgracia, estas ventajas están al alcance de muy pocos países, dadas las limitaciones del financiamiento.

a) *Perspectivas de los Grupos*

Si no se produce un descubrimiento farmacológico trascendente en los próximos cuatro años, las perspectivas de futura financiación de los Grupos no son muy alentadoras. No es muy probable ese tipo de descubrimiento, por cuanto las pruebas, el desarrollo de productos y la aprobación de la Dirección de alimentación y fármacos (FDA) de los Estados Unidos suelen demorar decenios, pese a buenas intenciones y esfuerzos. Ante un Congreso con predominio republicano y una meta de equilibrio en el presupuesto federal en un plazo de siete años, lo más probable es, en realidad, que las prioridades presupuestarias se asignen a otras actividades. Los fondos disponibles para el ejercicio económico 1996 ya han sufrido un recorte respecto del año anterior, dado que la USAID ha reducido de 500 000 a 150 000 dólares su contribución a los Grupos. Es más, en los ejercicios económicos 1997 y 1998 dicha Agencia no contempla proporcionarles financiación alguna.²⁶ Por otra parte, la dirección de los Institutos Nacionales de Salud tiene previsto reevaluar todos los programas internacionales, lo que también podría llevar a una reducción de los fondos.

Aun así, será valiosa la experiencia adquirida al establecer estos consorcios científicos de colaboración Norte-Sur, así como la transferencia de tecnología y la capacitación que implican, aunque difícilmente puedan repetirse sin importante financiación externa. Es muy improbable que la industria farmacéutica invierta por su parte suficientes recursos como para mantener a flote el proyecto, dado que, según algunos críticos, los Grupos son en realidad un subsidio federal para las actividades de investigación farmacéutica de los laboratorios estadounidenses. Para apreciar este carácter de subsidio, baste decir que, hasta enero de 1996, las compañías farmacéuticas integrantes de los cinco consorcios aportaron inversiones destinadas a ensayos nacionales por un valor apenas superior a los 300 000 dólares, y algo más de 150 000 dólares en pagos

adelantados, infraestructura y actividades de fortalecimiento de la capacidad de los países de origen de las muestras.²⁷ Este aporte equivale a unos 45 000 dólares al año por consorcio, suma insignificante comparada con los más de 1 000 millones de dólares al año que las compañías dedican a las actividades de investigación para el desarrollo. Así, dadas las escasas perspectivas de contar con financiación del sector privado, y dado el interés del Congreso y de los organismos públicos en buscar maneras de recortar aún más el presupuesto, no parece muy auspicioso el futuro de los Grupos Internacionales de Cooperación para la Biodiversidad.

4. Shaman Pharmaceuticals, Inc.

Shaman Pharmaceuticals es una empresa farmacéutica de productos naturales, pequeña y relativamente nueva, todavía sin productos en el mercado. Busca compuestos activos mediante métodos de recolección etnobotánicos. Si tres o más culturas diferentes utilizan de manera similar una determinada planta, ésta se envía a los laboratorios de Shaman en California para aislar su principio activo y ver su utilidad contra males, como los virus, los hongos o la diabetes, y su eficacia como analgésico (Zisson, 1993, p. 2). Shaman estima que acierta en un 50% de los casos; pero su definición de acierto es muy imprecisa, y no hay datos fehacientes que corroboren su afirmación. No obstante, a sólo dos años de iniciar sus actividades, la empresa logró llevar dos compuestos a la etapa de pruebas clínicas. Este resultado notable no equivale necesariamente, sin embargo, a dos productos comercializables.

El principal compuesto de Shaman es el Provir (SP303). Se trata de un antivirósico derivado de la sangre de drago, látex rojo del *Croton lechleri*, especie muy difundida y comúnmente utilizada en Sudamérica contra las enfermedades gastrointestinales y respiratorias, y también como curalotodo. El Provir alcanzó la segunda fase de pruebas clínicas para determinar su utilidad contra el virus sincitial respiratorio, pero no demostró suficiente actividad. Volverá a la misma fase de pruebas pero esta vez como posible antidiarreico (BioVenture View, 1995b). El Virend es una versión del SP303 para uso externo en el tratamiento del virus del herpes simplex oral y genital. Puesto

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

que el mercado está bien cubierto por el Zovirax, Shaman apunta a otro mercado: el de personas resistentes a dicha droga (Zisson, 1993, p. 6). El éxito obtenido en la segunda fase de las pruebas en pacientes con SIDA llevó a Shaman a diseñar una tercera, con miras a que la FDA (Dirección de alimentación y fármacos de los Estados Unidos) la apruebe en forma rápida para su venta sin receta médica. A la vez, busca socios europeos y japoneses para elaborar y comercializar el Virend en el extranjero (*Pharmaceutical Business News*, 1995). Las buenas noticias sobre las pruebas clínicas hicieron subir las acciones de Shaman a 7 dólares, lo que equivale a un aumento de 14% (*The Wall Street Journal*, 1995, B11, p. 6).

El otro compuesto importante de este laboratorio, el SP1100, es una familia de antimicóticos con un mecanismo de acción supuestamente muy novedoso, sin relación aparente con los azoles y polienos de la actual terapia; se preveía iniciar la primera fase de pruebas en 1995 utilizando análogos, por cuanto la fórmula original era de muy baja biodisponibilidad y acarrea cierta toxicidad sistémica (Zisson, 1993, pp. 8 y 9). A mediados de noviembre de 1994, sin embargo, la empresa anunció que no proseguiría estas tareas, dado que exigían un gran esfuerzo médico y químico que no coincidía con las fortalezas de la compañía (The Bernstein Report on BioBusiness, 1994, p. B1). En cambio, intentaría patentar el compuesto para seguir trabajando en él y buscaría socios para llevar el Provir y el Virend a la tercera fase de las pruebas clínicas (*ibid.*).

Desde la reestructuración de mediados de noviembre de 1994, Shaman cambió su orientación: de la recolección etnobotánica pasó a los ensayos con modelos de animales vivos. Esto último contradice la práctica aceptada, que consiste en hacer primero pruebas *in vitro* y luego en vivo; la compañía sostiene que su procedimiento ahorra tiempo y por ende dinero. Se dedicará preferentemente a aquellas áreas en que conenga más este tipo de pruebas. Por consiguiente, bajó el perfil del programa antiinfeccioso, eliminando pruebas con antimicóticos y recortando las de antivirósicos; investigará en cambio la diabetes, los trastornos del sistema nervioso central, las enfermedades inflamatorias y síntomas tales como problemas respiratorios y gastrointestinales de origen infeccioso, temas todos de mayor interés para la industria farmacéutica, de quien busca conseguir financiación (*ibid.*).

A diferencia de los modelos de bioprospección anteriores, Shaman es una empresa con fines de lucro y por lo tanto se financia mediante capital de riesgo,

ingresos provenientes de la concesión de licencias, acciones que se cotizan en el sistema NASDAQ y fondos de empresas asociadas. Se debe finalmente a las utilidades, pero pretende ser mucho más cuidadosa que otras empresas en su trato con las comunidades locales y los pueblos indígenas (Chapela, 1996). Shaman Pharmaceuticals obtiene información de curanderos tradicionales del mundo en desarrollo, y a cambio promete retribuirla en caso de elaborar fármacos a partir de ella; presta cierta atención médica a las comunidades participantes, y suministra bienes y servicios diversos, que éstas hayan señalado como necesarios. Por ejemplo, en una reunión celebrada recientemente, el Sr. Steven King, vicepresidente de Shaman, dijo haber suministrado tubos de PVC a una comunidad que los había solicitado. Si bien recibió fuertes críticas por el canje de tubos por conocimientos autóctonos,²⁸ la entrega de los tubos tenía por objeto crear confianza y mejorar las relaciones con la comunidad, no sustituir la retribución debida en caso de elaborarse un producto.

En una reciente solicitud de patente presentada por Shaman, no se mencionó comunidad indígena alguna, aunque la información correspondiente a la elaboración del producto era etnobotánica (*ibid.*). Ante las críticas, King manifestó que la solicitud indicaba que la planta se consideraba ampliamente conocida, que se utilizaba en toda América del Sur, y que la compañía no podía circunscribir su origen a una comunidad en particular.²⁹ Una de las funciones de la *Healing Forest Conservancy*, fundación creada por Shaman Pharmaceuticals, es establecer mecanismos para que las distintas comunidades participantes en el proceso de descubrimiento de fármacos puedan compartir los beneficios. En ausencia de estos últimos, no se ha planteado aún qué comunidades tendrían esa facultad; todas las que participan del mismo conocimiento, aunque Shaman no se los haya solicitado, podrían impugnar los "derechos" de aquéllas seleccionadas por la empresa para suministrar información. Puesto que la legislación estadounidense sobre el tema no autoriza la inclusión de pueblos o comunidades indígenas en las

²⁸ Observaciones formuladas en la Reunión de seguimiento del Simposio sobre Biodiversidad auspiciada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Washington, D.C., 22 de octubre de 1994.

²⁹ Entrevista al Dr. Steven King, vicepresidente de etnobotánica y conservación, Shaman Pharmaceuticals, Inc., en Cuernavaca, México, 8 de abril de 1994.

patentes, éstos carecen de protección legal a menos que suscriban además un acuerdo (contrato) separado con Shaman, para obtener parte de las utilidades futuras.

Dado que tiene fines de lucro, Shaman no imparte capacitación a los científicos de los países de origen; tampoco presta ayuda en materia de fortalecimiento de la capacidad científica ni de transferencia de tecnología. Exhibe una mayor sensibilidad cultural que otras compañías similares, por cuanto su existencia y su éxito dependen de mantener buenas relaciones con los curanderos indígenas que pueden proporcionarle la información etnobotánica que necesita. Así pues, no es casualidad que haya creado un programa Shaman de formación de aprendices (concepto adoptado luego por algunos de los Grupos Internacionales de Cooperación para la Biodiversidad, siguiendo su ejemplo) y la *Healing Forest Conservancy*; ambos para preservar y promover la medicina tradicional.

Se le ha criticado una capacidad para recaudar fondos que no obedece al desarrollo de productos posibles, sino más bien a la extraordinaria publicidad que dan los medios de información a la pérdida de la biodiversidad y a las instituciones que aparentemente contrarrestan dicha pérdida (*Ibid.*). Hasta septiembre de 1993, el déficit de Shaman era de 22.2 millones de dólares, con una pérdida operativa de 13.3 millones de dólares hasta mayo de 1993.³⁰ Luego se embarcó en un gasto de 500 000 dólares a cuenta de ingresos correspondientes al cuarto trimestre de 1994, para sufragar la reestructuración (The Bernstein Report on BioBusiness, 1994, p. B1). Sin embargo, esta práctica es habitual en la industria de la biotecnología, con la cual Shaman parece tener más en común que con la farmacéutica.³¹

La reestructuración de la empresa tiene por objeto reducir los gastos de operación, lograr un mejor perfil en el mundo de las compañías de investigación farmacéutica biotecnológica que buscan formar alianzas estratégicas con gigantes farmacéuticos, y, en general, hacerla viable. Según informa la compañía, ésta seguirá dedicándose a los productos naturales y mantendrá su criterio etnobiológico frente a la recolección, así como la *Healing Forest Conservancy*.³²

³⁰ En Chapela (1996), se cita un "Financial Fact Sheet" de 1994 de Shaman Pharmaceuticals.

³¹ Sobre las coincidencias con la industria de la biotecnología véase Chapela (1996), y sobre las pérdidas de dicha industria, Burrell y Lee Jr., 1993, p. VII.

³² Comunicación personal con Martha, ayudante de Steven King, 3 de enero de 1995.

a) *Perspectivas de Shaman*

Las perspectivas de la empresa dependen en gran medida del buen resultado de sus principales compuestos, y de su capacidad para seguir recaudando capital suficiente y formando alianzas estratégicas a fin de continuar probándolos y desarrollándolos. En la reciente decisión de Eli Lilly de no renovar su contrato con Shaman puede verse una pérdida de confianza en la compañía o en su enfoque etnobotánico sobre la investigación de drogas (*The Wall Street Journal*, 1994, B7, p. 1). En cambio, Shaman acaba de formar una nueva sociedad con Ono Pharmaceuticals de Japón, en virtud de la cual esta última aporta capital de investigación y Shaman nuevos compuestos activos, en un proyecto para elaborar un agente hipoglucémico oral para tratar la diabetes. Si el proyecto logra su objetivo, los derechos exclusivos de fabricación y comercialización en Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán corresponderán a Ono (*Biotechnology Newswatch*, 1995). Alejándose de la etnobotánica, Shaman ha adquirido bajo licencia de Bayer algunas patentes y datos preclínicos, con miras a producir agentes antimicóticos. En caso de elaborarse un producto eficaz, Shaman pagará derechos a Bayer (*Bioventure View*, 1995a).

Las ventas del Aciclovir, el único tratamiento para el herpes genital aprobado por la FDA (Dirección de alimentación y fármacos de los Estados Unidos), superaron los 1 400 millones de dólares en 1994 (*AIDS Weekly*, 1995). Así, si el Virend pasa con éxito la tercera fase de pruebas y resulta comercialmente viable en términos de costos de producción, Shaman podría recuperar sus pérdidas, atraer nuevas inversiones y alianzas estratégicas, y producir utilidades.

5. *Andes Pharmaceuticals, Inc.*

Andes Pharmaceuticals es una compañía dedicada a la investigación de productos naturales con fines farmacéuticos. Su objetivo es la prospección responsable de la biodiversidad mediante la creación de empresas conjuntas en los países de origen; para hacerlo, les transfiere apoyo, conocimientos y su propia tecnología de investigación de productos naturales.³³ Gracias a este arreglo, los países pueden agregar mayor valor a su biodiversidad, controlar mejor su uso y la elaboración de productos y desarrollar su propia capacidad

³³ Entrevista a Edgar Asebey, presidente de Andes Pharmaceuticals, Washington, D.C., 1º de febrero de 1996.

científica. Andes establece alianzas estratégicas con universidades, instituciones y organizaciones no gubernamentales del país de origen, así como con el sector privado de éste.

En Colombia, por ejemplo, tiene arreglos de colaboración con dos universidades y dos organizaciones no gubernamentales; acaba además de formar su primera empresa conjunta, BioAndes de Colombia, S.A., con un socio colombiano. Estos socios dentro del país, entre ellos las universidades y las organizaciones no gubernamentales, participarán de la propiedad de la empresa conjunta; el país, en consecuencia, no será sólo una fuente de mano de obra barata. Al asumir mayores riesgos se logra una mayor transferencia de tecnología y mayor participación en las eventuales ganancias por comercialización de fármacos, en caso de descubrirse y elaborarse alguno.³⁴ Aunque las actividades de investigación farmacéutica se realizarán en laboratorios de propiedad de BioAndes, la compañía utilizará la capacidad científica existente y contribuirá a ampliarla mediante la colaboración con universidades e institutos de los países de origen.³⁵ Los primeros resultados de los ensayos biológicos del proyecto piloto de BioAndes se esperan para fines de 1996.

Las metas declaradas de Andes Pharmaceuticals son: la transferencia de tecnología a países en desarrollo; la conservación mediante la actividad económica sustentable; el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo; una retribución justa para las comunidades locales e indígenas y la creación de oportunidades para que las entidades y colaboradores de los países de origen participen en las ganancias.³⁶ Sus actividades concretas comprenden la recolección de plantas con criterios etnobotánicos y taxonómicos, y la recolección aleatoria de plantas, microbios del suelo y hongos, depositando especímenes de garantía en los países de origen y los herbarios internacionales; el análisis y fraccionamiento, sobre la base de ensayos biológicos, en los laboratorios de investigación de la empresa conjunta, ubicados en el país de origen; la transferencia de tecnología (equipos, conocimientos y otros) a las contrapartes correspondientes del país de origen (es decir, universidades, instituciones, etc.); el

fortalecimiento de la capacidad a través de adecuadas relaciones de colaboración y asociación en el país de origen; la capacitación técnica de los habitantes del lugar como guías y parataxónomos, y de los científicos y estudiantes del país (universitarios y superiores) en áreas relacionadas con la prospección de la biodiversidad, y la difusión de información en el país de origen, para promover tanto la medicina tradicional como las publicaciones científicas orientadas a la comunidad internacional.³⁷

Otras compañías, como Shaman Pharmaceuticals, envían las muestras a los Estados Unidos para su análisis, pero Andes Pharmaceuticals, en cambio, contrata personal en el país de origen para hacerlo. Este procedimiento no sólo ofrece grandes oportunidades de transferir biotecnología a los países en desarrollo y fortalecer su capacidad científica, sino que permite que los países de origen agreguen mayor valor a su biodiversidad. Además, algunos ensayos biológicos se realizan en el terreno mismo, con equipos portátiles simplificados producidos por Andes especialmente con este fin. En estos ensayos se utilizan muestras frescas en lugar de secas, lo que debería traducirse en una mayor actividad (Asebey, 1996). A mayor valor agregado a escala local, mayor la proporción de beneficios que obtiene el país de origen. En consecuencia, el enfoque propuesto por esta empresa puede crear una motivación económica para la conservación de la biodiversidad.

a) *Perspectivas de Andes Pharmaceuticals*

En el corto plazo, la empresa tiene buenas perspectivas de conseguir considerable financiación y de acceder a los recursos de los países de origen: se ha ganado el apoyo de inversionistas e instituciones científicas de América Latina, Europa y Estados Unidos. Por demostrar una firme dedicación a la transferencia de tecnología y a la conservación en los países de origen, también cuenta con el apoyo de grandes organizaciones ecológicas internacionales tanto de América Latina como de Estados Unidos. Con ello se reafirma la legitimidad de sus actividades y se facilita la recaudación de fondos.

También son buenas sus perspectivas en la investigación de fármacos, por cuanto los ensayos que realiza están expresamente diseñados para productos naturales, y resultan entonces más eficientes que los usados para fines generales. El Consejo Consultivo de

³⁴ Asebey, 1996, y entrevista a Edgar Asebey, 30 de diciembre de 1994.

³⁵ Entrevista a Edgar Asebey, Washington, D.C., 6 de enero de 1995.

³⁶ Edgar Asebey, información para modelos de bioprospección, destinada a *Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sostenible en salud y agricultura: conexiones emergentes* (Feinsilver, ed., 1996).

³⁷ *Ibid.*

Andes está integrado por un formidable grupo de científicos, algunos de los cuales pertenecieron al NCI de los Estados Unidos. De hecho, el principal responsable científico de Andes en la actualidad fue quien diseñó en dicho Instituto las pruebas para posibles agentes anticancerosos.³⁸ Las actividades de investigación farmacéutica de la empresa se desarrollan en el país de origen, donde accede en forma confiable a parte de la biodiversidad más rica del mundo y puede analizarla en forma sistemática. Por último, Andes negocia en la actualidad alianzas estratégicas con varias de las compañías de biotecnología estadounidenses que han

aceptado los principios del Convenio sobre la Diversidad Biológica a fin de garantizar el acceso a los recursos genéticos.

La realidad que enfrenta esta empresa, al igual que las demás, es que la búsqueda de nuevos fármacos es un proceso largo y arduo, con riesgos extremadamente altos y escasas probabilidades de éxito. Sin embargo, puede ser que la favorezca su afán de descubrir drogas de utilidad para los países en desarrollo, sobre todo para el país de origen, y no sólo las que atacan enfermedades importantes para los países desarrollados.

III

Opciones de política para otras instituciones y países

En general, cuando las autoridades analizan las perspectivas de la prospección de la biodiversidad, mencionan el acuerdo entre el INBio y Merck como ejemplo del potencial de beneficios que ésta ofrece. No se dan cuenta, sin embargo, de que quizá no sea esa la mejor manera de lograr sus metas, ni desde el punto de vista de la eficiencia ni de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, la prospección de la biodiversidad efectivamente estimula el desarrollo de la capacidad científica en distintas áreas, y este esfuerzo científico y educacional repercute favorablemente en otros sectores económicos.

La prospección de la biodiversidad sólo beneficia a los países en desarrollo si éstos reciben tecnología y capacitación suficientes para aumentar su propio potencial biotecnológico, condición necesaria dado el creciente desfase científico y tecnológico entre los países. Sin una mínima comprensión de la biotecnología, será difícil decidir cuáles son las necesidades tecnológicas del país y qué políticas ambientales, científicas y de desarrollo económico deben formularse, lo que llevará a una marginalización económica aún mayor.³⁹

La prospección de la biodiversidad también es útil en combinación con otros intentos de producir remedios científicamente convalidados y normalizados a partir de hierbas con miras a atender necesidades de atención primaria de salud en el mundo en desarrollo y en algunos países europeos, donde son comunes los fitofármacos y los remedios de ese origen. Un editorial aparecido hace dos años en *The Lancet* (18 de junio de 1994) considera urgente el análisis de plantas en busca de posibles beneficios terapéuticos; afirma además que se debe dar prioridad a las enfermedades tropicales crónicas e infecciosas, cuyo actual tratamiento medicamentoso presenta serios inconvenientes, y a la evaluación científica de algunos remedios a base de plantas que, para la automedicación, podrían ser más seguros, más baratos y menos tóxicos que los que hoy se recetan (*The Lancet*, 1994, p. 1515). El autor señala asimismo la posible importancia de la investigación de "nutricéuticos" (plantas alimenticias utilizadas como medicina preventiva, es decir, antioxidantes) (*Ibid.*), aunque también reconoce que es difícil conseguir financiación para estas actividades.

La probabilidad de introducir un nuevo fármaco en el mercado gracias a la bioprospección oscila entre

³⁸ Entrevista al Dr. David Newman, 29 de enero de 1996.

³⁹ Se podría afirmar que Cuba, que atraviesa enormes apuros económicos, habría estado mucho peor en el campo de la agricultura, la industria y la medicina si el gobierno revolucionario no hubiera hecho fuertes inversiones en materia de ciencia en general y

biotecnología (biomédica, agrícola e industrial) en particular. Véase un análisis del desarrollo de la biotecnología en Cuba en Feinsilver, 1993 (capítulo 5 sobre biotecnología), y en Feinsilver, 1994, pp. 167-189.

1 en 80 000 y 1 en 250 000. Con posibilidades de éxito tan ínfimas, cabría preguntarse por qué vale la pena intentarlo. En primer lugar se pueden obtener beneficios educativos importantes al concentrarse en una serie de disciplinas científicas relacionadas no sólo con el medio ambiente, sino también con la ingeniería genética y la informática; entre ellos, la formación de una fuerza de trabajo capacitada para encarar los problemas científicos actuales y los del próximo siglo. En segundo lugar, hay repercusiones positivas en otras áreas económicas, como una educación científica mejor orientada y la creación de capacidades en la esfera de la ciencia y la tecnología. Como se sabe, los logros científicos en un ámbito muchas veces se utilizan en otros ya sea directamente o adaptándolos. En el desarrollo de la biotecnología las técnicas están normalizadas, y sus aplicaciones varían enormemente, desde la investigación médica humana hasta el uso agrícola e industrial. Con esto no se quiere decir que la capacitación en una de estas áreas habilita para trabajar en otra, sino que muchas técnicas son comunes a todas.

Para que las políticas de bioprospección logren su cometido, es mejor que formen parte de un plan más amplio, tanto de desarrollo económico como de preservación ambiental (desarrollo sustentable). Es fundamental la coordinación de instituciones que podrían participar en los distintos aspectos de los programas, creados a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y el uso ineficiente, y posiblemente ineficaz, de los recursos. Para formular la política pública, y para vigilar la aplicación de programas que vinculen a los distintos actores en una red de arreglos institucionales de colaboración que se fortalezcan mutuamente, se hace necesario un apoyo gubernamental de alto nivel.

A fin de cumplir con las obligaciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los países deberán hacer un inventario de su biodiversidad, que luego serviría de base no sólo para los esfuerzos de preservación, sino también para el desarrollo sustentable, y posiblemente para las actividades de bioprospección. Aun sin el inventario, los países e instituciones pueden seguir ofreciendo sus servicios como entidades de recolección; las empresas farmacéuticas no necesitan tener información de todo lo que existe en el país para hacer pruebas en gran escala, pero sí una buena y exacta identificación de las muestras.

Las instituciones y países podrían establecer como mínimo su capacidad de recolección y extracción en un alto nivel de confiabilidad y calidad. Deben velar por que las muestras y extractos suministrados puedan volver a recogerse sin dificultad, y en mayores canti-

dades, si fuera necesario; por su correcta descripción y catalogación, así como por el ingreso de estos datos en archivos computacionales, y por su envío sin riesgo de contaminación. La tecnología necesaria no es de gran complejidad, pero sí requiere personal capacitado y sumamente cuidadoso. Además, en lo posible, debería estudiarse y registrarse el conocimiento etnobotánico existente. Por simples que parezcan, estas etapas tienen cierto grado de dificultad.

A partir del modelo del INBio, se podrían formar y supervisar parataxónomos, recurriendo a biólogos y taxónomos capacitados. La supervisión permanente es esencial. La identificación, descripción e ingreso de los datos puede hacerse en cualquier sitio, contando sólo con un computador portátil, un codificador de barras y un escáner. El secado y envasado de las muestras puede realizarse con un mínimo de infraestructura. La extracción, en cambio, requiere un laboratorio, electricidad estable y adecuados servicios de almacenamiento. Uno o varios departamentos de química de las universidades de la zona podrían crear laboratorios de extracción, de preferencia para uso de un consorcio de recolectores, bajo la supervisión de un programa departamental o interdepartamental, o bien a cargo de una institución de investigación externa, de una organización no gubernamental o del sector privado. Seguramente será preciso subsidiar los gastos de puesta en marcha; previo un análisis de mercado, quizá se podría encontrar alguna empresa dispuesta a negociar un acuerdo de canje de suministros por equipos para las etapas iniciales del contrato.

Si fuera posible, los países o instituciones también podrían crear servicios de fraccionamiento, aislamiento, caracterización y determinación de estructura sobre la base de ensayos biológicos, así como servicios de diagnóstico. Los países con suficiente capacidad científica también podrían intentar sintetizar compuestos activos, ya que en general los agentes derivados de productos naturales, una vez purificados de sus caldos, no dan origen a buenos fármacos. Pueden presentar problemas de formulación, de biodisponibilidad, de estabilidad inadecuada, o bien efectos laterales tóxicos como agentes únicos. En muchos casos los programas análogos se elaboran para superar estos problemas, más que para evadir una patente determinada.⁴⁰

Por cierto, el desarrollo o perfeccionamiento de la capacidad científica mencionada es mucho más

⁴⁰ Comentario de James McChesney en el debate posterior a la presentación de Cragg y otros, en el Simposio N° 185 de la Fundación CIBA (Cragg y otros, 1994a, p. 194).

oneroso, tanto en términos de equipamiento como de nivel de capacitación. Sin embargo, no está fuera del alcance de muchos países en desarrollo y podría emprenderse a escala regional, en consorcios federales o multinacionales de investigación para el desarrollo. Los países podrían procurar acceder a la capacitación especializada en materia de elaboración y uso de pruebas de detección que es impartida a ciertos extranjeros por la División de Productos Naturales del Instituto Nacional del Cáncer de los Estados Unidos y por universidades conexas. Los organismos estatales de financiación podrían dar prioridad a los estudios de posgrado en estas disciplinas y las universidades podrían elaborar programas interdisciplinarios para capacitar científicos en distintos niveles del ámbito de la química y la biología molecular, y para perfeccionar la capacitación en ingeniería genética. En definitiva, el objetivo sería diseñar pruebas teniendo a la vista enfermedades propias del país, que probablemente no sean motivo de mayor preocupación para las empresas farmacéuticas transnacionales, y aplicar las pruebas existentes, que pueden adquirirse en el Instituto Nacional del Cáncer, para examinar muestras de la biodiversidad local con vistas al tratamiento contra el cáncer y el SIDA.

La idea de crear una industria farmacéutica en el país puede no ser eficiente en función de los costos, pero quizá tenga sentido por razones ajenas a la economía. Si ya existe una industria farmacéutica o una capacidad nacional en materia de química fina y biología molecular, valdría la pena hacer todos los esfuerzos posibles por elaborar o adquirir pruebas para hacer ensayos de la biodiversidad del país en busca de compuestos potencialmente activos. Lo difícil es llegar a un compuesto útil, fácilmente aplicable, más eficaz que los remedios existentes, que cumpla las normas sobre toxicidad, cuya producción no sea ni complicada ni cara, y que no esté ya patentado (aunque en el tercer mundo este problema no es frecuente). Junto con buscar compuestos activos para medicinas alopáticas, los países también podrían abordar sus propios problemas de salud en el mercado nacional de servicios de atención primaria, con el fin de elaborar fármacos derivados de la biodiversidad y basados en prácticas médicas tradicionales aunque científicamente fundamentadas. Estos medicamentos deberían someterse a una acuciosa evaluación, y debería normalizarse su dosificación, controlarse atentamente su calidad y vigilarse su distribución (*The Lancet*, 1994, pp. 1513-1515).

Los países que carezcan de una infraestructura científica suficiente para el diseño de pruebas y el fraccionamiento y determinación de estructuras químicas mediante ensayos biológicos podrían investigar técnicas de producción agrícola que permitan maximizar el rendimiento de algunas plantas de importancia económica. Si tienen cierta especialización en biotecnología agrícola, podrían estudiar la forma de maximizar la producción del compuesto activo de la planta; la importancia de esto radica en que las drogas derivadas de productos naturales suelen ser moléculas muy complejas con muchos centros quirales y, como tales, plantean enormes dificultades para su producción sintética. Hay drogas anticancerosas derivadas de plantas, como la vinblastina y la vincristina, que aún se siguen aislando de la planta original, *Catharanthus roseus*, por más que se ha intentado producirlas sintéticamente durante más de 20 años. Asimismo, las drogas anticancerosas derivadas de microbios, como la bleomicina y la daunorubicina, aún se producen por fermentación, y no totalmente en forma sintética (Cragg, 1993b).

En suma, las primeras conclusiones indican que la prospección de la biodiversidad en busca de nuevos fármacos no es una panacea para el desarrollo, pero que podría, en el largo plazo, acarrear beneficios, siempre que los países en desarrollo cuenten con condiciones adecuadas en cuanto a infraestructura científica, leyes de propiedad intelectual, áreas de conservación y capacidad de negociación; y, asimismo tengan voluntad política para colaborar entre sí y con las industrias de los países desarrollados. Sin embargo, el mercado de aceites esenciales (sobre todo para la fabricación de cosméticos), fitofármacos y preparados de hierbas es más amplio y accesible que el de compuestos nuevos potencialmente utilizables en la industria farmacéutica. El largo período de prueba a que se someten los fármacos torna improbable el beneficio inmediato; sus posibilidades están en el largo plazo. Cabe señalar los importantes efectos secundarios que se producen en otros sectores, en especial la agricultura y la industria, por cuanto se desarrolla capacidad científica para agregar valor en las distintas etapas del proceso de prospección de la biodiversidad y de elaboración de fármacos. Estos efectos hacen más racional invertir en estas actividades, a pesar de la limitación del beneficio económico inmediato.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- AIDS Weekly* (1995): Atlanta, Georgia, (ed. e imp.) Charles W. Henderson, 6 de noviembre.
- Alyward, B.A., J. Echeverría, L. Fendt y E.B. Barbier (1993): The economic value of species information and its role in biodiversity conservation, *London Environmental Economics Centre Discussion Paper*, N° 6, Londres, Environmental Economics Centre. Diciembre.
- Asebey, E. (1996): Andes Pharmaceuticals, Inc.: un nuevo modelo para la prospección de la diversidad biológica, en J.M. Feinsilver (ed.), *Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sostenible en salud y agricultura: conexiones emergentes*, Publicación científica, N° 560, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Biotechnology Newswatch* (1995): Nueva York, Mc Graw-Hill Publishers, 19 de junio.
- Bioventure View* (1995a): vol. 9, N° 7, San Mateo, California, BioVenture Publishing, 9 de agosto.
- _____ (1995b): San Mateo, California, BioVenture Publishing, 1 de noviembre.
- Burrill, G. S. y K. B. Lee, Jr. (1993): *Biotech 94: Long-Term Value, Short-Term Hurdles*, San Francisco, California, Ernst & Young, Inc.
- Caporale, L. H. y M. F. Dermody (1996): El descubrimiento de medicamentos y la diversidad biológica: colaboraciones y riesgos en el descubrimiento de nuevos productos, en J.M. Feinsilver (ed.), *Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sostenible en salud y agricultura: conexiones emergentes*, Publicación científica, N° 560, Washington, D.C., OPS/OMS.
- Chapela, I.H. (1996): La bioprospección en la era de la información: un análisis crítico de las iniciativas de conservación asociadas con el descubrimiento de nuevos fármacos, en J.M. Feinsilver (ed.), *Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sostenible en salud y agricultura: conexiones emergentes*, Publicación científica, N° 560, Washington, D.C., OPS/OMS.
- Cragg, G.M. y otros (1993a): Role of plants in the National Institute Drug Discovery and Development Program, en A.D. Kinghorn y M.F. Balandrin (eds.), *Human Medicinal Agents from Plants*, Washington, D.C., American Chemical Society.
- _____ (1993b): The search for new pharmaceutical crops: drug discovery and development at the National Cancer Institute, en J. Janick y J. E. Simon (eds.) *New Crops*, Nueva York, John Wiley and Sons, Inc.
- _____ (1994a): Ethnobotany and drug discovery: The experience of the US National Cancer Institute, en *Ethnobotany and the Search for New Drugs*, Wiley, Reino Unido, Simposio N° 185 de la Fundación Ciba.
- _____ (1994b): Drug discovery and development at the United States National Cancer Institute. International collaboration in the search for new drugs from natural sources, Eighth Asian Symposium on Medicinal Plants and Species and Other Natural Products, Melaca, Malasia, 13 al 16 de junio (por publicarse en *Proceedings of the Eighth Asian Symposium on Medicinal Plants and Species and Other Natural Products*).
- Feinsilver, J.M. (1993): *Healing the Masses: Cuban Health Politics at Home and Abroad*, Berkeley, California, University of California Press.
- _____ (1994): Cuban biotechnology: A first world approach to development, en J.F. Pérez-López (ed.), *Cuba at a Crossroads: Politics and Economics*, Gainesville, Florida, University of Florida Press.
- _____ ed. (1996): *Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sostenible en salud y agricultura: conexiones emergentes*, Publicación científica, N° 560, Washington D.C., OPS/OMS.
- Feinsilver, J.M. e I.H. Chapela (1996): Comentario: ¿llevará la prospección de la diversidad biológica para obtener fármacos al descubrimiento del "oro verde"? en J.M. Feinsilver (ed.), *Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sostenible en salud y agricultura: conexiones emergentes*, Publicación científica, N° 560, Washington, D.C., OPS/OMS.
- Grifo, F.T. (1996): Prospección química: una visión general del Programa Internacional de Grupos de Cooperación sobre Biodiversidad, en J.M. Feinsilver (ed.), *Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sostenible en salud y agricultura: conexiones emergentes*, Publicación científica, N° 560, Washington, D.C., OPS/OMS.
- INBio (Instituto Nacional de Biodiversidad) (1992): *Informe anual de labores*, 1991, Heredia, Costa Rica, INBio.
- Juma, C. (1993): Policy options for scientific and technological capacity-building, en W.V. Reid y otros, *Biodiversity Prospecting: Using Genetic Resources for Sustainable Development*, Washington, D.C., Instituto Mundial de Recursos.
- Pharmaceutical Business News (1995): Londres, 8 de noviembre.
- Raven, P. (1994): ¿Por qué es importante la biodiversidad?, en *Nuestro Planeta*, vol. 6, N° 4, Nairobi, Kenya, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Rosenthal, J. (por publicarse): The International Cooperative Biodiversity Groups Program: Lessons from the first two years, en F. Grifo y J. Rosenthal (eds.), *Biodiversity and Human Health*, Washington, D.C., Island Press, mimeo.
- Schweitzer, J. y otros (1991): Summary of the workshop on drug development, biological diversity and economic growth, *Journal of the National Cancer Institute*, vol. 83, N° 18, Bethesda, Maryland, National Cancer Institute (NCI), septiembre.
- Sittenfeld, A. (1993): INBio's biodiversity prospecting framework, en W.V. Reid y otros, *Biodiversity Prospecting: Using Genetic Resources for Sustainable Development*, Washington, D.C., Instituto Mundial de Recursos.
- _____ (1994): Biodiversity prospecting frameworks: The INBio's experience in Costa Rica, trabajo presentado a la Conferencia Internacional Biológica Diversidad: Exploring the Complexities, Tucson, Arizona, Universidad de Arizona, 25 al 27 de marzo.
- Ten Kate, K. (1995): *Biopiracy or Green Petroleum? Expectation & Best Practice in Bioprospecting*, Londres, Dirección de Desarrollo de Ultramar (ODA), Departamento de política ambiental, octubre.
- The Bernstein Report on BioBusiness (1994): Shaman inverts its drug development model, *BioCentury Part II*, 14 de noviembre.
- The Lancet* (1994): Pharmaceuticals form plants: great potential, few funds, vol. 8912, N° 343, Londres, 18 de junio.
- The New York Times* (1994): New version of taxol is approved by F.D.A., Nueva York, 13 de diciembre.
- The Wall Street Journal* (1994): Nueva York, 13 de octubre.
- _____ (1995): Nueva York, 26 de octubre.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)/NIH (National Institute of Health)/NSF (National Science Foundation) (1993): First Five-Year-Awards are announced under Interagency Biodiversity Program, Washington, D.C., 7 de diciembre, comunicado de prensa.
- Zisson, A. (1993): *Shaman Pharmaceuticals, Inc. Company Report*, San Francisco, California, Hambrecht & Quist Inc. (Stock Brokers), 22 de diciembre.

La inversión extranjera *y el desarrollo competitivo* en América Latina y el Caribe

Alejandro C. Vera-Vassallo

*Jefe Unidad Conjunta
CEPAL/UNCTAD de
Empresas Transnacionales,
División de Desarrollo
Productivo y Empresarial,
CEPAL*

Este artículo analiza el tratamiento a la inversión extranjera en el marco de la actual estrategia de desarrollo. Con ese fin examina la dinámica reciente de la inversión extranjera, tanto la directa como la indirecta, incluida la inversión de cartera y la cuasi accionaria, esta última referida a los contratos de transferencia de conocimientos productivos. Para ello se examinan los principales flujos de recursos y su direccionalidad, así como los cambios ocurridos en las estrategias corporativas. Se concluye que es necesario articular una estrategia explícita de desarrollo y especificar como objetivo principal de la política de tratamiento a las inversiones extranjeras el de enriquecer el acervo de conocimientos tecnológicos de las economías receptoras. Esta política debe complementarse con otras referidas a la capacidad de absorción tecnológica, de modo de reforzar las capacidades de aprendizaje industrial y tecnológico, como fundamento de una fase de innovación endógena y de incremento dinámico de la competitividad internacional.

I

Introducción

El foco del análisis que aquí se presenta es la importancia que adquiere la inversión extranjera en los países de América Latina y el Caribe (ALC) en el primer quinquenio de la década de 1990, en el marco de las nuevas circunstancias regionales y mundiales.

No sólo han cambiado las modalidades de la inversión extranjera (IE)¹ y la composición de los flujos respectivos sino que, además, tanto la nueva inversión como la inversión acumulada (acervo) se han visto condicionadas por un nuevo escenario económico latinoamericano en el que el mercado y la empresa privada han asumido un papel protagónico, acorde con las medidas de liberalización y desregulación económica y con los propósitos de mejorar la competitividad del aparato productivo. Se pretende lograr una mayor y mejor inserción internacional y mantener un nivel creciente de actividad económica en el mediano y largo plazo. Este viraje estratégico de los países de ALC no puede desligarse del proceso de globalización² de la economía mundial que marca con caracteres indelebiles no sólo el diseño macroestratégico y político de los países latinoamericanos sino que, además, incide de manera determinante en la lógica del comportamiento microeconómico de los agentes nacionales y extranjeros que operan en ALC.

El marco analítico está referido a la matriz de posibilidades definida por dos vectores complejos y di-

námicos —“realidad” y “estrategia”— que interactúan recíprocamente. Por un lado, la realidad económica latinoamericana a comienzos de la presente década fue moldeada por la vigencia prolongada de una estrategia de desarrollo sustentada en la industrialización sustitutiva de importaciones. Reestructurar esa realidad es el desafío de la hora presente en el contexto de la nueva economía mundial. Por otro lado, esa misma realidad exige un diseño estratégico y político que dé prioridad al mejoramiento de la competitividad internacional de las economías latinoamericanas, aumentando la complejidad y sofisticación tecnológica del aparato productivo e incrementando, por consiguiente, la productividad.

La industrialización sustitutiva modeló una firma industrial típica en la región que, en lo que se refiere a la inversión extranjera directa (IED), significó la creación de filiales “aisladas” que se acogieron a escalas y tecnologías consistentes con la existencia de mercados locales fuertemente protegidos y transacciones internacionales estrictamente reguladas y, en general, una política económica con un fuerte sesgo antiexportador que se trató de corregir en muchas ocasiones con medidas que no alteraban en lo esencial la lógica del modelo. La política vigente indujo en general una relación pasiva de estas filiales con sus fuentes de abastecimiento de bienes de capital, insumos y tecnología, que en su mayor parte se traducían en relaciones de carácter intrafirma.

Las filiales extranjeras en ALC mostraron una articulación insuficiente con el sector empresarial doméstico, de escaso desarrollo a su vez, así como con las respectivas estructuras institucionales de promoción de un desarrollo tecnológico endógeno, también escasamente desarrolladas. Estos efectos fueron más acentuados cuanto menores eran las dimensiones económicas del país receptor.

No hubo una formulación estratégica y política clara en los países latinoamericanos que buscara deliberadamente la absorción social de conocimientos productivos, con el consiguiente proceso de aprendizaje industrial y tecnológico y la subsiguiente etapa de innovación competitiva. Todo esto gravitó en contra de una inserción internacional más dinámica y cualitativamente superior de estos países. Cabe destacar que

¹ En este artículo se consideran diversas modalidades de inversión extranjera. Además de la inversión extranjera directa (IED), que normalmente significa ampliación o creación de capacidad productiva (formación bruta de capital), existe la denominada inversión extranjera indirecta, es decir, aquella que no necesariamente implica mayor capacidad productiva. Tal es el caso de la inversión extranjera de cartera o portafolio (IEP), o sea acciones, bonos y depósitos, y la inversión extranjera cuasi accionaria (IEC) que no es otra cosa que contratos interempresariales de transferencia de conocimientos productivos (tecnología, asistencia técnica, gerencia o administración, mercadeo, etc.). La IED genera como retorno utilidades, la IEP intereses o dividendos y la IEC regalías, derechos, comisiones, etc. La IEC también se conoce como “formas no convencionales de inversión que no suponen aporte de capital social” (*non equity forms of investment*).

² Para los efectos de este artículo, la globalización puede entenderse como un proceso cada vez más intenso de “producción internacional”, concepto que comprende al conjunto de actividades que agregan valor, organizadas transnacionalmente por una firma que tiene la propiedad o el control (Dunning, 1993).

el legado más importante de este período³ es la plataforma industrial heredada que, en términos de IED acumulada, está constituida por empresas ubicadas en las actividades de mayor complejidad tecnológica o de mayor inserción internacional, y que son por lo tanto susceptibles de reestructuración industrial y desarrollo competitivo.

El escenario latinoamericano de la primera mitad del decenio de 1990 se ha caracterizado por el intento generalizado de perfeccionar una nueva estrategia de desarrollo competitivo sustentada en un esquema institucional renovado que se expresa en un nuevo marco regulatorio en favor de la producción de bienes transables. Al mismo tiempo, la macroeconomía regional ha registrado la relajación de la tradicional restricción financiera externa y el inicio de la recuperación de los coeficientes de ahorro e inversión, muy afectados por la crisis de los años ochenta.

Pero para perfilar correctamente la realidad actual debemos colocar en el otro lado de la ecuación, además de las restricciones que a nivel microeconómico introdujo la industrialización sustitutiva, el deterioro institucional de la limitada capacidad tecnológica e innovativa de los países de la región (Vera-Vassallo, 1995a) así como las distorsiones en los precios fundamentales de la economía por la irrupción masiva de capitales extranjeros. Este sistema de precios, en lo que va corrido de la década actual, no parece evolucionar en forma plenamente convergente con el propósito de lograr una mayor y mejor inserción internacional.

En este contexto, aparecen dos variables institucionales que adquieren especial connotación en la matriz de posibilidades antes mencionada. Una se refiere a las modalidades y características de la transferencia internacional de tecnología. Otra es la capacidad social de absorción del progreso técnico de los países latinoamericanos. Hay modalidades de transferencia más eficaces que otras, pero su incorporación al acervo de conocimientos de una economía determinada y de sus propias empresas depende de ciertas condiciones institucionales y de organización del propio país receptor.

El desarrollo argumental del artículo se sustenta en dos premisas de carácter conceptual pero susceptibles de verificación factual. La primera se refiere a la importancia de promover el desarrollo competitivo con

una concepción sistémica del mismo⁴ (CEPAL, 1995a). La segunda, reconoce la relevancia de la contribución potencial de la inversión extranjera tanto a los procesos de inversión real como a la reestructuración competitiva e inserción internacional de las economías receptoras. Este reconocimiento se extiende a su vehículo principal, las denominadas empresas transnacionales (ETs), las que han experimentado transformaciones importantes en sus estrategias y estructuras internacionales, en forma congruente con el surgimiento del nuevo orden económico internacional (CEPAL, 1995c).

El punto de partida histórico es la reinserción financiera latinoamericana que reinauguró un período en el que el ahorro externo podía complementar el ahorro interno para financiar las exigencias de inversión que imponía, con mayor o menor premura, la reactivación del desarrollo de los países de ALC y la configuración de un nuevo escenario económico regional y mundial. Era preciso, por un lado, atender las demandas sociales postergadas durante la década de 1980, en términos de ingreso y empleo productivo. De otro lado, había que poner énfasis en la tarea, iniciada desde la década anterior, de reestructurar el aparato productivo interno hacia niveles superiores de productividad y competitividad internacional.

El propósito principal de este artículo es destacar las nuevas características que adquiere el tratamiento a la inversión extranjera en los países latinoamericanos en el marco de una nueva estrategia de desarrollo productivo. Se pretende poner el énfasis en la necesidad de articular una estrategia explícita de desarrollo, una concepción sistémica en el diseño de las acciones y políticas pertinentes y un objetivo crucial como es el de enriquecer el acervo de conocimientos tecnológicos⁵ de las economías receptoras. En otras palabras, no se trata de promover la captación indiscriminada de activos financieros. Lo que se pretende es, sin desvirtuar el funcionamiento de los mercados, formular un marco regulatorio integral y compatible con el objeti-

³ Aunque América Latina mostró en el período 1945-1980 un crecimiento del PIB per cápita de 2.7%, superior al 2.5% postulado por la Alianza para el Progreso en 1960 (Ramos, 1993).

⁴ Se entiende por competitividad sistémica aquella que está íntimamente vinculada no sólo a las capacidades internas de la empresa misma sino también a la red de relaciones comerciales e institucionales de dicha empresa, las cuales afectan su grado efectivo de competitividad internacional. En este sentido, son importantes desde la infraestructura para la ciencia y la tecnología y el sistema educativo nacional, así como los servicios de transporte, comunicaciones y energía (incluida la infraestructura física respectiva) hasta las relaciones interindustriales o interempresariales (reguladas por las normas de competencia), los servicios financieros, el sistema judicial y, en general, el ordenamiento institucional tanto público como privado del país.

⁵ Se refiere a tecnologías "duras" (*hardware*) y "blandas" (*software*).

vo de maximizar la transferencia internacional de conocimientos productivos que es la más importante contribución externa al desarrollo de las economías latinoamericanas. Lo anterior se hará de forma que esa transferencia encuentre una capacidad local de absorción tecnológica que permita no sólo incorporar el

progreso técnico y difundirlo a todo el aparato productivo, sino que principalmente reforzar las capacidades de aprendizaje industrial y tecnológico como prelude imprescindible para la fase posterior de innovación endógena e incremento dinámico de la competitividad internacional.

II

La inversión extranjera y el desarrollo competitivo en América Latina y el Caribe

1. La irrupción de capitales extranjeros en el último quinquenio

La primera mitad de la década de 1990 ha sido testigo de la irrupción masiva de diversas modalidades de inversión extranjera (IE). Desapareció la restricción financiera externa agudizada por la crisis internacional de la deuda que incidió con particular gravedad en esta parte del mundo en desarrollo. Los ingresos netos de capitales⁶ provenientes del exterior en el período 1990-1994 han superado en promedio los 50 mil millones de dólares anuales,⁷ cifra muy superior al ingreso neto promedio anual del período 1987-1989 que fue inferior a 21 mil millones de dólares estadounidenses. Los ingresos netos de capital extranjero a ALC casi se duplicaron en los primeros cuatro años de la presente década, llegando a superar los 63 mil millones de dólares en 1994 (cuadro 1).

Simultáneamente, se registraron importantes cambios en su composición (cuadro 2), particularmente en lo que se refiere al predominio de las corrientes privadas de capitales extranjeros que a partir de 1990 superaron el 68% de los ingresos netos totales, llegando a 99.7% en 1994. La inversión de cartera o portafolio

(IEP), que en 1990 era inferior al 4% de los ingresos netos totales, llegó a representar 62% en 1993 (42% en 1994), siendo éste el cambio más relevante en el período analizado, tanto por los montos involucrados como por la aparición de nuevos mecanismos e instrumentos de captación. La IEP, constituida principalmente por bonos y acciones, creció en términos netos más de 20 veces entre 1990 y 1994 (38 veces hasta 1993). La IED creció también en forma significativa y aumentó más de dos veces y media entre 1990 y 1994, o lo que es lo mismo, registró en dicho período una tasa de crecimiento acumulativa anual superior al 27%. Reapareció el financiamiento externo privado, con nuevas y diversificadas fuentes, y cesaron las transferencias netas de recursos financieros al exterior a partir de 1991⁸ (CEPAL, 1995d).

El financiamiento de fuentes oficiales, en términos netos, perdió significación en el período y los créditos bancarios privados oscilaron en torno a una media anual de 13.7 mil millones de dólares en el curso de la presente década (cuadro 1).

Un detalle muy importante para fines de formulación de política es que la participación de los ingresos netos de capitales de largo plazo, que superaba el 70% de los ingresos netos totales antes de 1990, pasó de 68% en 1990 a 58.8% en 1994, habiendo llegado en 1992 y 1993 a cifras cercanas al 50% (CEPAL, 1995c).⁹ Es decir, hubo una pérdida de participación de los capitales que tienen mayor incidencia en la in-

⁶ Los ingresos o flujos netos son entradas de capitales públicos y privados de corto y largo plazo *menos* remesas de capital al exterior por concepto de desinversión o amortización de créditos externos. Este concepto es diferente al de saldo neto, usado en el balance de pagos, que equivale a la diferencia entre "ingresos y egresos netos" por un mismo concepto (por ejemplo IED ingresada *menos* IED en el exterior). Este último es el que se usa en publicaciones anuales de la CEPAL tales como el Balance Preliminar y el Estudio Económico.

⁷ Incluye ingresos netos de inversión extranjera directa, inversión extranjera de cartera o portafolio, financiamiento oficial y créditos bancarios externos.

⁸ En 1995, después de la crisis mexicana, se reiniciaron las transferencias netas de recursos al exterior.

⁹ Incluye como ingresos netos de largo plazo: la IED, el financiamiento oficial, la colocación de bonos a más de un año y los créditos netos de largo plazo.

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: Ingresos netos totales de capital, 1990-1994
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
A. Inversión extranjera directa (IED)	8 061	12 830	14 487	15 580	21 252
B. Inversión extranjera de cartera (1+2+3) (IEP)	1 200	12 243	14 307	45 373	26 279
1. Bonos ^a	101	4 133	4 138	19 844	12 719
2. Acciones	1 099	6 228	8 229	25 149	13 160
3. Papeles comerciales y certificados de depósito	—	1 880	1 940	380	400
C. Financiamiento oficial ^b	10 492	6 663	2 476	4 569	182
D. Deuda privada	12 289	8 019	17 067	7 854	15 416
1. Créditos bancarios	11 893	9 874	18 946	9 723	17 920
a) largo plazo	2 870	1 532	4 774	-69	5 485
b) corto plazo	9 113	8 342	14 172	9 792	12 435
2. Otros créditos	306	-1 855	-1 879	-1 869	-2 504
E. Total	32 042	39 755	48 337	73 376	63 129

Fuente: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

^a Para los mismos años, el FMI señala ingresos brutos por 2 760 (1990), 7 242 (1991), 12 577 (1992), 28 794 (1993) y 18 241 (1994) millones de dólares.

^b Excluye cooperación técnica.

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: Cambios en la composición de los ingresos netos de capital extranjero, 1990-1994
(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994
1. Capitales extranjeros de origen privado ^{ab}	67.2	83.2	94.8	93.8	99.7
2. Capitales extranjeros de largo plazo ^{ac}	68.1	58.6	49.6	51.9	58.8
3. Inversión extranjera de cartera o portafolio (IEP) ^{ad}	3.7	30.8	29.6	61.8	41.6

^a Como porcentaje de los ingresos netos totales (cuadro 1).

^b Incluye A+B+D (cuadro 1).

^c Incluye A+B.1+C+D.1.a.+D.2 (cuadro 1).

^d Incluye B (1+2+3) (cuadro 1).

versión real en favor de aquéllos de carácter especulativo y de más alta volatilidad.

Para los propósitos de este artículo es de la mayor importancia identificar los factores que están detrás de esta irrupción de capitales extranjeros que tiene nuevas características y abre nuevas perspectivas para el desarrollo de las economías latinoamericanas.

Una serie de factores, tanto internos como extra-regionales, explican la reactivación de los flujos internacionales hacia la región. Algunos son de naturaleza más estructural o permanente, como la creciente globalización productiva e internacionalización financiera y la consolidación progresiva de las reformas económicas e institucionales introducidas en la región. Otros son de naturaleza más coyuntural o transitoria, como los que tienen relación con la fase depresiva del ciclo económico de los países industrializados y los programas de conversión de deuda externa y de priva-

tización que se dieron en diferentes países de la región (CEPAL, 1995b).

Cabe señalar, no obstante, que según el balance de este quinquenio esa abundancia de capitales externos no se había reflejado proporcionalmente en mayores niveles de inversión real (CEPAL 1995a). Entre otras razones, porque muchos capitales que llegaron a América Latina estaban vinculados a cambios de propiedad de activos existentes¹⁰, fuera de la mencionada caída de la participación de los capitales de largo plazo en el total de capitales ingresados a la región. Además, el propio ahorro interno no tuvo una evolución favorable en el primer quinquenio de los años noventa. Di-

¹⁰ En una muestra, que incluye a los siete países más grandes, más del 40% de la IED ingresada a la región entre 1988 y 1993 se explica por programas de conversión de deuda externa (23%) y privatización (17.8%). (CEPAL 1995c, cuadro 11).

CUADRO 3

Estructura regional de la inversión extranjera directa, 1990-1994
(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994
ALADI	90.0	89.3	91.4	96.2	92.0
Chile	7.3	4.1	4.8	5.4	8.4
México	32.7	37.1	30.3	28.2	37.5
MERCOSUR	36.0	28.2	44.0	50.1	21.7
Grupo Andino	14.0	19.9	12.3	12.5	24.3
Centroamérica	1.4	3.8	3.9	-1.1	4.4
Caribe	8.6	6.9	4.6	4.9	3.6
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Fondo Monetario Internacional y fuentes nacionales.

chos capitales extranjeros, por un lado, financiaron en parte el crecimiento del consumo y, de otro lado, exhibieron una gran volatilidad, en especial aquéllos captados a través de mecanismos no tradicionales de financiamiento externo¹¹. Adicionalmente, en algunos países esta irrupción de capitales externos ha presionado negativamente sobre el tipo de cambio y la oferta monetaria, dando paso a una versión renovada de vulnerabilidad externa de la región.

2. Los nuevos flujos de IED

Con relación al renovado dinamismo de los ingresos de IED durante los primeros años de la década de 1990, se observa que, en 1994, los ingresos netos por este concepto alcanzaron una cifra del orden de los 21 mil millones de dólares, muy superior a los volúmenes de los últimos años de la década anterior que giraban en torno a los 8 mil millones.

No obstante, es preciso destacar que hay países que despiertan mayor interés entre los inversionistas extranjeros (cuadro 3). En términos absolutos, los mayores flujos se han orientado como siempre hacia Argentina, Brasil y México, lo que pone de relieve la importancia de la dimensión de los mercados internos o de los mercados ampliados por acuerdos de integración (NAFTA, MERCOSUR). De hecho, éste es un factor estructural de especial gravitación en las decisiones de las ETs, incluso por sobre las consideraciones macroeconómicas, como puede verificarse en el caso de Brasil (CEPAL, 1995c). Sin embargo, una rápida corre-

lación entre los flujos ingresados y la dimensión económica nos revela que las entradas recientes de IED a Brasil sólo representan entre el 20% a 30% de lo que le correspondería tradicionalmente por sus proporciones continentales. Asimismo, en los ingresos a Argentina durante los años noventa influyeron decisivamente los programas de conversión de deuda, y sobre todo, de privatización (CEPAL, 1995c). Sólo México y Chile muestran hasta 1993 una capacidad de atracción que excede proporcionalmente sus respectivas dimensiones económicas. También destaca como receptor importante Colombia que, al igual que Chile, experimenta un proceso de estabilización y ajuste más consolidado que otros países latinoamericanos o caribeños. En el otro extremo del espectro regional se encuentran los países de América Central y el Caribe que, en general, a pesar de que tienen la ventaja de la cercanía geográfica a Estados Unidos, al igual que México, y que han sido favorecidos por iniciativas estadounidenses de cooperación y fomento al comercio y las inversiones, no han despertado igual interés en los capitales externos. Se exceptúan Costa Rica y República Dominicana en lo que se refiere a las zonas de procesamiento de exportaciones (mayormente maquila) que cobraron importancia a partir de fines de la década pasada debido a significativos incentivos tributarios y arancelarios.

El análisis de la IED según origen geográfico muestra siempre el predominio de los países desarrollados, así como un dinamismo creciente en la participación de países en desarrollo, en especial de la propia región, y la aparición de nuevos socios extranjeros como Nueva Zelandia, Australia, España y Canadá. Japón y las economías de reciente industrialización del Asia tienen todavía escasa presencia en ALC.

Algunas empresas latinoamericanas líderes están realizando inversiones en otros países de ALC (IED en el exterior), sobre todo como resultado de las oportuni-

¹¹ Se refiere en general a la creciente bursatilización de las operaciones de financiamiento externo, a las diversas formas de inversión extranjera de portafolio (IEP) y a mecanismos tales como los ADR (*American Depositary Receipts*) y GDR (*Global Depositary Receipts*), entre otros.

dades que han abierto a los inversionistas latinoamericanos los programas de privatización (CEPAL, 1995a). De esta manera, pareciera que está surgiendo un nuevo actor en el escenario regional. Se trata de la empresa transnacional latinoamericana (ETL) que, si bien tiene antecedentes lejanos en el tiempo, aparece ahora con más fuerza y perspectivas en el curso de los años noventa. Al parecer, las empresas latinoamericanas líderes han decidido adoptar los patrones de comportamiento propios de la era de la globalización. Estas inversiones intrarregionales o intracontinentales y sus efectos derivados en términos de comercio de bienes y servicios¹² están dando paso a un proceso de integración económica regional por razones de mercado que, en forma creciente, está acompañando la voluntad política de los gobiernos de la región. Esta se expresa en la proliferación de acuerdos y convenios de integración y cooperación económica a escala continental (CEPAL, 1994).

Las entradas de IED y la actividad de las ETs cumplen un papel importante en la vinculación de las economías receptoras con las redes integradas de producción internacional y su desarrollo, las cuales sin duda constituyen el eje central del proceso de globalización de la economía mundial. Las ETs, a través de sus operaciones de IED, movilizan sus activos tangibles e intangibles (capital, patentes tecnológicas, prácticas organizacionales y gerenciales, vínculos comerciales, etc.) con el propósito de incrementar su competitividad internacional y su rentabilidad global, con efectos directos en la capacidad del país receptor para producir bienes y servicios de mejor calidad y en mayor cantidad. Estos flujos de ingreso, por esas mismas razones, constituyen una de las modalidades de inversión extranjera con mayor capacidad potencial para estimular los procesos de formación bruta de capital y de acumulación de conocimientos productivos en la economía receptora, así como también para posibilitar la vinculación de las empresas domésticas a las redes de producción y abastecimiento de las ETs y beneficiarse del acceso a los mismos activos tangibles e intangibles disponibles en el sistema corporativo transnacional.¹³ Al mismo tiempo, con relación a las empresas latinoamericanas que invierten en el exterior, la movilización

de activos semejantes fortalece a las economías de origen al viabilizar el acceso de dichas empresas tanto a las tecnologías y capacidades de investigación y desarrollo (I&D) disponibles en el extranjero como a los mercados externos, a través de las ventas locales de sus filiales, transacciones intrafirma y otras actividades comerciales derivadas.

3. La distribución sectorial de la IED acumulada: bases para una reestructuración competitiva

El acervo de IED en el sector primario es poco significativo en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, no obstante la abundancia de recursos naturales. Lo anterior tiene directa relación con la ola de nacionalizaciones que tuvo lugar en la región entre los años sesenta y setenta que además de abarcar las actividades extractivas se extendió también a la actividad bancaria y los servicios públicos (Sigmund, 1980). Sin embargo, a partir de fines de los años ochenta en Chile y en el curso de la presente década para el resto de países de la región, la reforma económica ha abierto importantes oportunidades de inversión extranjera en las actividades de extracción y explotación de recursos naturales (mineros, petroleros, pesqueros, agrícolas y forestales) y en las actividades secundarias y terciarias vinculadas a través de eslabonamientos productivos de diversa índole.

La mayor parte del acervo de IED en ALC se encuentra en el sector manufacturero, lo que es explicable tanto por la prolongada vigencia del modelo sustitutivo de importaciones como por el mismo proceso de nacionalización de la explotación de recursos naturales al que se aludió anteriormente. La política vigente en la mayoría de los países de la región incluyó hasta la década pasada restricciones explícitas a la IED no sólo en el sector primario sino también en el sector financiero y otros servicios. En la mayoría de esos países la IED se localiza en las industrias productoras de bienes de consumo masivo destinados a los mercados internos, en especial en las ramas de alimentos, bebidas y tabaco, pero también en actividades de mayor contenido tecnológico como química básica, metal-mecánica, electro-electrónica, etc. Este desarrollo industrial alcanza diversos estadios de sofisticación tecnológica que, evidentemente, son superiores en los países de la región de mayores dimensiones económicas o, lo que es lo mismo, de mayor desarrollo económico relativo.

En la década de 1970 y los primeros años de la década de 1980 se inició una recomposición de la

¹² El comercio intrarregional se ha expandido notablemente durante los primeros cinco años de la presente década, llegando casi a duplicar su tasa de participación en el comercio total de ALC.

¹³ Un número creciente de firmas de diversos países están sujetas a estrategias corporativas integradas a escala internacional que involucran no sólo a empresas matrices sino también filiales domésticas y extranjeras, lo que constituye un "sistema corporativo transnacional".

industria regional en favor de las ramas manufactureras que utilizan en forma intensiva recursos naturales. Al respecto, se puede mencionar: celulosa y papel, petroquímica, aluminio, aceites vegetales, harina de pescado, entre otras. Es decir, ramas productoras de bienes básicos, altamente estandarizados, de uso difundido (*industrial commodities*), intensivos en capital, con tecnología moderna y accesible, procesos de producción de flujo continuo y grandes economías de escala. En estas ramas convergen empresas de propiedad local (consorcios nacionales), especialmente en los países más grandes de la región, y filiales de empresas extranjeras (Katz, 1995). Esta recomposición, en el período mencionado, tiene explicaciones distintas en los diferentes países de la región. En Chile se explicaba por una temprana mudanza de su estrategia de desarrollo. En Argentina y Brasil, estas inversiones respondían todavía al modelo sustitutivo pero estas economías se ven impulsadas a exportar frente a la drástica contracción de la demanda interna en el curso de los años ochenta. En Perú, se puso en marcha un proceso deliberado de industrialización, con criterio sustitutivo, que daba prioridad a la industria básica en manos del capital nacional, privado o estatal.

Durante la crisis de los años ochenta, el sector manufacturero latinoamericano disminuyó significativamente su capacidad de atraer a los inversionistas extranjeros. Tras diversos esfuerzos de racionalización se producen a fines de la década algunos tímidos intentos de reestructuración industrial de las filiales manufactureras con la finalidad de adecuarse al nuevo escenario económico. El agotamiento de la industrialización sustitutiva en la mayoría de los países de la región,¹⁴ los períodos de crisis y estabilización subsiguiente y el inicio de la reforma económica tienen una secuencia temporal diferente en los distintos países de la región.¹⁵ En el curso de esta década se fueron fortaleciendo las zonas de procesamiento para la exportación y se aplicaron medidas específicas en favor de la subcontratación, especialmente en México y países centroamericanos y caribeños (plantas maquiladoras).

Los años noventa son testigos de una nueva fase de expansión selectiva de la industria regional y de

esfuerzos cada vez mayores de reestructuración de la plataforma industrial heredada del modelo sustitutivo. En el curso de la presente década maduran secuencial y progresivamente los esfuerzos de estabilización económica y de reforma estructural, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo en la región que favorece nuevas modalidades de inserción de las ETs en la economía regional. Todo lo cual fortalece la competencia, tanto interna como externa, la que adquiere mayor importancia como factor determinante del comportamiento microeconómico.

Este nuevo contexto regional evidencia las debilidades competitivas que acarrió el modelo sustitutivo, en general. Pero en especial, en las economías pequeñas y medianas de la región donde la industrialización, al amparo de la protección de los reducidos mercados internos, se tradujo comparativamente, en escalas menores, en grados menores de sofisticación tecnológica, en niveles más bajos de aprendizaje industrial y, en forma congruente, en un desarrollo institucional menor en la esfera de la innovación tecnológica. El proceso derivado de la lucha por la supervivencia adquirió relevancia especial en las filiales extranjeras localizadas en los sectores de mayor sofisticación tecnológica o en los segmentos más dinámicos de la demanda interna de productos manufacturados. Frente a la apertura externa de la economía, las filiales de empresas extranjeras, así como las propias empresas nacionales existentes, en particular de las ramas automotriz y metalmeccánica, encuentran imposible mantener el grado de integración vertical y el modelo de organización industrial de períodos anteriores y reaccionan tratando de buscar la especialización y la desverticalización, y, en consecuencia, elevando los coeficientes de importación y reduciendo la producción local de bienes intermedios (Bielschowsky y Stumpo, 1995, y Katz, 1995).

En el curso de la presente década, estos hechos conducen a impactos sectoriales diferenciados en las economías latinoamericanas. A consecuencia de los cambios en el marco regulatorio y el régimen de incentivos, en algunos países como Argentina, Brasil, México, Colombia, la nueva macroeconomía regional registró caídas en la tasa de interés real y en los precios relativos de los bienes de consumo durables y los automóviles, lo que combinado con algunas medidas complementarias explicaría la reactivación de la demanda interna de estos bienes, en particular automóviles (Katz, 1995). Esto se conjuga con las estrategias corporativas de las ETs globalizadas de la rama auto-

¹⁴ Estos síntomas fueron menos evidentes en los países grandes de la región, especialmente Brasil.

¹⁵ En Chile la crisis y la recesión se inician en el segundo semestre de 1973, en Argentina a partir de 1978, en Brasil desde 1981 y en México en 1982 con fuertes repercusiones en el resto de los países de la región.

motriz en los países más grandes de la región.¹⁶ La desinversión en este sector, en el caso de países medianos como Chile y en especial Perú, entre otros, fue mucho mayor y en algunos casos no queda más que el recuerdo de estas actividades cuyos conocimientos tecnológicos no fueron absorbidos por el país respectivo.

Simultáneamente, se produce una declinación de otras ramas de la industria latinoamericana que hacen uso intensivo de conocimientos y tecnología. Es decir, a la declinación de la rama metalmecánica, se suma la de la electro-electrónica, ramas donde las ETs tienen una presencia preponderante, en particular en los países de menores dimensiones económicas de la región. Frente a la disyuntiva de reestructurarse o perecer, en muchos casos éstas optaron por desinvertir (Bielschowsky y Stumpo, 1995, cuadro 2).

El aumento de la IED en los servicios y su caída en las manufacturas durante los años ochenta se tra-

dujo en un aumento de la participación relativa del acervo de capital extranjero acumulado en el sector terciario. La IED en servicios como el comercio, y el transporte y las comunicaciones, surge inicialmente como apoyo a las actividades de las ETs en el sector manufacturero. La reforma económica en la región significó la eliminación de las restricciones a la IED en algunas actividades de servicios, particularmente en bienes raíces, finanzas y seguros, lo que unido a la maduración de los mercados de capitales, en el contexto de la apertura, ha favorecido el ingreso de capitales externos a estas actividades (bancos, actividades de *leasing*, corredores de valores y seguros, franquicias, entre otras). Otro factor importante del crecimiento de la IED en este sector, durante los años noventa, son los programas de privatización (electricidad, telecomunicaciones, etc.), lo que en conjunto marca una tendencia de la IED en los años noventa con consecuencias evidentes en el acervo correspondiente.

III

Las empresas transnacionales en el escenario económico mundial

1. La distribución Internacional de la IED

El mapa de la IED en el mundo está experimentando cambios significativos y al mismo tiempo su vehículo principal, la empresa transnacional, ha sufrido transformaciones importantes en sus estrategias y estructuras internacionales concomitantemente con el surgimiento de un nuevo orden económico internacional.

La revitalización de las entradas de IED a ALC coincide con las tendencias observadas a nivel mundial. Los países en desarrollo muestran una capacidad cada vez mayor para atraer capitales extranjeros en el curso de los años noventa, pasando de un ingreso equivalente al 18% del flujo total de IED en el período 1987-

1991 a 37% de los flujos mundiales en 1994. Los países desarrollados, por el contrario, pasan de captar 82% en el período 1987-1991 a 60% en 1994 del total de ingresos de IED en el mundo (UNCTAD, 1995).

Con respecto a esta creciente captación de IED por parte del mundo en desarrollo cabe subrayar dos cosas: primero, que el repunte de los países en desarrollo, sobre todo durante los últimos tres años, coincide con la reactivación de la IED hacia ALC. La región, después de la crisis de los años ochenta cuando pierde participación a favor del Asia en desarrollo, ha mostrado una clara recuperación en el curso de los años noventa aunque sin alcanzar aún los porcentajes de captación anteriores a la crisis (Mortimore, 1995a).¹⁷

¹⁶ Durante los años finales de la década de 1980 las estrategias corporativas de las ETs del sector automotor buscan mejorar su competitividad en el interior del mercado norteamericano mediante estrategias que persiguen abaratar los costos a través de sus filiales en México (Mortimore, 1995b). En el caso de Argentina y Brasil, cuyo sector automotor tuvo muchas dificultades en los años ochenta, se buscaron soluciones por medio de acuerdos sectoriales en el contexto del MERCOSUR y otras acciones de estrategia corporativa, como la creación de la empresa binacional AUTOLATINA (Ford y Volkswagen).

¹⁷ En el período 1975-1979 la región capta anualmente, en promedio, el 13% de los flujos totales de ingreso de IED y el Asia en desarrollo, alrededor del 5%. En la segunda mitad de los años ochenta, la participación de ALC cayó a 6%, promedio anual, del total mundial mientras que el Asia en desarrollo llegó hasta cerca del 9%. En los primeros cuatro años de los años noventa la región se recupera hasta captar el 9% de los ingresos mundiales de IED pero la participación del Asia en desarrollo continúa creciendo hasta cerca del 15% al año en promedio.

Segundo, que dentro del Asia en desarrollo destaca nítidamente la fuerza de atracción de China, sin duda atribuible a las dimensiones colosales de su mercado interno y a una reforma económica que promueve la inversión extranjera no obstante que continúa el dirigismo estatal.

2. Los cambios en las estrategias corporativas

Por su tamaño y la naturaleza de sus actividades, las ETs surgen a fines del siglo XX como actores protagónicos de una economía mundial liderada por la tecnología y selectivamente globalizada.

Estas empresas han asumido crecientemente un papel de liderazgo en el proceso de globalización de la economía mundial por su presencia protagónica en sectores y mercados clave.¹⁸ Las ETs son el agente económico relevante en la mayoría de las transacciones internacionales de mayor dinamismo (comercio internacional, finanzas internacionales, transferencia internacional de tecnología y otros conocimientos productivos, etc.). Un tercio de la producción mundial pertenece a la esfera de actividad de las ETs, que comprende matrices y filiales en el exterior. En 1993, el volumen de las ventas totales de las filiales extranjeras de ETs (5.2 billones de dólares) excedió el del comercio mundial de bienes y servicios no financieros (4.7 billones). De otro lado, más de la mitad del comercio mundial es expresión de las actividades comerciales de las ETs y una parte significativa de dicho comercio mundial es intrafirma (UNCTAD, 1994a y 1995).

Algunos indicadores importantes al respecto son la existencia de alrededor de 40 000 matrices de ETs y 250 000 filiales extranjeras, decenas de miles de alianzas estratégicas, cientos de miles de acuerdos de subcontratación, sin contar otros contratos interempresariales para fines de transferencia de conocimientos productivos (Naciones Unidas, 1992; Finkman y Montenegro, 1995). En este contexto, los procesos de toma de decisiones sobre producción, comercio de bienes y servicios, flujos de tecnología y de capital, movilidad internacional de profesionales calificados y acuerdos interempresariales, están todos interconecta-

dos en un complejo y creciente entramado internacional que no es sino la expresión concreta del surgimiento de un sistema internacional integrado de producción.

Este proceso de globalización de la economía mundial, entendido como una internacionalización cada vez mayor de la actividad empresarial, fue, sin duda, desencadenado por una notable aceleración del desarrollo tecnológico, principalmente de las tecnologías de información, que precipitaron cambios esenciales a nivel de la organización industrial, del comportamiento y de la estructura de la firma y, en consecuencia, de las estrategias corporativas correspondientes.

Repensar el escenario económico latinoamericano con el propósito de formular estrategias y políticas de desarrollo exige necesariamente entender y conocer cómo se han reconfigurado las estrategias y las estructuras organizativas de las ETs con la finalidad de poder articular sistemas integrados de producción a nivel internacional. Es importante destacar que las mismas estrategias que se aplicaban antes tienen en la actualidad impactos diferentes en las economías de ALC, hoy más complejas y abiertas y con un nuevo estilo de desarrollo.

Durante la vigencia del modelo de industrialización sustitutiva en la región, la ET matriz se vinculaba a una constelación de filiales en el exterior, cuya estrategia de operación consistía en mantenerse solas (*stand-alone strategy*), diseñadas para abastecer a la casa matriz con recursos naturales o servir a los mercados locales con bienes manufacturados o servicios, reproduciendo los mismos productos de la empresa matriz. Esta era usualmente la fuente del capital, las prácticas administrativas y los conocimientos tecnológicos. Esta fue la modalidad de organización predominante de las ETs que llegaban a la región en forma de enclaves mineros o plantaciones agrícolas; es decir, desarticuladas del resto del aparato productivo nacional, lo que se explica por dos razones fundamentales: el escaso grado de sofisticación tecnoproductiva de las economías receptoras y la excesiva protección del mercado interno asociada al modelo sustitutivo. Fue también el caso de las industrias de sustitución, que intentaban replicar la matriz a una escala reducida.

Las mismas presiones derivadas del proceso de globalización, en particular el progreso técnico y la liberalización económica, modificaron progresivamente la forma en que se estaba emprendiendo la producción internacional en la región y en el mundo. La competencia de los costos de los productos estandarizados, la convergencia de los patrones de consumo a nivel

¹⁸ La IED, a nivel mundial, creció entre 1983 y 1990 con una rapidez cuatro veces mayor que la producción mundial y tres veces mayor que el comercio mundial (Morán, 1991). Durante 1991-1993 el acervo (*stock*) mundial de IED creció tan rápidamente como las exportaciones mundiales de bienes y servicios y una vez y media más rápido que el producto interno bruto mundial (UNCTAD, 1995).

internacional y la reducción de los costos de transporte terminaron por ampliar el alcance geográfico de las estrategias corporativas. Las grandes firmas oligopólicas a nivel internacional (industria automotriz y electrónica) fueron capaces de combinar economías de escala con la organización de abastecedores de bajo costo a nivel internacional. Esto condujo a la adopción de estrategias de integración simple según las cuales las filiales, con tecnología proporcionada por la casa matriz, emprendían un rango limitado de actividades orientadas a proveer de insumos específicos a la misma matriz. Esta última se convierte así en la coordinadora de los distintos usos que da a los recursos el entramado cerrado de filiales. Se fortalecieron, de esta forma, las relaciones de subcontratación que en la región aparecen sobre todo durante la década de los años ochenta cuando se promueven las zonas de procesamiento de exportación y la industria maquiladora, como se vio anteriormente. Las ETs, en determinados países de la región, ensayaron estrategias de integración simple en la industria automotriz y electrónica, que después evolucionaron tímidamente hacia estrategias de integración compleja.

Una característica de los dos tipos de estrategias mencionados era que la producción al interior de la ET permanecía fragmentada y la internacionalización de la actividad productiva a través de las fronteras era limitada. Finalmente, la creciente liberalización de las transacciones económicas internacionales y el incremento de la competencia internacional así como la difusión de las tecnologías de información condujeron hacia estrategias de integración compleja en donde las ETs asumen el papel de organizadoras de la producción y de las transacciones dentro de una red transnacional, de relaciones internas y externas, que pueden o no implicar participación accionaria pero que sirven los intereses globales de la ET. La matriz es el centro de una red de actividades interdependientes pero menos formalmente dirigidas (UNCTAD, 1994b).

Al amparo de estas modalidades estratégicas y de organización, la producción internacional liderada por las ETs no sólo traslada bienes y servicios a través de las fronteras, sino también factores productivos, métodos de organización, conocimientos tecnológicos, con arreglo al esquema de una estructura administrativa unificada, dando lugar a una división internacional del trabajo intrafirma. Desde esta perspectiva, las ETs, con sus estrategias cada vez más complejas, favorecen un cambio cualitativo de la economía mundial, influyen en la división internacional del trabajo, fomentan la

complementariedad del comercio exterior y la inversión extranjera y son los principales motores del crecimiento y desarrollo en el nuevo orden económico internacional. Anteriormente, la inversión extranjera y el comercio exterior eran formas alternativas para el abastecimiento de los mercados externos. Actualmente se observa una correlación creciente entre ambas variables, especialmente en los países desarrollados, pero se reconoce que las redes de filiales integradas a escala regional son un factor determinante importante del crecimiento del comercio intrarregional.

Sin embargo, al parecer se está poniendo excesivo énfasis en la reflexión anterior sobre el tránsito de las ETs hacia estrategias complejas y estructuras globales, sobre todo en el caso de ALC y de los países en desarrollo en general. La globalización es un fenómeno a escala mundial que normalmente se asocia a estrategias corporativas de integración compleja. Sin embargo, estas estrategias se han dado sólo en determinados sectores, que utilizan conocimientos y tecnología en forma muy intensiva, mientras que otros continúan operando con los esquemas anteriores de *stand-alone* y de integración simple. En la región, las ETs estarían comenzando a ensayar las denominadas estrategias de integración compleja sólo en los países más grandes que tienen IED en industrias como la automotriz y la electro-electrónica.

3. Los patrones de comportamiento de las ETs

Al comparar el comportamiento de las ETs que operan en el Asia en desarrollo y en América Latina se observa que existen patrones diferenciados según el origen geográfico del capital, los que inciden de manera distinta en las oportunidades de estas dos regiones para lograr un desarrollo competitivo y una mayor inserción internacional (Mortimore, 1995a). En el Asia en desarrollo operan preponderantemente empresas transnacionales de origen japonés, mientras que en América Latina se han establecido, en primer lugar, ETs de origen estadounidense y, en segundo lugar, europeo. Existen diferencias de comportamiento importantes entre las ETs de Estados Unidos y las de Japón no sólo en cuanto a preferencia geográfica sino a control patrimonial. Las ETs estadounidenses tienen una participación mayoritaria en el capital de las filiales que operan en ALC, mientras que las ETs japonesas en el Asia en desarrollo prefieren participaciones minoritarias en sus filiales y otras formas de asociación mediante relaciones de subcontratación o concesión de

licencias.¹⁹ La experiencia del Asia en desarrollo, en especial de la República de Corea y la provincia china de Taiwán entre los cuatro tigres,²⁰ parece demostrar que la estrategia de asociación con las ETs o, lo que es lo mismo, la modalidad de IEC, ha tenido la ventaja de facilitar un proceso nacional de aprendizaje industrial y absorción tecnológica que hizo posible pasar de la fase de adaptación y asimilación a la fase de posterior innovación y competencia con sus propios progenitores, incorporándose de este modo a la nueva economía internacional y su dinámica competitiva.

El interés de las ETs en el uso de sus activos tangibles e intangibles es promover su presencia internacional bajo diversas modalidades de inversión extranjera en la medida que éstas sean compatibles con sus objetivos de maximizar la tasa de ganancia. Si éstas llegan a externalizar y comerciar conocimientos productivos (IEC), se produce una transferencia de tecnología de la que se benefician empresas y países receptores, dependiendo del grado de desarrollo institucional de estos últimos. Pero si las ETs emprenden actividades de IED a través de filiales controladas por la ma-

triz, entonces se produce esencialmente una transferencia intrafirma de tecnología y la absorción y difusión al interior del país receptor es mucho más limitada, como se verá más adelante.

Del examen de estos patrones de comportamiento de las ETs se concluye que la transferencia efectiva de tecnología a partir de las diversas actividades de las ETs no es un proceso que se produce automáticamente ni mucho menos una consecuencia de propósitos inherentes a las estrategias corporativas. Por el contrario, debe ser un objetivo deliberado y explícito inscrito en las estrategias gubernamentales que contemple tanto un esfuerzo de desarrollo tecnológico interno, en procura de efectos multiplicadores de causación circular,²¹ como la formulación de políticas activas encaminadas a maximizar la transferencia de tecnología a partir de las diversas modalidades de inserción de las actividades de las ETs en los países latinoamericanos, y de las iniciativas locales de asociación y articulación con las ETs. Esto debe hacerse de manera de lograr que el entramado de sus redes regionales pase por las actividades nacionales de las economías receptoras.

IV

Bases para el diseño estratégico y de política económica

1. Referencias teóricas sobre la inversión y la tecnología extranjeras

Como una de las tantas consecuencias del proceso de globalización-transnacionalización de la economía mundial, ha vuelto a despertar el interés por las teorías relativas a la empresa transnacional y a la producción internacional. Es probable que una razón igual-

mente importante haya sido la aparición del análisis de internalización²² que rápidamente ha pasado a ocupar un lugar prominente en el plano de la teoría económica y en especial en la teoría de la organización industrial.

Hoy la preocupación de los gobiernos de la región pone especial énfasis en crear las condiciones para atraer flujos cada vez mayores de capital extranjero y de esta forma sentar las bases para incorporar al país al proceso de globalización y evitar su marginación del

¹⁹ En el caso de las ETs estadounidenses y europeas fabricantes de automóviles que operaban en países en desarrollo, un 85% de su capacidad productiva se concentraba en América Latina mientras que la de sus homólogas japonesas en los países asiáticos en desarrollo llegaba a 89%. A su vez, la mayor parte de la capacidad productiva de las primeras (88%) correspondía a filiales con participación mayoritaria del capital extranjero, en tanto que tratándose de las ETs de Japón se traducía casi exclusivamente en filiales con participación minoritaria del capital nipón o IEC japonesa sin participación en el control de la empresa.

²⁰ Dejando de lado los casos de las ciudades-estados Hong Kong y Singapur.

²¹ Es decir, el propio mejoramiento de los indicadores de desarrollo tecnológico doméstico, incluida la calificación de la mano de obra, refuerza la capacidad de atraer IEC con mayor contenido tecnológico, lo que a su vez repercute en la elevación de los niveles tecnológicos internos.

²² El análisis de internalización de mercados establece que las ETs derivan de los altos costos naturalmente asociados a las transacciones de mercado (fallas naturales de mercado). Esto obliga a las ETs a internalizar estas operaciones como un recurso institucional para ahorrar en dichos costos.

nuevo orden económico mundial. Este artículo no pretende hacer una revisión de las diferentes teorías existentes que podrían sustentar una solución a estas preocupaciones, pero sí considera pertinente alertar a los formuladores de políticas sobre las implicancias de la vertiente teórica a la cual se adscriben deliberada o implícitamente. Es decir, si alguien se basara en la postura convencional "estructura-desempeño" del análisis de organización industrial, según la cual las grandes corporaciones son las causantes de las imperfecciones del mercado, las políticas se orientarían hacia la intervención estatal; pero si se considera que las ETs son la solución a las fallas de mercado, entonces los gobiernos deberían eliminar sus políticas hostiles a dichas empresas (Pitelis y Sugden, 1991).

Cantwell (1991) hace una revisión de las diferentes teorías de la producción internacional que han sido desarrolladas en los últimos 30 años. El las clasifica en cinco grupos. Dos de ellos se refieren a diferentes alternativas teóricas de la firma. El tercero se basa en el análisis de las industrias internacionalmente competitivas. El cuarto incluye análisis macroeconómicos que pretenden explicar la actividad transnacional. El quinto integra diversas teorías parciales en un marco coherente y comprensivo, el denominado "paradigma ecléctico", incluidas las recientes reformulaciones de Dunning (1993), que puede aplicarse a nivel micro, meso o macroeconómico y que puede servir de base conceptual de referencia, sin perjuicio de investigaciones teóricas más amplias.

El paradigma ecléctico ofrece un marco general para determinar el grado y patrón de comportamiento de la producción doméstica de propiedad de empresas extranjeras como de la producción en el exterior a través de empresas del propio país. No es propiamente una teoría de la empresa transnacional *per se*, sino de las actividades de las empresas involucradas en cadenas de valor agregado organizadas internacionalmente. Para eso es necesario entender y explicar por qué se produce una operación de IED.

De manera simplificada se puede decir que dicho paradigma distingue entre las ventajas de propiedad (referida a aquellos activos tangibles o intangibles de la ET que le permiten posicionarse mejor que una empresa doméstica en un mercado potencial dado); ventajas de localización (referida a recursos naturales, humanos o institucionales cuyas características justifiquen la producción local) y ventajas de internacionalización (que explican por qué es mejor ampliar la estructura corporativa —creando una filial dentro de determinado mercado— antes que abastecerlo vía exportaciones).

En el contexto del paradigma ecléctico y de la nueva teoría de la firma, si una ET posee un activo (por ejemplo, una patente industrial), para incrementar sus ventas globales y captar un porcentaje de determinado mercado extranjero, puede optar por una de tres alternativas: exportar, licenciar (a una empresa local en el país extranjero vía IEC) o invertir (crear una filial en dicho país vía IED). El dilema entre exportar o licenciar se define por consideraciones relativas a la naturaleza contractual de la operación. La primera es de corto o mediano plazo; la segunda es de largo plazo pero conlleva la pérdida de la propiedad o control del activo (en este caso conocimientos tecnológicos). La decisión de invertir, especialmente si la ET no quiere perder el control del activo, dependerá del balance entre los costos de transacción en el mercado (exportar) y los costos de internalizar el abastecimiento del mercado externo (invertir), creando una filial dentro de la estructura global de la ET.²³

2. La importancia de una estrategia de desarrollo explícita y las relaciones micro-macro

Un ejercicio de reflexión sobre las opciones de desarrollo de una realidad económica determinada debe partir por reconocer el papel decisivo que normalmente tiene una estrategia de desarrollo explícita, así como los marcos regulatorios correspondientes. Estos se traducen en un esquema de señalización o régimen de incentivos que condicionan tanto el proceso de toma de decisiones a nivel microeconómico como el desempeño sectorial y macroeconómico resultante, incluidos los grados de inserción en la economía internacional y las modalidades que asume esta última. Esa realidad económica, en proceso de transformación permanente, y la estrategia explícita, como respuesta de la sociedad en determinado momento, dan lugar a un cuadro de influencias recíprocas y reacciones diferenciadas entre el nivel micro y el nivel macro. Esta dinámica se inscribe en la matriz de posibilidades a que se hizo referencia anteriormente y sobre la cual incide un conjunto de variables externas de diversa naturaleza entre las que se pueden citar la ideología, la política, la cultura, el entorno internacional, etc.

La IE en la región ha estado fuertemente condicionada por la propia historia y vicisitudes de la política económica de los países latinoamericanos. Es de-

²³ Respecto a la nueva teoría de la firma y el concepto de costos de transacción, véanse Caves (1982), Williamson y Winter (1991), Graham y Krugman (1993).

cir, por la evolución del régimen de incentivos, del marco regulatorio y del propio desempeño macroeconómico que, al actuar sobre escenarios nacionales y unidades productivas con características estructurales distintas, generaron comportamientos microeconómicos y resultantes sectoriales igualmente diferenciados (Katz, 1995).²⁴ Sin duda, el comportamiento sectorial de las filiales extranjeras en la economía regional ha sido marcado fuertemente por: la vigencia prolongada del modelo de industrialización sustitutiva, por una etapa de nacionalización de las actividades de explotación de recursos naturales por la que atravesaron muchos países latinoamericanos y caribeños entre los años sesenta y setenta y la crisis de la deuda externa de los años ochenta que causó serios desequilibrios en las economías de la región y que dio lugar a los diversos procesos de estabilización y ajuste que preludieron el importante viraje estratégico en las políticas de desarrollo aplicadas por los países de la región al ingresar a la década de 1990.

En esta secuencia histórica hubo etapas y países con diferentes grados de apertura, regulación y control del capital extranjero. Hasta principios de 1980 existía un modelo que ponía el acento en los aspectos regulatorios y de control y otro que se distinguía por su receptividad y estímulo hacia el capital extranjero. Actualmente, se han redefinido todos los regímenes nacionales de tratamiento al capital extranjero, confiriéndoles un carácter promocional y pronunciándose en favor del trato no discriminatorio al inversionista extranjero, de la eliminación de las autorizaciones previas y de los sectores reservados, así como de las restricciones a la repatriación de capitales y a la remisión de utilidades, con muy pocas excepciones. Coherentemente con los propósitos del desarrollo competitivo, en la mayoría de los países latinoamericanos en general no se consideraron en la estrategia de desarrollo ni en el marco regulatorio correspondiente otras modalidades de inversión extranjera distintas de la IED, como la IEP y la IEC, como se verá más adelante.

²⁴ Katz (1995) reflexiona sobre las relaciones entre la macroeconomía y la microeconomía, y señala que la teoría microeconómica convencional (teoría de los precios) no está pensada para admitir que pueden existir dos agentes económicos, de características diferenciadas, que frente a un mismo escenario macroeconómico podrían reaccionar de manera diferente. Esta reflexión parte de la convicción de que los supuestos que informan dicha teoría convencional se contradicen con un escenario real donde existen interdependencias directas entre agentes económicos individuales, fallas de mercado e instituciones complementarias del sistema de precios que condicionan la conducta de los agentes económicos individuales.

Los cambios sucesivos que han experimentado el régimen de incentivos, el marco regulatorio y las variables macroeconómicas, durante las diferentes etapas económicas reseñadas han condicionado el desempeño y el proceso de toma de decisiones a nivel microeconómico de cada uno de los colectivos diferenciados que actúan en determinada realidad nacional de América Latina y el Caribe. Esos colectivos se refieren a subconjuntos de firmas que se diferencian por ciertas características microestructurales como la nacionalidad del capital, el tamaño, el grado de internacionalización de su producción y el de complejidad de sus estructuras y la propia naturaleza técnica de las funciones de producción respectivas.

El otro conjunto de factores estructurales que hay que considerar se refiere a las características de los propios escenarios económicos nacionales. Dichos factores macroestructurales muchas veces incidieron, con carácter decisivo, en la toma de decisiones a nivel microeconómico frente a los cambios que experimentaron las variables macroeconómicas y el marco regulatorio imperante. Entre estos factores macroestructurales cabe mencionar el tamaño del mercado interno y del mercado ampliado por acuerdos de integración (véase sección II, punto 2), la disponibilidad de recursos naturales explotables (frontera), la proximidad geográfica a los centros más dinámicos de demanda externa, en particular los Estados Unidos, la capacidad productiva y tecnológica acumulada en períodos anteriores (en este caso vinculada al capital extranjero) susceptible por lo tanto de reestructuración a partir del aprovechamiento de dicha capacidad instalada, que en el cálculo económico no viene a ser otra cosa que "costos sumergidos".

Sin pretender hacer una caracterización estructural de los países latinoamericanos y de los del Asia en desarrollo, se puede señalar con respecto a las concepciones estratégicas de ambas realidades que en el Asia en desarrollo se gestó una relación armónica entre estilo de industrialización y liberalización comercial, entre desregulación financiera y tratamiento a la inversión extranjera directa y entre absorción de tecnología extranjera y promoción de exportaciones. El resultado fue un incremento de la competitividad internacional no sólo de las empresas extranjeras que operaban en sus territorios sino que además de las propias empresas locales asociadas, subcontratistas, proveedoras o licenciadas por las ETs (propietarias de activos intangibles). Los gobiernos respectivos formularon claras opciones estratégicas de desarrollo y políticas activas que buscaban deliberadamente la transferencia

efectiva de tecnología como base esencial de un desarrollo competitivo, teniendo como criterio referencial la búsqueda de la convergencia de los intereses corporativos y los objetivos nacionales. En América Latina, por el contrario, la reforma económica ha dado lugar a un dilema hamletiano para las filiales de ETs: desinvertir hasta llegar a dejar de funcionar o, alternativamente, iniciar un proceso de cambios microeconómicos, vinculados a la desverticalización y la especialización, con el propósito de seguir operando competitivamente. Esta segunda opción podía emprenderse de manera defensiva (racionalización), minimizando las inversiones y cortando los gastos en personal de manera de sobrevivir a la mayor competencia, o de manera ofensiva (reestructuración), invirtiendo y reorganizándose de forma de llegar a cumplir una función específica en el contexto del esquema de producción internacional de la casa matriz. Cabe, no obstante, señalar que este dilema microeconómico se produce en un escenario regional caracterizado mayormente por la pasividad de los gobiernos y la neutralidad de sus políticas (Mortimore, 1995a). Esta actitud se contradice con los usos y prácticas de los propios países desarrollados cuyos gobiernos han mantenido una actitud militante en favor del desarrollo competitivo de sus empresas pero también suficientemente ingeniosa como para evitar los peligros de la asistencia indiscriminada, permanente y sin compromiso del empresario (Vera-Vassallo, 1995b).²⁵

3. Las lecciones de la experiencia macroeconómica en la región

La experiencia regional parece haber demostrado que cuando la apertura de la cuenta de capitales es muy abrupta y se produce una entrada masiva de capitales externos, el déficit en cuenta corriente puede asumir proporciones que afecten los equilibrios macroeconómicos y que, además, sean difícilmente sustentables en el mediano plazo. La sola capacidad de captar volúmenes importantes de recursos financieros externos no asegura en forma automática el fortalecimiento de los procesos internos de ahorro-inversión y, menos aún, la trascendencia dinámica hacia el binomio progreso téc-

nico-competitividad internacional. Las entradas masivas de capitales externos pueden afectar negativamente dos variables claves para la asignación eficiente de recursos: el tipo de cambio y la tasa de interés reales.

Lo anterior parece confirmarse cuando observamos algunos indicadores pertinentes para la región en su conjunto. El balance de bienes para América Latina y el Caribe ha pasado de un superávit de +27.4 miles de millones de dólares estadounidenses en 1990 a un déficit de -15.2 miles de millones en 1994. El saldo del balance en cuenta corriente ha empeorado en el curso de todo el quinquenio, pasando de -6.2 miles de millones de dólares en 1990 a -50 miles de millones en 1994.²⁶ Estos déficit en el comercio de bienes y en la cuenta corriente del balance de pagos regional se redujeron (+2.3 y -35.5 miles de millones respectivamente) en 1995, luego de la crisis mexicana y de las correspondientes medidas correctivas y de la evolución favorable de los precios internacionales tanto de los productos básicos como de los industriales (*commodities*). El índice del tipo de cambio real efectivo de las exportaciones (TCREX) en 1994 estaba por debajo del nivel mostrado en 1990 para 14 países de la región —en una muestra de 18 países—, en la mayoría de los casos con descensos superiores a 10%. Si bien la política monetaria de los países latinoamericanos en el período 1990-1994 se ha visto facilitada por las evidentes mejoras en la gestión fiscal, los desafíos por mantener una expansión monetaria compatible con las metas de crecimiento e inflación han seguido vinculados al flujo de capitales extranjeros. Las tasas de interés internas han tenido que lidiar con el conflicto existente entre la evolución de la competitividad, las metas monetarias y el financiamiento del déficit en cuenta corriente del balance de pagos. En la mayoría de los casos, en este primer quinquenio de los años noventa ha prevalecido el objetivo de estabilizar los precios, lo que ha agudizado la evolución desfavorable del tipo de cambio y la tasa de interés reales. Ante la apertura de la cuenta de capitales, no se han igualado las tasas de interés interna y externa, como podría sugerir un modelo estático y sin imperfecciones de mercado. Es decir, ha continuado el cambio de los precios relativos en favor de los bienes no transables, lo que es un

²⁵ Vera-Vassallo (1995b), en el punto 4 relativo a la promoción de la competitividad en los países de la OCDE, identifica 879 programas de apoyo industrial en dichos países, para el período 1986-1989, con un costo neto gubernamental promedio anual de 66 mil millones de dólares, lo que representa aproximadamente el 2.5% del valor agregado anual del sector manufacturero de los países de la OCDE.

²⁶ El balance comercial de México pasó de -11 mil millones de dólares de Estados Unidos en 1990 a -18.5 mil millones en 1994, mientras el balance en cuenta corriente pasaba de -8.4 a -28.9 miles de millones de dólares en el mismo período, con anterioridad a la crisis.

contrasentido si se tienen en cuenta los objetivos primordiales de la nueva estrategia de desarrollo competitivo que están adoptando los países de la región.

Las experiencias regionales recientes han motivado una gran discusión en torno a la gradualidad y secuencia adecuadas de la apertura financiera. Los hechos están demostrando que frente a procesos de liberalización económica, los mercados financieros se ajustan con mucha mayor rapidez que los mercados reales. Es decir, las tendencias derivadas hacia la apreciación del tipo de cambio, estimuladas por la liberalización financiera, son más rápidas que la tendencia a la desvalorización cambiaria que promueve la apertura comercial, con los efectos consiguientes sobre los precios relativos y sobre los equilibrios macroeconómicos. En este sentido, la experiencia regional parece indicar que la apertura de la cuenta de capitales hacia el exterior debería haberse realizado con posterioridad a la liberalización comercial y a la desregulación y reforma financiera internas. En el curso de la reforma comercial habría que mantener un control estricto de los flujos financieros externos, sobre todo de los capitales que son por esencia especulativos y altamente volátiles, para evitar su incidencia en la revaluación del tipo de cambio y sus efectos adversos en el comercio exterior y en la inversión, en especial en los productos transables (CEPAL, 1995a).

4. La transferencia internacional de tecnología: modalidades y características

La tecnología de proceso y de producto, los conocimientos gerenciales, el diseño y los estándares, los métodos de producción y organización del trabajo, el control de la calidad y la gestión y el mercadeo, entre otros aspectos que componen el paquete tecnológico, son potencialmente transferibles a través de las fronteras nacionales conforme a diversas modalidades que tienen relación con las actividades de las ETs y con su papel preponderante en la generación, aplicación y comercialización de estos activos intangibles.²⁷ Para comprender mejor este proceso de transferencia es necesario prestar atención, por un lado, a las implicaciones que tienen las diversas modalidades de transferencia a que se aludía anteriormente y, por otro lado, a las características que presenta la transferencia internacional de tecnología a los países de ALC, sea que se

trate de una operación intrafirma (entre matriz y filial) o de una operación que tiene como destinatario a una empresa local.

Entre las modalidades de transferencia asociadas a las actividades de las ETs pueden identificarse las siguientes:

i) tecnología vinculada al capital (*equity related technology*) a través de diversos niveles de participación de la IED en filiales cuya composición patrimonial puede ir desde la propiedad extranjera total hasta empresas conjuntas (*joint venture*) con diversas proporciones de capital nacional y extranjero.

ii) tecnología vinculada a diversas modalidades de contratación interempresarial (*technology contractual arrangements*) como licencias, franquicias, contratos de gerencia, consultorías o asistencia técnica, contratos llave en mano, subcontratación internacional, servicios de control de calidad y estándares, entre otros.²⁸ Estas modalidades se denominan también formas no convencionales de inversión extranjera que no suponen aporte de capital (*non-equity forms of investment*).

iii) tecnología incorporada (*embodied technology*) en bienes de capital y bienes intermedios.

En el primer caso, hay un uso cautivo de la tecnología en el proceso de expansión de la producción internacional; es decir, la ET no pierde la propiedad ni el control de ese activo cuyo retorno está incluido o se da conjuntamente con las remesas de utilidades. La tecnología se transfiere desde la matriz hacia la filial pero no necesariamente da como resultado una transferencia a terceras partes o difusión al resto del aparato productivo, salvo a través de la formación de personal calificado y los posibles efectos indirectos (*spillovers*) sobre los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. En el segundo caso hay una transferencia propiamente dicha a la empresa compradora y un pago explícito en la forma de regalías, derechos, comisiones, etc. La difusión al resto del aparato productivo es más factible, en especial cuando la empresa receptora es propiedad total o parcial de capitales locales. Esto viene a ser condición necesaria pero no suficiente. En el tercer caso, se trata de una operación comercial de bienes tangibles que tienen un precio en el mercado que constituye una retribución por los contenidos materiales y los contenidos tecnológicos incorporados en dichos bienes. La adquisición de maquinaria y equipos es la fuente principal de incorporación

²⁷ Otra manera de acceder al progreso técnico es el desarrollo científico y tecnológico doméstico, asunto al que no se va a hacer referencia pues escapa a los propósitos de este artículo.

²⁸ Es decir, todo aquello que pertenece a la esfera de la inversión extranjera indirecta denominada cuasi accionaria (IEC).

de tecnología, en particular en el caso de las empresas más tradicionales, como demuestra un estudio reciente de Rozas (1995). Al usarse productivamente estos bienes, demandan servicios de ingeniería locales. Al comienzo, con propósitos de adaptación a las características y circunstancias de la economía local; luego, con fines de reparación y mantenimiento, lo que a la postre permite avanzar hacia actividades de innovación. Este desarrollo de la ingeniería significa un aprendizaje industrial y tecnológico cuya internalización será proporcional a la cantidad y calidad de la inversión real (léase importación de bienes de capital), pero también al desarrollo institucional de la economía receptora y, por lo tanto, a su capacidad social de absorción. Esta vía de transferencia depende más de la conducción macroeconómica del país y del marco regulatorio que de la capacidad de negociación con las ETs.

Las modalidades de transferencia tecnológica identificadas pueden presentarse de manera simultánea y combinada. De hecho, existe una clara tendencia en las ETs a introducir contratos intrafirma de transferencia de tecnología en sus operaciones de IED. Es decir, contratos entre matriz y filial o entre filiales.²⁹ Estos tipos de contratos vienen a constituir un excelente instrumento para maximizar los objetivos globales de las ETs, sobre todo en lo que se refiere a la tasa de ganancia (Naciones Unidas/CET, 1987). En otras palabras, con respecto a la tecnología, la forma preferida por las ETs es su uso cautivo a través de filiales de propiedad total o mayoritaria de la matriz respectiva.³⁰ Esto se explica por razones de opción estratégica, pues los contratos intrafirma son especialmente pertinentes cuando es importante la diferenciación de producto, según se trate de marcas registradas o marcas de fábrica, aun cuando el proceso tecnológico no sea muy complejo o sofisticado o cuando el costo de perder el control del conocimiento tecnológico sea muy alto (Naciones Unidas/CET, 1987). También se explica por razones de interés pecuniario, ya que normalmente la ET encuentra imposible obtener la misma renta de ese activo intangible que posee —la tecnología—, que no sea a través del establecimiento de una filial (Naciones Unidas/CET, 1989).

²⁹ En el curso de los años noventa, cerca del 80% de los pagos internacionales por concepto de *royalties*, derechos u otras formas de pagos por el uso de la tecnología, han tenido el carácter de intrafirma (UNCTAD, 1994a y 1994b).

³⁰ La inversa también parece ser cierta, es decir, la transferencia efectiva es más factible en el caso de empresas receptoras con participación alta o total de capital doméstico.

5. La capacidad social de absorción del progreso técnico

La otra variable determinante de un desarrollo regional competitivo es "la capacidad social de absorción del progreso técnico" del país receptor, lo que está íntimamente ligado a la introducción de cambios y avances institucionales de gran significación en las empresas, en las organizaciones públicas y privadas así como en las políticas gubernamentales pertinentes (Vera-Vassallo, 1995b).

Un nuevo clima cultural se está incubando en la sociedad mundial, el cual expresa la firme convicción de que la capacidad tecnológica de las empresas de un país es la variable crucial de su desempeño competitivo y que esa capacidad es en esencia nacional y puede desarrollarse mediante acciones nacionales (Nelson y Rosemberg, 1993). En este clima ha adquirido particular relevancia, a nivel de la economía en su conjunto, el desarrollo de sistemas nacionales de innovación, cuya finalidad es reforzar la capacidad individual y nacional de negociación, asimilación, aprendizaje e innovación tecnológica.

El sistema nacional de innovación (SNI) puede definirse como la red de agentes económicos y el conjunto de políticas e instituciones que influyen en la introducción y difusión del progreso técnico en la economía. Puesto que en la mayoría de los países en desarrollo la tecnología es básicamente importada, el SNI, en un sentido amplio, comprende las políticas de tratamiento de la IED, las políticas de transferencia de tecnología y otras modalidades de inversión extranjera que no suponen aporte de capital (IEC), y las políticas de derechos de propiedad intelectual y de importación de bienes de capital. En general, el conjunto de normas y regulaciones que ordenan y catalizan el proceso de absorción y difusión del progreso técnico es parte esencial de los SNI.

El SNI también está integrado por la red de agentes e instituciones públicas y privadas que apoyan o emprenden directamente actividades científicas y tecnológicas, incluidas la investigación y desarrollo (I&D), la difusión tecnológica y la creación de capital humano, cuya interacción dinámica con la actividad productiva o empresarial debe promoverse. Finalmente, en los SNI influyen de manera directa el clima general de política económica y el régimen de incentivos, ya que éstos determinan en gran medida cuánta inversión o cuánto esfuerzo se emplean para reducir costos, mejorar la calidad y proveer un rango creciente de bienes y servicios competitivos nacional e internacionalmente como resultado de los nuevos avances tecnológicos.

Los cambios en la organización de las empresas se inscriben en el ámbito de la reestructuración indus-

trial y la reingeniería, procesos que son susceptibles de ser promovidos activamente.

V

Reflexiones sobre los criterios de política vigentes y las ausencias existentes

Es evidente, a partir de las reflexiones anteriores, que la política de inversión extranjera (IE), en su acepción más amplia, y la relativa a su vehículo principal, las empresas transnacionales (ETs), son de importancia vital para el desarrollo de las economías de la región, desde la perspectiva de un desarrollo internacionalmente competitivo. En los párrafos precedentes se han deslizado un conjunto de sugerencias que, como corolario, se desea enfatizar, profundizar o complementar algunas de ellas.

Las principales conclusiones apuntan a la necesidad de un enfoque integral, por dos razones. Primero, porque a fin de maximizar la contribución potencial al desarrollo latinoamericano y caribeño, por parte de las ETs y de las diversas modalidades de IE, es necesario que dicha política se inscriba en el marco de una estrategia explícita de desarrollo nacional, en la cual se asigne un papel específico a la ET, portadora de activos físicos y financieros así como también de activos intangibles, que pertenecen a la esfera del conocimiento organizativo y tecnológico. Estos activos representan la primera prioridad del desarrollo de ALC.

Segundo, porque dicha política debe articularse armónicamente con las características del proceso de liberalización y apertura, con las regulaciones financieras internas, con la política macroeconómica y el régimen de incentivos en favor de la producción de bienes transables internacionalmente, con las políticas de desarrollo y transferencia de tecnología y principalmente con las políticas diseñadas para promover la competitividad sistémica. Es decir, a diferencia de lo que estaría ocurriendo, no se trata de promover indiscriminadamente el ingreso de activos financieros, descuidando el aspecto más importante de dicha contribución potencial que es la transferencia internacional de conocimientos productivos hacia la región. Y, sobre todo, no hay que olvidar que es indispensable que esa transferencia encuentre una capacidad local de absorción tecnológica, y de acumulación de conoci-

mientos productivos, que no sólo permita incorporar el progreso técnico y difundido a todo el aparato productivo, sino que ante todo refuerce la capacidad de aprendizaje industrial y tecnológico imprescindible para la fase posterior de innovación endógena e incremento dinámico de la competitividad internacional.

Según la información disponible, en general los cambios de carácter económico e institucional de los países de la región han incrementado su capacidad de atraer indiscriminadamente activos financieros, de muy diversa naturaleza. Esto no siempre ha tenido efectos positivos, en particular sobre el tipo de cambio y la tasa de interés, variables que son de importancia crucial para una asignación eficiente de recursos a través del mercado. Dichas corrientes financieras han tenido un componente cada vez mayor de capitales de corto plazo, por lo general altamente especulativos y de gran volatilidad, lo que explica el efecto limitado de estas corrientes sobre los procesos de formación bruta de capital. Según un argumento muy difundido se podría dejar el tipo de cambio liberado a la acción del mercado, es decir, dejarlo caer hasta que el propio mercado efectúe las correcciones necesarias. Estas correcciones operarían a través del aumento del riesgo-país o de las expectativas de devaluación, con lo que el flujo de capitales se interrumpiría. Sin embargo, la consideración de una situación como ésta depende de la naturaleza de los capitales extranjeros ingresados a las economías latinoamericanas. Si el flujo de recursos externos responde a razones permanentes o estructurales no tendría sentido intervenir en favor de un tipo de cambio más alto que el definido por las variables fundamentales de la economía; pero si responde a consideraciones transitorias (como puede ser un programa de privatizaciones) o especulativas (capitales de corto plazo que aprovechan las mayores tasas de interés internas con respecto a las internacionales), entonces, dejar caer el tipo de cambio agudizaría peligrosamente el déficit en cuenta corriente del balance de pagos en

el mediano plazo, incidiría negativamente en la inversión, tanto nacional como extranjera, y en la producción de bienes transables internacionalmente, es decir, aquellos que tienen relación directa con los propósitos de alcanzar un desarrollo competitivo.

Además, el efecto real de transferencia-absorción de tecnología también ha sido muy moderado, como resultado de estrategias no definidas o incompletas y políticas parciales que privilegian la captación financiera y que en términos de orientación sectorial y tecnológica tienen más bien un carácter neutro y pasivo (Rozas, 1995).

La base de sustentación de la actual postura política de la mayoría de los países de América Latina no ha sido el análisis de las características y efectos de las diferentes modalidades de IE incluida, además de la IED, la inversión extranjera indirecta, tanto la IEP como la IEC.³¹ No se conocen intentos de privilegiar ETs de determinados países de origen ni de favorecer ciertas modalidades de asociación con las ETs y sus redes regionales de producción y abastecimiento con el propósito de maximizar la transferencia tecnológica y, por esa vía, incorporarse al proceso de globalización de la economía mundial.

En la mayoría de los países de la región se observa un desarrollo institucional débil tanto en la esfera pública como en la privada, el Estado adolece de serias limitaciones en su capacidad operativa y en la mayor parte de la región subsiste una capacidad limitada de aprovechamiento de las sinergias potenciales entre los sectores público y privado. Esto, pese a que se trata de dos esferas de actividad cuya concertación e interrelación dinámica es de la mayor importancia para los efectos de diseñar y aplicar la estrategia nacional de desarrollo.

En este contexto, es fácil comprender que lo más importante no son los estatutos, regímenes o códigos nacionales de tratamiento a la IED. Dichos regímenes, en general, constituyen uno de los elementos de un andamiaje institucional que debería cubrir desde el cribado de los recursos que ingresan del exterior, con criterio macroeconómico y de promoción de la inversión real, hasta la creación de un sistema nacional eficiente de innovación. Este sistema debería integrar empresas, instituciones y normas en el marco de una

política activa de transferencia, aprendizaje y absorción tecnológica, a partir de las contribuciones potenciales de las ETs y la IE, que anticipe una mayor capacidad de innovación y desarrollo tecnológico endógeno.

Pocos países en desarrollo han prestado atención a las políticas de promoción de las inversiones directas en el exterior (IED en el exterior) por razones ligadas a una tradición de limitaciones en la disponibilidad de divisas y capitales. Sin embargo, algunas economías del Asia en desarrollo han comenzado a destacar las ventajas que para sus empresas domésticas derivan de un mejor acceso a los mercados y recursos externos, de beneficiarse de sus propios procesos de reestructuración competitiva o de la búsqueda de asociación a sistemas nacientes de producción internacional. En América Latina se está reiniciando una experiencia de larga data con el reconocimiento de la importancia de esta opción estratégica que debe abrirse para las empresas de la región si no se quiere correr el riesgo de malograr su desarrollo competitivo. Destacan los recientes esfuerzos de Chile que ha comenzado a seguirle los pasos a México, que tiene una larga tradición de inversiones en América Central y Estados Unidos, y a Brasil, importante inversionista dentro de la región y en el resto del mundo, que parece reiniciar su IED en el exterior con el impulso del MERCOSUR. Una política nacional en esta esfera debe conjugarse con el esquema general de liberalización y apertura y puede contribuir, si se acompaña de una buena gestión monetaria, al manejo de las tendencias a la apreciación del tipo de cambio (UNCTAD, 1995).

Con respecto al tratamiento de la IED, se observa en la mayoría de las economías de la región la ausencia de políticas selectivas tendientes a influir en la configuración de la estructura productiva en lo que respecta a distribución espacial, composición sectorial, contenido tecnológico, orientación hacia afuera y otros propósitos de desarrollo productivo, con excepción de las medidas vinculadas a la creación de zonas de procesamiento de exportaciones. Desde esta perspectiva, se podrían concebir dos tipos de regímenes especiales, ambos basados en la aplicación del binomio "incentivos-requisitos de comportamiento" otorgados en forma biunívoca, es decir, el uno asociado al otro y con cierto horizonte temporal predefinido. El primero podría ser un régimen especial negociado a partir de licitaciones oficiales de determinadas actividades internacionalmente competitivas, intensivas en tecnología y con una base de sustentación apoyada en la existencia de una oferta o demanda doméstica de determinados bienes intermedios o finales, por ejemplo,

³¹ No se hace referencia a los movimientos de capitales oficiales y a los créditos bancarios externos, originados en la banca transnacional, pues a pesar de que constituyen un tipo de inversión financiera procedente del exterior, obedecen a una lógica económica y política diferente.

la producción de bienes intermedios y de capital para la explotación primaria de algún recurso natural (actividad minera o pesquera). A partir de la licitación podría haber una negociación individual caso a caso (Naciones Unidas, 1992; Morán, 1991, y Guisinger, 1992). El segundo sería un régimen especial automático basado en un sistema de incentivos automáticos a desempeños específicos (Agosín, 1993) que tendría la ventaja de despersonalizar su otorgamiento y evitar las posibilidades de corrupción. Las políticas selectivas de este tipo podrían acercar a la región a ensayos seme-

jantes a los existentes en países desarrollados y algunos en desarrollo, particularmente en lo que se refiere a una transferencia efectiva de tecnología. Los regímenes propuestos, en la medida que no atentan contra el artículo III (trato nacional) y el artículo XI (prohibición de restricciones cuantitativas) del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) no son incompatibles con la normativa internacional, aun sin apelar a las cláusulas de salvaguarda pertinentes cuando se trata de países en desarrollo como los latinoamericanos y caribeños.

Bibliografía

- Agosín, Manuel (1993): La política comercial y la transformación productiva, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía, agosto, mimeo.
- Banco Mundial (1993): *World Debt Tables. External Finance for Developing Countries. Analysis and Summary Tables 1993-1994*, vol. 1, Washington, D.C., diciembre.
- Bielschowsky, R. y G. Stumpo (1995): *Empresas transnacionales manufactureras en cuatro estilos de reestructuración en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México después de la sustitución de importaciones*, Desarrollo productivo, N° 20, LC/G.1857, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Cantwell, J. (1991): A survey of theories of international production, C.N. Pitelis y R. Sugden (eds.), *The Nature of the Transnational Firm*, Londres, Routledge.
- Caves, R. (1982): *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *El regionalismo abierto de América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801/Rev.1-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.II.G.3.
- _____ (1995a): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.6.
- _____ (1995b): *Movimientos de capitales: desafíos y opciones de política*, LC/R. 1559, Santiago de Chile.
- _____ (1995c): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe Informe 1995*, LC/G.1890, Santiago de Chile.
- _____ (1995d): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1995*, LC/G.1892-P, Santiago de Chile, Publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.18.
- Dunning, J. H. (1993): *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Reading, Mass., Wesley Publishing Company Inc.
- Finkman, J. y M. Montenegro (1995): *Vientos de cambio: los nuevos temas centrales sobre las empresas transnacionales*, Documento de trabajo, N° 63, LC/BUE/L.146, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Graham, E. y P. Krugman (1993): Chap.1: The surge of foreign direct investment in the 1980s, K. Froot, (ed.), *Foreign Direct Investment*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.
- Guisinger, S. (1992): Rhetoric and reality in international business; A note on the effectiveness of incentives, *Transnational Corporations*, vol.1, N° 2, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), agosto.
- Katz, J. (1995): *Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico*, LC/R. 1561, Santiago de Chile, CEPAL/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), julio.
- Morán, T.H. (1991): *The Impact of Trade-Related Investment Measures on Trade and Development*, Nueva York, Naciones Unidas/Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.91.II.A.19.
- Mortimore, M. (1995a): *América Latina frente a la globalización*, Desarrollo Productivo, N° 23, LC/G. 1867, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1995b): *Transforming Sitting Ducks into Flying Geese: The Mexican Automobile Industry*, Desarrollo Productivo, N° 26 LC/G. 1865, Santiago de Chile, CEPAL.
- Naciones Unidas/CET (1987): *Transnational Corporations and Technology Transfer: Effects and Policy Issues*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.87.II.A.4.
- _____ (1989): *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial, Tendencias y perspectivas*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.88.II.A.7.
- Naciones Unidas (1992): *The Determinants of Foreign Direct Investment. A Survey of the Evidence*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.92.II.A.2.
- Nelson, R. R. y N. Rosemberg (1993): Technical innovation and national systems, R. Nelson (ed.), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Pitelis, C. N. y R. Sugden (eds.) (1991): On the theory of the transnational firm, *The Nature of the Transnational Firm*, Londres, Routledge.
- Ramos, J. (1993): Crecimiento, crisis y viraje estratégico, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G. 1767-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Rozas, P. (1995): Transferencia de tecnología en países asiáticos y latinoamericanos: diferencias y semejanzas, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre, mimeo.
- Sigmund, P. E. (1980): *Multinationals in Latin America. The Politics of Nationalization*, Madison, Wisc., The University Wisconsin Press.
- UNCTAD, División de Empresas Transnacionales e Inversión (1994a): *World Investment Report 1994: Transnational Corporations*,

Employment and the Workplace. An Executive Summary, Nueva York, Naciones Unidas, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.94.II.A.14, agosto.

____ (1994b): *World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.94.II.A.14.

____ (1995): *World Investment Report 1995. Transnational Corporations Competitiveness*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.95.II.A.9, noviembre.

Vera-Vassallo, A. (1995a): Tecnología, competitividad internacional y desarrollo productivo en América Latina y el Caribe: algunas comparaciones con el Asia en desarrollo, *Revista de Economía*, vol. XVIII, N° 35-36, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, julio-diciembre.

____ (1995b): La importancia de la tecnología en el desarrollo de América Latina y el Caribe, *Apuntes Revista de Ciencias Sociales*, N° 36, Lima, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, primer semestre.

Williamson, O. y S. Winter (eds.) (1991): *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*, Oxford Reino Unido, Oxford University Press.

La crisis del *peso mexicano*

Stephany Griffith-Jones

*Instituto de Estudios sobre
el Desarrollo,
Universidad de Sussex,
Brighton, Inglaterra*

En opinión de la autora, la crisis financiera mexicana que estalló a fines de 1994 no fue única, si bien tuvo características especiales. De allí la posibilidad que vuelva a repetirse y la necesidad de entenderla a fondo. En este artículo se examina el proceso y las causas de la crisis del peso mexicano. Para ello la autora distingue tres períodos principales: el primero, de comienzos de 1990 hasta marzo de 1994, respecto del que se analizan los problemas que se incubaban y las opciones de política disponibles. El segundo, entre marzo de 1994 y el 20 de diciembre del mismo año, enfatizando otra vez las opciones existentes. Y el tercero, centrado en la devaluación y la crisis resultante, evaluando su manejo. Según la autora, hay cuatro elementos principales que explican las conductas de "auge y caída" de los mercados de capital. Ellos corresponden al exceso de optimismo seguido de un pesimismo exagerado, actitud ligada en parte a la estructura de incentivos de los administradores de fondos; a que en un mercado altamente diversificado incluso las noticias triviales pueden conducir a un ataque especulativo, dado el costo de la información exhaustiva; a la existencia de un conflicto de interés entre los banqueros que se desempeñaban simultáneamente como inversionistas y asesores; y a la miopía para prevenir desastres.

I

Introducción

La velocidad y la gran magnitud de la crisis financiera que siguió a la pequeña devaluación inicial del peso mexicano en diciembre de 1994 abrió un importante debate sobre las causas de esta crisis, su gran magnitud y sus consecuencias internacionales. ¿Hasta qué punto la crisis del peso mexicano fue diferente de crisis anteriores, y podría por ende caracterizarse, como lo hizo el Director Gerente del FMI (Camdessus, 1995a), como la primera crisis de gran envergadura del siglo XXI? ¿Cuáles son los elementos principales que tornan diferente a esta crisis, y cuáles son los elementos de continuidad con crisis anteriores, sufridas tanto por México como por otros países?

Es importantísimo dar una respuesta precisa a estas interrogantes, tanto para tratar de evitar que se repitan las crisis "a la mexicana" como para asegurar que pueda mejorarse el manejo de las mismas, a fin de reducir los enormes costos que ha acarreado dicha crisis. Este análisis se basa en el supuesto de que la crisis del peso mexicano (aunque tuvo características especiales) no fue única, y que por lo tanto existe el riesgo de que las crisis "a la mexicana" se repitan.

En el análisis de las causas de la crisis del peso mexicano —y de su profundidad— viene surgiendo el consenso en torno a varios factores. Éstos son: a) la gran magnitud del déficit en cuenta corriente, que había llegado a casi 8% del PIB en 1993 y 1994, así como el hecho de que una parte importante de este déficit se financiara con entradas de capital a relativo corto plazo; b) compromiso de las autoridades mexicanas a mantener un tipo de cambio relativamente fijo (en términos nominales), y el hecho de que un tipo de cambio algo sobrevaluado fuera acogido por un gobierno comprometido decididamente a reducir la inflación con suma rapidez; c) la aplicación de una política moneta-

ria más bien relajada en 1994 mientras las reservas caían abruptamente. Se añade a lo anterior el hecho de que una proporción tan elevada de los títulos de deuda del gobierno fuera a muy corto plazo, que una proporción tan elevada de ellos estuviera en manos de no residentes y que —durante 1994— el gobierno hubiera permitido la transformación de gran parte de su deuda en papeles denominados en dólares. Asimismo, entre las causas que se han destacado —sobre todo por los economistas mexicanos— está el "mal manejo" de la devaluación, los llamados "errores de diciembre". Cierran esta lista los acontecimientos extraeconómicos (políticos) imprevistos que habrían desempeñado un papel importante en provocar la crisis. En este último factor insiste sobremedida el Banco de México (Buirá, 1996; Gil Díaz y Carstens, 1996; Banco de México, 1995). En efecto, éste sostiene que la crisis fue fundamentalmente el resultado de una serie de acontecimientos políticos y delictuales impredecibles (Buirá, *op. cit.*)¹

Aunque es claro que todas estas causas explican en gran medida la crisis del peso —y su gravedad— habría otro conjunto de factores, también importantes, que se han descuidado o no se han destacado lo suficiente en la literatura cada vez más abundante sobre la crisis mexicana. En primer lugar, el proceso de liberalización habido en México a principios de la década de 1990 en el sector financiero y en la cuenta de capitales, fue tal vez demasiado rápido y —sobre todo— fueron tantos los cambios que ocurrieron simultáneamente que el sistema económico no pudo ajustarse adecuadamente a ellos y afrontar, a la vez, el gran ingreso de capitales. Por ende, la cuenta de capitales mexicana debería haberse liberalizado con mayor lentitud y/o deberían haberse introducido más controles y/o impuestos para desalentar la entrada masiva de

□ Deseo expresar mis agradecimientos a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA) por su colaboración financiera para esta investigación; y sobre todo a Barbara Stallings por sus valiosas sugerencias, y a varios colegas por sus aportes perspicaces y el apoyo que me brindaron, a saber, Ariel Buirá, Ángel Calderón, Guillermo Calvo, Ricardo Hausman, Shafik Islam, David Peretz, Arturo Porzecanski, Claudia Schatan, Tom Trebat, Joaquín Tres y René Villareal. Expreso también mi reconocimiento por las observaciones tan provechosas del evaluador.

¹ La tesis del Banco de México va más allá y sostiene que la política monetaria (y de otra índole), incluso en 1994, era la acertada sobre la base de las señales entonces disponibles. Como se verá más adelante, en el presente artículo se disiente de plano sobre este aspecto de la interpretación del Banco de México, aunque se reconoce la dificultad de formular políticas en circunstancias cambiantes e inciertas. Tampoco se acepta en este trabajo que los acontecimientos políticos y delictuales de importancia indudable para explicar la crisis, fueran el factor determinante.

capitales de corto plazo. En este sentido, tanto el FMI (1995a) como el BPI (1995) han reconocido recientemente en forma explícita que las medidas tomadas por los gobiernos receptores para desalentar la entrada de capitales de corto plazo —aunque adolecen de ciertas limitaciones— pueden —si se combinan con otras políticas conducentes a mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales sólidos— desempeñar un papel positivo en el manejo efectivo de los flujos de capital y reducir, por ende, la probabilidad de una crisis financiera onerosa. Calvo y Goldstein (1995) dan a entender incluso que medidas como los controles/impuestos sobre las entradas de capital de corto plazo deberían formar parte de un “consenso de Washington” revisado.

Un aspecto particular de la rápida liberalización de la cuenta de capitales que, especialmente en retrospectiva, fue —o se tornó— problemático, es que a fines de 1990 se facultó a los no residentes para que —sin ninguna restricción— compraran títulos del gobierno mexicano, cosa que antes no estaban autorizados a hacer.² Esta medida formó parte de una liberalización más amplia, en que se permitió a los extranjeros adquirir bonos e instrumentos del mercado monetario así como acciones.

El proceso de rápida liberalización de la cuenta de capitales coincidió con un proceso de reprivatización de los bancos. Coincidió, además, con un cambio de conducta de la política monetaria, que significó eliminar con suma rapidez el encaje como instrumento de dicha política.³ En consecuencia, se alzó una restricción importante a la expansión del crédito bancario, precisamente cuando la banca se reprivatizaba. Los cambios conductuales de la política monetaria y crediticia, sumados a la reprivatización de los bancos (lo que significa que muchos banqueros no tenían experiencia en evaluar los riesgos crediticios y de mercado), no se acompañaron de esfuerzos suficientes por mejorar la supervisión y regulación bancaria; en todo caso, el mejoramiento de la supervisión bancaria tiende a ser un proceso lento. Rojas-Suárez y Weisbrod (1995) sostienen que, en general, la supervisión efectiva de los bancos es un instrumento mejor que el encaje para restringir la expansión crediticia, ya que puede restringir más la de los segmentos riesgosos del sistema bancario. Sin embargo, esto exige una pericia

supervisora bastante sofisticada, que tarda bastante tiempo en adquirirse. Por ende, en México, en un contexto de una supervisión y regulación bancarias relativamente laxas, rápida reducción del encaje y reciente privatización bancaria, estaban dadas las condiciones para una gran expansión del crédito, con un crecimiento desmedido del otorgado a los consumidores. En efecto, aunque el crédito al consumidor crecía con tanta rapidez no se tomaron medidas para frenarlo, sobre todo porque éstas se consideraban incompatibles con una postura más liberal en el manejo de la política monetaria y crediticia.⁴

Interesa señalar que situaciones similares —de desregulación acelerada del sector financiero y de la cuenta de capitales, acompañada de impulsos expansionistas sobre la gestión macroeconómica y conducentes a una crisis financiera— se han dado también en otros países, incluso desarrollados. En efecto, un estudio reciente del FMI (Drees y Pazarbasioğlu, 1995) destaca tales vínculos —en el caso de los países nórdicos— y muestra, por ejemplo, cómo la eliminación de controles a las restricciones crediticias y cambiarias desencadenó un aumento considerable del crédito a los prestatarios, que antes lo tenían racionalizado, en particular porque los bancos aumentaron notoriamente su disposición a asumir riesgos. Tal como en el caso mexicano, las autoridades de los países nórdicos no intensificaron enseguida la estrictez de las normas de prudencia bancaria. Los *shocks* externos provocaron después crisis bancarias de gran envergadura y onerosas en dichos países.

Otro conjunto de factores que contribuye a explicar la severidad de la crisis del peso mexicano, pero que no se destaca lo suficiente en la literatura,⁵ es que los mercados internacionales de capital, si bien son generalmente eficientes, adolecen de algunas imperfecciones, y que éstas pueden generar un exceso de inversiones o créditos en ciertos mercados; sin embargo, una vez que se advierte el carácter excesivo de la inversión, puede haber una *hiper reacción* con flujos que no sólo declinan abruptamente sino que pasan a ser muy negativos.

Al parecer hay cuatro elementos principales que explican esta conducta de “auge y caída” en los mercados de capital modernos. Primero, el exceso de optimismo seguido de un pesimismo exagerado obedece en parte a la conducta de los administradores de fon-

² Material de entrevista. Véase, asimismo, Agosin y Ffrench-Davis (1996).

³ Se agradece la sugerencia de Carmen Reinhart, sobre este punto.

⁴ Material de entrevista.

⁵ Para una excepción notable, véase Calvo y Mendoza (1995).

dos ligada a su estructura de incentivos.⁶ Así, si un administrador de fondos (u otro inversionista) es el único que se equivoca (es decir, pierde una oportunidad muy rentable que todo el mundo aprovecha), su institución será castigada por el mercado. En cambio, si aquel se equivoca como todo el mundo, ya no va a ser tan grave, pues es menos probable que el mercado castigue a su institución, y de hecho, puede incluso haber una operación de rescate para tratar de subsanar este "error colectivo". Esta conducta provoca los efectos de "arrastré" o de "rebaño".

Segundo, y esto sirve principalmente para explicar el rápido retiro de fondos desde México, tras la devaluación inicial de 15%, en un mercado mundial de capitales altamente diversificado, donde la información exhaustiva cuesta cara, sería racional que los inversionistas reaccionaran incluso frente a "pequeñas noticias". En consecuencia, como sostienen Calvo y Mendoza, incluso las malas nuevas banales pueden conducir a un gran ataque especulativo, aunque éstas no estén relacionadas con ningún cambio relevante de los elementos económicos fundamentales. Esta conducta obedecería a la importante compensación recíproca (*trade-off*) que existe para los inversionistas extranjeros entre diversificación e información. Mientras más diversificado sea un inversionista menores serán sus incentivos para obtener información cara. En efecto, a medida que aumente el número de países donde invertir disminuye el beneficio marginal de recopilar información. Como resultado de estas tendencias, se exagera el efecto de "rebaño" al aumentar la sensibilidad de los inversionistas a los rumores o noticias de "mercado" y no al análisis a fondo de los elementos económicos fundamentales.

Tercero, y esto contribuye sobre todo a explicar la rápida afluencia de inversionistas de cartera extranjeros a México entre 1991 y 1993, parecía existir un conflicto de intereses entre la función de los banqueros inversionistas en su calidad de asesores (por ejemplo, de fondos mutuos estadounidenses, que sólo contaban con departamentos de investigación de tamaño reducido y por tanto dependían del asesoramiento de los banqueros inversionistas) y el hecho de que éstos tenían sus propios activos en el país cuyo valor deseaban proteger.

Asimismo, la mayoría de las instituciones estaban en "actitud vendedora"; incluso cuando al parecer pres-

taban asesoría independiente, aquéllas como los fondos mutuos trataban básicamente de comercializar sus productos para obtener comisiones.⁷ Para ello, destacaban los altos rendimientos y minimizaban los riesgos. De hecho, incluso cuando la información que suministraban las autoridades mexicanas era algo incompleta y había razones para creer que la situación podía estar deteriorándose (por ejemplo, en el segundo semestre de 1994) los analistas prefirieron pasar por alto la falta de información.⁸

El último elemento se relaciona directamente con la teoría de los mercados financieros y con su concepto de "miopía para prever el desastre" (Guttentag y Herring, 1984). En efecto, el artículo de Galant (1995) contenido en *Institutional Investor* subraya cómo los observadores mostraron absoluta incapacidad para prever la catástrofe. Cita entre otros a David Lubin, un economista de Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) en Londres, quien manifiesta que es difícil vislumbrar los desastres pues existe una especie de mecanismo inherente que le dice a uno que las cosas van a arreglarse solas sin contratiempos. De hecho, durante el primer período de inversión excesiva las medidas de racionamiento del crédito se relajan demasiado; esto denota que las percepciones de riesgo de los inversionistas pueden apartarse de la realidad. Además, la competencia puede implicar que mientras los prestamistas o inversionistas prudentes son desplazados del mercado éstos son reemplazados por otros dispuestos a aceptar lo que consideran un peligro poco probable. Estas tendencias obedecerían a factores institucionales, como los breves períodos utilizados para evaluar el desempeño de los ejecutivos de préstamos o gerentes de inversión, a fin de determinar si proceden, por ejemplo, las gratificaciones salariales.

Seguiremos un orden relativamente cronológico. Primero (en la sección II) examinaremos el seudoperíodo dorado, desde comienzos de 1990 hasta marzo de 1994, pero señalaremos los nubarrones que ya comenzaban a formarse y las opciones de política disponibles. En la sección III analizaremos el período comprendido entre marzo de 1994 y el 20 de diciembre de 1994, haciendo hincapié nuevamente en las opciones de política. La sección IV se centrará en la devaluación (analizando los posibles errores en su manejo) y la crisis resultante, y retomará el tema de las imperfecciones del mercado de capitales.

⁶ Se agradece la sugerencia de David Peretz, funcionario del Tesoro del Reino Unido, sobre este aspecto.

⁷ Material de entrevista. Véase, asimismo, *Emerging Market Investor* (1995) y Galant (1995).

⁸ Material de entrevista.

II

¿Los años dorados? Desde 1988 hasta principios de 1994

En esta etapa secular de la crisis del peso mexicano, con tantos análisis ultrasombrios de la economía mexicana, interesa resaltar que entre 1988 y 1993 México no sólo había conseguido muchos logros importantes sino que ante todo era muy elogiado a nivel internacional por su "señalado éxito" en el proceso de reformas económicas y estabilización macroeconómica.

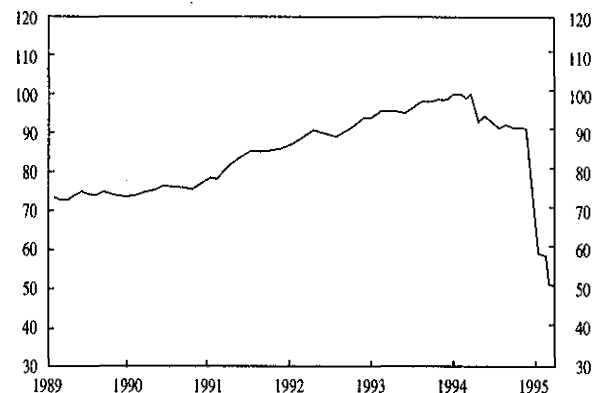
De hecho, en ese período México siguió una estrategia de ajuste económico y reformas que fortalecieron la consolidación fiscal y los cambios estructurales iniciados después de la crisis de la deuda de 1982. Dicha estrategia, que contaba con el apoyo activo del FMI (Camdessus, 1995b), perseguía restablecer la estabilidad macroeconómica, reducir el papel del sector público en la economía y sentar las bases de un crecimiento encabezado por el sector privado. Los elementos claves de la estrategia eran el mantenimiento de la disciplina fiscal y monetaria, una reestructuración profunda de la deuda y un programa global de reformas estructurales, que incluía la privatización y la liberalización del comercio. Por ende, la liberalización del sector financiero y de la cuenta de capitales formaba parte de reformas más amplias. La implementación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) se consideró la culminación del proceso de reformas, un premio para el reformador exitoso y la "consolidación externa" del proceso aludido.

Algunas variables macroeconómicas siguieron una evolución ejemplar. Así, el balance financiero global del sector público registró un superávit de casi 1% del PIB en 1993, comparado con un déficit de 11% del PIB en 1988. La inflación se redujo de 160% en 1987 a 8% en 1993.

Desde 1988 se utilizó el tipo de cambio como ancla nominal principal, apoyado ampliamente por las políticas de ingreso. Como suele ocurrir con tal política, la estabilización basada en un tipo de cambio nominal deriva en una apreciación real de la moneda local, ya que el diferencial entre la inflación interna y externa tarda en disminuir. En el gráfico 1 se observa que el tipo de cambio real mexicano (sobre la base del índice de precios al consumidor) se apreció en un 30% entre comienzos de 1989 y fines de 1993. Aunque el

GRAFICO 1

México: tipo de cambio real efectivo^a
(1980 = 100)



Fuente: FMI, sistema de avisos de información.

^a Índice ponderado según el comercio exterior de tipos de cambio nominales deflactados por los precios relativos al consumidor ajustados estacionalmente. Un aumento indica apreciación.

régimen cambiario experimentó varias modificaciones, que fluctuaron desde un cambio fijo a la paridad móvil y luego a una banda ajustable (que después amplió sus límites), la apreciación continuó (Lustig, 1995). La apreciación del tipo de cambio real se exacerbó debido a las voluminosas entradas de capital que México recibió a principios de los años noventa, lo que provocó una especie de fenómeno financiero similar al de la "enfermedad holandesa". Estos flujos de capital tenían dos características importantes. Primero, eran muy elevados, en montos absolutos y como proporción del PIB (Devlin, Ffrench-Davis y Griffith-Jones, 1995). Segundo, según se observa en el cuadro 1, una elevadísima proporción del capital que entraba a México (comparado no sólo con los países asiáticos sino también con los demás países en desarrollo latinoamericanos) venía como inversión de cartera, la que representó 67% de las entradas totales entre 1990 y 1993. Como luego demostró la experiencia, pese a ser algo predecible, los flujos de cartera son potencialmente más volátiles y más propensos a invertir su sentido (en especial si una proporción tan elevada de los flujos de

CUADRO 1

Composición porcentual de las entradas de capital a México y otros países, 1990-1993

	México	Argentina	Chile	Tailandia	Indonesia
Inversión de cartera	67	37	22	6	-3
Inversión extranjera directa	21	42	31	20	28
Otras (incluye créditos bancarios)	12	21	47	75	75
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: Banco de México, 1995, FMI, Estadísticas financieras internacionales, enero de 1995.

cartera se hallaba invertida en títulos de gobierno a tan corto plazo).

Entre 1990 y 1993 las entradas de capital estuvieron dominadas por los flujos al sector privado, que se benefició de la internacionalización de los mercados de capital mexicanos, en particular respecto de acciones y bonos, que reportaron entradas de 12 000 millones de dólares y 24 000 millones de dólares, respectivamente (cuadro 2). Hasta fines de los años ochenta estaba restringida la participación del capital extranjero en las empresas mexicanas. A fines de 1989, los no residentes representaban sólo 6% de la capitalización del mercado bursátil mexicano. La participación extranjera se aceleró a raíz de la ley bursátil de diciembre de 1989 que liberalizó el acceso para los inversionistas extranjeros. Como resultado de éste (y otros factores) las adquisiciones extranjeras netas de acciones mexicanas, que habían sido inferiores a 1 000 millones de dólares anuales hasta 1989, totalizaron 28 000 millones de dólares entre 1990 y 1993. A fines de 1993, los inversionistas no residentes representaban 27% de la capitalización del mercado mexicano, cifra que permaneció prácticamente invariable durante todo 1994.

México volvió al mercado internacional de bonos en 1990, y las colocaciones de estos instrumentos aumentaron durante los tres años siguientes, de modo que entre 1990 y 1993 éstas totalizaron 24 000 millones de dólares. Al principio, el acceso de México a este mercado dependió de que estos instrumentos se reforzaran u ofrecieran grandes márgenes de rentabilidad, pero a medida que mejoró su clasificación crediticia esto se fue haciendo innecesario. A estas alturas, México era considerado un "punto de referencia como emisor de bonos". De hecho, fue uno de los pocos países con gran endeudamiento previo en ser catalogado marginalmente debajo del "investment grade" por los principales organismos de clasificación crediticia estadounidenses; interesa señalar que México no bajó de cate-

goría durante 1994 (cuando la situación se deterioró) sino sólo después de la devaluación y la crisis.

Otro elemento importante de las entradas de capital fueron las adquisiciones extranjeras de títulos del gobierno mexicano. Durante los años ochenta los títulos del gobierno denominados en pesos se vendían exclusivamente a los mexicanos residentes. En 1990 el gobierno autorizó la venta directa a los residentes extranjeros (estos últimos ya estaban facultados para efectuar algunas adquisiciones por intermedio de los bancos mexicanos); en 1991 —el primer año sin restricciones— los extranjeros invirtieron 3 400 millones de dólares en papeles del gobierno. Las adquisiciones se elevaron rápidamente hasta totalizar más de 18 000 millones de dólares entre 1991 y 1993 (cuadro 2). Durante este período los no residentes absorbieron prácticamente todo el incremento neto de títulos del gobierno. Resulta paradójico que una parte importante de la emisión de títulos del gobierno en esos años *no estuviera vinculada con el financiamiento de los déficits fiscales* sino con la esterilización monetaria de las entradas de capital, y que precisamente esa emisión provocara nuevas entradas.⁹ La participación de los títulos del gobierno tenidos por extranjeros se elevó de 8% a fines de 1990 a 57% a fines de 1993. Cabe señalar que los inversionistas extranjeros tenían una mayor proporción de pagarés con vencimiento a corto plazo (Certificados de Tesorería de la Nación (CETES) de 1 a 12 meses) y una menor proporción de pagarés con vencimiento a más largo plazo (bonos de 1 a 2 años) que los residentes; en consecuencia, el plazo de vencimiento promedio de las tenencias de los no residentes a fines de 1993 se estimaba en 280 días en comparación con 350 días para las tenencias de los residentes.¹⁰

⁹ Agradezco la sugerencia de Ricardo Hausman al respecto.

¹⁰ Material de entrevista.

CUADRO 2

México: resumen de las cuentas de capital, 1988-1994

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Cifras preliminares 1994
	(Millones de dólares)						
Cuenta corriente	-989	-5 823	-7 450	-14 649	-24 439	-23 400	-28 786
Cuenta de capital	-5 774	4 745	10 889	22 232	26 361	30 491	10 866
Capital oficial	265	-1 124	-1 820	3 424	7 940	7 882	-400
Préstamos a mediano y largo plazo	1 459	-29	6 371	1 226	-3 821	1 601	1 447
Bancos comerciales	-1 483	-1 199	4 555	-2 362	-5 744	-1 982	-725
Multilaterales	776	468	706	867	487	212	-165
Bilaterales y proveedores (excluidos los <i>commodity credits</i> (CCC) del Gobierno de Estados Unidos	556	616	688	1 422	1 246	171	-896
<i>Commodity credits</i> (CCC)	221	159	146	-377	-251	-166	-37
Colocaciones de bonos y otros	1 389	-73	276	1 675	441	3 366	3 270
Corto plazo	219	-199	483	529	1 843	1 063	2 172
Adquisiciones por no residentes de pagarés del Tesoro del Gobierno mexicano ^a	-	-	-	3 406	8 147	7 013	-1 942
TESOBONOS	-	-	-	253	-62	1 063	14 338
Otros	-	-	-	3 153	8 209	5 950	-16 280
Otros activos financieros gubernamentales	-1 412	-896	-8 674	-1 736	1 772	-1 794	-2 076
Conversión de la deuda en capital	-868	-389	-85	-199	-	-	-
Préstamos comerciales a largo plazo	-544	-507	-530	19	63	-281	-41
Refuerzos de la deuda ^b	-	-	-7 354	-604	1 165	-564	-615
Otros	-	-	-706	-952	544	-948	-1 420
Capital privado	-6 039	5 869	12 709	18 807	18 421	22 609	11 266
Inversión directa	2 595	3 037	2 633	4 762	4 393	4 389	7 980
Inversiones en acciones	-	493	1 995	6 332	4 783	10 717	4 088
Colocaciones de bonos	-	-	1 099	1 340	3 559	6 318	2 061
Sector bancario	-	-	-	-143	621	1 738	-183
Sector privado no bancario	-	-	1 099	1 483	2 938	4 580	2 244
Créditos externos netos	-3 317	-170	4 647	8 576	2 577	6 260	2 417
Sector bancario	-	-	4 250	6 195	449	3 428	1 181
Sector privado no bancario	-	-	397	2 381	2 129	2 832	1 236
Aumento de activos en el exterior (-)	-1 576	-1 860	-110	538	3 780	-1 809	-3 394
Intereses devengados en el exterior ^c	-1 576	-1 860	-1 747	-1 446	-837	-731	-1 188
Otros	-	-	1 637	1 984	4 617	-1 078	-2 206
Otros incluidos errores y omisiones	-3 741	4 368	2 445	-2 740	-671	-3 266	-1 886
Reservas internacionales netas (el signo (-) indica aumento)	6 763	1 078	-3 439	-7 583	-1 923	-7 092	17 919

Fuente: Banco de México, 1995 y estimaciones del FMI.

^a Excluye los reembolsos vinculados con los intereses devengados implícitos por pagarés del Tesoro de cupón cero, como los TESOBONOS y CETES.

^b Corresponde a la reinversión implícita de los intereses devengados en garantías de las deudas reestructuradas de la banca comercial.

^c Corresponde a la reinversión hipotética de los intereses devengados de inversiones extranjeras.

Resalta asimismo que durante el período 1990-1993 el sector privado recobró el acceso al financiamiento bancario internacional, con nuevos flujos crediticios que totalizaron 22 000 millones de dólares (cuadro 2). Dos tercios de este monto representaron transacciones interbancarias que incluyen depósitos denominados en dólares, por ejemplo certificados de depósito, a bancos mexicanos.

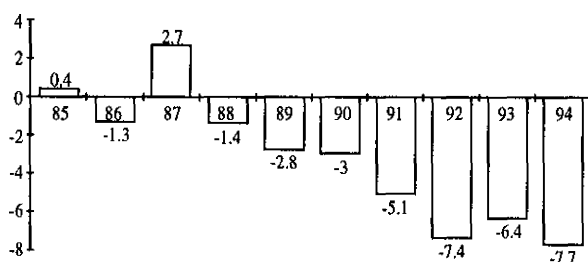
En general, las autoridades mexicanas no desalentaron estas entradas de capital. Sin embargo, como se destinaron masivamente a certificados de depósito a corto plazo denominados en dólares, las autoridades monetarias establecieron en 1992 un tope de 10% a la

participación de las obligaciones extranjeras en el pasivo total de la banca. Además, una suma equivalente a no menos de 15% de las obligaciones en moneda extranjera tenía que colocarse en activos de bajo riesgo o exentos de riesgo (Gurría, 1995). Al comienzo, esto hizo declinar (en 1992) las entradas de capital intermediadas por la banca. Sin embargo, una vez que los bancos habían ajustado sus carteras, éstas se reanudaron, en concordancia con los balances en rápido crecimiento de los bancos mexicanos.

El acelerado y sostenido crecimiento del déficit en cuenta corriente desde 1988 (gráfico 2), alcanzó un máximo de 7.7% del PIB en 1994. Este desequilibrio

GRAFICO 2

México; balance en cuenta corriente
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de México.

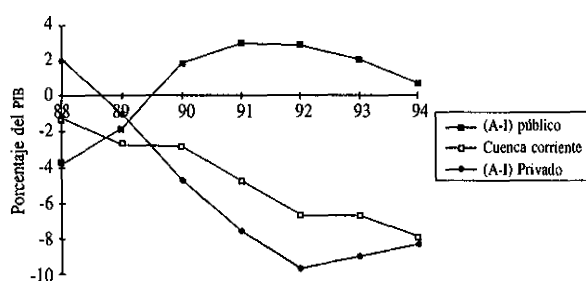
creciente de la cuenta corriente obedeció en gran medida a la apreciación del tipo de cambio. Éste se financiaba —hasta 1993— con la entrada neta de capitales en rápido crecimiento. De hecho, como los flujos netos de capital fueron incluso mayores que los déficit en cuenta corriente hasta fines de 1993, los niveles de reservas en divisas aumentaron de todas maneras.

Un aspecto digno de mención es la medida en que el déficit en cuenta corriente obedeció a los déficit privados o públicos.

En 1994, el déficit en cuenta corriente (de un 8% del PIB) emanó casi en su totalidad de un déficit del ahorro neto del sector privado, con las cuentas fiscales levemente superavitarias (gráfico 3). El deterioro de la cuenta corriente reflejó un exceso de inversión privada respecto del ahorro privado; la mayoría de los empréstitos externos en los años noventa correspondió a empresas y bancos privados. Hasta 1993, el endeudamiento neto del sector público no había aumentado gran cosa, ya que las obligaciones brutas, emitidas principalmente para esterilizar los efectos monetarios de las entradas de capital, eran equiparadas hasta fi-

GRAFICO 3

México: brecha ahorro-inversión y cuenta corriente



Fuente: Sachs, Tornell y Velasco, 1996.

nes de ese año por el aumento de las reservas en divisas (Sachs, Tornell y Velasco, 1996). Aquí hay un violento contraste con la situación que desembocó en la crisis mexicana de la deuda de 1982. En 1981, el déficit en cuenta corriente era de magnitud similar al de 1994 (de un 7% del PIB), pero éste estaba relacionado con un *déficit fiscal* de alrededor de 13% del PIB y un ahorro neto *positivo* del sector privado de un 6% (Villareal, 1995).

Por ende, el déficit en cuenta corriente de principios de los años noventa se dio pese a un equilibrio fiscal básico (aunque según algunas fuentes hubo cierto deterioro de las cuentas fiscales en 1994), y podía explicarse casi en su totalidad por el desahorro del sector privado. El hecho de que la contraparte del déficit en cuenta corriente no fuera un déficit fiscal sino privado, contribuyó tal vez a la “desatención benévola” con que las autoridades mexicanas trataron el déficit en cuenta corriente. (Una situación y reacción similares había ocurrido en Chile a comienzos de los años ochenta y en el Reino Unido a fines de esos mismos años, también con consecuencias problemáticas). La conclusión obvia es que lo que importa es la magnitud del déficit en cuenta corriente y no si ésta se origina en un déficit del sector público o privado.

La cuestión clave es si en los años aparentemente dorados, la política económica mexicana podría haberse conducido en forma diferente, y si esto habría disminuido la probabilidad (y/o la severidad) de la crisis que sobrevino. Cabe mencionar en este contexto que hubo un grupo de economistas mexicanos que advirtieron repetidamente sobre los peligros de la apreciación cambiaria y el déficit creciente en cuenta corriente. Dada la euforia generalizada (tanto en México como en el exterior) sus juicios repercutieron poco en las políticas mexicanas.

En primer lugar, la política cambiaria podría haberse conducido de manera distinta, como algunos economistas tanto en México como en otros países lo sugirieron (Dornbusch y Werner, 1994; Leiderman, Liviatan y Thorne, 1994; Ros, 1994). El Banco Central podría haber ampliado más la banda cambiaria y/o haber aumentado la depreciación diaria de su tope a fin de frenar la apreciación del tipo de cambio real. Aunque esto tal vez no habría modificado de inmediato el tipo de cambio nominal, habría aumentado la flexibilidad para futuras variaciones de política en caso que los flujos de capital se desaceleraran o se invirtieran. De hecho, la crisis del peso mexicano fue precipitada, pero no causada, por un movimiento de 15% de la banda; si la banda hubiera sido más amplia o se hu-

quiera situado a un nivel más apropiado no habría sido necesaria esa variación tan explícita.

¿Por qué las autoridades económicas no obraron así? Primero, la euforia imperante en México —y el hecho de que las reservas en divisas estaban aumentando durante este período— les dio una falsa, pero comprensible, sensación de confianza, la que se fortaleció con el ingreso del país al TLCN. Segundo, las autoridades mexicanas supusieron que el problema del déficit creciente en cuenta corriente era relativamente temporal, pero que la afluencia masiva de capital era relativamente permanente, o que al menos duraría hasta que el déficit empezara a corregirse. Ambos supuestos eran dudosos y muy riesgosos, como lo advirtieron varias instituciones y economistas (CEPAL, 1994; Griffith-Jones, 1994). Tercero, las autoridades mexicanas otorgaron altísima prioridad a reducir la inflación a cifras de un dígito, y consideraron que el régimen cambiario —y una moneda que se apreciaba— era un instrumento muy valioso para cumplir este propósito. Otra de las paradojas de emplear el tipo de cambio como instrumento principal para reducir la inflación es que —al permitir el fortalecimiento del tipo de cambio real y, por lo tanto, un aumento del déficit en cuenta corriente— el país corre el riesgo de una devaluación muy considerable, lo que implicará entonces un aumento significativo de la inflación. Por lo tanto, quizá sea inconveniente poner demasiado énfasis en recurrir al tipo de cambio para reducir rápidamente la inflación a corto plazo —y prestar una atención insuficiente a mantener un tipo de cambio competitivo— incluso desde la perspectiva de una disminución sostenida de la inflación.

Empero, no sólo la política cambiaria, sin menoscabar su importancia, debería haberse conducido en forma diferente. La coordinación y secuencia de la liberalización y la privatización en el sector financiero y la apertura de la cuenta de capitales podrían haber implicado cambios más graduales y menos simultáneos. En el lapso de cuatro años no sólo se reprivatizó el sistema bancario sino que la política monetaria se modificó radicalmente, al reducirse el encaje y eliminarse los controles crediticios cuantitativos a fines de los años ochenta. Calvo y Mendoza atribuyen la casi duplicación del multiplicador monetario M2, de un 4.2 a fines de 1988 a 8 en diciembre de 1994, a estos dos cambios; consideran, además que esto es un factor importante para explicar el gran aumento de M2 (en términos reales) habido desde fines de los años ochenta. Los bancos comerciales privados —tras muchos años de nacionalización— tenían poca experiencia y

sistemas de organización inapropiados para evaluar adecuadamente el crédito y otros riesgos de mercado, así como para supervisar y cobrar los préstamos. Según el FMI (1995b) el fortalecimiento de las finanzas públicas (que redujo la demanda de crédito bancario del sector público) obligó a contactar prestatarios más riesgosos. Junto con la falta de supervisión y la existencia de normas reguladoras inadecuadas, esto contribuyó tanto a la gran expansión del crédito bancario comercial como al aumento de la cartera vencida. Entre 1987 y 1994 el crédito bancario comercial creció más de 100% en términos reales, y de éste el destinado a la vivienda aumentó en casi 1 000% y al consumo en más de 450% (Ramírez de la O, 1995, basado en datos del Banco de México), y gran parte de esos incrementos sustanciales precedieron a la afluencia de capitales. No se realizó tentativa alguna para regular o restringir dicho crédito. La mala calidad de algunos de estos préstamos, incluso antes de la crisis, llevó a que la relación entre los préstamos con vencimientos atrasados y el total de préstamos creciera de 4% en 1991 a 8% a fines de 1994.

A la vez que ocurrían grandes cambios en el sector financiero, se producía una rápida liberalización de la cuenta de capitales mexicana. Esto significó facultar a los no residentes para comprar acciones, títulos del gobierno, etc. (En parte, estos cambios respondieron al hecho de que los no residentes ya habían logrado sortear las restricciones vigentes, por ejemplo, comprando títulos del gobierno por intermedio de los bancos mexicanos. Sin embargo, el hecho de que las autoridades optaran por liberalizar completamente las restricciones a los no residentes en vez de acentuarlas refleja la filosofía de la apertura). Además, las modificaciones reglamentarias en los Estados Unidos (como la regla 144-A) y en otras partes facilitaron la venta de acciones mexicanas —y de otros países latinoamericanos— en los mercados internacionales (Griffith-Jones, 1992). La suma de todos estos cambios facilitó y promovió la gran afluencia de capitales a México. Este auge —intermediado en gran parte por el sistema bancario— había contribuido notoriamente a expandir el crédito al sector privado (que desempeñó sin duda un gran papel en la abrupta declinación del ahorro privado neto ya analizada).

Aquí no se critican las medidas propiamente tales, pues en el largo plazo son acertadas e inevitables, sino el ritmo con que se introdujeron. Asimismo, sobre todo en retrospectiva, parece válido preguntar ¿por qué no se adoptaron medidas compensatorias para frenar la afluencia excesiva de capitales recurriendo, por

ejemplo, al encaje a la chilena (Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff, 1995); o por qué no se desplegaron mayores esfuerzos por mejorar la supervisión y regulación bancarias?

Esta última crítica no cabe sólo formularla a las autoridades mexicanas, ya que muchos profesionales de las ciencias económicas —y vinculados a las instituciones internacionales— alentaron la liberalización rápida y simultánea como la senda más eficiente para lograr el crecimiento económico, y elogiaron a México como el alumno modelo que recorría dicha senda. Por ende, resulta interesante, por ejemplo, que el FMI en su último informe de los funcionarios previo a la crisis sobre consultas del Artículo IV correspondiente

a México (publicado en febrero de 1994) alabó el éxito considerable que había obtenido el país en su programa global, no abogó por un cambio de la política cambiaria, y proyectó diferentes escenarios para el balance de pagos de México (hasta 1998), *todos* los cuales suponían entradas de capitales cuantiosas y sostenidas. Para ser justos también sostuvo la necesidad de encarar con flexibilidad y pragmatismo las circunstancias cambiantes de los mercados financieros, pero sin entrar en detalles. Sin embargo, la literatura sobre la coordinación y secuencia de las reformas ya había destacado la necesidad de proceder con más cautela y dejar para el último la apertura de la cuenta de capitales.

III

Febrero-diciembre de 1994; el cielo se nubla

Este período se inicia en febrero de 1994, mes en que el nivel de las reservas en divisas llegó a la cifra máxima de 29 200 millones de dólares (Banco de México, 1995). Como las reservas habían crecido tanto en el primer bimestre, habría habido cierta discusión sobre la necesidad de reevaluar el peso.¹¹ Las entradas de capital en ese bimestre fueron cuantiosas, pues las incertidumbres vinculadas con el levantamiento de Chiapas se vieron compensadas por el impacto favorable sostenido de la aprobación del TLCN por el Congreso de los Estados Unidos.

Empero, cambios importantes en la política monetaria estadounidense, que coincidieron con acontecimientos políticos dramáticos e imprevistos en México, disminuyeron notoriamente el atractivo que ejercía el país para los inversionistas extranjeros y nacionales. En febrero de 1994 la Reserva Federal de los Estados Unidos decidió elevar las tasas de interés de 3% a 3.25%. Se preveían nuevas alzas ya que las autoridades monetarias de dicho país estaban empeñadas en desacelerar el rápido ritmo de crecimiento de la economía. De hecho, durante todo el año las tasas de interés estadounidenses aumentaron en seis oportunidades, y la rentabilidad de los pagarés del tesoro estadounidense subió de 3% en enero de 1994 a 5.6% en diciembre de ese año. El diferencial entre los pagarés

del tesoro mexicano y estadounidense disminuyó en febrero de 1994 ya que las tasas estadounidenses se elevaron y —cosa extraña— las tasas mexicanas cayeron en 1% al suavizarse las condiciones monetarias. El diferencial volvió a aumentar cuando las tasas de interés estadounidenses subieron por segunda vez (22 de marzo).

Sin embargo, fue el asesinato del candidato presidencial Luis Colosio, el 23 de marzo, lo que pareció precipitar en forma más directa la salida masiva de capitales y la disminución espectacular de las reservas en divisas, que cayeron en casi 11 000 millones de dólares entre el 23 de marzo y el 21 de abril (gráfico 4).

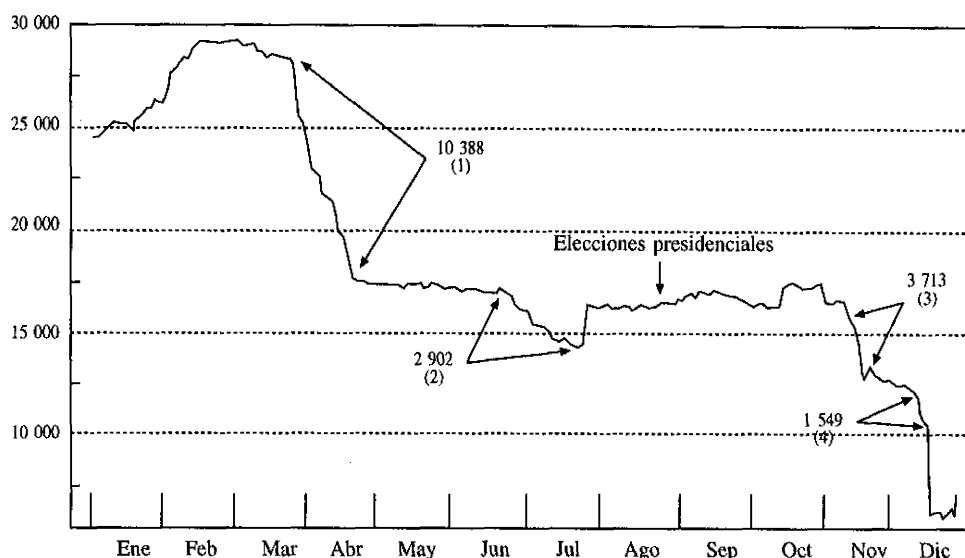
De hecho, durante todo el año fue la combinación simultánea de las mayores rentabilidades estadounidenses (muy superiores a las bajísimas rentabilidades existentes a principios de los años noventa) y la mayor percepción de la inestabilidad política —y por lo tanto del riesgo político— en México lo que desalentó el flujo de capitales hacia ese país, y en efecto provocó su salida; la prima diferencial comparada con el riesgo diferencial (entre invertir en México y Estados Unidos, en particular) había disminuido notoriamente.

Ante el cambio de percepciones —tanto de los inversionistas nacionales como extranjeros— las autoridades mexicanas pudieron elegir entre dos opciones. La primera habría consistido en hacer mucho más estricta la política monetaria y aumentar la paridad móvil o ampliar más la banda cambiaria; la intensifica-

¹¹ Material de entrevista.

GRAFICO 4

México: masa de reservas internacionales netas en 1994
(Millones de dólares)



Fuente: Banco de México y Buira, 1996.

(1) Asesinato del candidato presidencial del PRI.
(2) Renuncia del Secretario de Gobierno.

(3) Declaraciones del Fiscal General Adjunto.
(4) Reanudación de hostilidades del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

ción de la política monetaria restrictiva habría empezado a disminuir el gran déficit en cuenta corriente (aunque con cierto desfase) y, en forma más inmediata, habría aumentado notoriamente la prima diferencial entre invertir en México y los Estados Unidos, volviendo así al primero más atractivo para los inversionistas. La aceleración de la paridad móvil o la ampliación de la banda cambiaria habrían tenido, también con cierto desfase, un efecto positivo sobre la cuenta corriente, aunque no queda claro su efecto inmediato sobre los inversionistas. Ambas medidas se habrían ocupado en el fondo de la menor disposición de los inversionistas extranjeros a financiar la voluminosa cuenta corriente, así como de la necesidad consiguiente de aumentar el atractivo de México para los inversionistas y empezar a ajustar la economía para reducir la cuenta corriente. Varios observadores (por ejemplo, Leiderman y Thorne, 1995) estiman que ese cambio de política (tanto de la política monetaria como cambiaria) en el primer trimestre de 1994 podría haber evitado gran parte de la crisis. Ésta parece una hipótesis razonable, aunque jamás lo sabremos a ciencia cierta.

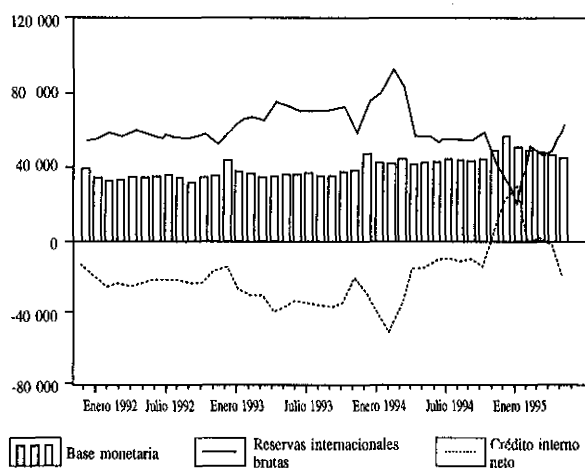
En el fondo, las autoridades mexicanas no persiguieron la primera opción. Aunque la política monetaria se volvió un poco más restrictiva tras el asesina-

to de Colosio y las tasas de interés de los CETES aumentaron de 10.1% el 23 de marzo a 17.8% un mes más tarde, no hubo más restricciones después de eso y las tasas de interés de los CETES fluctuaron entre 16% y 18%; en realidad, en agosto las tasas de interés declinaron y hasta fines de noviembre fluctuaron entre 13% y 15%. Básicamente, lo que las autoridades monetarias mexicanas hicieron fue "esterilizar" el impacto monetario de la salida de reservas en divisas, expandiendo notoriamente el crédito interno neto; así, la base monetaria aumentó, pese a que las reservas caían vertiginosamente (gráfico 5). El aumento del crédito interno neto fue particularmente considerable luego del asesinato de Colosio y un mes antes de la devaluación y la crisis de diciembre. La razón de por qué las autoridades monetarias "esterilizaron" la caída de las reservas, fue que supusieron —erróneamente como sabemos ahora, y asumiendo un enorme riesgo que era evidente incluso con la información disponible en ese entonces— que la abrupta desaceleración de las entradas y el auge de las salidas eran fenómenos temporales.

Tampoco se modificó la política cambiaria, aunque hubo cierta devaluación real dado que el peso se movió desde fines de marzo casi hasta el límite de la banda, y se mantuvo allí hasta diciembre (gráfico 6).

GRAFICO 5

México: Intervención esterilizadora del Banco Central, 1992-1995
(millones de pesos nuevos)



Fuente: Buira, 1996

Las autoridades mexicanas siguieron una opción de política que implicó dejar que cayeran las reservas en divisas (las declinaciones ocurrieron en determinados momentos —véase de nuevo el gráfico 5— con niveles estables entre medio) y que los no residentes se volcaran de los pagarés del tesoro denominados en pesos (CETES) a los TESOBONOS denominados en dólares (cuadro 3). La masa de TESOBONOS se elevó de 3 100 millones de dólares en marzo de 1994 a 12 600 millones de dólares en junio de 1994; volvió a subir a 19 200 millones de dólares en septiembre y a 29 000 millones de dólares en diciembre de 1994 (gráfico 7). Así, la composición de la deuda del gobierno en manos extranjeras se modificó radicalmente; en diciembre de 1993, 70% de ella se hallaba en CETES y 6% en TESOBONOS; en diciembre de 1994, en cambio, 10% se hallaba en CETES y 87% en TESOBONOS (Lustig, 1995).

Se dice que eran instituciones como los fondos mutuos estadounidenses los que se pasaban de los CETES a los TESOBONOS; parece que si el capital mexicano se sentía nervioso tendía a dejar el país en vez de pasarse a los TESOBONOS.¹²

CUADRO 3

México: Inversiones de no residentes en títulos del gobierno mexicano, 1991-1995

	CETES	AJUSTABONOS	TESOBONOS (Miles de millones de dólares)	BONDES	Total
Adquisiciones netas de no residentes					
1991	2.3	1.4	0.3	-0.5	3.4
1992	5.6	2.1	-0.1	0.5	8.1
1993	5.6	0.7	1.1	-0.4	7.0
1994	-11.6	-3.9	14.3	-0.9	-1.9
Tenencias de no residentes^a					
Enero 1991	1.4	0.3	-	1.6	3.3
Diciembre 1991	3.0	1.5	-	0.7	5.5
Diciembre 1992	9.1	3.7	0.2	1.3	14.3
Diciembre 1993	15.4	4.4	1.3	0.8	21.9
Diciembre 1994	2.5	0.5	17.4	-	20.5
Abril 1995	3.4	0.4	10.2	0.3	14.3
Porcentaje de las tenencias públicas totales					
Tenencias de no residentes^a					
Enero 1991	7.3	7.4	58.9	8.4	8.0
Diciembre 1991	21.9	15.9	78.7	4.0	13.1
Diciembre 1992	75.8	41.4	58.6	12.4	45.6
Diciembre 1993	63.1	53.4	80.3	18.7	56.6
Diciembre 1994	60.2	19.1	79.0	5.0	69.3
Abril 1995	60.8	17.8	90.4	15.4	68.4

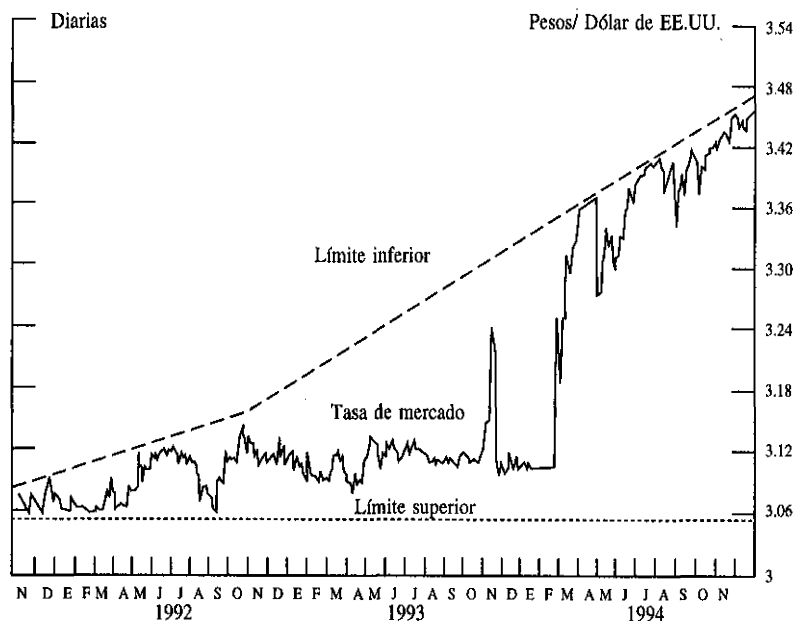
Fuente: Banco de México; y estimaciones del FMI.

^a La variación de las tenencias refleja las adquisiciones netas de títulos, la revaluación del tipo de cambio, y las características de indización de los AJUSTABONOS y TESOBONOS.

¹² Material de entrevista.

GRÁFICO 6

México: variaciones del tipo de cambio dentro de la banda cambiaria
(Noviembre de 1991 hasta mediados de diciembre de 1994)



Fuente: Banco de México, *The Mexican Economy*, 1995.

Este traspaso espectacular reflejó los temores de los inversionistas de que el tipo de cambio no fuera sostenible, y por lo tanto sólo estuvieron dispuestos a quedarse en México en papeles denominados en dólares; en realidad esto significó que esos inversionistas *ya habían salido —por lo menos a medias— del país*. Las autoridades mexicanas los “persuadieron” a quedarse “asumiendo” el riesgo cambiario. A mediados de 1994 los TESOBONOS poseían varias características inquietantes (su gran magnitud, su tenencia por no residentes cada vez más nerviosos, su denominación en dólares y su vencimiento a muy corto plazo) que los convertían en una potencial bomba de tiempo en las manos de las autoridades mexicanas. Otro factor muy peligroso y a fin de cuentas decisivo fue la combinación de reservas en divisas decrecientes y la deuda del gobierno a corto plazo denominada en dólares (gráfico 7). Cuando desde mediados de 1994 la masa de TESOBONOS sobrepasó las reservas totales en divisas, la situación se tornó especialmente delicada, sobre todo porque papeles eran a tan corto plazo. Además, el hecho de que la deuda estuviera denominada en dólares implicaba que las autoridades mexicanas no podían devaluar su valor en caso de devaluación ni tampoco emi-

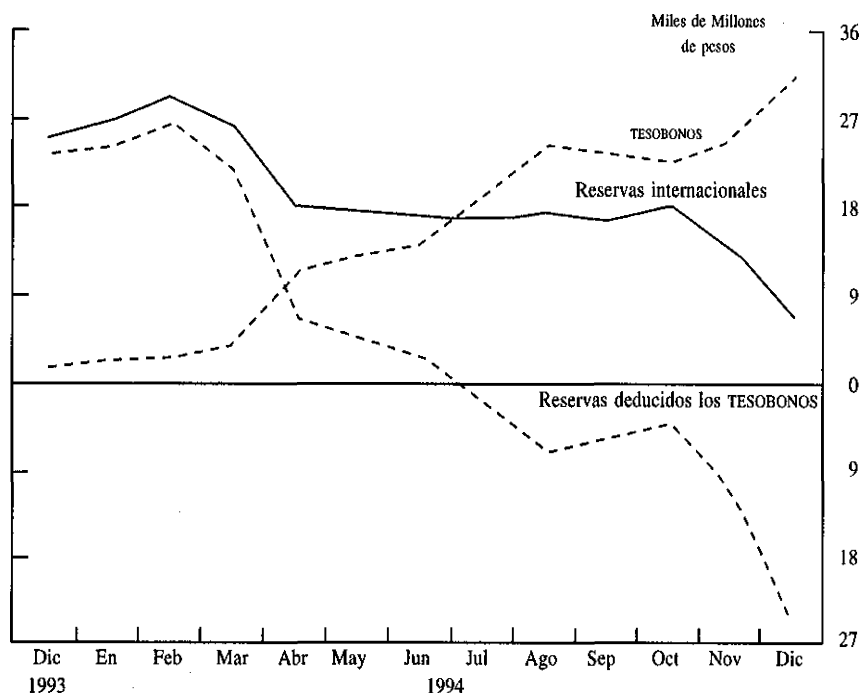
tir dinero para servirla. Tampoco podían servirla —si los inversionistas se negaban a refinanciar los TESOBONOS— recurriendo a las reservas en divisas, pues desde mediados de 1994 la masa de reservas era menor que la masa de TESOBONOS y la brecha seguía ampliándose (gráfico 7).

Otra fuente de vulnerabilidad financiera para México —menos analizada— fue la creciente dependencia de los bancos del financiamiento a corto plazo como, por ejemplo, los certificados de depósitos de los no residentes. Este tipo de financiamiento se elevó de 19 000 millones de dólares en 1991 a 25 000 millones de dólares en 1994. Interesa examinar cómo evolucionó la cuenta de capitales y su composición (para detalles, cuadro 4).

Durante el segundo trimestre de 1994 (período que incluye el asesinato de Colosio y el alza de las tasas de interés estadounidenses) la cuenta de capitales se *deterioró abruptamente*, de 7 700 millones de dólares en el primer trimestre (cifra algo mayor al promedio de 1993) a 2 000 millones de dólares en el segundo trimestre. La única categoría que se mantuvo firme fue la inversión extranjera directa. Sin embargo, ésta se vio contrarrestada con creces por la baja de las inversio-

GRAFICO 7

México: reservas internacionales y TESOBONOS en circulación



Fuente: C. Siegman, 1995, comentarios sobre "The Mexican Crisis of 1994" de Ariel Buira, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD), La Haya, Países Bajos. Basado en datos del Federal Reserve Board.

nes de cartera (en particular en acciones, pero también en bonos) y por el endeudamiento negativo de los residentes en el exterior.

Las entradas al mercado de capitales se recuperaron bastante en el tercer trimestre, pues las condiciones políticas parecieron estabilizarse después de las elecciones presidenciales del 21 de agosto, pero volvieron a declinar espectacularmente en el último trimestre. Empero, en noviembre los extranjeros vendieron acciones y títulos del gobierno. En diciembre, los no residentes volvieron a retirarse de los mercados de títulos del gobierno.

La respuesta de las autoridades mexicanas a esta evolución de la cuenta de capitales fue suponer que la menor entrada de capitales y el aumento de las salidas eran *temporales*, y que obedecían a una incertidumbre política *transitoria*. Aunque es posible entender esa interpretación, parece difícil justificarla. En ella se desconoció la regla de John Williamson (1994) de que las conmociones negativas deben tratarse como permanentes y las positivas como temporales. De hecho, puede decirse que las autoridades mexicanas tendieron a hacer todo lo contrario. El problema clave fue que esto

implicó una estrategia de altísimo riesgo, y es ésta la crítica principal que se formula al enfoque que adoptaron.

Para atenuar ese riesgo excesivo, las autoridades mexicanas podrían haber ampliado más la banda y/o haber acelerado la paridad móvil, deberían haber intensificado notoriamente la estrictez de la política monetaria y emitido un número muchísimo menor de TESOBONOS, procurando colocar los que emitieran a un vencimiento a más largo plazo. En este contexto, cabe señalar que se iba a dejar que el vencimiento promedio de la deuda pública "interna", que había subido de menos de 40 días en 1985 a más de 400 días en 1992, *cayera abruptamente*, de modo que a fines de 1994 casi 60% de ella tenía un vencimiento inferior a 12 meses.¹³ Los vencimientos a más largo plazo habrían significado mayores costos financieros, pero menor vulnerabilidad financiera. Se dice,¹⁴ que las autoridades mexicanas *ni siquiera trataron* de emitir TESOBONOS a más

¹³ FMI.

¹⁴ Material de entrevista.

CUADRO 4

México: cuenta de capital trimestral, 1993-primer trimestre de 1995
(Millones de dólares)

	1993				1994				1995
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
Cuenta de capital	7 959	7 639	6 955	7 938	7 729	-2 040	7 754	-2 576	-6 253
Capital oficial	4 678	367	2 648	191	2 730	-474	2 278	-4 933	-1 935
Empréstitos a mediano y largo plazo									
Bancos comerciales	-98	679	653	367	826	520	-189	290	-1 421
Multilaterales	-343	-607	-256	-776	-230	-280	-7	-209	-307
Bilaterales y proveedores ^a	-68	2	38	240	-102	-42	-169	147	-231
Colocaciones de bonos y otros	-233	207	-42	74	-381	-256	-291	-4	-652
Empréstitos a corto plazo	546	1 077	913	830	1 539	1 098	278	355	-232
Fondo de Estabilización Cambiaria	1 347	29	-317	4	834	154	984	200	-1 969
Adquisiciones por no residentes de pagarés del tesoro del gobierno mexicano ^b	-	-	-	-	-	-	-	-	5 236
CETES	3 718	1 227	1 694	374	1 487	35	1 163	-4 627	-4 652
TESOBONOS	2 330	-205	2 175	1 304	-60	-5 509	-1 955	-4 063	933
Otros	-120	-25	515	693	1 732	7 108	4 628	870	-5 578
Otros activos financieros del gobierno	1 508	1 457	-966	-1 623	-185	-1 564	1 510	-1 434	-7
Préstamos comerciales a largo plazo	-288	-1 567	618	-555	-417	-1 183	320	-796	872
Reforzamientos de la deuda									
Otros	-119	-274	-4	115	-41	-112	92	20	69
Capital privado	-137	-140	-143	-146	-149	-152	-155	-159	-162
Inversión directa	-33	-1 154	764	-525	-227	-919	383	-657	965
Inversión en acciones	3 281	7 272	4 307	7 748	4 999	-1 566	5 476	2 357	-4 318
Colocaciones de bonos	1 164	954	550	1 721	1 846	1 618	2 325	2 191	607
Sector bancario	1 269	1 312	1 879	6 257	3 466	248	744	-369	119
Sector privado no bancario	994	1 865	1 968	1 491	1 486	74	446	55	-1 185
Créditos externos netos	-	325	1 253	160	173	-62	-136	-158	-14
Sector bancario	994	1 540	715	1 331	1 313	136	582	213	-1 171
Sector privado no bancario	1 943	2 337	536	1 445	3 352	-381	-1 199	645	-1 188
Aumento de activos en el exterior (-)	675	2 125	298	330	1 953	-317	-1 278	823	-2 315
Tenencia de intereses devengados en el exterior	1 268	212	238	1 115	1 399	-64	79	-178	1 127
Otros	-482	528	-230	-1 625	-2 695	-632	588	-655	-1 286
Otros, incluidos errores y omisiones	-204	-170	-166	-192	-199	-287	-323	-380	-407
	-278	698	-64	-1 434	-2 496	-345	911	-275	-879
	-1 605	276	-395	-1 541	-2 456	-2 493	2 572	491	-1 385

Fuente: Banco de México; y estimaciones del FMI.

^a Incluye *commodity credits* (CCC) del Gobierno de Estados Unidos.

^b Financiamiento a corto y mediano plazo suministrado por Estados Unidos y Canadá en el marco del Convenio de Apoyo Financiero de América del Norte.

largo plazo, aunque no es absolutamente seguro que hubieran podido colocar montos importantes. ¿De haber sido así (lo que parece improbable), debería haberse optado por no emitir tantos TESOBONOS! De hecho, la necesidad de incrementar tanto los TESOBONOS debería haber sido una clara señal de la falta de credibilidad de la política cambiaria en particular y de la macroposición global en general.

La relativa liberalización (dadas las circunstancias) de la política monetaria podría tener alguna explicación política —aunque no una justificación— hasta las elecciones de agosto. El enigma es ¿por qué la

política monetaria siguió siendo tal después que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) triunfó claramente? Si se prefería mantener la política cambiaria, ¿por qué no se restringió la política monetaria? Se dice que una de las razones principales fue la preocupación por los efectos desestabilizadores de las tasas más elevadas de interés sobre un sistema bancario más bien frágil.¹⁵

¹⁵ Material de entrevista. Véase, asimismo, Lustig (1995).

IV

Estalla la crisis financiera en gran escala

El 20 de diciembre las autoridades mexicanas ampliaron en 15% la banda cambiaria. Como esto provocó una salida tan masiva de fondos (los días 20 y 21 de diciembre, las reservas en divisas cayeron en más de 4 000 millones de dólares) y una considerable disminución de las reservas, se dejó flotar el peso.

Aunque el 20 de diciembre se hizo lo que muchos observadores habían considerado necesario (devaluar en alrededor de un 20%), esta decisión precipitó una crisis financiera y de balanza de pagos colosal, con grandes repercusiones no sólo en América Latina sino en todo el mundo en desarrollo e incluso en algunas economías desarrolladas más débiles.

Aunque las autoridades mexicanas habían cometido errores en la conducción de la política macroeconómica y en el ritmo de la liberalización (véase *supra*) y aunque la devaluación misma (véase *infra*) podría haberse coordinado y manejado mejor, la reacción de los mercados financieros frente a la devaluación —que en sí era una medida correcta— fue absolutamente brutal y del todo imprevista. Prácticamente de un día para otro, la percepción que tenían los mercados financieros de México varió radicalmente de “economía modelo” a “traidor de los inversionistas extranjeros”, aunque los elementos económicos fundamentales no habían variado hasta ese momento, y ni siquiera había habido un nuevo deterioro importante de los elementos políticos esenciales. Por tal motivo, para tener un conocimiento cabal de la crisis del peso mexicano no se puede enfatizar sólo (o quizás principalmente) los errores normativos de las autoridades mexicanas, sino que hay que centrarse también en las imperfecciones de los mercados internacionales de capital. Antes de explorar estos últimos con más detalle, analizaremos cómo se manejó la devaluación y reseñaremos su impacto sobre la balanza de pagos.

Si se postula que la devaluación inicial fue en realidad en muchos sentidos una respuesta apropiada a un enorme déficit en cuenta corriente, que ya no podía seguir financiándose con grandes salidas de capital, ¿en qué sentido hubo un mal manejo de la devaluación?

Primero, la devaluación *se hizo demasiado tarde*. La ampliación de la banda sólo se anunció cuando las reservas habían caído a 10 000 millones de dólares. Si se hubiera hecho antes (ya sea desde una posición de

fuerza, por ejemplo a fines de febrero de 1994, con reservas de 29 000 millones de dólares; o después del asesinato de Colosio, cuando las reservas cayeron sistemáticamente a 17 000 millones de dólares a mediados de abril; o en agosto, cuando las reservas tras seguir disminuyendo habían aumentado a 16 000 millones de dólares), las autoridades se habrían hallado en una posición más firme para defender la moneda. Además, si se hubiera devaluado antes habría habido un excedente escaso o nulo de TESOBONOS por vencer, y por tanto la diferencia entre las reservas y los TESOBONOS habría sido positiva o ligeramente negativa (gráfico 7).

Segundo, y esto se aprecia mejor en retrospectiva, se cometieron varios errores en la manera como se manejó la devaluación. En México éstos se conocen como “los errores de diciembre”; en este país muchos analistas atribuyen gran importancia al “mal manejo” de la devaluación.¹⁶ Sin embargo, no debe exagerarse la importancia de este “mal manejo”. Además, estos “errores” se vuelven mucho más obvios al verlos en retrospectiva y conociendo la enorme magnitud de la crisis.

Entre los posibles errores de cómo se manejó la ampliación de la banda figuran los siguientes: a) tal vez fue decisivo que la medida se anunciara en una suerte de vacío normativo; no se anunció simultáneamente un paquete de ajuste más amplio (que podría haber incluido, por ejemplo, la intensificación de la política monetaria restrictiva); tampoco se anunció un programa de nuevas privatizaciones. Ambas medidas habrían tranquilizado a los inversionistas. No obstante, en defensa de las autoridades mexicanas habría que decir que se anunciaron acuerdos entre los líderes empresariales y laborales del país para restringir, simultáneamente con la devaluación, los aumentos de salarios y precios. Sin embargo, esto no fue suficiente para satisfacer a los mercados; b) el movimiento de la banda no se vinculó con un acuerdo de préstamo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que habría servido también para tranquilizar a los inversionistas, sobre todo a los extranjeros. Para ser justos con las autoridades mexicanas hay que mencionar que simultá-

¹⁶ Material de entrevista.

neamente con la devaluación se anunció, como una importante línea de defensa, la activación de una línea de crédito recíproco por 7 000 millones de dólares con Canadá y los Estados Unidos. Sólo la excesiva magnitud de la crisis hizo que esta línea de crédito recíproco fuera insuficiente; c) la devaluación se analizó primero en una larga reunión en el seno del Pacto de Solidaridad Económica. El "Pacto" es un foro de representantes del gobierno, el sector empresarial, los trabajadores y los productores agrícolas, que se utiliza para acordar la política macroeconómica, incluida una política de ingresos que abarca salarios, precios y el tipo de cambio. Aunque el Pacto es un instrumento valioso para lograr consenso sobre la política económica mexicana, analizar un cambio específico de la política cambiaría en una situación de reservas en rápido descenso en un foro de esta naturaleza parecía inadecuado por dos conceptos. Primero, lo más indicado es que el gobernador del Banco Central (sólo con el acuerdo del Ministro de Hacienda) tome la decisión de devaluar, a fin de evitar que se propaguen rumores que pueden desestabilizar los mercados financieros. Segundo, en el caso concreto de la devaluación mexicana, hay informes no confirmados de que algunos de los representantes empresariales que participaron en la reunión mencionada aprovecharon de inmediato la información de una próxima devaluación para comprar dólares. Esto no sólo aumentó la presión sobre el peso sino que indignó a los inversionistas extranjeros, que alegaron carecer de acceso a esta "información reservada"; se dice que esto aceleró su retiro de dólares;¹⁷ d) la medida fue aplicada por un nuevo Ministro de Hacienda que no había tenido tiempo ni había dedicado esfuerzos suficientes como su predecesor a establecer vínculos estrechos con la comunidad de inversionistas extranjeros; e) ella sólo se decidió para ampliar la banda; y sólo cuando ésta recibió un ataque muy fuerte se tomó la decisión de dejar flotar el peso. Varios analistas sostienen que habría sido mejor haber pasado de inmediato a la flotación, como lo había propuesto el Banco de México y rechazado el Pacto;¹⁸ f) la decisión se tomó con la Navidad casi encima, cuando los mercados tienden a ser muy flojos, y g) la decisión de devaluar se anunció un martes dándoles a los mercados la posibilidad de atacar durante el resto de la semana; las devaluaciones suelen hacerse el viernes en la tarde.

Sin embargo, no hay que exagerar la importancia de los "errores de diciembre", pues no cabe duda que

las características más estructurales de la situación desempeñaron un papel dominante. No obstante, su conocimiento podría ser aleccionador para otros países que pueden encarar situaciones similares en el futuro.

Después de la devaluación del 15%, y aún más después de la flotación del peso, los inversionistas se precipitaron en tropel a la "salida", con la increíble velocidad de una estampida. Cabe recordar que se perdieron 4 500 millones de dólares en reservas entre el 20 y el 22 de diciembre; se dice que el grueso de esta suma pertenecía a residentes mexicanos.¹⁹ Sin embargo, a la fuga se sumaron progresivamente los inversionistas extranjeros presas del pánico. El valor en dólares de la inversión extranjera en la Bolsa Mexicana de Valores cayó verticalmente, de 50 000 millones de dólares en noviembre de 1994 a 18 000 millones de dólares en febrero de 1995, pero su participación sólo disminuyó un 1% en dicho período (de 25.7% en noviembre de 1994 a 24.5% en febrero de 1995) (cuadro 5). Ello obedece a que el valor total de la Bolsa Mexicana de Valores cayó abruptamente en términos de dólares, debido sobre todo a la caída del peso, pero también a cierta disminución del precio de las acciones.

Sin embargo, lo que más contribuyó a la crisis fue lo ocurrido con los TESOBONOS, y en menor medida lo acontecido en el sistema bancario. Hacia fines de diciembre los inversionistas (y especialmente los extranjeros, que tenían la mayoría de los TESOBONOS) mostraron una creciente preocupación por el monto en TESOBONOS que vencería en los primeros meses de 1995. De pronto, se cayó en la cuenta de que un total de 9 900 millones de dólares vencería el primer trimestre, mientras que las reservas en divisas habían caído a 6 300 millones de dólares a fines de diciembre de 1994. Se difundió el pánico de que tal vez el gobierno mexicano podría verse obligado por los acontecimientos a caer en el incumplimiento de sus obligaciones. Como resultado de estos temores, tres subastas semanales de TESOBONOS que se iniciaron el 27 de diciembre de 1994 licitaron un monto mucho menor del ofrecido. ¡La relación licitación-cobertura (proporción entre monto licitado y monto ofrecido) se derrumbó a un desastroso 5% el 27 de diciembre de 1994, cuando se ofrecieron 600 millones de dólares en TESOBONOS y sólo se licitaron 28 millones de dólares! Aunque la deman-

¹⁷ Material de entrevista.

¹⁸ Material de entrevista.

¹⁹ Material de entrevista.

CUADRO 5

Bolsa mexicana de valores (BMV), 1989-1995

Año/ mes	Valor de mercado		Inversión extranjera		Participación de extranjeros		IPC
	Millones de dólares	Variación porcentual	Millones de dólares	Variación porcentual	Porcentaje de la BMV	Puntos	Variación porcentual
Diciembre 1989	26 562.71	-	808	-	3.04	418.93	-
Diciembre 1990	40 939.86	54.13	4 079.45	404.88	9.96	628.79	50.10
Diciembre 1991	101 718.65	13.59	18 542.51	9.07	18.23	1 431.46	3.42
Diciembre 1992	138 749.07	4.68	28 668.00	3.66	20.66	1 759.44	2.55
Diciembre 1993	200 613.34	18.70	54 623.05	26.97	27.23	2 602.63	17.46
Enero 1994	215 383.00	7.36	60 924.55	11.52	28.29	2 781.37	6.87
Febrero 1994	202 646.12	(5.91)	56 166.82	(7.81)	27.72	2 585.44	(7.04)
Marzo 1994	186 301.92	(8.07)	50 296.03	(10.45)	27.00	2 410.38	(6.77)
Abril 1994	181 114.11	(2.78)	48 328.32	(3.91)	26.68	2 294.10	(4.82)
Mayo 1994	188 229.96	3.93	51 032.43	7.17	27.52	2 483.73	8.27
Junio 1994	174 633.22	(7.22)	46 445.26	(10.32)	26.60	2 262.58	(8.90)
Julio 1994	184 371.77	5.58	51 032.43	9.88	27.68	2 462.27	8.83
Agosto 1994	202 574.72	9.87	55 394.16	8.55	27.35	2 702.73	9.77
Septiembre 1994	204 480.98	0.94	55 913.07	0.94	27.34	2 746.11	1.61
Octubre 1994	195 429.07	(4.43)	50 747.94	(9.24)	25.97	2 552.08	(7.07)
Noviembre 1994	195 838.05	0.21	50 393.06	(0.70)	25.73	2 591.34	1.54
Diciembre 1994	129 850.36	(33.70)	34 395.16	(31.75)	26.49	2 375.66	(8.32)
Enero 1995	88 124.25	(32.13)	22 973.06	(33.21)	26.07	2 093.98	(11.86)
Febrero 1995	77 300.67	(12.28)	18 946.20	(17.53)	24.51	1 549.84	(25.99)
Marzo 1995	74 349.02	(3.82)	19 935.00	5.22	26.81	1 832.83	18.26
Abril 1995	90 499.83	21.72	23 125.15	16.00	25.55	1 960.554	6.97
Mayo 1995	82 747.61	(8.57)	21 952.44	(5.07)	26.53	1 945.13	(0.79)
Junio 1995	93 471.87	12.96	23 844.27	8.62	25.51	2 196.08	12.90
Julio 1995	106 265.19	13.69	26 826.11	12.51	25.24	2 375.17	8.15
Agosto 1995	106 508.83	0.23	27 179.39	1.32	25.52	2 516.99	5.97
Septiembre 1995	100 885.73	13.69	25 165.44	(7.41)	24.94	2 392.26	(4.96)

Fuente: Bolsa Mexicana de Valores / Dirección de Información y Estadística. Se agradece la colaboración del señor Víctor Rojas al respecto.

da de CETES fue un poco mayor, las licitaciones en varias subastas de este instrumento también fueron inferiores al monto ofrecido.

La reticencia (sobre todo) de los inversionistas extranjeros a comprar TESOBONOS acentuó sobremanera la crisis, pues sus temores pasaron a ser una profecía autocumplida. Fue sólo el paquete masivo conjunto del tesoro estadounidense y el FMI convenido a fines de enero de 1995 el que detuvo el riesgo de un incumplimiento potencial.

En todo caso, la inversión total en títulos del gobierno mexicano (a saber, TESOBONOS, CETES, AJUSTABONOS y BONDES) cayó de 21 000 millones de dólares en diciembre de 1994 a 14 000 millones de dólares en abril de 1995 y a 7 000 millones de dólares en septiembre de 1995; casi todo este fenómeno derivó de la violenta caída de las tenencias en TESOBONOS de los inversionistas extranjeros, desde un máximo de 17 800 millones de dólares en diciembre de 1994 a 1 800 millones de dólares a fines de septiembre.²⁰

²⁰ Véanse el cuadro 3 y los datos preparados por la Bolsa Mexicana de Valores.

Hubo otra fuente de vulnerabilidad potencial que apenas se menciona en la literatura económica, pero que también desempeñó un papel destacado (aunque menor que los TESOBONOS) en la crisis.²¹ En enero de 1995 los bancos mexicanos *encararon graves problemas de liquidez en dólares*, pues tuvieron dificultades para refinanciar los certificados de depósito (CD) y otras líneas de crédito externo de corto plazo denominadas en moneda extranjera, debido al mayor riesgo-país percibido por los prestamistas extranjeros, y acentuado por el hecho de que muchos de esos préstamos utilizaban los TESOBONOS como garantía.

Durante el primer trimestre de 1995, la debilidad de los flujos de capital se intensificó y se generalizó a diferentes categorías. Ya hemos examinado los problemas de renovar los TESOBONOS y las dificultades de los bancos comerciales. Asimismo, los organismos estatales y las empresas tuvieron dificultades para renovar las líneas de crédito de corto plazo y el sector privado no bancario afrontó pagos de bonos que no pudo

²¹ Material de entrevista.

refinanciar (cuadro 4). Durante el primer trimestre de 1995, las salidas netas de capital totalizaron 11 500 millones de dólares (se excluyen los préstamos especiales por intermedio del FMI y el Tesoro de los Estados Unidos, que forman parte del paquete de rescate masivo para México), comparadas con una *entrada* trimestral promedio de 7 600 millones de dólares en 1993, y de unos 2 500 millones de dólares en 1994.

La velocidad y la magnitud de la respuesta de los mercados internacionales de capital a la devaluación de diciembre no puede explicarse por entero por el violento deterioro de los elementos económicos (e incluso políticos) fundamentales —ya que esto no ocurrió en diciembre de 1994— ni tampoco por el aumento de la vulnerabilidad financiera (por ejemplo, la relación entre TESOBONOS y reservas), aunque todos estos factores desempeñaron un papel importante. Un factor de peso para explicar la magnitud y la velocidad con que reaccionaron los mercados internacionales son ciertas imperfecciones de que ellos adolecen y que los hicieron hiperreaccionar a la devaluación.

Kindleberger (1978) ha elaborado un enfoque que considera las crisis financieras como una respuesta a excesos anteriores vinculados con la “euforia”. En el caso de México, la “euforia” se desató porque el país era un “reformador modelo”, y además había accedido al TLCN y a la OCDE. Tal como en el modelo de Kindleberger, la política monetaria y crediticia mexicana contribuyó a exacerbar el auge, pero el comportamiento también estuvo condicionado por cambios radicales en las percepciones. Kindleberger, demuestra asimismo —tanto mediante el análisis teórico como sobre la base de la experiencia histórica— que en una crisis o pánico el crédito no se obtiene a ningún precio. En tales circunstancias (que ilustran lo que ocurrió en México a fines de diciembre de 1994 y comienzos de 1995), los mercados se equilibran mediante el racionamiento; de hecho, cuando el pánico es severo, como sucedió en México, obtener fondos (mediante empréstitos u otros mecanismos) puede tornarse imposible.

Shafer (1986) amplía el análisis teórico pertinente de las crisis financieras al destacar el papel de la incertidumbre, que resulta decisivo en un contexto de innovación financiera, cuando no se ha probado bien el comportamiento de nuevos instrumentos/mecanismos. Cabe sostener que instrumentos como los fondos mutuos de mercados emergentes eran bastante nuevos y carecían de una regulación adecuada. La teoría muestra que las sorpresas desagradables —en un contexto de incertidumbre— pueden provocar cambios de confianza, y por lo tanto corridas que *afecten los mercados más de lo que parece justificar la importancia*

intrínseca del acontecimiento. Como la información acabada sobre los países tiene un alto costo, sería racional que los inversionistas reaccionaran en forma muy negativa (y huyeran) incluso ante las malas noticias de poca monta, y aunque no estuvieran relacionadas con ningún cambio importante de los elementos económicos fundamentales. Por ende, la devaluación relativamente menor en diciembre de 1994 provocó un gran ataque especulativo sobre el peso mexicano. De esta experiencia cabe concluir que el comportamiento de la inversión de portafolio en una economía global tan internacionalizada puede tener efectos muy problemáticos sobre determinados países, y también que “las noticias de poca monta” o incluso los rumores pueden provocar salidas masivas de capital.

En el caso de determinados instrumentos hubo razones especiales para un rápido retiro. Por ejemplo, tras la devaluación hubo dos causas que impulsaron a los fondos mutuos de los mercados emergentes a salir de México. Primero, los fondos menguaron debido a los rescates (o se preveía que menguarían debido a probables rescates futuros). Segundo, y de mayor importancia, también cayó la participación que esos fondos deseaban tener en efectos mexicanos.²² Algunos fondos mutuos operan casi como los bancos, es decir, garantizan como mínimo devolver el 100% del depósito inicial a sus inversionistas.²³ En consecuencia, necesitan evitar pérdidas importantes y/o mercados volátiles. Estos tipos de fondos se retiraron muy rápido de México al comenzar la crisis.

Por último, la “miopía para barruntar el desastre” habría influido mucho en el comportamiento de los inversionistas. Como había tanta fe (injustificada) en que no se devaluaría, se explica que haya habido una reacción tan desmesurada frente a la devaluación cuando sobrevino. Esta “miopía para vislumbrar el desastre” y la reacción exagerada consiguiente parecen haber sido acentuadas por la mera inexperiencia y la extrema juventud de muchas de las personas que analizaban y decidían en materia de inversiones en México y América Latina a principios de los años noventa; el hecho de que muchos no hubieran sido adultos cuando estalló la crisis de la deuda en 1982 habría significado que tenían pocos conocimientos de la historia regional en materia de flujos de capital y crisis de balanza de pagos (Galant, 1995).

(Traducido del inglés)

²² Material de entrevista.

²³ Material de entrevista.

Bibliografía

- Agosin, M.R. y R. Ffrench-Davis (1996): Managing capital inflows in Latin America, M. ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg (eds.), *The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- BANXICO (Banco de México) (1995): *Informe anual 1994*, México, D.F., Dirección de Investigación Económica.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (1995): *65th Annual Report*, Washington, D.C.
- Buira, A. (1996): The Mexican crisis of 1994: An assessment, J.J. Teunissen (ed.), *Can Currency Crisis be Prevented or Better Managed?: Lessons from Mexico*, La Haya, Países Bajos, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Calvo, G. y M. Goldstein (1995): Crisis prevention and crisis management after Mexico, trabajo presentado a la September Conference on Private Capital Flows after the Mexican Crisis, Viena, Institute for International Economics (IIE), mimeo.
- Calvo, G. y E. Mendoza (1995): Reflections on Mexico's balance of payments crisis, College Park, Maryland, University of Maryland, octubre, mimeo.
- Camdessus, M. (1995a): Press conference of Managing Director, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero, mimeo.
- _____. (1995b): Drawing lessons from the Mexican crisis, address to the 25th Washington Conference of the Council of the Americas, Washington, D.C., Council of the Americas, mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.6.
- Devlin, R., R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (1995): Surges in capital flows and development, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), *Coping with Capital Surges: The Return of Finance to Latin America*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers.
- Dornbusch, R. y A. Werner (1994): Mexico: Stabilisation, reform, and no growth, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Drees, B. y R. Pazarbasioglu (1995): *The Nordic Banking Crises: Pitfalls in Financial Liberalisation*, IMF working paper, N° 85, Washington, D.C., FMI, junio.
- Emerging Market Investor (1995): Who lost Mexico, vol. 2, N° 2, Londres, febrero.
- Ffrench-Davis, R., M. Agosin y A. Uthoff (1995): Capital movements, export strategy and macroeconomic stability in Chile, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), *Coping with Capital Surges: The Return of Finance to Latin America*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers.
- FMI (1995a): *International Capital Markets. Development, Prospects and Policy Issues*, Washington, D.C.
- _____. (1995b): Mexico: Recent Economic Developments, Washington, D.C., junio, mimeo.
- _____. (1995): *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., enero.
- Galant, D. (1995): Why Wall Street missed Mexico?, *Institutional Investor*, Nueva York, Institutional Investor Inc., .
- Gil Díaz, F. y A. Carstens (1996): One year of solitude: Some pilgrim tales about Mexico's 1994-95 crisis, *American Economic Association. Papers and Proceedings*, vol. 86, N° 2, Los Angeles, Cal., American Economic Association, mayo.
- Griffith-Jones, S. (1994): European private flows to Latin America, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), *Coping with Capital Surges: The Return of Finance to Latin America*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers.
- _____. (1992): The return of private capital to Latin American countries: The facts, an analytical framework and some policy issues, J.J. Teunissen (ed.), *Fragile Finance. Rethinking the International Monetary System*, La Haya, Países Bajos, FONDAD.
- Gurría, A. (1995): Capital flows: The Mexican case, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), *Coping with Capital Surges: The Return of Finance to Latin America*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers.
- Guttentag, J. y R. Herring (1984): Credit rationing and financial disorder, *The Journal of Finance*, vol. 39, N° 39, Washington, D.C., American Finance Association.
- Kindleberger, C. (1978): *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*, Nueva York, Basic Books.
- Leiderman, L., C. Liviatan y A. Thorne (1994): Shifting nominal anchors: The experience of Mexico, Washington, D.C., noviembre, mimeo.
- Leiderman, L. y A. Thorne (1995): Mexico's 1994 crisis and its aftermath: Is the worst over?, trabajo presentado a la September Conference on Private Capital Flows after the Mexican Crisis, Viena, IIE, mimeo.
- Lustig, N. (1995): *The Mexican Peso Crisis: The Foreseeable and the Surprise*, Brookings discussion papers in international economics, Washington, D.C., The Brookings Institution, junio.
- Ramírez de la O, R. (1995): Special report on Mexico, México, D.F., Empresa Consultora Análisis América Latina (ECANAL), septiembre, mimeo.
- Rojas Suárez, L. y S. Weisbrod (1995): Banking crises in Latin America: Experience and issues, trabajo presentado a la IDB-G30 Conference on Banking Crises in Latin America, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Ros, J. (1994): Mercados financieros y flujos de capital en México, J.A. Ocampo (ed.), *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas*, Santafé de Bogotá, BID/Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- Sachs, J., A. Tornell y A. Velasco (1996): The collapse of the Mexican peso. What have we learned?, *Economic Policy*, N° 22, Londres, Centre for Economic Policy Research.
- Shafer, J. (1986): Managing crises in the emerging financial landscape, *OECD Economic Studies*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Villareal, R. (1995): Los desequilibrios macroeconómicos y el ajuste fiscal, *El financiero*, México, D.F., 20 de febrero.
- Williamson, J. (1994): Managing capital flows, Washington, D.C., IIE, mimeo.

REVISTA
de la
CEPAL

Solicitud de suscripción
y/o ejemplares atrasados

Suscripción por el año N°

Ejemplares atrasados N°

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA.** / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

Favor cargar tarjeta de crédito MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Los precios de suscripción anual vigentes para 1997 son de US\$20. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) es de US\$35.

Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl



CEPAL

Request for subscription
and/or back issues

REVIEW

Subscription for the year No.

Back issues Nos.

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque(*) No. drawn on the following bank:

in the amount of \$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the cheque must be drawn on a **United States bank.** / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

Please charge my credit Card MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



Annual subscription costs for 1997 are US\$22. The price of single issues is US\$10 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (1997-1998) is US\$40.

ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl

Publicaciones recientes de la CEPAL

Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos, LC/L.948, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 1996, 259 páginas.

Según la hipótesis central de este libro, la cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de respuesta y más transparencia en el suministro local de bienes y servicios, así como un claro incentivo a la introducción de innovaciones a la gestión fiscal local y a una mayor responsabilidad de la población en la esfera política. Si bien el principal argumento económico en favor de la descentralización fiscal es que ella contribuye a la eficiente asignación de recursos, debe reconocerse que también plantea serios desafíos y problemas debido a los posibles efectos de la mayor descentralización en el logro de los objetivos nacionales de las políticas distributivas y macroeconómicas. Por lo tanto, el análisis de las ventajas y desventajas del proceso exige criterios amplios que permitan tener presentes los factores mencionados.

La descentralización fiscal en América Latina es un proceso relativamente reciente. Mientras en varios países se encuentra en una fase inicial de gestación, en otros ha ido avanzando con distintas prioridades y grandes dificultades, que ya comienzan a reflejarse en los beneficios y los costos de la transición a un modelo de gestión que reconoce la heterogeneidad territorial.

Debido al marco histórico en que se da la descentralización, es conveniente realizar un estudio comparado y establecer metas factibles a mediano plazo. Desde ya, las comunidades que se han interesado por descentralizar se muestran ávidas de nuevas ideas y solicitan a los respectivos gobiernos nacionales criterios de administración del nuevo orden institucional, una mejor coordinación en lo que atañe al traspaso de recursos y gastos, una definición clara del rol de las instituciones del sector público y, finalmente, una mayor responsabilidad y transparencia en el manejo de los recursos.

En el presente libro se recogen los estudios de casos realizados por consultores en países de América Latina con regímenes federales o unitarios, sobre la base de un referente teórico común y criterios amplios. En la primera parte, que estuvo a cargo del señor Gabriel Aghón, experto principal del proyecto, se procura dar una imagen equilibrada de los lineamientos teóricos y los aspectos prácticos de los avances logrados por varios países de la región. Se examinan los conceptos relevantes sobre los que se sustentan los principios del federalismo fiscal, haciendo hincapié en los elementos que ayudan a comprender el actual proceso de descentralización en América Latina y, por último, se presenta una breve reflexión sobre los mayores desafíos y las principales enseñanzas relacionadas con la adopción de políticas que se extraen del análisis comparativo de los casos estudiados.

En la segunda parte, el profesor Gerold Krause-Junk de la Universidad de Hamburgo se pregunta cuál es el porqué de una mayor descentralización y de la preponderancia del individualismo. Asimismo, y desde la perspectiva internacional que ofrece el exa-

men de lo hecho en algunos países industrializados, formula algunas reflexiones sobre los países latinoamericanos seleccionados para el proyecto.

En la tercera parte se incluyen los resúmenes de los estudios de casos nacionales elaborados por los consultores que, guiados por una pauta común de investigación, ofrecen una visión de las particularidades de los procesos. En último término, se entrega al lector interesado una amplia bibliografía actualizada sobre el tema.

En los trabajos se da particular importancia al dilema entre equidad y eficiencia en las relaciones entre entidades fiscales gubernamentales, sobre todo cuando se trata de definir tanto sistemas óptimos de recaudación de impuestos a nivel subnacional como modalidades de transferencias. Dado que el proceso se sustenta fundamentalmente en la participación en las transferencias, la descentralización es más acentuada en el caso de los gastos que en el de los ingresos, lo que ha creado una brecha a veces difusa entre la desconcentración de la administración pública y la descentralización fiscal.

Un área de especial interés en este contexto es la relación entre estabilidad macroeconómica y descentralización fiscal, en la que el proceso estudiado reviste especial importancia debido al mayor acceso de los gobiernos regionales y locales a fuentes de financiamiento que, además de las transferencias gubernamentales, incluyen el endeudamiento y otras fuentes de recursos que pueden influir en la magnitud del déficit del sector público consolidado. Al respecto se formulan algunas hipótesis de trabajo que se procurará verificar más adelante.

La variedad de casos de descentralización dificulta la caracterización del proceso en América Latina y explica la falta de consenso sobre los métodos para medir el grado de descentralización efectivo que ofrezcan indicadores comparables entre países, fuera de los usados tradicionalmente con las limitaciones propias de las actuales estadísticas fiscales subnacionales. En ese sentido, no cabe duda de que la información estadística recopilada y procesada en el proyecto constituye un insumo para el debate y las futuras investigaciones en este campo.

Las expectativas que despierta el proceso de descentralización fiscal responden fundamentalmente al estímulo que éste puede ofrecer al espíritu innovador de los gobiernos subnacionales, así como a la posibilidad que les da de aprender y aprovechar la experiencia de los que se encuentran en una etapa más avanzada. Es por esto que los países se interesan cada vez más por conocer los casos exitosos, así como los intentos de aplicar nuevos sistemas de coordinación y relación entre los diferentes niveles de gobierno y de éstos con el sector privado. En tal sentido destacan las innovaciones y las mejores prácticas que puede propiciar el proceso, las que van desde el incentivo a la gestión fiscal local y la modernización de los sistemas tributarios subnacionales, las posibilidades de generación de nuevos recursos locales, y la mayor transparencia y eficacia del gasto descentralizado en ciertos servicios, hasta la misma revisión de las modalidades de transferencia entre entidades gubernamentales, todo esto con evidentes propósitos de promover una mayor equidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos.

Pese a que el proceso de descentralización es relativamente reciente, sobre todo para ser objeto de una evaluación rigurosa, hay riesgos y limitaciones que dificultan una efectiva profundización de las reformas, por lo que se hace necesario prever los ajustes requeridos y fortalecer las instituciones de nivel intermedio y local para atender ciertas áreas críticas de la gestión pública más descentralizada. En muchos casos, la lentitud del proceso y otras causas de crítica se deben a la falta de reglas claras y de estrategias o planes

de acción que contemplen una adecuada asignación de atribuciones y recursos.

Inversión en la infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas, LC/L.956, Guillermo Labarca, CEPAL, Santiago de Chile, junio de 1996, 110 páginas.

En este trabajo se identifican los temas más relevantes de la problemática infantil en América Latina y el Caribe en las áreas de educación, estimulación, salud y nutrición. Estos son: i) el aumento y la mejor distribución del aporte estatal; ii) la movilización de nuevos recursos privados; iii) un uso más eficiente del gasto actual, y iv) la coordinación de los recursos.

La experiencia adquirida en la región sobre estos temas provee una base que permite sugerir y apoyar líneas de acción, así como políticas coherentes e integrales, si bien esto último plantea ciertos desafíos. Los más importantes de ellos consisten en precisar cuáles son las tecnologías o conjuntos de tecnologías de intervención más efectivas, efectuar las intervenciones más oportunas e identificar las instituciones más eficientes.

En este marco se plantea el problema del gasto en la infancia, abordando i) el gasto adicional en la infancia como inversión a largo plazo; ii) el ahorro de recursos; iii) la inversión en la infancia como condición y factor multiplicador del impacto de las inversiones en otros sectores; iv) las consecuencias derivadas de no invertir en la infancia, y v) los retornos de la inversión en la infancia en comparación con los de la inversión en otros sectores.

Las conclusiones centrales de este trabajo son las siguientes: i) en América Latina y el Caribe el gasto público en educación escolar es bajo y en el área de salud los recursos son insuficientes y parecen no estar bien asignados; ii) el gasto en educación primaria y preprimaria es una inversión rentable; iii) en salud las acciones preventivas son más rentables que las curativas; iv) ampliar la escolaridad previa a la escuela contribuiría a disminuir la repetición y rezago escolar; v) hay una estrecha asociación entre los años de escolaridad de las personas y la mayor o menor productividad de los trabajos que éstas desempeñan; vi) el clima educativo del hogar tiene una alta relación con el rendimiento escolar y la calidad de la inserción laboral de las personas; vii) las tecnologías educativas actualmente en uso en la región son poco efectivas; viii) las carencias de estimulación temprana en las áreas cognoscitiva, motivación y afectiva se traducen en bajos rendimientos escolares, falta de integración social y carencias de motivación y de interés por lo que la sociedad ofrece; ix) la estimulación temprana puede ser mejorada por medio de intervenciones específicas para cada grupo de edades y con costos que son indirectamente proporcionales a la edad de los niños; x) el desarrollo físico e intelectual de los niños está estrechamente vinculado con su estado nutricional en los primeros años de vida; xi) para mejorar el estado nutricional de los niños existen estrategias macroeconómicas, asistenciales, médicas y educativas, y xii) el mejoramiento económico general no lleva automáticamente a mejorar los índices de nutrición y salud.

Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras, LC/G.1894-P, Cuadernos de la CEPAL, N° 78, Número de venta S.96.II.G.5, Santiago de Chile, mayo de 1996, 164 páginas.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), como cualquier acuerdo de integración, tiene implicaciones para los países miembros y para aquellos que no lo son. Las relaciones económicas externas de los países centroamericanos podrían resultar afectadas de manera decisiva por la participación en dicho acuerdo de

los Estados Unidos, su mayor socio comercial y el principal origen de las inversiones extranjeras en la región. La posibilidad de una desviación de las exportaciones centroamericanas destinadas al mercado estadounidense, así como de las inversiones extranjeras que hubieran podido hacerse en la región, ha promovido un intenso debate sobre la conveniencia de buscar la adhesión al TLC, o bien optar por alternativas de equiparación que reduzcan los costos potenciales de este tratado para los países centroamericanos.

El documento procura contribuir a ese debate. Comienza por analizar los efectos inmediatos del TLC, en los dos primeros capítulos, y luego centra la atención en el mediano y largo plazo, en los dos últimos. El primer capítulo se refiere a los cambios de legislación de los países miembros, a los planteamientos judiciales que han surgido de la puesta en práctica del acuerdo y a algunos obstáculos enfrentados por la liberalización comercial. En general, constata la amplia cobertura temática y la gran profundidad del proceso de integración impulsado por el TLC.

El segundo capítulo comprende una evaluación empírica preliminar de lo que ha ocurrido con los flujos comerciales durante los primeros nueve meses de vigencia del tratado. En particular, se analiza su posible efecto sobre el comportamiento de las exportaciones centroamericanas a los Estados Unidos a nivel desagregado, ilustrando las conclusiones más importantes con casos específicos. Este análisis, practicado con una metodología rigurosa que se explica en el anexo I, representa una de las primeras evaluaciones de los efectos inmediatos y *ex post* del TLC sobre terceros. Estos resultados se comparan con los estudios *ex ante* que se han hecho a partir de modelos teóricos, especialmente aquéllos de equilibrio general computable.

Después de haber analizado el impacto inmediato del TLC en Centroamérica, se consideran sus implicaciones de mediano y largo plazo, atendiendo a la necesidad de definir orientaciones de política económica, especialmente comercial. Así, en el tercer capítulo se evalúan dos opciones de los países centroamericanos: buscar la equiparación de beneficios o concentrarse en la adhesión al TLC. Después de realizado el análisis comparativo de las ventajas y desventajas de ambas posibilidades, se examinan las cuestiones de negociación clave de los países centroamericanos con los Estados Unidos. De lo anterior se deriva una agenda de negociaciones y recomendaciones de política a mediano plazo, que incluye varios de los temas que tendrían que ser cubiertos si se impulsara como decisión estratégica la adhesión de los países centroamericanos al TLC.

Con esta perspectiva se identifican entonces las lecciones que surgen de diversas experiencias de negociación y acceso a acuerdos de integración, de lo cual se ocupa el último capítulo. En la exposición se abordan las condiciones de adhesión a los diferentes convenios y se destacan las modalidades del proceso de transición. Sobre esa base, se formulan algunas conclusiones que podrían servir para delinear la estrategia de inserción internacional y de negociaciones comerciales de los países centroamericanos a largo plazo.

Prepararse para la integración con América del Norte también equivale a adoptar una estrategia de desarrollo de largo plazo. Requiere avanzar en estabilizar las economías centroamericanas, negociar un proceso amplio pero gradual de liberalización de las importaciones de bienes y definir cuidadosamente los criterios para la negociación de la liberalización de servicios, donde la experiencia de otros procesos de adhesión sugiere que el margen de negociación es mayor. También exigiría ampliar la negociación del tema laboral, de manera que incluyera financiamiento para facilitar el

proceso de ajuste y el desarrollo social, y asumir los compromisos de la Ronda Uruguay y de otros acuerdos multilaterales como "ancla" de las negociaciones sobre el conjunto de normas que rigen el comercio.

Cuando la integración se lleva a cabo entre economías de distinto tamaño, y ya existe algún acuerdo preferencial no recíproco previo a favor del país menos desarrollado, los procesos de transición se relacionan en buena medida con la apertura arancelaria del mercado de este último. En este contexto, si los países centroamericanos se adhieren al TLC o se convierten en partes de un ALCA, no sería realista exigir un tratamiento especial sin reciprocidad. Sin embargo, subsiste la posibilidad de buscar plazos de transición adecuados, así como financiamiento adicional que facilite el proceso de ajuste.

Crecimiento de la población y desarrollo económico, LC/G.1878-P, Cuadernos de la CEPAL, N° 75, Número de venta S.96.II.G.4, Santiago de Chile, abril de 1996, 95 páginas.

En este estudio se analizan tres aspectos de la relación entre crecimiento de la población y desarrollo económico: los hechos, las teorías y las políticas. En particular, se hace hincapié en las teorías y las ideas que han ido surgiendo en este campo en el último decenio.

La primera parte está dedicada al debate actual sobre población y desarrollo económico, cuyo tono ha variado en los últimos años. Se observa que las grandes ideologías desempeñan un papel cada vez menor en el debate sobre población, y se insiste en el carácter multidimensional de las relaciones entre población y dinámica económica. Por último, se hace referencia al reconocimiento creciente de la importancia de los aspectos valóricos en el debate sobre población.

En la segunda parte se examinan diversas teorías surgidas en las últimas décadas que ejercieron una gran influencia en los años ochenta. No sólo se consideran los elementos valiosos de ellas, sino también sus muchos puntos débiles. Entre las teorías analizadas se cuentan las que destacan los aspectos positivos del crecimiento demográfico y de una población numerosa, vigentes en la actualidad, así como la que sostiene que el crecimiento demográfico favorece la difusión de innovaciones que suponen un uso intensivo de mano de obra en el sector agropecuario. Una referencia especial merecen las consecuencias económicas del envejecimiento demográfico y las repercusiones de las teorías poblacionistas en lo que respecta a las políticas.

En la tercera y última parte se exploran diversas posibilidades de lograr una nueva síntesis entre la población y la dinámica socioeconómica, otorgando prioridad al fomento de la producción en un contexto de equidad social. En particular, se procura demostrar que en toda síntesis se deberán tomar en consideración tres perspectivas, interrelacionadas y unidas por un elemento común, que constituyen el marco de referencia imprescindible para el estudio adecuado de la dinámica de la población y la economía. Ellas

son la perspectiva de inversión en capital humano, la perspectiva de equidad demográfica y la perspectiva ecológica. El elemento que tienen en común, en cuanto a las relaciones entre demografía y economía, es que todas deben conducir a una transformación productiva con equidad en un marco democrático.

Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile, LC/L.950, Ricardo Carciofi (coordinador), Oscar Cetrángolo y Osvaldo Larrañaga, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1996, 167 páginas.

En los últimos años se ha venido insistiendo en la necesidad de incrementar la eficacia y la equidad de los servicios y los programas sociales. Uno de los tópicos que ha despertado más interés en este contexto es el proceso de descentralización. Junto con ser atractiva desde varios puntos de vista, la descentralización plantea interrogantes de importancia en los ámbitos económico y fiscal. ¿A qué nivel de la estructura gubernamental debe corresponder la adopción de decisiones y la provisión de recursos? ¿El gobierno central debe o no debe participar en el financiamiento de los servicios sociales? ¿Existe el peligro de que la descentralización se traduzca en la prestación de servicios de calidad muy dispar?

En este trabajo se procura dar respuesta a estas preguntas a partir de dos casos concretos, los de Argentina y Chile. Las comparaciones posibles entre ambos, en los que influyen condiciones muy distintas, permiten concluir que no hay un modelo único para la descentralización de los servicios sociales y que ésta no se da en el vacío. Sin embargo, el empleo de instrumentos fiscales adecuados puede ofrecer a toda la población acceso más equitativo a los servicios de educación y salud.

La descentralización aparece como una nueva forma de distribuir responsabilidades entre los diversos niveles gubernamentales. Entendida así, es un proceso de naturaleza institucional y política. También tiene claras consecuencias en la organización y asignación de los recursos fiscales. Constituye un vehículo para aproximar los servicios públicos a sus beneficiarios directos, con lo cual fomenta también la participación de la población en el destino y control del gasto público. Sin embargo, los procesos de descentralización alertan acerca de sus propios límites. Para la efectiva participación de la población en los asuntos del gobierno local se requieren las condiciones y el marco institucional apropiados. En lo que respecta a la provisión de educación y salud, es claro que las políticas nacionales no pueden desentenderse de los resultados. Aunque estos servicios sociales permanezcan ubicados en la esfera local, tienen un significado esencial para la cohesión social del país.

Asimismo, en el plano económico y fiscal una preocupación explícita por la equidad determina que las regiones no pueden quedar libradas a sus propios recursos. Se necesitan mecanismos de transferencia de ingresos fiscales desde las regiones ricas a las pobres, pero siempre que la redistribución se sujete a los límites macroeconómicos del presupuesto.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

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

Los precios de suscripción anual vigentes para 1996 son de US\$20 para la versión en español y de US\$22 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1996-1997) son de US\$35 para la versión español y de US\$40 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.

1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995	348 pp.	1994-1995	332 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)*

1980,	617 pp.	1989,	770 pp.
1981,	727 pp.	1990,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1991,	856 pp.
1984,	761 pp.	1992,	868 pp.
1985,	792 pp.	1993,	860 pp.
1986,	782 pp.	1994,	863 pp.
1987,	714 pp.	1995,	786 pp.
1988,	782 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.

- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 *Changing production patterns with social equity*, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 *Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden*, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 *Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean*, 1992, 279 pp.
- 28 *A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956*, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 *Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment*, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 *Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity*, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 *Population, social equity and changing production patterns*, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 *Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean*, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 *Open regionalism in Latin America and the Caribbean*, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.
- 40 *Policies to improve linkages with the global economy*, 1995, 308 pp.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 300 pp.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 pp.
- 42 *Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomies*, 1996, 116 pp.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 pp.
- 43 *The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995*, 1996, 120 pp.

SERIES MONOGRÁFICAS

Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting, (bilingüe)*, 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.

- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 **Regional programme of action for Latin America in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 **Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan**, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 **Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean**, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 **The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986, 1988*, 99 pp.
- 58 **The evolution of the Latin American Economy in 1986, 1988**, 95 pp.
- 59 **Protectionism: regional negotiation and defence strategies**, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 **Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"**, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 **Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites**, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987, 1989*, 87 pp.
- 62 **The evolution of the Latin American economy in 1987, 1989**, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 **The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean**, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 **Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade**, 1990, 126 pp.
- 66 **The Caribbean: one and divisible**, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 **Postwar transfer of resources abroad by Latin America**, 1992, 90 pp.

- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1995, (en prensa).
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, (en prensa).
- 77 ***Labour reform and private participation in public-sector ports***, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Serías históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por Nº 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, (en prensa).

Estudios e informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 *Development of the mining resources of Latin America*, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 *Development and change: strategies for vanquishing poverty*, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 *The economic evolution of Japan and its impact on Latin America*, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.

- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.

- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.
- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Raúl García, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre.
CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández,
Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández,
Albert O. Hirschman, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli,
José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José
Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXIII (3)

México, Julio-Septiembre de 1996

Núm. 251

ARTÍCULOS

- Enrique de Alba** *Construcción de un índice para medir la participación comunitaria en proyectos de desarrollo*
- José Francisco Bellod Redondo** *Ahorro e inversión en el largo plazo: El caso de la América Latina*
- Manuel R. Agosin** *Relación de dos regiones: La inversión en la América Latina y en el Asia Oriental*
- Mario A. Gutiérrez** *Observaciones respecto a las economías pequeñas en el proceso de integración económica del Hemisferio Occidental*

NOTAS Y COMENTARIOS: Nora Lustig, *La medición de la pobreza en México: El origen de las discrepancias. Una nota metodológica*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta N\$100.00. Número suelto N\$35.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, N\$26.00 (4.49 dls.).

Precio de suscripción por un año, 1997*

	<i>España, Centro y Sudamérica (dólares)</i>	<i>Resto del mundo (dólares)</i>
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	42.00	120.00
Número suelto	30.00	42.00

* Estos precios serán modificados en enero de 1997. Aproveche los precios de 1996 y suscríbase hoy mismo a la revista.

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones y anuncios: teléfono 227-46-70, señora Irma Barrón.

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Daniel Chudnovsky, José Nun, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 36 Abril-Junio 1996 Nº 141

CARLOS H. ACUÑA Y WILLIAM C. SMITH: La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales.

JOSEPH L. LOVE: Las fuentes del estructuralismo latinoamericano.

JUAN JOSE LLOVET: Las mujeres vistas por la sociología clásica: las diferencias intersexuales según William I. Thomas.

ROSANA GUBER: Las manos de la memoria.

DELIA FERREIRA RUBIO Y MATTEO GORETTI: Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994).

DIEGO PETRECOLLA: Una medida alternativa de la pobreza en el Gran Buenos Aires: 1989-1994.

CRITICA DE LIBROS

PABLO SIRLIN: La elite económica en el banquillo.

MARIA CECILIA CANGIANO: Mañana es San Perón ...¿Trabaja el patrón?

INFORMACION DE BIBLIOTECA

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, Africa y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 804-4949 ♦ Fax: (541) 804-5856

realidad económica 141

Revista de economía editada
por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
1º de julio
al 15 de agosto de 1996

Doctrinas económicas

¿HAY QUE REGULAR EL LIBERALISMO?
Gérard de Bernis

Sector Energético

CONTROL DE LAS PRIVATIZACIONES EN
EL AREA DE ENERGIA
Gustavo A. Calleja

Análisis

ECONOMIAS REGIONALES Y CRISIS ECONOMICA
Horacio Cao y Roxana Rubins

Opiniones

MALVINAS 1996. POSIBLE SOLUCION
Horacio P. Ballester

Interpretaciones

¿EXISTE LA POLITICA FISCAL?
Horacio Guillermo Corti

Banco de la Nación Argentina

FRENTE A LOS INTENTOS DE PRIVATIZACION
Augusto Reinhold

Segunda reforma del Estado

ESTE CAPITALISMO RAPAZ...
Floreal Gorini

Homenaje

GENIO Y FIGURA DE ANIBAL PINTO
Alfredo Eric Calcagno

Propuestas

ASOCIATIVISMO AGRARIO
María Isabel Tort y Patricia Lombardo

Industria de la madera

SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
Y FORESTACION (1960/94)
Gerardo Denegri y Martín Aguerre

Anticipos

ENDEUDAMIENTO PERSONAL DE LOS ARGENTINOS
Leopoldo Markus

Debates

NEOLIBERALISMO, DESCENTRALIZACION Y
ACUMULACION FLEXIBLE
Victor Ramiro Fernández

Declaraciones

DIA INTERNACIONAL DE LA COOPERACION
IMFC-ACI

Galera de corrección

Suscripción vía aérea 1 año:
América: US\$ 130
Otros países: US\$ 160

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4º - 1086
Buenos Aires, Argentina
Tel. y fax: 381-7380/9337

**El crecimiento
económico y el
problema del
orden social**

Oscar Muñoz G.

**Gobierno regional
e inversión pública
descentralizada**

Claudia Serrano

**Comercio de Chile
con APEC:
barreras
arancelarias y no
arancelarias**

Ximena Clark

**Política financiera
internacional del
Gobierno del
Presidente
Patricio Aylwin**

Patricio Arrau

DOCUMENTO

**América Latina en el
siglo XXI: temas
económicos y
sociales para un
programa de la
asistencia al
desarrollo**

**O. Muñoz G.
D. Raczynski
J. Vial**

Editado por CIEPLAN, Mac-Iver 125, 5º piso,
Teléfono: (56-2) 633 38 36
Fax: (56-2) 633 4411, e-mail: cieplan@cieplan.cl
Casilla 16496, Correo 9, Santiago, Chile

CUADERNOS DE ECONOMIA

**INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DE CHILE**

Año 33

Abril 1996

Nº 98

SUMARIO

MACROECONOMÍA Y FINANZAS INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN

Fernando Ossa S.

**POLÍTICA MONETARIA Y MOVIMIENTO DE
CAPITALES EN CHILE**

Francisco Rosende R.

**TIPO DE CAMBIO REAL Y GASTO PÚBLICO:
UN MODELO ECONÓMICO PARA CHILE**

Soledad Arellano S.

Felipe Larraín B.

**¿ES EL CONTROL SELECTIVO DE CAPITALES EFECTIVO EN
CHILE? SU EFECTO SOBRE EL TIPO DE CAMBIO REAL**

Salvador Valdés P.

Marcelo Soto A.

RECENT EVOLUTION OF THE CHILEAN REAL EXCHANGE RATE

Larry A. Sjaastad

**POLÍTICA CAMBIARIA EN CHILE: ASPECTOS TEÓRICOS Y DE
POLÍTICA ECONÓMICA**

Patricio Rojas R.

Rodrigo Vergara M.

**ASPECTOS MONETARIOS Y MACROECONÓMICOS DE LA
INTEGRACIÓN**

Dominique Hachette de la F.

Fernando Ossa S.

Francisco Rosende R.

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 1996 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	10.000
América Latina	US\$	40 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	48 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	3.500
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:

Pontificia Universidad Católica de Chile

Instituto de Economía

Oficina de Publicaciones

Teléfono: 686-4314; 686-4312

Casilla 76, Correo 17, Santiago

CHILE

FAX 56-2-5521310

CONTRIBUCIONES

3/96

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung
A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el
Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Director: Hermann Schneider
Secretaria de Redacción: Laura Villarruel

Año XIII - Nº 3 (51) Julio-Septiembre de 1996

EL CIUDADANO EN EL CENTRO DE LA JUSTICIA PENAL

• Temas:

Diez tesis sobre la reforma de la justicia penal en
América Latina, *Alberto M. Binder*

Proceso inquisitivo escrito versus proceso acusato-
rio oral, *Sergio Brown Cellino, Jorge L. Rosell
Senhenn*

Reforma procesal penal: análisis costo-beneficio,
Cristián Riego Ramírez

Evolución de la reforma procesal penal guatemalteca,
César Ricardo Barrientos

Procedimientos abreviados en el proceso penal ale-
mán y en los proyectos de reforma sudamerica-
nos, *Kai Ambos*

El deber de fundamentación de las decisiones judi-
ciales y la determinación de la pena, *Patricia S.
Ziffer*

¿Protección o extorsión?, *Peter Waldmann, Carola
Schmid*

• Ensayos:

El desarrollo de Centroamérica desde una perspecti-
va alemana, *Heinrich Krest*

Las raíces culturales del pensamiento económico,
Franz Ritzmann

• Documentos y Hechos:

Protección del ambiente y de los recursos naturales

• Comentarios de libros

Constitución y derecho penal, *Claus Richter*

Redacción Administración: CIEDLA,
Leandro N. Alem 690 - 20° Piso. 1001 Buenos Aires,
República Argentina, Teléfono: (00541) 313-3522
Fax: (00541) 311-2902

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*

Editora: *Sara Gordon Rapoport*

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad
Nacional Autónoma de México, Torre II de Humanidades, 7° piso,
Cd. Universitaria, C.P. 04510

NÚM. 3 / JULIO-SEPTIEMBRE / 1996

ÓRDENES DE GOBIERNO Y FEDERALISMO

*El federalismo mexicano: funcionamiento
y tareas pendientes*

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Los gobernadores y el federalismo mexicano

ARTURO ALVARADO

Capacidades innovadoras de municipios mexicanos

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

*El estatus de la capital: descentralización, reforma
del Estado y federalismo*

ALICIA ZIOCARDI

*Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas
públicas municipales*

JESÚS ARROYO ALEJANDRE Y ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL

Mujeres en el espacio local y el poder municipal

ALEJANDRA MASSOLO

*Los fondos municipales de solidaridad y la
participación comunitaria en Oaxaca*

JONATHAN FOX Y JOSEFINA ARANDA

*La construcción y evolución del estado autónomo en
España (1977-1995)*

ELISEO AJA

La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal

PEDRO PÍREZ

UNIVERSIDAD Y EVALUACIÓN ACADÉMICA

*Organización institucional de la UNAM y calidad
académica*

VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE

SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

JUAN ANTONIO GARCÍA VILLA • PATRICIA RAMÍREZ KURI

• ROLANDO PALACIOS



Informes y suscripciones: Departamento de ventas
Teléfono: 623-02-34

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购买联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC 2-0853
Fax (212)963-3489
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC 2-0853
Fax (212)963-3489
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago, Chile

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Diciembre 1996 — 2250
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-321446-4

ANDROS IMPRESORES