



NACIONES UNIDAS.

C E P A L

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

GERT ROSENTHAL
Secretario Ejecutivo

OSCAR ALTIMIR
Secretario Ejecutivo
Adjunto

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 55

ABRIL 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

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

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

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

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

LC/G. 1858-P — Abril 1995

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 - 0257 / ISBN 92-1-321413-8

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

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

S U M A R I O

Una síntesis de la propuesta de la CEPAL	7
<i>Eugenio Lahera, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales</i>	
Consolidación de la paz después de los conflictos: un desafío para las Naciones Unidas	27
<i>Graciana del Castillo</i>	
Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano	41
<i>Eduardo Palma</i>	
Economía política del proteccionismo después de la Ronda Uruguay	55
<i>José Tavares</i>	
Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana	65
<i>Marta Bekerman y Pablo Sirlin</i>	
Movimientos de capital y financiamiento externo	79
<i>Benjamín Hopenhayn</i>	
Impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los años ochenta	93
<i>Graciela Moguillansky</i>	
Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe	107
<i>Nicolo Gligo</i>	
Expectativas de la juventud y el desarrollo rural	123
<i>Martine Dirven</i>	
Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México	139
<i>Ricardo Bielschowsky y Giovanni Stumpo</i>	
El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y perspectivas	165
<i>Roberto Salazar</i>	
El cambio tecnológico en los análisis estructuralistas	183
<i>Armando Kuri</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	191
Publicaciones recientes de la CEPAL	193

Una síntesis *de la propuesta* de la CEPAL

Eugenio Lahera
Ernesto Ottone
Oswaldo Rosales

*Secretario Técnico de la
Revista de la CEPAL.*

*Secretario de la Comisión
(CEPAL).*

*Oficial de Asuntos
Económicos, CEPAL.*

Existe un creciente consenso en que si bien una base macroeconómica sólida y equilibrada es una condición del desarrollo, no basta para asegurarlo, ni para que sus frutos alcancen al conjunto de la población. En diversos documentos, la CEPAL ha ido definiendo una agenda coherente de reformas de las políticas públicas que apunta a una transformación productiva con equidad. En este artículo se presenta una síntesis de esa propuesta; se excluye, por lo tanto, el diagnóstico de la situación regional, así como los marcos generales de la estrategia. Las orientaciones globales se presentan de modo sintético en la sección I, y las cinco secciones restantes se refieren a aspectos específicos. La sección II analiza temas microeconómicos y del entorno, incluyendo las políticas de desarrollo productivo, el cambio técnico y la sustentabilidad del desarrollo. La sección III considera la macroeconomía de la transformación productiva, abarcando estabilidad y crecimiento, ahorro e inversión y las finanzas del sector público. La sección IV trata el desarrollo social como parte de un enfoque integrado y analiza la generación de empleo productivo, la reforma educativa, la integración social y la superación de la pobreza. La sección V examina diversos temas vinculados a la inserción en la economía internacional, como el comercio exterior, la política macroeconómica y los movimientos de capital y el regionalismo abierto. La sección VI, por último, se refiere a los aspectos políticos y la intervención estatal, e incluye el régimen político participativo, la interacción de los agentes y la reforma del Estado.

I

Orientaciones centrales de la propuesta de la CEPAL¹

La inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de la empresa, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel del sistema político, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente, abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse en una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente.²

Fernando Fajnzylber

Los principales conceptos de la transformación productiva con equidad (TPE) propuesta por la CEPAL pueden resumirse en los cinco aspectos que se enumeran a continuación.³

En primer lugar, la idea central en torno a la cual se articulan todas las demás es que la transformación productiva debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico: en el actual contexto de globalización, la base de la competitividad internacional de los países de la región no puede ser otra que la de lograr crecientes niveles de productividad. El progreso técnico no se limita al desarrollo y a la adaptación de tecnología, ya que también incorpora la capacidad de gestión empresarial, y mejoras tanto en la organización general como en la calidad de la mano de obra.

La transformación productiva debe incluir todo el sistema en el que se insertan las empresas: la infraestructura tecnológica, energética y de transporte; el sistema educativo; las relaciones entre empleados y empleadores; el aparato institucional público y privado, y la red financiera. De allí que en la propuesta se hable del carácter sistémico de la competitividad. También se plantea la modernización de los sistemas productivos en su conjunto, subrayando la articulación intersectorial y la elevación de la productividad a lo

largo de todo el sistema. La industrialización debe así sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado tradicionalmente y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios, de manera de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. Todavía en el terreno microeconómico del entorno, se postula que la transformación productiva debe ser compatible con la conservación del medio ambiente físico y, en consecuencia, que la dimensión ambiental y geográfico-espacial debe incorporarse plenamente al proceso de desarrollo.

En segundo lugar, se destaca que si bien no es condición suficiente, una gestión macroeconómica coherente y estable es fundamental para la transformación productiva con equidad, ya que ésta exige un manejo consistente del conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como de los agregados tributarios y del gasto gubernamental. El contenido exacto, la secuencia de aplicación de los programas de ajuste, así como su gradualidad, y la articulación entre las políticas de corto y de mediano plazo, deben ser determinadas de modo particular.

El desafío propuesto exige un incremento sustancial de la tasa de inversión por sobre los actuales niveles, lo que a su vez supone que el consumo por habitante se expanda a una tasa inferior a la del producto por habitante, permitiendo un alza del ahorro. Dada la distribución del ingreso regional, dicha reducción debería provenir de los estratos de altos ingresos y del gobierno.

En tercer lugar, la transformación productiva no es sostenible en el tiempo, se afirma, sin cohesión social, la que a su vez exige mayor equidad: no se

□ Los autores agradecen los comentarios de Renato Baumann, Mikiyo Kuwayama, Wilson Peres y Aníbal Pinto.

¹ Esta sección se basa en Rosenthal, 1993/1994.

² Fajnzylber, 1992

³ Los principales documentos sobre el tema son: CEPAL, 1990, 1991, 1992a, 1992b, 1993, y 1994a, 1994b y 1994c. Para obtener una visión general de la estrategia de la CEPAL véase Ottone, 1992/1993; Baumann, 1994; Lahera, 1994, y Rosales, 1994.

puede aspirar a una mayor equidad sin crecimiento económico, el cual precisa a su vez de transformación productiva. Esta relación simbiótica entre crecimiento y equidad es factible dada la complementariedad entre las políticas orientadas hacia una mayor eficiencia y un mayor crecimiento, de una parte, y aquellas que tienen como meta alcanzar mayor bienestar y distribuir el ingreso, por otra.

En cuarto lugar, el planteamiento otorga importancia a la integración latinoamericana y caribeña y a la cooperación intrarregional, en cuanto éstas contribuyen de manera vital a afianzar la transformación productiva. Se sostiene que la interacción de la apertura comercial y la desreglamentación, por una parte, y la integración impulsada por acuerdos o políticas explícitas, por la otra, son de decisiva importancia y que conviene fortalecer los vínculos entre ambos ele-

mentos, en el marco de lo que se ha denominado "regionalismo abierto".

Y en quinto lugar, todo lo anterior parte del reconocimiento de la necesidad de un entorno democrático pluralista y participativo. También supone que la plataforma mínima de acuerdos para cualquier esfuerzo nacional habrá de alcanzarse mediante la concertación y que los conflictos sociales se mantendrán dentro de los límites que el sistema democrático puede manejar. Se plantea una renovación en el estilo de la intervención estatal, ya que interesa redefinir el papel de la acción pública y asegurar que ésta se cumpla de manera eficiente y eficaz. Para ello se sostiene que es conveniente concentrar sus acciones en las prioridades actuales y, simultáneamente, fortalecer las instituciones para ofrecer un marco estable y predecible en el que la actividad privada pueda desenvolverse.

II

Temas microeconómicos y del entorno

1. Políticas de desarrollo productivo

Un desafío actual es el de fortalecer la inserción internacional, orientando la estructura productiva en la dirección de las tendencias dinámicas del comercio mundial. Para hacerlo hay que incrementar la densidad de conocimientos y de valor tecnológico que se incorpora en cada producto, privilegiando la promoción de encadenamientos productivos y de servicios en torno a las exportaciones.

Para aumentar la productividad y la competitividad internacional no sólo se necesitan políticas macroeconómicas y comerciales adecuadas, sino también políticas microeconómicas y mesoeconómicas; es decir, la modernización de la empresa misma (tecnología, equipos, organización, relaciones laborales) y también de su entorno (mercados de factores y coordinación intraempresarial).

El carácter sistémico de la competitividad exige favorecer la integración del sistema productivo y la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. Hay que descartar el encapsulamiento sectorial, buscando estrechar el vínculo entre exportaciones primarias, manufacturas y servicios; promover la gestación de cadenas productivas en torno a las ventajas comparativas existentes, y favorecer la articula-

ción productiva en torno a la construcción de ventajas comparativas dinámicas, apoyadas en la dotación de recursos.

Por ejemplo, en el sector de los recursos naturales debe estimularse la conformación de redes productivas articuladas con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y contribuir a un proceso de cambio que fortalezca su competitividad. En agricultura conviene superar el sesgo urbano-industrial en el destino de la inversión y los gastos sociales, modificar el actual sesgo en favor de la gran empresa agrícola y favorecer la modernización de la pequeña agricultura. Para ello, por ejemplo, es útil explorar las posibilidades de complementación existentes entre empresas agroexportadoras y pequeñas y medianas explotaciones. Desarrollar tales vínculos no es una tarea que pueda ser radicada en el mercado: este es otro ejemplo de la necesidad de desarrollar mercados e instituciones, en este caso, focalizando la batería de instrumentos públicos y privados en materia de coordinación, capacitación, asistencia técnica, información e incentivos, en la tarea de explotar y estimular los vínculos entre exportadores y productores menores.

La competitividad emergente incorpora un componente sistémico, no siendo eficiente entonces que

las políticas de fomento competitivo se diseñen y gestionen como compartimientos estancos, desaprovechando las obvias interrelaciones sectoriales, regionales e institucionales presentes en la acción pública. Coordinar las políticas de inversión pública, de infraestructura, de formación de recursos humanos, de incentivos a la exportación, de apoyo tecnológico, financiero y de cooperación técnica, es de la mayor prioridad. Tal coordinación podría expresarse en algún referente institucional, al que se pueda evaluar en su gestión unificada de estas políticas.

La política industrial necesita una apertura gradual y selectiva, el fomento integral de las exportaciones industriales, la incorporación y difusión del progreso técnico y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Estas últimas, junto a la estabilidad macroeconómica y un sistema de precios relativos no sesgado contra el empleo, requieren políticas de apoyo técnico y servicios de infraestructura y financieros. Por otra parte, un componente subestimado en la generación de empleo productivo es el de las relaciones laborales. Al interior de las empresas las estructuras verticales y jerárquicas deberían sustituirse progresivamente por esquemas más horizontales y flexibles, que permitan un intenso intercambio de información y que estimulen la cooperación.

Las políticas de desarrollo productivo tienen por objeto reducir o eliminar las diferencias entre la productividad media de la región y la propia de las mejores prácticas internacionales. Ellas buscan reforzar y no sustituir las fuerzas del mercado. Los eventuales incentivos deben ser transitorios; de ahí la importancia de un funcionamiento cercano a lo óptimo de los mercados claves: de tecnología, capital físico, capital humano y divisas. Para lograrlo se justifican las políticas de carácter horizontal, es decir, las orientadas a llenar los vacíos en dichos mercados y superar los estrangulamientos más importantes que se produzcan en ellos.

Para que los mercados operen plenamente se precisa competencia, información y transparencia; es responsabilidad del Estado asegurar que ellas se den. El eficaz funcionamiento de los mercados implica precios libres y desregulación y, con frecuencia, también una intervención para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados.

2. Cambio técnico, capacitación y servicios de apoyo

Hay tres conjuntos de medidas conexas que son relevantes para el desarrollo productivo. El primero abar-

ca las políticas de desarrollo tecnológico; el segundo, la capacitación de la mano de obra y un programa que ponga a los empresarios de la región en contacto con las mejores prácticas productivas internacionales; el tercero se refiere a los servicios de apoyo.

a) Desarrollo tecnológico

La política tecnológica debe orientarse a completar y adecuar la infraestructura tecnológica en las actividades prioritarias más retrasadas; promover una mayor propensión a incorporar progreso técnico e innovar en las empresas mismas, otorgando incentivos gubernamentales para emprender actividades innovadoras y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico.

Se sugiere, asimismo, desarrollar una red de nexos entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por una parte, y el sector productivo, por otra; así como fomentar en éste un estrecho contacto entre usuarios y productores de bienes y servicios. Esto último podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, donde ya se haya acumulado una experiencia y exista competencia básica a nivel local. Habrá que aplicar criterios de selectividad, ya que sólo de esa manera será dable generar núcleos endógenos de innovación tecnológica.

Los mecanismos tendientes a desarrollar la oferta tecnológica deben cuidar dos ámbitos, la oferta pública y la privada. En el fomento de la oferta privada conviene hacer hincapié en el desarrollo a nivel de la empresa y en promover vínculos más estrechos entre firmas y centros tecnológicos. Para ello puede ser apropiado incentivar contratos de investigación para innovar y adaptar tecnologías, incrementando así los fondos privados para actividades de investigación y desarrollo y favoreciéndolos con deducciones tributarias para proyectos propios o para aportes privados a centros tecnológicos.

En lo referente a la oferta tecnológica pública, las principales reorientaciones apuntan a ligar más los recursos a resultados evaluables, utilizando indicadores de desempeño. Para reforzar esta orientación es conveniente incrementar la participación privada en la gestión y en el financiamiento de los institutos tecnológicos, y a la vez flexibilizar la gestión presupuestaria de tales institutos, así como las reglas de operación y montos y tipos de proyectos elegibles en los programas de apoyo a la innovación tecnológica.

Los incentivos para la promoción tecnológica deben procurar inducir una demanda inicial de las em-

presas y acompañar su progresiva sofisticación. La experiencia internacional muestra que el extensionismo industrial desempeña un papel central como inductor de demanda y que esta tarea es inevitable para el sector público, en particular en lo referente a la incorporación de la pequeña y mediana empresa al esfuerzo tecnológico. También cabe fortalecer la demanda mediante la creación de centros de gestión tecnológica que, entre otros, fomenten los mecanismos de subcontratación. La vital función de enlace entre oferta y demanda tecnológica puede ser desempeñada por una variedad de agentes, variedad que debe ser fomentada.

Es importante mejorar los sistemas para difundir la información, fortaleciendo el seguimiento sistemático de las tecnologías y métodos de gestión disponibles a nivel internacional; integrando las empresas a las redes de información pertinentes; fomentando alianzas estratégicas entre empresas nacionales e internacionales líderes en materia de tecnología, gestión, calidad y acceso a los mercados más importantes; simplificando los trámites administrativos; mejorando la información, y otorgando estímulos fiscales.

b) *Capacitación y extensión*

Al sector público le corresponde un papel articulador insustituible en la tarea de mejorar el diagnóstico sobre las necesidades de capacitación por sectores, regiones y tamaños de empresa, procesar y difundir esa información, estimular y subsidiar la formación de empresas de capacitación, y avanzar en la elaboración de indicadores que permitan evaluar los resultados y la calidad de la capacitación. Junto con armonizar la oferta y la demanda de capacitación, cabe también regular el contenido, la calidad y la pertinencia de tales actividades, y mejorar los incentivos para fomentar la capacitación de empresarios y trabajadores. Estas tareas se realizarán con menor costo y mejores resultados si se actúa en instancias tripartitas, con organizaciones empresariales y de trabajadores.

En síntesis, dada la magnitud de las tareas vinculadas al mejoramiento de la calidad de la mano de obra en la región, parece prioritario abrir debates nacionales sobre las acciones siguientes:

i) Otorgar incentivos a las empresas que capacitan a su personal, a fin de compensar la externalidad negativa para las empresas que suele derivarse de tal capacitación.

ii) Aplicar medidas de promoción, información y sensibilización para acelerar el uso de los incenti-

vos a la capacitación y para introducir prácticas más eficientes de gestión de los recursos humanos y relaciones industriales más cooperativas.

iii) Reordenar la oferta de capacitación, impulsando la oferta privada y concentrando el esfuerzo público en lograr que la capacitación y sus oferentes se vinculen más estrechamente con el sistema productivo y sus necesidades futuras; asimismo, asegurar tanto la calidad como la relevancia de los cursos ofrecidos, estableciendo mecanismos de certificación de la formación impartida, e impulsar y financiar la oferta de capacitación dirigida a grupos de trabajadores marginales, cesantes, o de pequeñas empresas, normalmente desatendidos por los programas de capacitación.

iv) Fomentar programas especiales de formación básica para el amplio segmento de la fuerza de trabajo (40% en la región) que no ha completado su educación primaria, así como subvencionar programas regulares de capacitación que contribuyan a mejorar el potencial productivo de este vasto grupo de trabajadores que no podrá beneficiarse de las reformas educacionales que se pongan en marcha.

Una propuesta concreta para reducir la amplia diferencia entre la productividad de numerosas empresas de la región y la de los países desarrollados, es la de poner en marcha masivos programas de extensión, que cofinancien visitas a firmas en el extranjero donde se encuentren las mejores prácticas internacionales. Se sugiere organizar y contribuir a financiar visitas de gerentes, ingenieros, técnicos, supervisores, operarios y sindicalistas de diversos subsectores de la producción, a plantas que utilicen las mejores prácticas en el exterior. Cada uno de ellos difundiría los resultados de las visitas en otras empresas, así como en las respectivas organizaciones empresariales y sindicales. El programa estaría abierto a cualquier sector dispuesto a financiar su parte, sea exportador o sustituidor de importaciones.

c) *Servicios de apoyo*

En cuanto a los servicios básicos de apoyo y articulación productiva, se requieren políticas que modernicen los sectores de energía eléctrica, agua, comunicaciones, banca, seguros y transportes.

En infraestructura, en general, sería útil diferenciar entre infraestructura básica —la que resuelve necesidades elementales de la población, como agua potable, caminos vecinales y rurales, servicios sanitarios— e infraestructura productiva, como carreteras, puertos y telecomunicaciones. En la primera

deberían prevalecer las consideraciones sociales, atendidas de acuerdo a su prioridad en función de determinados criterios. En la segunda, es posible y necesario incorporar criterios de rentabilidad económica, de tarificación y financiamiento, estimulando la formación de mercados de infraestructura.

La ausencia de vínculos directos entre la demanda vial y su financiamiento es un estímulo permanente al exceso de demanda y un obstáculo a la gestión eficiente. La red de caminos existente, y especialmente su conservación, puede ser financiada directamente por los usuarios de vehículos. No hay razones económicas que justifiquen que el suministro de energía eléctrica y de agua potable se financie con tarifas canceladas por los usuarios y que el sistema de transporte carretero sea subvencionado por los contribuyentes. Este subsidio es además inequitativo, ya que los sectores de menores ingresos, particularmente los radicados en regiones apartadas, contribuyen proporcionalmente más a financiarlo que a disfrutarlo.

No es posible hacer una aplicación estricta de la tarificación óptima en infraestructura, pero alejarse en demasía de ella no es eficiente. Una mayor utilización, como criterio de la disposición a pagar de los usuarios, junto con permitir una mejor estimación de la demanda efectiva de servicios de infraestructura, introduciría sanas restricciones de eficiencia en el uso de los recursos, al develar el costo de oportunidad implícito de ellos.

En el terreno de la información y las telecomunicaciones es preciso desarrollar la infraestructura hasta alcanzar un límite inferior crítico compatible con la estrategia; lograr un equipamiento generalizado en materia de procesamiento de datos; impulsar la difusión de las tecnologías de la información, y definir un marco regulador para el sector.

En el ámbito de la modernización portuaria es indispensable asegurar el libre acceso al trabajo, la factibilidad de laborar en tres turnos todo el año, la libre entrada de empresas privadas de estiba, la autorización a los terminales marítimos con usuario exclusivo para movilizar cargas de terceros y la venta directa de los puertos.

3. Sustentabilidad del desarrollo

La transformación productiva debe ser compatible con la conservación del medio ambiente físico, para lo cual debe incorporarse plenamente la dimensión ambiental y geográfico-espacial al proceso de desarrollo. Una actividad prioritaria en este terreno es la for-

mulación de una política nacional de educación y de comunicaciones, que eleve el nivel de conciencia pública sobre los problemas de sustentabilidad del desarrollo.

Un requisito previo de diversas políticas ambientales es un mayor conocimiento de los recursos existentes: potencial, tasas de uso y niveles de inversión. Sobre esa base será posible mejorar la eficacia de las políticas ambientales y de ordenamiento territorial. Las políticas públicas deben incluir estándares y reglamentaciones ambientales en áreas como la salud, la contaminación de los mares, la gestión de cuencas hidrográficas y el transporte y eliminación de desechos peligrosos.

Es imprescindible estrechar el vínculo entre medio ambiente y política económica, en particular, velando porque los precios de bienes y servicios reflejen el efectivo costo social en que incurre la sociedad para producirlos. La eficiencia económica que de ello derive puede reforzar, por ejemplo, la eficiencia energética y el uso de tecnologías limpias. En efecto, los precios de la energía que reflejan su efectivo costo social y la desexternalidad de la contaminación; la tarificación vial que hace que los usuarios paguen por el uso efectivo de las vías; el peaje urbano en las zonas de congestión grave; los impuestos especiales a industrias y actividades particularmente contaminantes, etc., son políticas ambientales que hacen uso eficaz de los precios, contribuyendo tanto a la eficiencia económica como a la ambiental.

Cabe introducir con mayor energía la consideración de los costos de reposición de los recursos naturales y de los daños ambientales en la evaluación de los grandes proyectos de inversión. Esta práctica, por lo demás, se irá generalizando en el comercio internacional, de manera que corresponde anticiparse a tales tendencias. Con ello se abre además una prometedora línea de negocios, a medida que la gradual instauración de tecnologías limpias, la adecuada eliminación de desechos líquidos y sólidos, el tratamiento de aguas servidas y el reciclaje de materiales, empiezan a transformarse en proyectos viables que, adecuadamente evaluados, ligan la rentabilidad económica y social con la preservación ambiental. Del mismo modo, incorporar explícitamente criterios de planificación territorial en los procesos de descentralización y desarrollo en las regiones, estimularía una aproximación más precisa a los problemas ambientales en cada comunidad, lo que ayudaría a jerarquizar los proyectos de infraestructura, con un criterio de sustentabilidad y bienestar social.

III

Macroeconomía de la transformación productiva

1. Estabilidad y crecimiento

Alcanzar un crecimiento sostenido del producto, sujeto a las restricciones de la capacidad productiva y de la disponibilidad sustentable de divisas, exige un manejo consistente del conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como de los agregados tributarios y del gasto gubernamental, y lleva a combinar pragmáticamente los objetivos de estabilización y ajuste con los de transformación productiva, orientando la política macroeconómica hacia los objetivos de crecimiento.

De ese modo se otorga una orientación a la política económica, en tanto se la condiciona a que la preservación de los equilibrios macroeconómicos no se consiga a costa de perjudicar las decisiones de inversión vinculadas a la transformación productiva. La experiencia muestra que determinadas políticas de ajuste o estabilización exitosas en el corto plazo pueden dañar el esfuerzo exportador o la inversión en infraestructura.

En la actual reorientación de la estrategia de desarrollo en la región, con miras a exportar más y mejor, la política económica debe contribuir a la estabilidad de las reglas del juego, privilegiando los incentivos a la inversión productiva y a las exportaciones. Hacia allá deben tender las señales precisas de mediano plazo: la inversión para expandir la capacidad exportadora, para reestructurar y racionalizar los sectores productivos de rubros importables, y no menos importante, la inversión en recursos humanos.

Para que el desempeño de los agentes económicos se guíe por estas señales, se debe procurar que las variables económicas fundamentales respondan a movimientos permanentes en los factores que las ocasionan, filtrándoles aquellos cambios que responden a movimientos especulativos, *shocks* externos transitorios o situaciones de muy corto plazo. Ayudaría que el sector público tuviera la capacidad de hacer sintonía fina para ajustar el nivel de gasto agregado, dotándolo de alguna institucionalidad e instrumentos flexibles que faciliten la armonía entre la evolución del gasto agregado, público y privado, y la del producto potencial.

La mantención de los equilibrios macroeconó-

micos es condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento y aún menos para la transformación productiva. Con esto, en rigor sólo se está reconociendo que la capacidad productiva existente y la disponibilidad permanente de divisas imponen límites reales a la gestión económica. Un entorno macroeconómico de equilibrio fiscal; inflación baja y estable o declinante; un déficit moderado y sustentable en cuenta corriente, y un producto efectivo que no sobrepase excesivamente su nivel potencial, aparece como el escenario más favorable para alcanzar tasas de inversión elevadas y aumentos sostenidos en la productividad de los factores. Como corolario de lo anterior, debe fortalecerse la vinculación instrumental y de evaluación entre la política macroeconómica y las políticas de desarrollo productivo.

Dada la necesidad de elevar la inversión en la región hasta un coeficiente medio no inferior al 22% del producto, el consumo por habitante debe expandirse a una tasa inferior a la del producto por habitante, lo que constituye una restricción macroeconómica ineludible para compatibilizar los incrementos necesarios del ahorro y la inversión. A la vez se debe ampliar el campo de acción de los instrumentos tributarios y financieros que promuevan tanto el ahorro como la inversión. En el mismo sentido, y mientras no haya cierta consolidación del crecimiento e inflación en torno a los niveles buscados para el mediano plazo, los incrementos salariales reales habrán de estar limitados al crecimiento de la productividad.

Dado que la concentración del ingreso se acentuó en la región a fines de los años ochenta, es indispensable promover la recuperación de los niveles de consumo de la población que se halla en situación de pobreza. Con esto la transformación productiva enfrenta una restricción macroeconómica adicional: la de limitar el crecimiento del consumo de los estratos de altos ingresos. Por otra parte, la expansión del consumo del gobierno también debiera quedar sujeta a severas limitaciones, ante el imperativo de preservar el equilibrio fiscal y de mejorar los bajos niveles de inversión pública en infraestructura y en gasto social.

La tarea de estabilización económica debe realizarse con un mínimo de efectos recesivos y regresio-

nes distributivas, lo cual exige políticas de control de la demanda agregada y de las expectativas, la corrección de precios relativos, políticas distributivas compensatorias y diversas reformas institucionales en los sectores público y privado.

Entre las reformas institucionales de la política económica conviene privilegiar aquellas que incrementen la flexibilidad y la competitividad de la economía, desafío válido tanto para el sector público como para el privado. Por ejemplo, en países de inflación decreciente los reajustes de remuneraciones deberían tender a alinearse en torno a estimaciones de inflación futura y de productividad, contribuyendo así a conciliar aumentos salariales con estabilidad y a hacer que los salarios mismos vayan incorporando un componente variable de "salario participativo", ligado a los resultados de la empresa; para lograrlo habrá que modernizar las relaciones laborales con miras a un esquema de cooperación, que favorecería el empleo productivo, la competitividad y la equidad. En el mismo sentido apuntan los esquemas de estabilización, ligados al precio internacional de productos básicos de exportación, que busquen independizar la política macroeconómica y fiscal de los vaivenes del precio internacional de productos importantes en la canasta de exportación.

La actual situación de ingreso cuantioso de capitales es un reto para persistir en una apertura comercial que privilegie las exportaciones, por lo cual es menester defender un nivel competitivo del tipo de cambio real, regulando el ingreso de capitales y fomentando el ahorro interno, público y privado. En tal sentido, la política fiscal sería más eficaz si pudiese contar con tributos flexibles y que puedan activarse según el nivel del gasto agregado, incrementando la carga tributaria cuando la presión de gasto sea excesiva y orientando tales recursos al ahorro, y por el contrario, cuando el producto efectivo caiga muy por debajo del potencial, echando mano a los recursos previamente ahorrados para cubrir la diferencia con gasto fiscal compensatorio.

2. Ahorro e inversión

La transformación productiva requiere un alza sustancial de la tasa de inversión, y por tanto, de sus fuentes de financiamiento. Para fortalecer la formación de capital en la región es preciso aumentar el ahorro interno y limitar las transferencias de recursos al exterior; aplicar políticas económicas coherentes con la estabilidad y el crecimiento, y favorecer el

desarrollo de sistemas financieros y de mercados de capitales solventes y competitivos que amplíen su cobertura hacia amplios sectores que hoy permanecen marginados del crédito formal.

Junto con acrecentar el ahorro es necesario mejorar la eficacia de la intermediación y asignación de los fondos de inversión. Para ello es importante una política de desarrollo financiero que permita incorporar el máximo de la población al ahorro y que abra el acceso al mercado de capital a segmentos mayoritarios de microempresas y empresas pequeñas y medianas, las que concentran el grueso del empleo en la región.

La evidencia disponible muestra que aun los sectores de bajos ingresos están dispuestos a ahorrar si, además de obtener una tasa de interés atractiva, con su ahorro pueden mejorar su acceso a bienes o servicios que valoran altamente. Ilustran lo dicho las posibilidades de ahorro institucional de los trabajadores para fines previsionales, y para acceder a la vivienda con ahorro previo que les permita optar a un subsidio habitacional. También se encuentran en este ámbito las políticas orientadas a crear un mercado de capital para la inversión en educación y capacitación, generando sistemas de cobro y de garantía eficaces, que hagan atractivas estas inversiones para el sistema financiero. Se puede aprovechar el aparato de recaudación del sistema de seguridad social, agregando a su función previsional de ahorro forzoso, la de descuento y reembolso automático de los créditos para educación y capacitación; del mismo modo, para reducir aún más el riesgo de tales operaciones, podrían generarse mercados secundarios de estos instrumentos, diversificando y dando liquidez a tales inversiones.

Aunque no se reorganice la previsión sobre la base de la capitalización individual, lo que tiende a incrementar el ahorro privado, es posible elevar el ahorro público si se reduce el déficit de muchos sistemas previsionales mediante la eliminación de privilegios, la adecuación de los beneficios a una vida laboral más larga que la de antaño y el ajuste de dichos beneficios al valor actuarial del fondo respectivo y no a los flujos de caja.

Para elevar el ahorro privado y la productividad del capital es preciso prestar mayor atención a las políticas orientadas a favorecer el ahorro de las empresas y de las personas. En el caso de las empresas, la política tributaria debiera favorecer la reinversión de utilidades antes que su distribución, y en el caso de las personas, el impuesto a la renta progresivo debiera otorgar trato preferencial a la inversión direc-

ta o financiera. Del mismo modo, conviene aprovechar los espacios tributarios o financieros para desalentar los incrementos exagerados del consumo.

En el ámbito agrícola, la regularización masiva de títulos contribuiría a gestar un mercado de tierras. Sobre la base de este mercado se podría diseñar un sistema institucional y financiero que facilitara la compra de tierras en el mercado, con modalidades de ahorro previo y crédito destinado a su adquisición, y con subsidios específicos para pequeños propietarios ligados a la provisión de asistencia técnica. La actividad agrícola podría entonces tributar sobre bases de mercado, lo que estimularía el uso productivo de las tierras.

La regulación prudencial del sector financiero, por otra parte, debe orientarse principalmente a cautelar la solvencia de los bancos, fondos financieros, compañías de seguros y otros agentes que gestionan recursos o asumen riesgos de terceros en gran escala. El desempeño de estas funciones compromete la confianza pública, razón por la cual la solvencia o estabilidad de las instituciones financieras conlleva importantes externalidades macroeconómicas.

En el plano de la relación entre los mercados financieros y la formación de capital para el desarrollo, se necesita una institucionalidad que complete o perfeccione los mercados, teniendo en cuenta la necesidad de:

i) Incluir un segmento del mercado financiero dinámico de largo plazo, que permita el financiamiento de proyectos productivos. Esto implica desalentar los segmentos especulativos y concentrarse en capitales internacionales de largo plazo, acompañados por acceso a la tecnología y a los mercados de exportaciones.

ii) Complementar el mercado de capital con un segmento para proyectos de inversión de pequeñas y medianas empresas a tasas de mercado, lo que es crucial para favorecer el incremento de la productividad y difusión del capital y, por ende, estimular la articulación del aparato productivo. Cabe destacar aquí innovaciones institucionales, como el arriendo con promesa de compraventa (*leasing*) para el financiamiento de bienes de capital y equipos nuevos o usados, los fondos de garantía y la garantía colectiva de créditos, así como la concesión de créditos ligados a la asistencia técnica, todo ello en el marco de políticas de fomento productivo, las que serán examinadas más adelante.

iii) Reconocer que la liberalización financiera de la cuenta de capital, con su apertura a las inversiones internacionales de cartera, está sujeta, en países con mercados de valores "emergentes", a riesgos de sobreendeudamiento externo y de excesivas fluctuaciones bursátiles y cambiarias. De ahí la necesidad de

implantar formas de regulación y supervisión de las instituciones financieras que operan en los mercados de capital, para asegurar su estabilidad.

3. Finanzas del sector público

El acentuado ajuste fiscal de mediados de los años ochenta en varios países de la región ha contribuido de manera decisiva a reducir la inflación. Sin embargo, en buena medida esto se ha logrado a costa de castigar la inversión pública en las áreas sociales y en infraestructura, y de afectar la eficiencia global del desempeño del sector público a través de un acentuado deterioro de los salarios en ese sector. Parece necesario perseverar en la consolidación del equilibrio fiscal, pero ahora sobre bases más permanentes que no dañen los objetivos de equidad y de competitividad: esto es, apoyándose en montos de recaudación razonables y no sólo en una reducción del gasto. Para ello habrá que fortalecer las finanzas del sector público sobre la base de una reforma fiscal que, recogiendo la necesidad de reorientar y modernizar la gestión pública, atienda a la solidez estructural de los ingresos, la flexibilidad del presupuesto de gastos, la viabilidad político-institucional de las reformas y la factibilidad administrativa de los instrumentos.

Los componentes de la reforma fiscal incluyen ámbitos tributarios, presupuestarios y de gestión de empresas públicas. La reforma tributaria forma parte central de los esfuerzos destinados a financiar la función del sector público en una transformación productiva. En tal sentido, incluye, en primer lugar, la reducción de la evasión y la instauración de sistemas modernos y eficaces de administración tributaria, y en segundo lugar, el incremento de la carga tributaria y una mayor equidad vertical. La carga tributaria total en América Latina es baja comparada con la de los países de la OCDE y los países asiáticos. La carga tributaria directa es más baja aún: equivale a la mitad de la aplicada en el Sudeste asiático y a la cuarta parte de la vigente en los países de la OCDE. La conclusión es clara: hay margen para aumentar la tributación, particularmente la directa, sin afectar la competitividad.

La reestructuración dinámica del gasto público se puede encarar reduciendo el crecimiento de algunas partidas para incrementar el gasto social y de fomento productivo. Un primer renglón que puede generar recursos adicionales es el pago de intereses. Por otra parte, hay posibilidades, a nivel mundial y regional, de reducir los gastos en armamentos y en defensa. Otros ahorros potenciales se vinculan a la

gradual eliminación de funciones públicas que han perdido su sentido y a la eliminación de obras de baja prioridad o poca rentabilidad social en los programas de inversión pública.

Por último, hay otras formas de elevar el ingreso que se relacionan con la reestructuración de las empresas públicas, las que, como opciones polares, pueden ser privatizadas o modernizadas en su gestión.

IV

El desarrollo social como parte de un enfoque integrado

1. Generación de empleo productivo

El eje articulador de un enfoque que integre crecimiento y equidad es la generación de empleos de productividad creciente. Habrá que impulsar la inversión de manera sostenida con el fin de mantener altos los niveles de formación de capital; desarrollar políticas de fomento productivo y tecnológico en el marco de economías abiertas; impulsar una mayor inversión en recursos humanos para dotarlos de las nuevas calificaciones requeridas; desarrollar una nueva relación entre los salarios y la productividad que tome en cuenta tanto los resultados como la estabilidad y la participación de los trabajadores, y favorecer en los patrones culturales de empresarios y trabajadores los cambios necesarios para que se adecuen a las nuevas formas de operar de las empresas.

Dadas las transformaciones productivas hoy en curso, es necesario generar formas de protección a la movilidad ocupacional, aplicando medidas que permitan la readaptación de la mano de obra y mitiguen los costos de la inestabilidad (por ejemplo, seguros de desempleo). Asimismo, es necesario impulsar la reconversión de la mano de obra que labora en ramas que ya no son capaces de competir, y la recalificación de mano de obra de sectores rezagados pero potencialmente competitivos.

La elevación de la productividad del sector informal debe ser parte integrante de la estrategia global de desarrollo. Es necesario considerar sus necesidades, particularmente en las áreas rurales, a la hora de formular planes para el desarrollo de la infraestructura, la reforma educativa y la instrumentación del sistema de relaciones laborales. Es necesario igualmente elevar la calidad de los trabajos informales, mejorando las condiciones de higiene y seguridad y fortaleciendo la capacidad de representación autóno-

ma del sector informal para favorecer su inserción en el proceso global de desarrollo.

2. Reforma educativa⁴

No tendremos ni competitividad ni equidad, si no se atiende a los recursos humanos y a su educación, capacitación e incorporación al conocimiento científico y tecnológico. Hacer el discurso de la equidad, o hacer el discurso de la competitividad, o aún más, hacer simultáneamente la apuesta a ambos propósitos, y no hacer un esfuerzo consustancial y consistente en este sentido, es estrictamente poesía. Ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia.

Fernando Fajnzylber

Hay dos objetivos orientadores de la propuesta de reforma educativa: ciudadanía y competitividad internacional. Imaginar que podemos configurar sociedades en que tenga plena vigencia la moderna ciudadanía sin hacer un esfuerzo de competitividad internacional es estrictamente ilusorio, porque las aspiraciones de la población latinoamericana acompañan aquellas aspiraciones del mundo desarrollado. Por consiguiente, sociedades que son hipotéticamente muy fuertes en verosimilitud práctica de la moderna ciudadanía, a poco andar perderán fuerza y legitimidad si no son capaces de acompañar al desplazamiento de las aspiraciones de la población. No cabe duda de que existe una tensión entre los conceptos de moderna ciudadanía y competitividad. Pero pretender realzar la competitividad a expensas de la moderna ciudadanía es ostensiblemente arcaico, así como privilegiar a esta última haciendo abstracción de la primera es un poco ingenuo.

Para avanzar hacia los objetivos señalados se necesitan dos tipos de instrumentos de política: por

⁴ Este apartado, incluido el epígrafe, se basa en Fajnzylber, 1992.

una parte, instrumentos para enfrentar faltas de equidad en la cobertura, calidad y pertinencia de los conocimientos; y por otra, instrumentos para evaluar el desempeño del sistema. Aspirar a resolver el problema de la equidad sin averiguar hasta dónde se cumplen efectivamente los propósitos del proceso de educación, de capacitación o de investigación científica y tecnológica, sería tan ilusorio como pretender evaluar el desempeño del sistema, haciendo abstracción de que éste cumpla o no con los propósitos de equidad. Hay aquí una tensión, pero no es posible evitarla.

A fin de aplicar las políticas indicadas con los objetivos propuestos, la institucionalidad necesita cambios profundos que apunten en dos direcciones. Por un lado, hacia el afianzamiento de la integración nacional, que en muchos países de la región está aún en ciernes, o no está plenamente lograda. Y por otro, hacia la descentralización, haciendo hincapié en la autonomía de los establecimientos educacionales. Para que haya ciudadanía y para que haya competitividad se debe desarrollar en la educación y en la capacitación y en la ciencia y la tecnología, espacios de identidad, proyectos, iniciativa y audacia para enfrentar las exigencias del mundo real en que tales establecimientos están ubicados. La autonomía puede desencadenar capacidades creativas, pero imaginar que por sí sola resolverá el problema de la integración nacional no se compadece con la experiencia. Por eso, debe haber un esfuerzo paralelo de integración para cautelar la integración nacional de entidades autónomas con proyectos e identidad propios.

¿Cuáles son las condiciones para aplicar la estrategia propuesta? En primer lugar, el punto de partida varía en cada país. Por consiguiente, no puede pensarse en una receta uniforme para la región. Como las situaciones iniciales son muy diferentes, lo dicho pertenece a un nivel de reflexión general que debe ser decodificado, traducido y enriquecido en cada situación particular.

En segundo lugar, la aplicación de la estrategia propuesta dice relación con la creación de consensos, porque en la situación actual existen diversos subsistemas, cada uno de los cuales tiene sus propias instituciones, sus líderes, sus referentes y sus foros, pero muy poca coherencia interna y muy poca relación con los demás. Teóricamente, el sistema educativo formal va conduciendo a todos a la universidad, pero en la práctica deja muchos heridos en el camino, los que quedan sin destino. Lo que se propone es ir hacia otro esquema, en el cual los

subsistemas establecen y desarrollan vínculos recíprocos. Este esquema no es una aspiración teórica, sino una situación hacia la cual se está avanzando, más en los países desarrollados, pero también en América Latina, a pesar de la crisis de los años ochenta. Y ello se refleja, por ejemplo, en las muchas relaciones concretas de las empresas con la educación básica, con la educación media y superior y con centros de investigación tecnológica, así como de los institutos de capacitación con la educación media.

Las políticas para poner en práctica la estrategia educativa propuesta pueden agruparse de acuerdo con los siguientes objetivos:

i) Abrir las instituciones educativas a las necesidades de la sociedad, es decir, establecer condiciones institucionales para que cada sistema educativo, de capacitación, y de ciencia y tecnología, desarrolle o pueda desarrollar vínculos horizontales y verticales con los demás.

ii) Asegurar acceso universal a los códigos de la modernidad: esto dice relación con la cobertura y calidad tanto de la educación básica y media como de la capacitación, porque pensar que se puede capacitar sin haber hecho un esfuerzo correspondiente en la educación básica es mero voluntarismo.

iii) Impulsar tanto el acceso al conocimiento como su difusión y generación.

iv) Propiciar una gestión responsable, porque ya no se trataría del sistema educativo tradicional, ni de la capacitación tradicional, ni de la ciencia y la tecnología tradicionales, sino de un tejido complejo, con proliferación de actores, percepciones, conductas y aspiraciones, que haría indispensable un sistema de evaluación e información hoy inexistente.

v) Profesionalizar y dignificar la función magisterial, sin lo cual lo propuesto quedará sólo en buenas intenciones.

vi) Lograr que el apoyo se materialice y que provenga de todos los distintos protagonistas. El sistema educativo no sería financiado sólo por el ministerio de hacienda a través de una partida presupuestaria al ministerio de educación pública. Esta partida habría de ser cada vez más importante, pero tendría que haber muchas otras contribuciones si el tema de la educación y de los recursos humanos se mira en esta perspectiva integrada.

En suma, es preciso replantearse el rol del Estado frente a esta tarea. En primer lugar, éste debe ser capaz de orientar de manera sistémica e integradora las actividades educativa, de capacitación y de inves-

tigación científica-tecnológica, así como sus relaciones entre ellas y con el sistema productivo. En segundo lugar, debe tener una visión estratégica que le permita orientar, regular a distancia, generar políticas, impulsar autonomías y evaluar resultados sin ahogar la innovación con un dirigismo centralizado excesivo. Y en tercer lugar, debe desempeñar un papel insustituible en la tarea de compensar desigualdades que el proceso de mayor autonomía tal vez acentúe, y de movilizar financiamiento que incluya de manera creciente recursos privados.

3. Integración social

Existen diversos elementos que deberán estar presentes en el diseño de políticas públicas dirigidas a elevar la integración social. Entre otros, la participación organizada de los diversos actores; las oportunidades de movilidad social; la cohesión familiar; la reforma educativa dirigida a elevar la productividad y la participación ciudadana, y la reforma de los sistemas de salud con miras a universalizar la cobertura y privilegiar la acción preventiva, la atención primaria y el control de epidemias.

Cada uno de los grupos marginados o discriminados —por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género— debe ser objeto de iniciativas específicas. Particular atención requieren quienes dentro de esos grupos están en situación más vulnerable, como los menores de cinco años de edad, las mujeres en edad fértil, las embarazadas y las madres y menores en circunstancias especialmente difíciles.

Otro aspecto crucial está constituido por las políticas destinadas a fortalecer a los actores sociales. Las políticas dirigidas a la integración efectiva de las mujeres, que constituyen la mitad de la población, exigen una particular atención, por el decisivo aporte que pueden prestar a la democratización y al desarrollo económico de los países. Se trata de ir más allá de una igualdad jurídica, buscando subsanar las desigualdades desde su origen, lo que plantea el desafío global de eliminar las discriminaciones de género presentes en las políticas públicas. En este caso, y en el de los jóvenes, se requieren políticas que mejoren la inserción en el sistema educativo, en la fuerza de trabajo y en los diversos canales de participación social y política.

En lo que toca a las poblaciones indígenas, se debe construir un efectivo pluralismo cultural que reconozca las diferencias étnicas y culturales, las respete y abra canales que faciliten su participación igualitaria en la sociedad.

Elementos importantes para promover la integración social son las políticas sociales basadas en transferencias del sistema de seguridad social, que debiera ampliar su cobertura a grupos de personas necesitadas y hoy excluidas. El punto de inicio podría ser una canasta de prestaciones básicas, orientadas a favorecer selectivamente a estos sectores. Parece aquí conveniente privilegiar aquellas transferencias que contribuyan a aumentar el ingreso familiar, más que el individual, centrandose estos beneficios en bonificaciones a los (las) jefes (jefas) de hogar de más bajos ingresos.

Es importante redefinir los criterios en torno a los cuales han de organizarse las transferencias a través de las instituciones de la seguridad social, tomando en cuenta la naturaleza del riesgo. Por un lado, los sistemas pueden ofrecer un seguro compartido —entre el contribuyente y el sistema— contra el riesgo de fluctuaciones en los ingresos del primero durante su vida, sobre la base de pagos y beneficios determinados por cálculos actuariales. Tales son por ejemplo las pensiones de vejez, invalidez y muerte; la atención médico-hospitalaria y las prestaciones monetarias por maternidad y enfermedad, y las prestaciones monetarias por desempleo.

Por otro lado, los sistemas deben ofrecer seguridad de ingresos mínimos a todas las personas, especialmente a los pobres. Por ejemplo, a través de las asignaciones familiares, la asistencia social (pensiones) y los sistemas nacionales de salud o programas públicos de atención de la salud.

La reforma de la seguridad podría apoyarse en un sistema mixto que combinara un sistema universal de prestaciones básicas, financiado con recursos generales y basado en la solidaridad social, y un sistema de prestaciones públicas o privadas, con una equivalencia completa entre lo que se paga y lo que se recibe, basado en la previsión privada.

Para reducir el costo de las prestaciones parece recomendable la unificación de los distintos sistemas públicos de pensiones; la eliminación de la pensión por antigüedad y su mantención por edad, salvo excepciones; el aumento y ajuste de la edad de retiro a la mayor esperanza de vida pasados los 65 años; la vinculación de la pensión a las cotizaciones pagadas durante toda la vida laboral del asegurado y no sólo a las de los últimos años; la uniformación de las condiciones de adquisición y cálculo de las prestaciones, especialmente las pensiones, y la prioridad de la atención primaria de salud sobre la curativa.

La extensión a grupos no cubiertos por el sistema debería proceder en forma selectiva, tanto en rela-

ción con los grupos mismos como con la clase de servicios. Para minimizar los desincentivos a la contratación de mano de obra, la parte de la cotización que proviene del empleador debería pagarse según el valor agregado de la empresa y no según el monto de la planilla de remuneraciones.

Otro aspecto importante en la conformación de sociedades integradas es la dinámica poblacional. Sus diversas dimensiones —tamaño, crecimiento, estructura por edades, mortalidad y morbilidad, fecundidad, migración internacional, distribución espacial y condición de la mujer— son de enorme importancia para la configuración de políticas públicas orientadas a plasmar los objetivos de la transformación productiva con equidad.

Las características de la realidad regional muestran claramente la necesidad de un enfoque pragmático de este tema, que evite las contraposiciones artificiales entre el desarrollo y el control de la natalidad como vías optativas para evitar la pobreza y conseguir más equidad. Este debate ha quedado obsoleto por los datos de la realidad. Así como el objetivo de crecimiento y el de equidad no se oponen, sino que son aspectos complementarios de un mismo proceso, la relación entre fecundidad y desarrollo debe ser analizada en el marco de un esfuerzo global y sistémico por alcanzar un crecimiento con equidad, cada vez más dependiente de un fuerte mejoramiento de la calidad de los recursos humanos.

Poner al alcance de los sectores más desfavorecidos los medios de reducir la fecundidad es una vía para fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos y extenderlo al conjunto de la población. A esto contribuye la generación de mejores condiciones para el ejercicio de los derechos reproductivos de las parejas, para hacer coincidir su fecundidad efectiva con la fecundidad deseada, sobre la base de una opción informada y responsable.

4. Superación de la pobreza

Si bien la superación de la pobreza depende básicamente de un crecimiento económico sostenido que

amplíe la ocupación y eleve los salarios, es necesario desarrollar políticas compensatorias dirigidas a los sectores más desfavorecidos y a aquéllos no beneficiados por los incrementos del empleo y los salarios.

Dichas políticas deberán tender a focalizar el gasto social a fin de atender prioritariamente a los sectores más desposeídos y así hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles. De particular importancia resultan los programas de inversión social destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza: educación, creación de condiciones que favorezcan una paternidad responsable, programas de atención materno-infantil focalizados en los sectores de bajos ingresos; expansión de la educación preescolar, especialmente en estos mismos sectores, incluyendo programas de complementación alimentaria, etc.

El aumento de la productividad de los pobres es esencial para la superación de la pobreza. De allí la necesidad de desarrollar políticas dirigidas a ampliar los mercados financieros y de capital para atender a las empresas pequeñas y microempresas viables, generando sistemas de crédito y asistencia técnica adecuados a sus necesidades; establecer programas masivos de capacitación y calificación de mano de obra; reformar los mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuar los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomentar la organización de la ayuda mutua y la representación de las necesidades de los más desfavorecidos; aprovechar las potencialidades redistributivas de la política fiscal, y consolidar y perfeccionar los fondos de inversión social orientados a los más pobres.

Es importante también generar redes sociales capaces de acompañar los procesos de estabilización y de enfrentar emergencias o coyunturas económicas internacionales adversas, y evitar que situaciones coyunturales de pobreza se vuelvan crónicas por falta de asistencia oportuna. Dichas redes deberían asegurar un límite mínimo de consumo y bienestar a los grupos más vulnerables.

V

Inserción en la economía internacional

La transformación productiva con equidad, para ser sostenible, necesita que mejore la inserción interna-

cional de las economías de la región, es decir, su participación en los flujos dinámicos de comercio,

inversión extranjera directa, tecnología y financiamiento. Esta mejor inserción debiera reflejarse en una mayor capacidad para aprovechar los ciclos expansivos del comercio internacional y regional, y también para resistir los ciclos adversos y la inestabilidad financiera, diversificando productos y mercados, promoviendo la inversión y las alianzas en el exterior, aplicando mecanismos internos de estabilización y articulando mejor la exportación con las otras actividades productivas.

1. Política de comercio exterior

La estrategia de inserción requiere una mayor apertura de la economía y que se privilegie las exportaciones como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación del progreso técnico. Dicha apertura debe ser gradual, en función de la disponibilidad de divisas; se debe armonizar las políticas de protección arancelaria y paraarancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, todo con miras a que la protección efectiva brindada a las actividades exportadoras no sea inferior a la que beneficia a los sectores que sustituyen las importaciones.

La inserción internacional se concibe como una gestión de conjunto que, además del área comercial, la cambiaria y la financiera, abarca políticas de desarrollo productivo, de fomento y difusión de tecnología y de formación de recursos humanos, atendiendo muy especialmente a la interacción entre ellas. En particular, para que la inserción se manifieste en incrementos más rápidos de las exportaciones, es necesario un manejo cambiario adecuado, gradualismo en la reducción de la protección, mecanismos efectivos de promoción de las exportaciones y una política de desarrollo productivo.

El rol de la política cambiaria es insustituible en la reorientación de los incentivos hacia los mercados externos. Evitar el rezago cambiario es crucial para que la apertura se exprese en mayor inversión en sectores transables y en un mayor nivel de actividad económica y de empleo. En tal sentido, es responsabilidad de la autoridad defender la estabilidad macroeconómica y de los incentivos, de manera de preservar señales nítidas que favorezcan la inversión en capacidad productiva en el sector transable, particularmente en productos para la exportación.

Respecto de los sesgos antiexportadores, se propone eliminarlos e introducir sesgos transitorios que favorezcan las exportaciones no tradicionales. Los exportadores pioneros, con su esfuerzo, incurren en costos y

riesgos elevados, generando externalidades propicias para las exportaciones que siguen su ejemplo. Se justifica, por lo tanto, otorgarles incentivos y estimular así comportamientos pioneros y de conquista de mercados.

Tales incentivos han de ser selectivos, acotados, limitados y decrecientes en el tiempo, y con leves desviaciones de la neutralidad. Los mecanismos para establecerlos y readecuarlos deben ser no discrecionales, y sobre su diseño deben ser consultadas las organizaciones de exportadores.

Una condición básica para promover la competitividad de las empresas exportadoras es asegurarles el acceso a insumos en condiciones competitivas. Es recomendable que estas empresas puedan acudir a mecanismos ágiles de internación temporal de insumos para producir rubros de exportación. Otras alternativas son la exención de aranceles o un reintegro posterior, con la mayor simplicidad administrativa posible. Estos mecanismos podrían extenderse también a los exportadores indirectos, esto es, a los productores nacionales de insumos para los exportadores.

La liberalización de las políticas comerciales ha aumentado la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante prácticas comerciales desleales y ante la inestabilidad de sus socios en el intercambio de bienes y servicios. Es indispensable entonces que los países de la región adopten o perfeccionen reglamentaciones *antidumping*, medidas compensatorias y cláusulas de salvaguardia. Sin embargo, debe evitarse que las nuevas disposiciones en estos campos sean utilizadas por intereses particulares para activar indebidamente el proteccionismo regional.

El sector público puede contribuir al buen desempeño en los mercados externos con un apoyo institucional a la actividad exportadora, particularmente en materia de información, financiamiento y seguro de exportación; en la formación gerencial para fomentar una mayor vocación exportadora en el sector empresarial, y en la promoción de la oferta exportable en el exterior. Por otra parte, en el exterior han surgido experiencias pioneras de inversión para apoyar el esfuerzo exportador: cadenas de comercialización, operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino, y otras modalidades que las políticas de promoción de exportaciones empiezan a considerar.

2. Política macroeconómica y movimientos de capital

La actual reactivación económica encuentra su límite en la capacidad productiva disponible. Al aproximarse

se los países a su frontera productiva, se plantea la necesidad de regular la evolución de la demanda agregada, para evitar rebotes inflacionarios o déficit excesivos en el sector externo. Por otra parte, persiste la tarea de incrementar la inversión para sostener el crecimiento del producto.

Los instrumentos disponibles para intentar administrar la demanda agregada y su composición, son las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. Ante las restricciones a una política fiscal activa, lo que puede hacerse es controlar simultáneamente la tasa de interés real (como instrumento de política monetaria para la estabilización y control del gasto agregado interno) y el tipo de cambio real (como instrumento de política comercial para promover el crecimiento de la producción de rubros transables y afectar la composición del gasto agregado).

El conflicto se origina cuando la tasa de interés coherente con el objetivo de limitar la inflación y de dar estabilidad a la actividad económica (mediante la esterilización de los efectos monetarios de la acumulación de reservas) es superior a la tasa internacional ajustada por expectativas de devaluación; esto incentiva la entrada de capitales y refuerza la apreciación cambiaria, perjudicando así el objetivo de proteger al sector transable de la economía. Si en esta coyuntura, por el contrario, se deja bajar la tasa de interés real interna, se perjudican ambos objetivos, pues el mayor gasto inducido por las menores tasas de interés presionará sobre los precios y se elevará rápidamente el déficit en cuenta corriente, arriesgando un desequilibrio macroeconómico insostenible.

La forma de resolver este conflicto es actuar directa o indirectamente sobre los flujos de capitales. La mayoría de los países de la región han optado en algún momento por la intervención esterilizadora, enfrentando severos conflictos entre el manejo de sus políticas cambiarias y el de las monetarias. Para moderar tales conflictos se han utilizado medidas complementarias como las siguientes: algún grado de flexibilidad de la política fiscal para regular la demanda agregada; fondos de estabilización de los principales productos de exportación para suavizar los *shocks* de sus respectivos ciclos de precios; política de ingresos para adaptar los precios relativos de los factores a los cambios de la productividad; medidas que intentan cambiar el volumen y la composición de los flujos de capital, privilegiando aquéllos de largo plazo a través de incentivos (encajes o impuestos, y medidas cambiarias que generen mayor incertidumbre para los flujos de capitales de corto plazo) o, incluso, a través de controles cuantitativos.

Para mantener la estabilidad macroeconómica y del tipo de cambio real, la velocidad del proceso de apertura de la cuenta de capitales debe concordar con la capacidad de las economías para absorber y asignar eficientemente los recursos externos. Podría ser conveniente liberalizar, en primera instancia, la entrada de capitales de largo plazo, antes de dar facilidades a las transacciones de capital financiero de corto plazo. En cuanto a la salida de capitales, cabría dar prioridad a los créditos para la promoción de exportaciones, y a las inversiones directas de empresas nacionales en el extranjero, también como forma de mejorar la posición exportadora de éstas.

La reorganización de los sistemas financieros, incluida la liberalización de los movimientos de capitales, debiera considerar de manera prioritaria la canalización de recursos hacia el ahorro y la inversión, en forma estrechamente vinculada al desarrollo de la capacidad productiva. Es necesaria una mayor preocupación por la relación entre el sistema financiero y los procesos de ahorro e inversión nacionales, y entre dicho sistema y los mercados financieros externos.

La inversión latinoamericana en el exterior precisa al menos una política que no discrimine en contra de la inversión de origen regional. La internacionalización productiva requiere, además, avances en las esferas de comercio internacional y financiamiento, en lo referido a la inversión en el exterior y a los flujos tecnológicos. Conviene avanzar en la negociación de acuerdos que eviten la doble tributación y eliminen trabas innecesarias para dicha inversión.

3. Regionalismo abierto

El regionalismo abierto que se propone concilia la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general. De este modo, las políticas de integración podrán ser compatibles y complementarias con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional.

La integración regional puede ser consecuente con un ordenamiento más abierto y transparente de la economía mundial. De no darse éste, la integración se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres.

A diferencia de la promoción no discriminatoria de las exportaciones, el regionalismo abierto comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los

acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

El regionalismo abierto entraña compromisos que contribuyen a una reducción gradual de la discriminación intrarregional. Ello mediante la liberalización amplia de mercados en términos de sectores y de países; la estabilización macroeconómica en cada país; el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio; la construcción de infraestructura, y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares.

Los aranceles externos comunes y un moderado nivel de protección frente a terceros son instrumentos eficientes para reducir los incentivos al contrabando y para evitar acusaciones de comercio desleal, relacionadas con el uso de insumos con grados de protección distintos.

Ante desequilibrios intrarregionales transitorios, convendría que las acciones para enfrentarlos se decidieran mediante negociaciones o consultas previas, para alejar así la posibilidad de una escalada de represalias.

Cabría reforzar, jurídica y financieramente, los organismos regionales de apoyo a la balanza de pagos. Los sistemas de pagos pueden también convertirse en un instrumento fundamental para facilitar la expansión de los flujos recíprocos de comercio e inversiones.

Las actuales restricciones a la coordinación entre las políticas macroeconómicas justifican definir

un itinerario que podría comenzar con un intercambio de información y un examen de las repercusiones que determinadas economías pueden provocar en las demás.

La creciente interdependencia implica mayores necesidades de cooperación y de armonización en áreas nuevas, como la de las normas y regulaciones laborales y la de migración. Las políticas sobre competencia pueden complementar las políticas de apertura y sustituir los instrumentos de protección, hasta ahora utilizados para enfrentar la competencia desleal en las importaciones.

La actual tendencia a favorecer el regionalismo abierto tiene repercusiones en la ampliación y adecuación de la infraestructura. Si ese proceso va acompañado de una gradual convergencia en políticas económicas y en regulaciones y normas, y de un mayor esfuerzo por proporcionar una infraestructura funcional a ese proceso, mayor será la posibilidad de profundizar la integración regional e incluso hemisférica.

Las instituciones encargadas de impulsar procesos de integración deben estar en consonancia con el grado de avance de los mismos procesos. En todo caso, cabría evitar la adopción de compromisos rígidos y favorecer esquemas flexibles, de modo que la dinámica del proceso imponga el ritmo de desarrollo institucional. Los diversos acuerdos y modalidades de integración ya alcanzados plantean la necesidad de aclarar cuál es la mejor forma de apoyar los compromisos adquiridos, e identificar los escollos e incompatibilidades que puedan surgir de la multiplicidad de acuerdos.

VI

Aspectos políticos e intervención estatal

1. Régimen político participativo

Existe una afinidad selectiva entre la formulación y aplicación de la propuesta de transformación productiva con equidad, y un entorno democrático y participativo en el que se garanticen los derechos humanos básicos, la adopción de decisiones esté descentralizada, se impulse la participación y el mecanismo principal de funcionamiento sea la formación de consensos. Asimismo, es funcional la propuesta de que los conflictos sociales se mantengan dentro de límites

que el sistema democrático pueda manejar, privilegiando instancias descentralizadas que acerquen las decisiones a la base social y eviten la acumulación de discrepancias en los sistemas macrosociales.

La cultura del consenso supone un cambio significativo respecto de la cultura política tradicional de la región, pues incluye al menos tres aspectos que han sido problemáticos: el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil; la generación de negociaciones con establecimiento de compromisos, y la transformación de

los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas.

El reforzamiento de la participación a través de organizaciones sociales sólidas con capacidad de representación de intereses y de interlocución es fundamental para fortalecer el funcionamiento democrático. Es necesario dar prioridad a las acciones tendientes a posibilitar que las personas, grupos y comunidades accedan al progreso social por su propio esfuerzo y participen concertadamente en la búsqueda de soluciones. Especial empeño deberá dedicarse a la generación de espacios en los que pueda darse una participación real de las personas y grupos que, por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género, se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo. Esto debiera permear las políticas específicas para promover y organizar la participación de los individuos y grupos beneficiarios de la política social en los niveles territoriales local, regional y nacional, y en ámbitos como los de la información, la capacitación y la asistencia técnica.

2. Interacción de los agentes

Las políticas macroeconómicas y sectoriales necesitan una forma nueva de interacción de los agentes públicos y privados en diversos ámbitos, como la información sobre mercados y tecnología, la reducción de riesgos comerciales, la protección al consumidor, la protección de la propiedad industrial y el fomento de la transferencia tecnológica, y una estrategia activa de inserción externa.

El esfuerzo sistémico de transformación productiva con equidad requerirá nuevos niveles de concertación y consenso en las sociedades, de manera de generar, junto al impulso de los acuerdos, escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios y evitar un retorno al populismo, a la ingobernabilidad o a los golpes militares.

Parece deseable entonces propiciar una concertación directa entre empresarios y trabajadores, limitando la participación del Estado a un rol de mediador de última instancia. Tal concertación se vería favorecida por el fortalecimiento de la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores y por la supervisión para cautelar el respeto a los derechos sociales y sindicales básicos.

La búsqueda de una participación real de los grupos involucrados vuelve a poner de relieve la necesidad de descentralizar y desconcentrar la acción y los

poderes públicos, para así acercarlos efectivamente a las personas. Los nuevos niveles de concertación y consenso comprenden un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la estrategia de desarrollo y a la secuencia de políticas e innovaciones institucionales que son necesarias. Esto también significará menores posibilidades de optar en las políticas económicas, generándose así una fuerte tendencia hacia la tecnificación de la política. En este contexto es fundamental evitar un divorcio entre el poder y la sociedad y generar, junto al impulso para los acuerdos, escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios.

3. La reforma del Estado

El papel que corresponde al Estado y a los agentes privados no puede abordarse en abstracto; las acciones públicas tienen lugar en un marco institucional, social y político determinado, en el cual el Estado y el resto de los actores sociales se interrelacionan e influyen recíprocamente.

En términos generales, el sector público contribuye de manera determinante a eliminar diversas limitaciones al crecimiento y a la creación y profundización de oportunidades económicas, en el marco de una adecuada asignación de recursos. Existen áreas que son candidatas naturales para la acción pública: aquellas orientadas a compensar las fallas de mercado, como la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos; la política científica y tecnológica; la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el derecho a la educación básica y a la salud, y la intervención en la previsión social y en la preservación del medio ambiente.

Por otra parte, avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad exige una reestructuración sustancial del Estado y de la gestión pública. Más que acrecentar o disminuir el papel de la acción pública, lo que se requiere es aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. Para ello deberá crear una mejor articulación entre los procesos decisivos de corto, mediano y largo plazo; promover la coordinación intersectorial, y asegurar respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social. Estos, por cierto, deben considerar las dimensiones de participación, descentralización y desconcentración administrativa.

El Estado debe renovar su estilo de intervención,

desarrollando una mayor capacidad estratégica tanto en el terreno de la competitividad y la innovación, como en el de la equidad. No debe sustituir a los agentes económicos y sociales, sino que por el contrario, asegurar las reglas y el terreno para la estabilidad y el crecimiento. Y también ser capaz de contrapesar los efectos socialmente negativos de la dinámica económica en materias como educación, la salud y la vivienda, utilizando mecanismos de regulación, protección y compensación para mejorar las posibilidades de aquellos que no están en condiciones de acceder al mercado.

Las fallas en materia de intervención estatal pueden ser tanto o más importantes que las fallas de mercado, lo que subraya la importancia de la competencia, la legitimidad social y la capacidad operativa de las instituciones encargadas de diseñar y ejecutar las políticas. En cambio, los mayores éxitos parecen asociarse a un estilo de intervención concordante con el funcionamiento y las tendencias de los mercados, que evita distorsiones importantes de los precios relativos. En aquellos casos de mercados débiles o incompletos, la política pública debiera orientarse a simularlos en el corto plazo y a estimular su creación o complementación en plazos medianos.

En el caso de las empresas públicas, y dada la necesidad de que los gobiernos concentren sus capacidades organizativas y administrativas en áreas que consideren prioritarias, se sugiere lo siguiente:

i) La reducción o eliminación del déficit debe hacerse tras identificarlo cabalmente, lo que permitirá utilizar el medio más eficiente. Los objetivos sociales o de fomento de las empresas deben precisarse, para cuantificar su magnitud y evaluar su efecto sobre el conjunto de la empresa.

ii) La política de personal de las empresas públicas debe basarse en un grado razonable de estabilidad y autonomía, así como en remuneraciones competitivas.

iii) La relación de dichas empresas con los proveedores debe ser transparente e inducir a éstos al desarrollo técnico y el aumento de la productividad, evitando la consolidación de relaciones basadas en prebendas.

iv) La situación de las empresas públicas concebidas para superar una deficiencia del mercado, o su inexistencia, debe ser reevaluada de modo realista; de existir condiciones propicias para el desarrollo del mercado, la actividad puede ser transferida al sector privado.

La importancia relativa del sector privado en el suministro de bienes y servicios puede incrementarse mediante la desregulación de sus actividades, el otor-

gamiento de concesiones, o la privatización de las empresas. En cuanto a esta última, un aspecto determinante de sus resultados es el modo en que ella se realiza; en la secuencia de las operaciones, el cambio de agentes no debe preceder a los esfuerzos de estabilización, sino ser posterior a ellos; lo mismo es válido para la regulación del sector.

En algunos casos, la premura en los procesos de privatización y desregulación puede conducir a monopolios que no se justifican desde el punto de vista tecnológico, o a monopolios de información que reducen la transparencia del mercado y dificultan la eficiencia en la asignación de recursos. Hay allí una novedosa tarea para el sector público: adecuar los marcos regulatorios a las nuevas realidades institucionales y tecnológicas, mejorar la capacidad técnica y robustecer la autonomía de los organismos reguladores, de manera de asegurar que haya competencia y transparencia en esos mercados.

Desde otro punto de vista, la reasignación de recursos hacia los sectores sociales y de fomento productivo debe ir acompañada de un esfuerzo adicional por mejorar la eficacia y la equidad de las políticas. Esto significa velar por una adecuada complementación de los recursos en la prestación de servicios, la eliminación o reducción de subsidios no destinados a los grupos más pobres o no consistentes con el fomento productivo, y la preocupación porque los subsidios lleguen con la mayor eficiencia a los grupos deseados.

Como se señaló, la propuesta de la CEPAL es una agenda coherente de reforma de las políticas públicas, la que debe complementarse con una revisión de la base institucional del Estado. Con tal fin se deberá considerar temas como el esquema organizativo del sector público, la claridad de los procedimientos, el nivel de capacitación funcionaria, la calidad del liderazgo organizacional, la descentralización de actividades, el establecimiento de normas transparentes de conducta y la organización de la acción pública para que responda de manera coherente a los objetivos del desarrollo. Asimismo, es necesaria la revisión de la gestión pública orientada a asegurar que se logren los resultados perseguidos con las políticas públicas; definir misiones y productos que puedan ser evaluados; asignar responsabilidades y autonomías, y establecer un sistema de incentivos vinculados al logro y superación de las metas.⁵

⁵ Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Gert Rosenthal, con ocasión de la IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, México D.F., 20 de julio de 1994.

Bibliografía

- Baumann, R. (1994): Algunas reflexões sobre a proposta da CEPAL para uma transformação produtiva com equidade e sua aplicação ao Brasil, Santiago de Chile, *mimeo*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 90. II. G. 6.
- _____ (1991): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.II.G.5.
- _____ (1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G. 1701 (SES. 24/3), Santiago de Chile.
- _____ (1992b): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 92. II. G. 6.
- _____ (1993): *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.II.G.8.
- _____ (1994a): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G. 1800 (SES. 25/3), Santiago de Chile.
- _____ (1994b): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 94. II. G. 3.
- _____ (1994c): *La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe*, LC/G. 1802 (SES.25/5), Santiago de Chile.
- Fajnzylber, F. (1992): Educación y transformación productiva con equidad, *Revista de la CEPAL* N° 47, LC/G. 1739-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.
- Lahera, E. (1994): Políticas públicas en la propuesta de desarrollo de la CEPAL, Santiago de Chile, *mimeo*.
- Ottone, E. (1992-1993): Un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo, *Pensamiento iberoamericano*, N°s 22/23, tomo II, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/CEPAL.
- Rosales, O. (1994): Los rasgos centrales de una transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, *mimeo*.
- Rosenthal, Gert (1993-1994): Reflexiones sobre el pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Pensamiento iberoamericano*, N°s 24/25, Madrid, ICI/CEPAL.

Consolidación de la paz

después de los conflictos:

un desafío para

las Naciones Unidas

Graciana del Castillo

Oficial Superior de la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas y Profesora Asociada de Economía en la Universidad de Columbia.

Las operaciones multidisciplinarias de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz después de los conflictos (CPDC) de hoy en día han impuesto a las Naciones Unidas un papel multifacético y complejo que comprende funciones tanto de verificación como de buenos oficios en una amplia variedad de esferas. Esta situación, que ha presionado fuertemente sobre los recursos humanos y financieros de la organización, ha hecho salir a luz muchas imperfecciones del sistema de las Naciones Unidas, como la inadecuada coordinación entre sus diferentes órganos y su incapacidad para abordar los problemas de la paz y el desarrollo de manera rigurosa, integrada, clara y coherente. Las realidades políticas y económicas de hoy exigen lo que el Secretario General ha llamado un “enfoque integrado de la seguridad humana”. Los problemas humanitarios, políticos, militares y socioeconómicos deben ser abordados conjuntamente por las diversas instituciones, para evitar posibles conflictos de competencias y pérdidas de recursos. El enfoque integrado de la seguridad humana, importante como regla general, es imperativo en las situaciones de consolidación de la paz después de los conflictos y puede ser el único viable para atacar las fuentes de conflicto y evitar así que en el futuro se repitan grandes crisis o actos de violencia. Para que las Naciones Unidas se empapen más de los aspectos multidisciplinarios de la CPDC debe haber una importante reformulación del tema y una redefinición analítica y operacional de sus relaciones y ventajas comparativas.

I

Introducción

La comunidad internacional espera cada vez más que las Naciones Unidas desempeñen un papel importante en la consolidación de la paz después de los conflictos (o después de las crisis). En el presente ar-

tículo se analizará el desafío que esta expectativa plantea a la organización y las medidas de política que deberían adoptarse para hacerle frente de manera más eficaz.

II

Presiones sobre la Organización

Las exigencias que se hacen a las Naciones Unidas para que actúen en asuntos relacionados con la paz y la seguridad han adquirido en los últimos tiempos un carácter crecientemente multidisciplinario que está imponiendo severas tensiones sobre la organización. El desafío que ellas plantean obliga a repensar temas como la asistencia humanitaria, la rehabilitación y reconstrucción, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y los problemas del desarrollo en general, y también la forma en que se relacionan unos con otros. Asimismo, pone de relieve los conflictos que surgen de los objetivos diferentes y a veces contradictorios de las políticas socioeconómicas y de las tácticas políticas, así como la necesidad de abordarlos de manera integrada; subraya el papel esencial de la comunidad internacional, como fuente de recursos financieros y otros, o como garante de que todas las partes en los acuerdos de paz cumplan con sus compromisos; brinda al Secretario General una oportunidad para vincular las principales propuestas contenidas en su informe *Un programa de paz*¹ con las de su otro informe, *Un programa de desarrollo*², que cabe esperar establecerá un nuevo marco para las actividades de la Organización en la esfera de la paz y el desarrollo.

El mantenimiento de la paz como se concibe actualmente ya no es una operación puramente militar con cascos azules interpuestos entre grupos anteriormente beligerantes para disuadir nuevas contiendas. La índole de la tarea ha evolucionado con la cambiante naturaleza de los conflictos y la complejidad de los desafíos que enfrenta la comunidad internacional. De este modo, el mantenimiento de la paz a menudo es acompañado por actividades relacionadas con la prestación de asistencia humanitaria, la remoción de minas, la desmovilización, el regreso de los refugiados y otras personas desplazadas, la promoción de los derechos humanos, la desmilitarización de la policía y el establecimiento de fuerzas de policía civil, la depuración de las fuerzas armadas, el fortalecimiento del poder judicial y otras instituciones nacionales, la preparación y supervisión de las elecciones y la reincorporación a la vida civil y productiva del país de los ex combatientes y de otros grupos marginados. Esto último es de vital importancia en el esfuerzo general por asegurar la solución pacífica de controversias. Además del papel que desempeñan las Naciones Unidas en la etapa de establecimiento de la paz —negociando y redactando los acuerdos de paz mismos— es probable que su participación actual en las nuevas operaciones multidisciplinarias de mantenimiento de la paz sea multifacética y compleja, al comprender tanto tareas de verifica-

□ Se agradecen las observaciones y sugerencias hechas por A. De Soto, M.I. Goulding, P. Hansen, J.C. Milleron, G. Rosenthal y R. Srivastava, así como la excelente ayuda brindada por C. Bustani, estudiante postgraduado de la Universidad de Columbia y pasante de verano en las Naciones Unidas.

¹ Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad (Naciones Unidas, 1992).

² El 6 de mayo de 1994 el Secretario General presentó, como base para un debate, el amplio enfoque que sustentaba su concepto de

desarrollo en *Un programa de desarrollo* (Naciones Unidas, Secretario General, 1994a). Sobre la base de las opiniones expresadas en el segmento de alto nivel del Consejo Económico y Social y las Audiencias Mundiales sobre el Desarrollo convocadas por el Presidente de la Asamblea General, el Secretario General presentó el 11 de noviembre de 1994 recomendaciones sobre *Un programa de desarrollo* (Naciones Unidas, Secretario General, 1994b).

ción como de buenos oficios. La verificación de la puesta en práctica de acuerdos que abarcan varias disciplinas exige conocimientos diversos y especializados de los que no se puede echar mano con facilidad en las Naciones Unidas. Se requieren buenos oficios tanto para ayudar a las partes a superar las dificultades con que tropiezan en la puesta en práctica de los acuerdos, como para facilitar el apoyo político y financiero de la comunidad internacional al proceso de paz.

El aumento desmesurado de lo que se espera de la comunidad internacional está ejerciendo una tremenda presión sobre los recursos humanos y financieros del sistema de las Naciones Unidas. Muchas de sus imper-

fecciones han salido a la luz, siendo la más grave la inadecuada coordinación entre sus diferentes órganos y su incapacidad para abordar problemas relacionados con la paz y el desarrollo de manera a la vez rigurosa, integrada, transparente, coherente y consistente. Dicho de manera simple, el sector político y el sector económico y social de la organización apenas se hablan; el idioma de los encargados de establecer la paz y el de los economistas no es el mismo, por lo que les cuesta comunicarse. Como resultado, el concepto de consolidación de la paz después de los conflictos no está mucho más claro hoy que en julio de 1992, cuando se publicó *Un programa de paz*.

III

Presiones sobre los países afectados

En su informe sobre el desarrollo mundial de 1991 el Banco Mundial señaló que estaba surgiendo gradualmente un consenso en favor de una estrategia del desarrollo “que armonice con el mercado”. Semejante consenso tal vez haya sido evidente en ese momento, pero ha experimentado un retroceso desde entonces.³ Hay grandes controversias, a nivel tanto académico como decisorio, respecto de las políticas que se han de adoptar (tipos de cambio fijos o flexibles, mezcla fiscal-monetaria), las estrategias que se han de utilizar (el grado de intervención del gobierno, las ventajas de la liberalización en comparación con el comercio regulado, el papel de la inversión extranjera, la necesidad de privatización y desregulación), así como de la naturaleza de los necesarios marcos institucionales (legal, judicial, fiscal) y la amplitud, la velocidad y la secuencia de las reformas que se han de adoptar.⁴

³ Incluso John Williamson, quien acuñó al respecto la expresión “consenso de Washington” ha reconocido que semejante consenso ya no existe.

⁴ Pruebas adicionales de que el consenso ya no existe son las siguientes: las elecciones de 1994 en Rusia, Polonia, Venezuela y Costa Rica, así como la creciente aceptación del Partido de los Trabajadores en Brasil y del Frente Amplio en Uruguay en las elecciones de fines de ese año muestran la popularidad de los dirigentes y los partidos que se oponen a las políticas orientadas al mercado y que asignan un papel reducido al gobierno. Ya en diciembre de 1993 un periódico señalaba que Rusia ya no parecía destinada necesariamente a la democracia y los libres mercados (*The New York Times*, 1993). Desde entonces, la oposición política y la oposición a la reforma económica han crecido.

La elección entre el mercado y el Estado no siempre es clara y hay muchos tipos optativos de marcos institucionales que pueden proporcionar los gobiernos. Incluso así, la reforma puede ser un desastre a menos que las políticas sean llevadas a la práctica con eficiencia y de manera consistente. Tomemos el ejemplo de la privatización. Chile, privatizador temprano, pasó por dos claras etapas de privatización: la primera fue concebida y llevada a la práctica en mala forma y tuvo efectos económicos y sociales desastrosos; en la segunda, se habían aprendido las lecciones, varias cosas se hicieron de manera diferente y el marco institucional había cambiado, con lo cual la privatización arrojó excelentes resultados. Por lo tanto, no se puede decir que la privatización —o cualquier otra política económica, para el caso— sea necesariamente buena o mala: mucho depende de la forma en que es concebida y llevada a cabo y de la capacidad del gobierno para proporcionar el correcto marco institucional. Por otra parte, la privatización no siempre es indispensable, incluso para los países que están transformando sus economías y orientándolas hacia el mercado. Las opciones de política son muchas, como lo indican las experiencias de Uruguay y Costa Rica (Del Castillo, en prensa b).

La estabilización y la reforma estructural han demostrado ser una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Al mismo tiempo, la experiencia de los últimos decenios ha dejado en claro que no puede haber desarrollo sostenido sin paz, ni paz duradera sin desarrollo.

Las opciones de política como las mencionadas anteriormente a título de ejemplo son más restringidas en los países que vienen saliendo de un conflicto y que deben conciliar los requerimientos a menudo conflictivos de la paz y el desarrollo. Hay cuatro razones principales por las que sostenemos que estas situaciones son diferentes y, en consecuencia, merecen un tratamiento especial de la comunidad internacional. En primer lugar, por lo general los países que están saliendo de un conflicto armado o de situaciones de trastorno sociopolítico extremo presentan economías en ruinas o por lo menos severamente distorsionadas. Hacen frente a un doble desafío: por una parte, el desafío normal del desarrollo socioeconómico, que a menudo implica optar por decisiones duras en materia de estabilización y reforma estructural; esto es especialmente difícil dado que la mayoría de los países en esas condiciones se hallan en un bajo nivel de desarrollo y se han empobrecido aún más debido al conflicto. Por otra parte, tienen que contentarse con políticas de reforma económica que distan de ser óptimas para atender a la carga financiera adicional de la reconstrucción y la consolidación de la paz. Esto último incluye la reincorporación a las actividades productivas de los ex combatientes y de otros grupos marginados y el establecimiento de un marco institucional adecuado para promover la reconciliación nacional. El imperativo de la consolidación de la paz compete con el imperativo tradicional

del desarrollo, ejerciendo una tremenda presión sobre las decisiones de política, especialmente las asignaciones presupuestarias.

En segundo lugar, la falta de consenso sobre la reforma económica durante la consolidación de la paz después de los conflictos a menudo es aguda, cuando ha sido precedida por años de polarización política y de ideologías opuestas.

En tercer lugar, durante las primeras etapas de esa consolidación el entorno económico no fomenta el ahorro interno (la fuente más importante de financiamiento del desarrollo en los países en desarrollo) ni atrae corrientes de capital privado (de cartera o inversión extranjera directa). En realidad, en la mayoría de las situaciones de CPDC la elite empresarial ha sido el agente primario de la fuga de capitales, ya sea migrando o invirtiendo su capital en el extranjero. Por estas razones, las corrientes oficiales de asistencia —que en su mayor parte toman la forma de donaciones— son cruciales para lo que a veces resulta ser un largo período de transición.

Y, por último, los conflictos y otras crisis están relacionados con el debilitamiento de las instituciones civiles (gobiernos centrales, sistemas judiciales, derechos de propiedad, sindicatos, asociaciones rurales) y con la falta de una cultura de la paz y la reconciliación. Esto hace particularmente arduas las negociaciones de paz y la puesta en vigor de los acuerdos.

IV

Necesidad de un enfoque integrado de la seguridad humana

Las realidades políticas y económicas de hoy requieren lo que el Secretario General ha llamado “un enfoque integrado de la seguridad humana”. Con arreglo a ese enfoque, los problemas humanitarios, políticos, militares y socioeconómicos deberían abordarse conjuntamente y no en forma separada, como ha ocurrido a menudo. Si bien un enfoque integrado de la seguridad humana es importante como regla general, resulta imprescindible en las situaciones de CPDC. Para que sean verdaderamente exitosas, las operaciones de establecimiento y conservación de la paz deben ser complementadas por medidas para consolidar la paz, promover los derechos humanos y mejorar el bienestar socioeconómico de la población. Esta puede ser la

única forma viable de abordar las fuentes de conflicto y evitar de este modo una repetición en el futuro de grandes crisis o actos de violencia.

Sostenemos que, para ser eficaz, ese enfoque integrado de la seguridad humana debe satisfacer ocho criterios básicos (las ocho C): *credibilidad* de las organizaciones u órganos interesados y los programas emprendidos; *coherencia/consistencia* en la estrategia aplicada; *continuidad* en el proceso hasta su terminación (es decir, mantenimiento del rumbo); *cooperación* entre las organizaciones u órganos y armonización de los programas; *consenso* sobre las políticas y programas adoptados entre quienes tienen que llevarlos a la práctica; un enfoque *constructivo*

basado en incentivos y no en sanciones o castigos; medidas para establecer *confianza* entre facciones que

anteriormente estaban en guerra, y una adecuada relación *costo-eficacia* de la operación en su conjunto.

V

Posición singular de las Naciones Unidas

Si bien un gran número de programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas se ocupa únicamente de cuestiones relacionadas con el desarrollo, en teoría las Naciones Unidas como organización están situadas en una posición excepcional para ayudar a los países a conciliar sus objetivos conjuntos de paz y desarrollo. Muchas organizaciones dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, como las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo, pueden estar en mejor posición que las Naciones Unidas —tanto a nivel teórico como operacional— para ocuparse de cuestiones estrictamente relacionadas con el desarrollo. Sin embargo, en lo que se refiere a su mandato, solamente las Naciones Unidas poseen la capacidad de integrar las múltiples actividades políticas, humanitarias, militares y socioeconómicas relacionadas con la paz y el desarrollo. Dado el gran número de países que se encuentran actualmente en algún tipo de situación de conflicto, la demanda de que sea este enfoque el que se aplique al establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz después de los conflictos está creciendo en forma espectacular.

En la práctica, sin embargo, el potencial de las Naciones Unidas para aplicar tal enfoque integrado aún no se ha desarrollado plenamente, ni dentro de las propias Naciones Unidas ni con los organismos. Las Naciones Unidas deberían estar preparadas para desempeñar un papel más activo y constructivo en la tarea de ayudar a los países, en particular a los que se encuentran en situaciones de CPDC, a escoger estrategias de desarrollo, especialmente en la medida en que afecten a la consolidación de la paz. Las Naciones Unidas deberían fortalecer su capacidad analítica y operacional para ayudar a los países a formular políticas bien concebidas, transparentes, creíbles y aplicables, desde el punto de vista tanto político como socioeconómico. La reanudación de las negociaciones de paz en Guatemala —encabezadas ahora por un moderador de las Naciones Unidas— será una prueba de la capacidad de la Organización para establecer la paz. A su vez Mozambique, Somalia, Angola, Haití, y la Faja de Gaza y la Zona de Jericó pondrán a prueba también su capacidad para consolidarla después del conflicto (o de la crisis).

VI

Fortalecimiento de un vínculo complejo

Sin embargo, el vínculo complejo existente entre las cuestiones socioeconómicas, humanitarias, políticas y militares en situaciones de CPDC se mantiene todavía en gran medida inexplorado. En realidad, hasta el momento se ha prestado muy poca atención a la necesidad de un enfoque integrado de la seguridad humana, idea central de *Un programa de paz*. Los encargados de establecer la paz y los economistas no se mezclan espontáneamente, y hay muy pocas reflexiones teóricas sobre la relación entre estas disciplinas.⁵ En el te-

rreno, las medidas han sido desarticuladas y en su mayor parte se han tomado especialmente para atender a situaciones o problemas específicos. No ha habido una estrategia global para enfrentar los problemas de un país en particular, incorporando todas las variables, considerando los múltiples y diferentes actores de una manera integrada y coherente, y vinculando los aspectos relacionados primordialmente con el desarrollo con aquellos que se refieren fundamentalmente a la consolidación de la paz. Además, no está claro a quién corresponde la responsabilidad de establecer dicha estrategia global.

⁵ Véase en De Soto y Del Castillo (1994a), un análisis de las dificultades de un enfoque integrado entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en El Salvador.

La mayoría de los observadores convienen en que es necesario repensar la participación de las Naciones Unidas en las esferas humanitaria y de desarrollo. Esto se torna especialmente importante en los casos de consolidación de la paz después de los conflictos. En la mayoría de los países existen varios órganos de las Naciones Unidas, cada uno con su propio programa y presupuesto, la mayoría de los

cuales responden a su propia junta o consejo de administración y no al Secretario General de las Naciones Unidas. Se habla con frecuencia de la planificación y la coordinación generales entre estos órganos, pero de hecho ellas casi no existen. Los programas a menudo se diseñan siguiendo un modelo general, con poca preocupación por la naturaleza o la idiosincrasia particulares del caso.

VII

Materialización del vínculo

A fin de lograr un enfoque integrado de los problemas de CPDC por parte del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, primero es necesario lograr un enfoque integrado dentro de las propias Naciones Unidas. Sostenemos que tres cosas son críticas a este respecto. En primer lugar, los encargados de establecer la paz deben comenzar temprano en el proceso de paz a pensar acerca de los requisitos y las restricciones de la CPDC y a planificar en consecuencia. Por lo tanto, los encargados de negociar la paz deberían ser apoyados siempre por un asesor (o equipo) de alto nivel en materia de consolidación de la paz después de los conflictos, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones socioeconómicas. La experiencia, en particular la relacionada con el caso de El Salvador, ha demostrado que es probable que en un acuerdo de paz las estipulaciones sobre estas cuestiones tengan un efecto importante en su puesta en práctica, ya sea facilitándola o haciéndola más difícil.

En segundo lugar, las misiones multidisciplinarias de mantenimiento de la paz con responsabilidades de CPDC deberían tener una dependencia con jefatura de alto nivel que se ocupara únicamente de estos asuntos. Semejante dependencia sobrevivirá en la mayoría de los casos a la operación misma de mantenimiento de la paz y podría ser un factor importante para facilitar la transición desde la vigilancia estricta de la misión de mantenimiento de la paz en particular por parte del Consejo de Seguridad hacia el apoyo más general

de diferentes órganos del sistema de las Naciones Unidas a las actividades de desarrollo del país.

En tercer lugar, para ocuparse de las actividades de CPDC y apoyarlas en las etapas de establecimiento y de mantenimiento de la paz, así como en la propia etapa de consolidación de la paz después de los conflictos, es necesario asignar claramente las responsabilidades en la Sede de las Naciones Unidas. Dada la estructura actual de la Secretaría, no hay allí un lugar evidente para estas actividades. El departamento político probablemente tendría que desempeñar un papel destacado, particularmente en la etapa de planificación, ya que el propósito central, la consolidación de la paz, es inherentemente político. Sería necesario que el departamento de operaciones de mantenimiento de la paz participara activamente, dada sus propias responsabilidades en la etapa de puesta en práctica. Asimismo, tendría mucho sentido recurrir al departamento de economía y a las comisiones económicas regionales. Además, en caso de no disponerse dentro de las Naciones Unidas de los conocimientos técnicos necesarios, el Secretario General debería disponer de flexibilidad para solicitar que se adscribiera en comisión de servicios a expertos provenientes de los organismos, incluidas las instituciones de Bretton Woods. Esto constituiría un primer paso hacia un enfoque integrado del problema de la seguridad humana que abarcara al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.

VIII

Actividades de CPDC bajo los auspicios de las Naciones Unidas

Un enfoque integrado de la consolidación de la paz después de los conflictos implicaría la difícil tarea de conciliar las múltiples demandas, objetivos y restricciones que surgen de la prestación de asistencia humanitaria de emergencia; la desmovilización y la reincorporación de los ex combatientes; la transición a la democracia; la creación de instituciones nacionales y la promoción de derechos humanos; la reconstrucción de la infraestructura y de la economía nacional, y la formulación de medidas para consolidar la confianza. Estas actividades se examinan brevemente a continuación.

1. Asistencia humanitaria de emergencia

a) *Socorro en general*

En algunos casos ha sido necesario asegurar la distribución de socorro humanitario recurriendo a operaciones en que participa la fuerza militar. Estas operaciones pueden crear peligros para quienes trabajan en actividades de socorro. Al mismo tiempo, la creciente demanda de socorro en África, la ex Unión Soviética y la antigua República de Yugoslavia no siempre ha ido acompañada por un aumento proporcional de los recursos provenientes de la comunidad internacional. Por el contrario, la "fatiga del donante" la ha hecho más selectiva en cuanto a la forma en que asigna sus recursos. La competencia y las rencillas entre las organizaciones de socorro se han traducido en ineficiencia y desperdicio de recursos.

b) *Ayuda alimentaria*

Es probable que los países que se encuentran en situaciones de consolidación de la paz después de los conflictos dependan de la ayuda alimentaria durante algún tiempo; las Naciones Unidas, principalmente por conducto del Programa Mundial de Alimentos (PMA), tiene significativa experiencia en prestar esa ayuda. La ayuda alimentaria es particularmente importante para los países que han perdido su capacidad de producir o adquirir alimentos como resultado de la guerra o de desastres naturales, y para aquellos países en que una proporción significativa de la población

ha sido desarraigada, desplazada internamente u obligada a buscar refugio en otros lugares.

Pero la ayuda alimentaria puede crear dependencia y distorsiones que deben ser cuidadosamente analizadas y cuya eliminación gradual debe ser bien planificada. Al afectar los precios locales, la ayuda alimentaria a menudo perturba la producción nacional de alimentos o la distorsiona. Se debe alentar la transición desde la ayuda alimentaria a la dependencia de la producción nacional de alimentos mediante el suministro de insumos esenciales como semillas, fertilizantes y plaguicidas. La asistencia técnica y el crédito son elementos fundamentales en esta transición y el sistema de las Naciones Unidas, principalmente por conducto de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), puede desempeñar un papel importante en cuanto a proporcionarlos o facilitarlos.

c) *Rehabilitación a corto plazo*

La rehabilitación de la infraestructura y servicios básicos es esencial para los países en situaciones de CPDC. El retorno a la democracia o la firma de un acuerdo de paz no debería significar solamente elecciones, cese del fuego o libertad de prensa. Es importante que haya un rápido mejoramiento del bienestar de la población mediante programas que tengan un impacto inmediato, tales como la restitución de la producción de energía, la recolección de basura y el suministro de agua potable y de saneamiento adecuado al mayor segmento posible de la población. Este último programa reduciría también la carga sobre los servicios de salud demasiado extendidos, ya que las guerras, las sanciones y otros desastres a menudo causan epidemias y enfermedades, así como incapacidades físicas y psicológicas que requieren medicamentos específicos, nutrición y tratamiento médico.

La rehabilitación incluye también la reparación en el corto plazo de carreteras, puentes, vías férreas y escuelas; el mejoramiento de los servicios de salud; la creación de empleo, y la reactivación de la producción agrícola para permitir que se reanuden en el cor-

to plazo los servicios básicos y las actividades productivas. La rehabilitación comprende a menudo proyectos de la comunidad con uso intensivo de mano de obra, que puedan ocupar a los ex combatientes desde el momento en que sean desarmados y desmovilizados hasta que se les pueda reintegrar en la sociedad mediante actividades productivas de más largo plazo. Estos programas pueden ser importantes para ayudar a mantener un cese del fuego y evitar la alta tasa de delincuencia que puede originarse si las tropas desmovilizadas están ociosas. Las Naciones Unidas disponen de la capacidad institucional para ocuparse de la rehabilitación, principalmente por conducto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la FAO.

d) *Retiro de las minas*

El retiro de las minas suele ser una condición previa para muchas otras actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Se trata de una operación muy costosa y puede entrañar consideraciones ecológicas, ya que a menudo sólo es posible eliminar las minas mediante el incendio de grandes extensiones forestales. Las minas no sólo constituyen un peligro para la seguridad de la población, sino que también pueden impedir gravemente la producción agrícola.

Debido a que la remoción de minas tiene tanta importancia para la consolidación de la paz después de los conflictos, las Naciones Unidas están participando más en esta esfera. Hay tres formas posibles en que la Organización puede intervenir: i) haciendo que la población esté más consciente de la existencia de las minas y aconsejando a los gobiernos en consecuencia; ii) capacitando a los soldados y otras personas para que retiren las minas, y iii) creando una unidad militar internacional para que haga este trabajo.

La última de estas opciones, sin embargo, por lo general no es viable, ya que los países no suelen estar dispuestos a enviar sus soldados a retirar minas en otras naciones. En algunos casos, como en El Salvador, la remoción de minas fue llevada a cabo por compañías privadas que recurrieron a las partes en el conflicto para que los guiaran a localizar las minas. En otros casos, como en Nicaragua, el retiro de las minas se lleva a cabo bajo los auspicios de organiza-

ciones regionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA).

2. Desmovilización y reincorporación⁶

a) *Desarme y desmovilización*

Se ha pedido cada vez más a las Naciones Unidas que faciliten y verifiquen el desarme y la desmovilización de combatientes, lo cual ha entrañado a menudo su acuartelamiento, el almacenamiento, la custodia y la eliminación de sus armas y la creación de programas de emergencia a corto plazo para satisfacer sus necesidades inmediatas de alimentos, documentación, herramientas y capacitación.

b) *Reincorporación*

La reincorporación de ex combatientes, refugiados, personas desplazadas internamente y otros grupos marginados durante los años de conflicto constituye a menudo la más compleja y estimulante de las actividades de CPDC que se pide a las Naciones Unidas que supervisen. El éxito se torna especialmente difícil en economías estancadas y en aquellos países sometidos a estabilización económica y reformas estructurales rigurosas. La reincorporación de estos grupos a menudo torna imperativo resolver problemas críticos relacionados con la no existencia de derechos de propiedad y la prestación de asistencia técnica, crediticia y habitacional.

La reincorporación a menudo tiene lugar a través del sector agrícola, las microempresas, las becas de formación técnica y universitaria e incluso mediante la incorporación de los ex combatientes en las nuevas fuerzas de policía. Los programas de reincorporación para los inválidos son de crucial importancia. Estos comprenden no sólo la rehabilitación médica de emergencia en el corto plazo (incluido el suministro de prótesis, aparatos auditivos, sillas de rueda y vehículos especializados) sino también programas para reintegrar al mayor número posible de ellos en la vida productiva del país y apoyo financiero para los que no pueden ganarse la vida como resultado de sus incapacidades.

La consolidación de la paz después de los conflic-

⁶ Véase un análisis detallado de estos asuntos y la experiencia particular de diferentes países, en Banco Mundial (1993) y Srivastava (1994). Véase también Del Castillo (en prensa a), y los estudios venideros de la Overseas Development Corporation, en virtud del proyecto de asistencia para el desarrollo en transiciones de la guerra a la paz que considera los casos de El Salvador, Mozambique, Nicaragua y Camboya. Para un examen de la documentación sobre el tema, véase Weiss-Fagen (1994).

tos exige esfuerzos especiales para satisfacer las necesidades de otros grupos vulnerables, entre los que se incluyen los niños, las mujeres y los ancianos. Los niños que sufren las consecuencias devastadoras de las guerras u otros desastres requieren una amplia variedad de servicios especiales relacionados con la salud, la educación, la capacitación y la rehabilitación. Las políticas deben tender al restablecimiento de la vida familiar, después de años de conflicto durante los cuales a menudo las familias se disgregaron. Particular atención deberá prestarse a las mujeres que son obligadas a redefinir su posición en la sociedad, aceptando nuevos papeles y responsabilidades; en tales circunstancias, son especialmente vulnerables y requieren apoyo en lo que se refiere a servicios sociales, acceso al crédito, capacitación, educación y asistencia técnica.

3. Creación de instituciones y promoción de los derechos humanos

Una actividad muy importante que se pide que las Naciones Unidas realicen en las situaciones de CPDC es la creación o fortalecimiento de las instituciones nacionales y la promoción de los derechos humanos. Esto a menudo exige reformas importantes en la constitución, el poder judicial, el sistema electoral, las fuerzas armadas y la policía. Las Naciones Unidas han participado no sólo en el diseño de tales reformas sino también en su aplicación y verificación, para asegurarse de que sean llevadas a cabo en la forma convenida por las partes y para facilitar la transición a la democracia.

a) *Sistema participativo de gobierno*

Uno de los principios de la consolidación de la paz después de los conflictos es que todos los miembros de la sociedad deben poder participar plena y libremente en la vida civil, política, socioeconómica y cultural del país, de conformidad con las normas nacionales. Con este fin es esencial fomentar la libertad de expresión; el derecho a votar, participar en el gobierno, organizar partidos políticos y crear sindicatos; una adecuada gobernabilidad y la buena calidad del gobierno, y la responsabilidad en los cargos públicos. Desde 1990, las Naciones Unidas han participado cada vez más en la prestación de asistencia técnica y en la supervisión para asegurar elecciones libres y justas.

b) *Promoción de los derechos humanos*

Este es uno de los elementos con que se constru-

yen las actividades de CPDC. Uno de los principales objetivos de todas las reformas institucionales, incluida la redacción de una nueva legislación nacional, debe ser el restablecimiento de la ley y el orden en un marco que garantice el estricto respeto de los derechos humanos. En esta esfera se ha pedido a las Naciones Unidas no sólo que participen activamente en el diseño de la reforma institucional y legal, incluido el establecimiento de una comisión nacional de derechos humanos, de un *ombudsman*, o de ambos, sino también en la localización de las personas desaparecidas y la prestación de asistencia a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

4. Reconstrucción a más largo plazo

La reconstrucción de la infraestructura física, incluidos puentes, carreteras, vías férreas y servicios de energía dañados, la formación de recursos humanos y la creación de posibilidades de empleo son de importancia fundamental durante el período de consolidación de la paz después de los conflictos, cuando se hacen esfuerzos no sólo para recuperar la capacidad productiva del país sino también para acceder a antiguas zonas de conflicto. Los programas y los organismos de las Naciones Unidas, en particular el Banco Mundial, el PNUD, la OIT y la FAO, tienen la capacidad técnica para desempeñar un papel principal en este sentido. Sin embargo, los recursos financieros que se necesitan no siempre están disponibles en condiciones preferenciales que permitan a los países llevar a cabo la reconstrucción a largo plazo en un período razonable y con posibilidades de éxito también razonables.

Las actividades de reconstrucción a menudo proporcionan empleo productivo a los soldados desmovilizados y otros grupos, pero este empleo debería ofrecerse en condiciones especiales y con carácter transitorio únicamente. Incorporar a estas personas en el servicio público de manera permanente podría llevar a un servicio público inflado, con la correspondiente carga para las finanzas públicas y efectos adversos en la eficiencia.

5. Medidas de consolidación de la confianza

Las medidas de consolidación de la confianza entre los Estados o dentro de ellos son un mecanismo mediante el cual se pueden establecer mejores relaciones y vínculos económicos. Las medidas de consolidación de la confianza se pueden utilizar para prevenir conflictos, pero son especialmente importantes en la

CPDC. Pueden aplicarse en el plano humanitario, militar, político, socioeconómico o cultural. Las Naciones Unidas podrían alentar su uso, ya sea como parte

de su política de diplomacia preventiva o como parte de su participación en la consolidación de la paz después de los conflictos.

VIII

Financiamiento de la consolidación de la paz después de los conflictos

La comunidad internacional puede desempeñar un papel importante en la negociación, puesta en práctica y verificación de los acuerdos de paz, centrando la atención mundial en los problemas de los países afectados, facilitando el acuerdo entre las partes y presionándolas para que cumplan sus compromisos. Sin embargo, la CPDC no sería posible sin el financiamiento externo. Como mencionamos anteriormente, los países que están saliendo de un conflicto armado o de un trastorno sociopolítico encuentran especialmente difícil fomentar el ahorro interno o atraer capital privado extranjero en el corto plazo. Es por esta razón que los países que se hallan en situaciones de CPDC dependen primordialmente de las corrientes oficiales de ayuda (tanto bilaterales como multilaterales).

El financiamiento es sin duda un ingrediente crítico de la CPDC y una limitación para ella. Los gobiernos extranjeros a menudo gastan grandes sumas de dinero para apoyar a un lado u otro durante un conflicto. Sin embargo, debido a la demanda cada vez mayor de recursos oficiales y las graves restricciones fiscales que enfrentan muchos países donantes, hoy es más probable que éstos reduzcan su apoyo financiero y desplacen su atención hacia otro lugar no bien concluya el conflicto.⁷ Debido a que el financiamiento externo es un elemento tan esencial de la consolidación de la paz después de los conflictos, la comunidad internacional debe darse cuenta de que, al no apoyar a un determinado país en esta transición crítica, puede perder la inversión que ha hecho a través de los años. La comunidad internacional debería comprender también que a la larga el costo de la CPDC es sólo una fracción de lo que costarían la asistencia humanitaria y futuras operaciones de mantenimiento de la paz si el país alguna vez volviera a sumirse en una guerra. La falta de financiamiento

externo suficiente puede ser devastadora para un país en situación de CPDC, en particular dado que el llamado "dividendo de la paz" por lo general no es muy grande en aquellos países donde el conflicto fue financiado en gran medida desde el exterior.

El énfasis en el papel y la responsabilidad de la comunidad internacional en lo que se refiere a apoyar la CPDC no debería, sin embargo, disminuir la responsabilidad que les cabe a los gobiernos y otros actores nacionales en cuanto a proporcionar los marcos legales, fiscales, judiciales e institucionales apropiados para promover el ahorro interno y atraer corrientes de capital privado desde el extranjero. Aunque tales marcos demoran en desarrollarse, sin ellos un país no podrá reintegrar grandes números de personas a las actividades productivas, y menos aún iniciar un camino de desarrollo, a pesar de todo el dinero extranjero que se haga llegar a su economía. Lo sucedido en Nicaragua y Zaire así lo atestigua. En cambio, el caso de Bolivia, país al cual los países donantes prometieron mil millones de dólares en 1994, muestra que la comunidad internacional está dispuesta a ayudar a los países que se ayudan a sí mismos, aplicando políticas nacionales sensatas.

La experiencia de las Naciones Unidas con el financiamiento externo bilateral de la consolidación de la paz después de los conflictos nos permite hacer las siguientes observaciones. En primer lugar, los donantes se sienten mucho más inclinados a financiar los programas de infraestructura y del medio ambiente que los relacionados directamente con la consolidación de la paz. En realidad, la comunidad internacional en general es reacia a financiar algunos programas relacionados con la paz, especialmente la creación de nuevas fuerzas de policía y de partidos políticos, y la transferencia de terrenos a ex combatientes. Si bien no corresponden a los campos tradicionales de la asistencia externa, estos programas a

⁷ Véase un análisis más detenido sobre el peligro de esta tendencia, en De Soto y Del Castillo (1994b).

menudo son esenciales para el éxito del proceso de paz, aunque tal vez sean políticamente delicados para los países donantes. Debido a esta renuencia, las Naciones Unidas tienen que hacer un esfuerzo especial para facilitar el financiamiento externo. Ya que este tipo de financiamiento externo es decidido mayormente en reuniones de grupos consultivos, patrocinados por el Banco Mundial y con la participación de otras instituciones financieras y donantes bilaterales, las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel catalizador, convenciendo a los donantes de la importancia crítica que tienen los programas de CPDC para el proceso de paz.

En segundo lugar, los donantes bilaterales imponen cada vez más la condicionalidad política, vinculando su ayuda al acatamiento de los acuerdos de paz por parte de los gobiernos. Aunque esto pueda ser a la larga un estímulo para el cumplimiento de los acuerdos, tal vez no alivie la restricción financiera en el corto plazo. Además de la condicionalidad política, los países en situación de CPDC tienen que soportar la condicionalidad económica impuesta por las instituciones financieras y los donantes bilaterales. La asistencia de estas instituciones debería prestarse idealmente en condiciones concesionarias, y teniendo en cuenta las peculiaridades de la CPDC; por ejemplo, no se puede justificar que se exija a países que se encuentran en situación de CPDC el mismo nivel de ajuste macroeconómico que se exige a otros países. La experiencia de las Naciones Unidas en materia de consolidación de la paz después de los conflictos indica que la condicionalidad económica a menudo interfiere

re con la capacidad de los gobiernos para financiar los programas relacionados con la paz a través de medidas internas, como las de financiar la economía mediante déficit presupuestario, u otorgar condiciones preferenciales a determinados grupos nacionales.⁸

Finalmente, es un hecho que la demanda de ayuda y financiamiento externos ha aumentado considerablemente ya que la pobreza, la degradación ambiental y los desastres naturales y provocados por el hombre han causado números crecientes de refugiados, personas desplazadas y daños a la infraestructura. ¿De dónde van a provenir los recursos necesarios? La realidad de hoy es que la ayuda extranjera a los países en desarrollo está disminuyendo y no aumentando. La oferta de ayuda es inelástica, en oposición a los flujos privados cuya oferta aumenta fácilmente en presencia de oportunidades lucrativas. Además, los gobiernos de los países donantes son cada vez más cuestionados sobre el uso de sus presupuestos de ayuda, especialmente por los partidos de oposición dentro de sus propios sistemas políticos. El lento crecimiento o incluso estancamiento y el elevado desempleo en muchos de los países donantes ejerce una presión constante en favor de la selectividad y la responsabilidad en las corrientes de ayuda. Por todas estas razones, el país que se encuentre en situación de consolidación de la paz después de los conflictos debe hacer esfuerzos especiales por reactivar su propia capacidad productiva y promover el ahorro interno lo antes posible, para reconstruir su economía y reincorporar a los grupos marginados a las actividades productivas.

IX

Observaciones finales

La necesidad de que las Naciones Unidas profundicen más en los aspectos multidisciplinarios de la consolidación de la paz después de los conflictos exige una reflexión importante y una redefinición analítica y operacional de sus relaciones y sus ventajas comparativas. Esto es importante no sólo entre las Naciones Unidas y los diversos organismos dentro del sistema de las Naciones Unidas, sino también entre las Naciones Unidas y organismos externos como los bancos de desarrollo y otras organizaciones regionales. A fin de asegurar un enfoque integrado, y reconociendo la importancia del financiamiento en la conso-

lidación de la paz después de los conflictos, se hace imprescindible establecer una forma de cooperación y un programa común entre las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo.

Nuestras actividades de consolidación de la paz

⁸ Véase en De Soto y Del Castillo (1994a), una descripción de los conflictos que pueden surgir de la aplicación simultánea de un proceso de paz patrocinado por las Naciones Unidas y un programa de estabilización y ajuste estructural patrocinado por las instituciones de Bretton Woods.

después de los conflictos en Namibia, Camboya, El Salvador y Mozambique nos ha permitido reunir un conjunto de pruebas y experiencias —tanto buenas como malas— de las que podremos sacar provecho en el futuro, tanto repitiendo las políticas y programas que han funcionado como evitando las situaciones y confrontaciones que han sido contraproducentes. Esta experiencia podría ser valiosa después de los conflictos o en otras situaciones extremas de intranquilidad sociopolítica, como las existentes en Somalia, Angola, Guatemala, Haití, y la Faja de Gaza y la Zona de Jericó. Con este fin, se encargó a un Grupo de Trabajo de la Secretaría sobre consolidación de la paz después de los conflictos, creado por el Secretario General en 1993 y presidido por el Secretario General Adjunto J.C. Milleron, que compilara un catálogo de los servicios que pueden prestar las Naciones Unidas y los intereses que la Organización debería tener presentes en situaciones de CPDC. El Grupo de Trabajo fue probablemente el primer intento sistemático de examinar estas experiencias, pero constituyó sólo un primer paso.

Únicamente un enfoque integrado puede alejar el conflicto potencial de mando y el desperdicio de recursos que tiene lugar cuando diversas instituciones llevan a cabo sus mandatos específicos independientemente y sin un propósito común. Sin embargo, para aplicar un enfoque verdaderamente integrado, es esencial comenzar por establecer los puentes internos entre el lado político y el económico de la Secretaría de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones económicas, para que puedan aunar sus esfuerzos en procura de la paz o, más específicamente, de la consolidación de la paz. Una vez que haya arraigado este enfoque común, las Naciones Unidas deberían trabajar en unión más estrecha con la totalidad de sus programas y organismos, en particular las instituciones de Bretton Woods, y con los bancos regionales de desarrollo, con lo cual podrá hacer uso de sus recursos humanos y financieros en todos los asuntos relacionados con la paz y la seguridad.

No estamos proponiendo que las instituciones financieras financien la consolidación de la paz después de los conflictos. Tampoco estamos haciendo

caso omiso de las restricciones al financiamiento impuestas por los estatutos y los reglamentos de esas instituciones. Debe respetarse la necesidad de mantener la solvencia del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo. Además, la estabilización económica y la reforma estructural son ingredientes cruciales de la CPDC, y la consolidación de la paz no puede tener lugar sin la estabilidad económica. Sin embargo, es importante demostrar flexibilidad y pragmatismo en el tratamiento de estos ingredientes cuando ellos pueden afectar o poner en peligro la seguridad humana. Es necesario que las instituciones financieras acepten que las situaciones de CPDC son singulares y, como tales, merecen el máximo tratamiento concesionario que permitan sus reglamentos. Hasta ahora, dichas instituciones no han logrado apartarse de su práctica habitual de tratar como asuntos corrientes la CPDC y sus condiciones singulares; desgraciadamente, lo mismo puede decirse del PNUD y de otros programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas.

En la negociación de los acuerdos de paz, las Naciones Unidas deberían trabajar estrechamente con otros órganos multilaterales, regionales y bilaterales, particularmente las instituciones de Bretton Woods, para garantizar que los acuerdos de paz sean compatibles con la capacidad financiera de los países, que los programas directamente relacionados con el proceso de paz sean adecuadamente financiados y que los gobiernos no utilicen las condiciones económicas impuestas por las instituciones financieras como excusa para evitar las responsabilidades políticamente difíciles pero cruciales de la CPDC.

Se debe determinar cuáles países que están emergiendo de una guerra o de otras situaciones de crisis necesitan tratamiento especial. Dichos países enfrentan la doble carga de llevar a la práctica programas relacionados con la paz, además de los desafíos normales relacionados con el desarrollo. En estos casos especiales, en los que la seguridad humana está en riesgo, en última instancia debería corresponderle al Consejo de Seguridad solicitar un “tratamiento especial”, un enfoque plenamente coordinado y la combinación de los recursos de las diferentes instituciones.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Banco Mundial (1993): *Demobilization and Reintegration of Military Personnel in Africa: The Evidence from Seven Case Studies*, discussion paper, N° IDP-130, Washington, D.C., octubre.
- Del Castillo, G. (en prensa a): Arms-for-land deal: Lessons from El Salvador, M. Doyle e I. Johnstone (eds.), *Multidimensional Peacekeeping: Lessons from Cambodia and El Salvador*.
- _____ (en prensa b): Privatization in Latin America: From myth to reality, Series on Public Policy Reform, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Soto, A. y G. del Castillo (1994a): Obstacles to peacebuilding, *Foreign Policy*, N° 94, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, primavera.
- _____ (1994b): Implementation of comprehensive peace agreements: Staying the course in El Salvador, *Global Governance* (en prensa).
- Naciones Unidas (1992): Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Security Council Summit Meeting, Nueva York, Consejo de Seguridad, 13 de enero.
- Naciones Unidas, Secretario General (1994a): *Un programa de desarrollo* Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 559/560 (A/48/935), Nueva York, CEPAL.
- _____ (1994 b): *Un programa de desarrollo* (A/49/665), Nueva York, CEPAL.
- Srivastava, R. (1994): *Reintegrating Demobilised Combatants: A Report Exploring Options and Strategies for Training Related Interventions*, Vocational Training Management Studies, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- The New York Times (1993): The week in review, Nueva York, 14 de diciembre.
- Weiss-Fagen, P. (1994): Research and sources: A bibliographic essay (State of the Art Review), trabajo presentado al United Nations Institute for Social Development Working Seminar on the Challenge of Rebuilding War-Torn Societies, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNRISD), 29 de noviembre, *mimeo*.

Descentralización y *democracia*: el nuevo municipio *latinoamericano*

Eduardo Palma Carvajal

*Asesor Técnico Principal,
Proyecto "Gobernabilidad y
Desarrollo".
Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
(PNUD).*

Tras una breve introducción (sección I), este artículo aborda el tema de la reforma del Estado, en el marco de la propuesta de la CEPAL de transformación productiva centrada en la equidad, sus dimensiones y sus exigencias; señala que para comprender cabalmente tal perspectiva es necesario recurrir a la nueva tendencia institucionalista ampliamente extendida en las ciencias sociales, y da cuenta del proceso de descentralización en América Latina, brindando así un marco al tema municipal (sección II). En seguida analiza el tema democracia y municipio (sección III) desde dos puntos de vista: uno, más bien tradicional y referido a la participación social y política, da pie a algunas reflexiones que recogen la experiencia teórica y práctica en la materia, y explora una modificación de la estructura de las oportunidades de participación para fortalecerla y diseminarla; el segundo se concentra en un tema menos conocido, el de lo intersectorial y de la selectividad cualitativa, de cuyas potencialidades cabe esperar grandes avances en el desarrollo social descentralizado. En los alcances finales (sección IV) se precisa el tipo de cambio que ocurre en la mayoría de los países de la región, y se alerta contra los errores más comunes, las improvisaciones más recurrentes y las dificultades inherentes a un proceso de larga maduración.

I

Introducción

La reforma del Estado incluye la reforma de la comuna. A veces se omiten las reformas regionales y comunales como parte de las reformas estatales, más por el uso discrecional del vocablo Estado que por una reflexión coherente sobre el tema.

En rigor, la descentralización política en América Latina es un aspecto prioritario de la reforma del Estado. Desde ya se puede señalar la amplia cobertura del proceso, que abarca a casi todos los países de la región, así como la presencia del fenómeno en los años noventa y la intensidad de los cambios ya ocurridos o en vísperas de acaecer.

Un rasgo significativo de la descentralización en América Latina es su carácter democratizador. Obviamente, la descentralización es el vector resultante de múltiples tendencias económicas, políticas y culturales. Sin embargo, lo más promisorio de ella en América Latina es su potencial para consolidar la democracia, otorgándole una base social más amplia y diversificada, y el hecho de estar enriquecida por una teoría y una práctica en constante reflexión y ejercicio.

Dentro del proceso de descentralización, el nuevo papel del municipio es decisivo. No hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal. Tampoco es posible un desarrollo regional que no esté asentado en una constelación de municipios, cuya mutua cohesión señale una verdadera mancomunidad.

Más en general, el desarrollo democrático del territorio o el espacio supone al menos tres niveles: el nacional, el intermedio (región, provincia, departamento) y el comunal. Sin un nivel intermedio, que en los países federales está asegurado por los diferentes estados o provincias de la federación, es imposible articular adecuadamente los sistemas nacionales que han de llevar a cabo ciertas políticas públicas y muy especialmente las sociales.

La descentralización supone grandes cambios para las regiones (provincias y departamentos) y comunas. El fin del centralismo significa que ellas han de asumir funciones, capacidades y competencias ya traspasadas o en proceso de traspaso.

De este modo, las exigencias de nuevas modalidades de gestión pasan a ser un tema relevante de la agenda de regiones y comunas. A su vez, la necesidad de modalidades más eficaces y eficientes de gestión y, más en general, la de racionalizar toda la producción de servicios comunales, suponen nuevas formas de capacitación de los recursos humanos involucrados en el proceso comunal. Naturalmente, debe elevarse la capacidad de gestión del personal técnico y administrativo de regiones y comunas, pero con ello deberá cambiar también la conducta y orientación de los ciudadanos, de los usuarios, de los dirigentes sociales y del personal político, a nivel tanto regional como comunal.

II

La reforma del Estado en la propuesta de la CEPAL

1. El sentido de la equidad en la transformación productiva

Se presenta aquí una interpretación de las últimas contribuciones de la CEPAL al tema,¹ sin intentar una síntesis acabada de los documentos que las contienen y aludiendo sólo al sentido y contexto de su concepción de la reforma del Estado

¹ CEPAL, 1990 y 1992, especialmente.

a) *Equidad y transformación productiva*

La equidad es un imperativo que se ha asumido para orientar la sociedad latinoamericana en las diferentes fases de su proceso de transformación productiva. Es un valor permanente y global, que debe expresarse en indicadores objetivos a través de todo el proceso de transformación. Su globalidad atiende al menos a su doble significado: de retribución socioeconómica a los grupos e individuos de acuerdo con el crecimiento inducido por la nueva estrategia de desarrollo,

y de valor político que cautela derechos humanos inalienables y promueve diferentes dimensiones del desarrollo democrático.

Sin embargo, la equidad como una parte constitutiva de la propuesta de transformación productiva postulada por la CEPAL no es un programa común o un conjunto limitado de políticas para ser utilizadas sin más por los países de la región. Como se ha señalado, se trata de un conjunto de orientaciones cuya adaptación a cada caso nacional supone un ejercicio de análisis singular. Tampoco la definición de la equidad como una estrategia tendencial significa diluirla en difusas líneas que la convertirían en una declaración, más o menos retórica, de intenciones.

La equidad comparte con la propuesta de la cual es parte constitutiva, la necesidad de ser comprendida de manera global o sistémica. El modo más directo y sin reduccionismos de desplegar las diferentes dimensiones de la equidad es asimilarlas a las propias dimensiones constitutivas del régimen democrático. Por lo demás, la propuesta de la CEPAL, desde su formulación inicial, definió como su contexto institucional uno "democrático, pluralista y participativo" y para lograr una democracia eficiente, sin desnaturalizar sus bases fundamentales, postuló la concertación estratégica como su método principal para gestar la acción pública. En este marco se conciben, entre otros aspectos, las relaciones entre Estado y sociedad, el orden público económico, y la capacidad y el liderazgo gubernamentales.

b) *Equidad y democracia*

La equidad es una exigencia democrática que incluye, como mínimo indispensable, la preservación de los derechos humanos primarios y, como principio de legitimidad de los gobernantes, las elecciones sinceras. A medida que progresa el desarrollo democrático, la equidad plantea nuevas y más complejas exigencias. Necesita también de pluralismo de todo orden: político, ideológico, cultural, religioso, étnico, territorial y otros, con lo cual las sociedades civil y política tienen autonomía frente al Estado. Asimismo, la participación política, económica y social involucra a los ciudadanos en las decisiones y complementa las diferentes formas de representación.

Estas dimensiones sociopolíticas de la equidad pueden traducirse en variados regímenes políticos: la equidad será una exigencia común para la más amplia diversidad de regímenes, formas de gobierno y modalidades de instituciones políticas prevaletentes.

En la tradición democrática de la región hay un

potencial democrático desaprovechado, debido a la marginación de inmensos segmentos de la población. En la mayoría de los países, los regímenes democráticos —efímeros o de larga duración, consolidados o frágiles— han menoscabado las tareas de justicia, seguridad e identidad para los sectores marginales. Estas necesidades, que son sentidas por toda la población, hacen más crítica aún la vida de los pobres. En efecto, las contiendas patrimoniales entre los marginados son cruciales, como lo son también sus necesidades de seguridad para preservar tanto la integridad de las personas como su escaso patrimonio. Con respecto a la identidad de los habitantes, los trámites administrativos mediante los cuales se otorga la comprobación o fe pública de diferentes actos del ciclo vital de las personas (nacimiento, matrimonio, muerte) tienen un costo diferencial y un acceso inequitativo para los diferentes estratos sociales. En efecto, para los habitantes de la periferia urbana, y en especial para los campesinos, los obstáculos administrativos constituyen nuevas barreras de marginación.

En rigor, la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia y a los procesos administrativos antes descritos son inherentes a un régimen político moderno; con todo, es la ampliación democrática con vistas a su consolidación social el camino mejor y más razonable para lograr tales objetivos.

La región posee un acervo de experiencias exitosas, fracasadas o críticas en torno al desarrollo democrático en condiciones de heterogeneidad estructural. Más específicamente, una historia de empeños democráticos en la particular modalidad de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil de cada nación.

Aquí, la equivalencia entre equidad y democracia no es una propuesta ahistórica o mimética ante las circunstancias del presente. Por el contrario, se busca en el potencial inconcluso aún no aprovechado del patrimonio democrático de la región, un nuevo impulso para la equidad como un imperativo con raíces históricas. Tampoco, y sería inútil, se olvidan los formidables obstáculos del pasado reciente y lejano para el desarrollo democrático. Los conflictos en torno a la distribución, la redistribución y la formación de políticas estables están al acecho. Lo que se busca, con escasos grados de libertad, es una redefinición completa de los antiguos conflictos, que causaron pérdidas a las partes y al conjunto de la sociedad, para dar paso a nuevos encuentros de cooperación que, en plazos variables, benefician a las partes y a la sociedad. El intento de reglamentar los intereses de los

grupos sociales, armonizar ideas en acuerdos prácticos y desactivar las pasiones es siempre precario. Sin embargo, parece necesario para llevar adelante una transformación productiva que se hace insoslayable.

En los años noventa se asiste a un nuevo ciclo democrático de carácter universal, probablemente el más amplio, profundo e intenso del siglo XX. La legitimidad democrática transforma regímenes políticos, formas de gobierno y sistemas de partidos en todos los continentes, y con especial dramatismo en Europa del Este. Al parecer, el alegato democrático en contra de la violación de los derechos humanos se aproxima a cumplir una etapa civilizadora de carácter universal.

En América Latina, esta tendencia mundial ha tomado la forma específica de una transición desde regímenes autoritarios hacia nuevos sistemas democráticos. Es esta su expresión más manifiesta y conocida.

Bajo la superficie de los fenómenos y procesos políticos más transparentes, hay hoy una revalorización de la participación social y política con modalidades inéditas. En cada país se comprende que no habrá equidad sin participación social y política.

Ahora bien, la nueva manera de definir esa participación va asociada a la descentralización política y administrativa del Estado. Como se verá más adelante, se intenta vincular la nueva estrategia de desarrollo con modalidades descentralizadas de distribución del poder. Sin duda, postular la afinidad electiva entre transformación productiva con equidad y descentralización abre la perspectiva de un nuevo potencial democrático en favor de la equidad.

2. El recurso institucional

a) *Lecciones y experiencias estructurales*

Las contribuciones de la CEPAL al tema del desarrollo social de América Latina ofrecen lecciones y experiencias acumulativas que se deben tener presentes al momento de establecer la agenda de las reformas sociopolíticas para la transformación productiva con equidad. No corresponde sintetizar aquí la evolución del pensamiento social de la CEPAL. Sin embargo, cabe tener en cuenta que, a partir de la perspectiva estructuralista, se perfiló una idea más precisa de la singularidad del Estado latinoamericano, de la sociedad, de los movimientos sociales y de las características de los agentes y actores sociopolíticos del desarrollo en la región. Dicha contribución mostró los formidables obstáculos para la democracia y la equidad que surgen en condiciones de heterogeneidad

estructural, los tipos de conflictos sociales del pasado y, en especial, los avatares de la pugna distributiva.

El reconocimiento anterior no es ritual. Por el contrario, apunta a enriquecer el análisis de la concertación estratégica, principal método de la transformación productiva con equidad. Del mapa de conflictos estructurales, es útil hacer referencia a las dificultades de la concertación estratégica con inclusión del mundo marginal.

Es obvio que la concertación política deberá incluir amplios consensos entre el Estado, los empresarios y los trabajadores sindicalizados. Tanto la necesidad de estos consensos para el desarrollo sistémico, como la existencia de conductos institucionalizados para la negociación entre los agentes mencionados, hace esperar que la presencia de los sindicatos de asalariados en esa concertación podrá consolidarse al compás de la modernización con competitividad internacional. Esta sincronía entre el mejoramiento de los salarios reales y la concertación de los actores integrados a la modernización productiva constituye, en el mediano plazo, una condición para el desarrollo nacional. Los acuerdos tripartitos serán la base política de estrategias coordinadas para la reinserción, con mayores ventajas comparativas, en los mercados mundiales.

Pero los alcances de la concertación resultan inciertos cuando se trata de incorporar las demandas de los excluidos a la negociación política y a decisiones sobre políticas. A ellos la triple condición de marginalidad económica, territorial y política los hace permanecer dispersos y atomizados. Su incorporación a la concertación política obliga a crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado "mundo popular". Los desafíos en este campo son múltiples y cabe descartar muchas acciones cuyas consecuencias pueden afectar la estabilidad política necesaria para efectuar la transformación productiva con apertura a los mercados internacionales.

Un mecanismo adecuado para enfrentar tales desafíos es una mayor diversificación de agentes políticos y estatales que puedan operar como instancias receptoras de estas demandas sociales y que puedan traducirlas en decisiones sobre reasignación de recursos que beneficien a los sectores más pobres. Esta diversificación de espacios políticos e institucionales que puedan canalizar las presiones de los sectores excluidos permitiría multiplicar mecanismos para promover una pugna redistributiva que apunte a una mayor equidad, pero que a la vez no tenga grandes efectos desestabilizadores.

En definitiva y de manera más general, para encarar los conflictos actuales o potenciales derivados de estructuras socioeconómicas heterogéneas y asimétricas, se requiere el concurso de nuevas instituciones. El diseño institucional adquiere entonces una nueva importancia para la teoría del desarrollo en que se funda el concepto de transformación productiva.

b) *El recurso a las instituciones*

Los méritos del análisis estructural no pueden conducir a ocultar sus vacíos. Tampoco se trata de oscilar entre los enfoques “sociocentristas” y las nuevas perspectivas “policentristas”. En rigor, las teorías del desarrollo se nutren del concurso de todas las ciencias sociales. Sea como fuere, en la región el aporte institucional fue en el pasado muy exiguo. Las razones son múltiples: entre otras, el insuficiente desarrollo de estas disciplinas, la desconfianza en el valor de las instituciones jurídicas y la hegemonía del estructuralismo de diversos orígenes. Un ámbito privilegiado para observar los déficit institucionales es el tratamiento dado al Estado; éste, paradójicamente, era un desconocido al que se le solía asignar tareas colosales.

Los enfoques y necesidades han cambiado. Por de pronto, el renacimiento de los análisis institucionales es una tendencia universal.² En América Latina, ha desaparecido el clima de sospecha o de banalidad en el tratamiento de las formalidades institucionales. La revisión institucional abarca diversos ámbitos de las políticas del desarrollo. Así, como se verá más adelante, la tendencia descentralizadora examina o revisa la forma del Estado (federal o unitaria). Es frecuente en los debates académicos e incluso en la agenda política de algunos países, el análisis crítico del régimen político prevaleciente; en la región hay ahora partidarios tanto del régimen de gobierno semipresidencial como del parlamentario. La revisión es exhaustiva: abarca desde las regulaciones del sistema de partidos hasta los sistemas electorales. Por su parte, temas como la reforma del Estado, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad llevan a nuevos enfoques de la burocracia, del alto mando gubernamental y de la gestión pública.

Para los fines de este artículo, interesa destacar los enfoques llamados “consocionales”, esto es, aque-

llos que intentan institucionalizar y, por esa vía, atenuar los grandes desniveles en las sociedades. En efecto, la concertación estratégica, inherente a la transformación productiva, necesita un clima intelectual y social más “consociativo” o, si se prefiere, más cooperativo. Dada la heterogeneidad estructural y su potencial de conflicto, es preciso institucionalizar la cooperación entre los agentes del desarrollo a través de diversos mecanismos y procedimientos de regulación, desregulación, arbitraje, representación, tutela y otros. Estas nuevas instituciones hacen hincapié en diversos resortes para reformular los conflictos, como modificaciones del escenario espacial, diversos horizontes de tiempo, nuevos órganos corporativos y mecanismos de consulta.

c) *La tendencia descentralizadora*

El centralismo como modelo institucional y cultural está cuestionado en la región. Esta herencia ibérica, surgida a su vez de la concepción francesa del Estado central, ha completado su ciclo de aceptación sin resistencias. No es la ocasión de realizar un análisis histórico de sus logros y limitaciones. Para comprender con propiedad el desplazamiento de las preferencias desde la opción centralizadora a la descentralizadora es adecuado atribuirlo, primero, al propio éxito del Estado central para conformar cada sociedad nacional y, en seguida, a los rendimientos decrecientes del modelo centralista para enfrentar los desafíos del presente.

Se sostiene que existen tendencias universales que empujan hacia la descentralización. Se las llama megatendencias y, entre ellas, adquiere resonancia la nueva revolución científica y tecnológica, que afectaría la esfera de la producción, la información y el transporte y acarrearía una nueva geografía industrial. Esta nueva geografía industrial tendría algunas de las siguientes características: el reemplazo del modelo fordista, el fin del sindicalismo de grandes establecimientos, la sustitución de los insumos tradicionales por insumos de conocimientos y la emergencia de estructuras industriales deslocalizadas, desconcentradas y, a la larga, descentralizadas.

Las tendencias descentralizadoras de carácter político afectan de manera diferente a las diversas regiones del mundo. Ante el embate del nuevo ciclo democrático, la reformulación de las tareas estatales y la demanda de participación de la nueva y diversificada sociedad civil, tanto las transformaciones del Estado como la sociedad centralista asumen modalidades diversas.

² “Sin negar la importancia tanto del contexto social de la política como de los motivos de los actores individuales, el nuevo institucionalismo insiste en un papel más autónomo para las instituciones políticas. El Estado no sólo se ve afectado por la sociedad, sino que también la afecta a ella... La democracia política no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las instituciones políticas” (March y Olsen, 1993).

En América Latina la descentralización aparece principalmente como reforma democrática, como reforma del Estado y como reforma de la participación social territorial.

Esta distinción analítica de una triple reforma pierde nitidez en el examen de cada caso nacional, que es expresión de variables históricas singulares. Con todo, las líneas comunes de reforma destacan por sobre la diversidad de matices.

Respecto de los grandes países federales de la región, se podría afirmar que en ellos la tendencia principal apunta a reexaminar contemporáneamente el federalismo, a fin de que, en verdad, sea un modelo descentralizador. Brasil instituyó en su Constitución de 1988 un sistema ampliamente descentralizado que incluye la participación directa de la población, a través de la iniciativa popular y el *referendum*. En Venezuela, el análisis del funcionamiento del Estado, del sistema democrático y de la participación social ha generado un debate nacional. Este proceso de revisión ha otorgado un nuevo valor al federalismo, a través de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, promulgada en 1988, reformada en abril de 1989 y con arreglo a la cual se efectuó una primera elección en diciembre de 1989. Asimismo, la nueva Ley Orgánica del Régimen Municipal significó la instalación de nuevos municipios, con funciones acrecentadas, en enero de 1990. En Argentina, por último, el Acuerdo de Reafirmación Federal del 25 de mayo de 1990 estuvo destinado a corregir las deficiencias del federalismo nacional.

Entre los países unitarios, destacan las reformas llevadas a cabo en Colombia, Perú, Chile y Bolivia. En Colombia, la ley de descentralización fiscal (incremento de la participación de los municipios en la tributación nacional) y la ley de elección popular de alcaldes, ambas de 1986, han significado una importante modificación del régimen político. En Perú, la Constitución de 1979 consagró el Estado regional o de regiones, una síntesis entre el régimen unitario y el federal. En Chile, la reforma constitucional de noviembre de 1991, las leyes orgánicas regional y municipal y la anunciada ley de rentas municipales, indican el inicio de un profundo proceso de descentralización. En Bolivia, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 ha significado también un proceso de descentralización, demandado por los movimientos regionales y los comicios cívicos. En la actualidad, el nuevo gobierno prepara una ley para fortalecer el municipio.

Sin embargo, en el Perú se ha detenido actualmente el proceso descentralizador, en razón de otras reformas consideradas prioritarias.

En todos los países de la región, con diferentes grados de avance, el tema de la descentralización comienza a inscribirse en la agenda política, incluso en los Estados de dimensiones territoriales reducidas. En Centroamérica también se fortalece el municipio, especialmente en Guatemala y El Salvador.

Las reformas no sólo afectan al orden político, como matriz de políticas públicas, sino a un conjunto significativo de éstas. En el pasado las políticas sociales fueron centralizadas. Pero hoy existen estímulos para descentralizar o desconcentrar los servicios sociales y así adecuar su oferta a las condiciones territoriales y acercarlos a la comunidad. En general, los planteamientos tras todas las fórmulas descentralizadoras y desconcentradoras de la política social tienen que ver con la eficacia y la eficiencia de esta política, con su intersectorialidad, con la participación de los afectados y con la equidad. Se estima que las autoridades descentralizadas y desconcentradas estarán así en mejores condiciones de conocer la heterogeneidad local y tendrán competencia para decidir de forma equitativa, aplicando un tratamiento específico a realidades diversas.

El sector salud en los años noventa se caracteriza por un esquema organizativo de prestaciones descentralizadas o desconcentradas, que relaciona los problemas de salud con dimensiones espaciales. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha señalado que casi el 90% de sus países miembros está definiendo o ejecutando políticas orientadas a desarrollar sistemas locales de salud (SILOS), como táctica operativa de la Estrategia de Atención Primaria que se considera clave para alcanzar la meta de Salud para Todos en el año 2000.

El tamaño de los SILOS varía de acuerdo con la realidad de cada país; normalmente conviene contar con un nivel resolutivo de por lo menos un segundo grado de complejidad, combinado con una adecuada eficiencia en el uso de los recursos.

El sector de la educación en la región se ha organizado generalmente de modo centralizado. Esto está siendo criticado, propugnándose también la descentralización y la desconcentración del sector. Las críticas a la gestión centralizada de la educación se dirigen a la exclusión de sectores marginales, a pesar de la expansión cuantitativa del sector; a la falta de adecuación del sistema a la realidad social, y a su baja capacidad de gestión.

Los procesos de descentralización pueden asumir tres modalidades: regionalización, municipalización o nuclearización. Hay procesos de regionaliza-

ción en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, que apuntan a formas de administración interna y gestión educativa o bien a la elaboración de programas y metodologías con contenido local. La municipalización ha sido puesta en práctica en Brasil, Chile y Colombia, algunas veces como descentralización y otras como desconcentración, conectando las escuelas a los municipios y sus autoridades, así como a la vecindad local. La nuclearización, originaria de Perú y que se ha extendido a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela, trata de conformar núcleos escolares que articulan varias escuelas de un mismo distrito, entre las cuales una es modelo y centro de coordinación.

d) *La tácita afinidad electiva entre la transformación productiva con equidad y la descentralización*

La transformación productiva con equidad es una propuesta sistémica. Mientras la propuesta no sea un sistema en funcionamiento real, es al menos un enfoque integrador, bajo el supuesto mínimo de afinidad electiva entre sus componentes básicos.

La idea descentralizadora en América Latina alude principal, aunque no únicamente, a la distribución del poder territorial o geográfico. Cada espacio físico limitado debe perfilar su identidad para situar en él el proceso de transformación productiva a través de la concertación de sus actores sociales, vinculados entre sí por una común pertenencia. Tales territorios, inicialmente naturales, posteriormente equipados y finalmente organizados, son las regiones, en un sentido genérico. Los efectos virtuosos previstos de la matriz descentralizadora con vistas a una mayor equidad derivan de diversas consideraciones: el protagonismo de las regiones tenderá a corregir las inequidades intrarregionales, la participación social podrá dar cuenta de la multiplicidad de demandas de diversa naturaleza, la conexión intersectorial de las políticas se verá facilitada en su ejecución local, y la aproximación entre la oferta y la demanda de servicios facilitará la selectividad y focalización de las políticas compensatorias. En síntesis, el método principal para la transformación productiva con equidad es la concertación estratégica. Pues bien, la descentralización es por naturaleza un sistema de competencias compartidas: en rigor, la más alta expresión institucional y orgánica de concertación permanente.

La descentralización, sin embargo, no es un proceso simple, lineal o de breve duración. Para que

exista descentralización se requiere: que los entes que reciben competencias tengan personalidad jurídica, que sus autoridades sean elegidas democráticamente y que puedan actuar con independencia de la administración central. La desconcentración es la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados, caracterizados por ser dependientes de la administración central. Si existe una voluntad política, como parece suceder en casi todos los gobiernos de la región, la desconcentración puede ser la vía que prepare la ulterior descentralización.

En breve, la afinidad electiva entre la transformación productiva y el proceso descentralizador tiene que ver con los componentes comunes de su propia naturaleza.

e) *El Estado, la pobreza rural y la equidad*

El efecto social de la institución de la hacienda en la conformación del Estado y la sociedad latinoamericanas ha merecido estudios que son fundamentales para comprender la historia social del continente.

La disolución de la hacienda causó diversos vacíos sociales. Uno de ellos, que ahora adquiere especial actualidad, es la débil institucionalidad pública regional y local heredadas.

La sociedad rural, en el pasado, por ser un área reservada al control del sistema patronal, condujo a una marcada insuficiencia de poderes públicos y administraciones locales. Es por ello que América Latina y el Caribe, con algunas excepciones, experimenta lo que se ha denominado un fenómeno de submunicipalización, es decir, una muy baja densidad de poderes públicos locales y una limitación seria de las funciones que a éstos corresponde. En general, para las poblaciones rurales latinoamericanas la institucionalidad es inexistente y el acceso a los centros de decisión y de servicios públicos e incluso a los beneficios sociales es extremadamente limitado. En la región hay un municipio por cada 1 338 km² de territorio, por cada 1 098 m² de superficie apta para la agricultura y por cada 482 km² de tierras cultivables y pastos. En Europa occidental, en cambio, esa relación es de un municipio por cada 26 km² de territorio y en Europa oriental de uno por cada 39 km². Y si la densidad de municipios o gobiernos locales se mide en relación con la población, la región también aparece como deficitaria (cuadro 1).

Actualmente, las sociedades rurales en América Latina y el Caribe adolecen, por lo tanto, de carencia de autoridad pública que exprese la voluntad y aspiraciones de las poblaciones rurales y que conduzca el

CUADRO I

Mundo: Densidad de municipios en relación con la superficie y la población, alrededor de 1990

	Territorio (miles de km ²)			Población (millones de habitantes)	Número de municipios	Densidad de municipios			
	Total (1)	De aptitud agrícola ^a (2)	Cultivable y de pastos (3)			(1/5)	(2/5)	(3/5)	(4/5) (miles de habitantes)
América Latina	20 877	17 134	7 518	439.3	15 600	1 338	1 098	482	28.2
Europa occidental ^b	1 639	1 373	929	229.3	63 086	26	22	15	3.6
Europa oriental ^c	441	389	256	53.5	11 300	39	34	23	4.7
Unión Soviética	22 402	15 492	6 042	288.7	48 296	466	321	125	5.9
Canadá ^d	6 052	4 344	785	26.2	4 657	1 299	933	168	5.6
Estados Unidos	9 372	6 965	4 313	248.0	19 200	488	363	224	12.9

Fuente: División Agrícola de la CEPAL, sobre la base de censos de población y anuarios estadísticos de varios países; y CEPAL, 1992, p. 253.

^a Incluye bosques.

^b Incluye sólo la ex República Federal de Alemania, España, Francia, Holanda e Italia.

^c Incluye sólo Checoslovaquia y Polonia.

^d Se excluyen las provincias del territorio del Yukon y los territorios del Nordeste.

progreso local rural. Esta debilidad les impide también canalizar las iniciativas y las contribuciones en recursos, en trabajo y en los proyectos que surgen cuando existen condiciones abiertas a la participación. En el medio rural faltan autoridades que velen por el bien y el progreso públicos. Y las administraciones locales no alcanzan al ámbito rural.

La debilidad o ausencia de autoridades en las comunidades rurales posiblemente socava más que nin-

gún otro factor las opciones de desarrollo de la sociedad rural. Por otra parte, esta situación induce al inmovilismo, a la pasividad y al caudillismo o caciquismo, el que en situaciones extremas se expresa en arbitrariedad. Cabe pensar que existe una correlación entre la falta de participación y de protagonismo canalizado institucionalmente, y las vías extraparlamentarias de acción social. La violencia en el medio rural puede estar relacionada con la debilidad institucional que se observa en él.

III

Democracia y municipio

1. La participación social y política

a) *La participación en el municipio democrático*

La idea de gobierno comunal incluye obviamente alguna modalidad de participación ciudadana. Más aún, se podría argüir que las experiencias más antiguas de participación están vinculadas a la historia de los cabildos, ayuntamientos o municipios. No corresponde analizar aquí la historia iberoamericana de la participación comunal y sus avatares que describen, en diferentes épocas, avances y retrocesos en las concepciones prevalecientes de participación.

Sin embargo, hay que cuidarse de ciertas nostalgias. En rigor, en casi todos los países de América Latina, el municipio experimentó una gran decadencia desde el siglo XVIII. En ciertos casos extremos —el chileno, entre otros— el municipio como instancia democrática prácticamente desapareció en el siglo XIX (con las leyes orgánicas del régimen municipal de 1854 y 1864).

La centralización suele acompañarse de modalidades de desconcentración, como técnica para transferir recursos del gobierno central a una agencia local jerárquicamente subordinada a la instancia superior y

con un margen muy limitado de iniciativa. En este caso, de lo que se trata es de un servicio público de nivel local. Naturalmente, en su esfera propia de provisión de bienes y servicios, tal agencia comunal puede contar con el apoyo o la aquiescencia de la población, o aun puede suscitar modalidades limitadas de activación social entre los usuarios de los servicios públicos. Con todo, ningún servicio municipal, por más apoyo que reciba de sus usuarios, puede definirse como un verdadero gobierno comunal.

Lo que determina un gobierno comunal es la descentralización, es decir, el reconocimiento de competencias propias a un organismo que no está jerárquicamente subordinado a la instancia superior y cuya autonomía real proviene del origen de su mandato: la elección popular. Ni lo restringido de la esfera de sus competencias o de sus recursos, ni el control de algunas decisiones por el nivel superior, menoscaban su carácter de gobierno comunal elegido a través de la participación ciudadana. Tampoco niegan su naturaleza de gobierno comunal la participación reducida, la apatía ciudadana o el abstencionismo electoral, aunque obviamente todos estos flagelos debilitan básicamente su carácter democrático.

En suma, se debe distinguir claramente entre los servicios comunales y los gobiernos comunales, y la clave para separarlos es la participación ciudadana.

Sin embargo, la teoría y la práctica del municipio democrático suponen una constelación de actores y mecanismos consagrados. En primer término, suponen la existencia de partidos políticos y, por lo tanto, de opciones plurales para los cargos comunales de elección popular, con la consiguiente participación política a través de modalidades organizacionales. La lucha política partidista suele acarrear una pérdida de credibilidad en dichas vías, al menos a nivel comunal. Son frecuentes los alegatos en favor de la despolitización de la vida comunal, y las tendencias que alientan modalidades más corporativas o un papel más protagónico de las organizaciones sociales de base. Se pretende despolitizar las elecciones comunales a través de mecanismos de reemplazo de los partidos por organizaciones territoriales de vecinos y organizaciones corporativas. En rigor, es absurdo —desde una perspectiva democrática— contraponer la sociedad civil a la sociedad política. Por el contrario, si se pretende la autonomía de la sociedad civil y la diversificación y fortalecimiento de los grupos que la componen se requiere un sistema de partidos con sólidas raíces en el nivel comunal. En la práctica, los alegatos moralizantes en favor de la despolitización de la

vida comunal, en ocasiones alentados por los propios vicios partidistas, están condenados al fracaso o, a lo más, a servir de argumento a los partidarios de regímenes autoritarios. La participación electoral es la forma primaria de participación política y de participación en general.

Otra forma ingenua de concebir la política municipal es pretender vigorizarla sin modalidades de aprendizaje colectivo e individual de la participación y la gestión públicas. De hecho, cada sistema político define canales para la carrera política, los que a menudo, como es lógico, se inician en la esfera municipal. El verdadero problema de la carrera política se relaciona con la importancia del municipio. Este debería ser no sólo una etapa inicial de dicha carrera, sino también un ámbito que en sí interese y motive permanentemente a los políticos, en especial a aquellos con mayor experiencia y prestigio en la gestión pública, a fortalecer el ejercicio de los órganos unipersonales y colegiados de la comuna. Para alcanzar ese objetivo es preciso dotar al municipio de competencias y recursos de importancia. El mismo razonamiento vale para el aprendizaje de la gestión y la participación colectiva, con sus exigencias de nuevos canales institucionales de participación comunal.

Otra realidad de la constelación democrática es la existencia de un subsistema de gobierno local inserto en el sistema de gobierno nacional, ambos provistos del mismo título de legitimidad popular. No se trata sólo del respeto a los límites de sus competencias, sino de la realidad comprobable de que la legitimidad de ambos gobiernos tiene el mismo origen, aun cuando sus orientaciones políticas puedan ser divergentes y hasta diametralmente opuestas.

Esta realidad es consustancial al régimen democrático, como orden político que distribuye el poder. Al respecto, un analista peruano argumenta: "Que de lo que se trata, quizás, es de asimilar un concepto harto conocido, pero no por ello suficientemente comprendido: que todo sistema político que pretenda declararse democrático debe partir de la idea de que su oferta comparativamente diferencial respecto a otros sistemas es la posibilidad de fragmentar el poder en cuotas y competencias atribuibles a instancias y niveles diferenciados y aunque ello suponga su ejercicio simultáneo por parte de agentes políticos de signo diferenciado, plural y hasta eventualmente contrapuesto, por cuanto ello constituye una garantía efectiva de que su uso no puede concentrarse en uno o en pocos individuos. Que esa fragmentación y distribución del poder no sólo debe ser posible, sino deseable, aunque

ello pudiera considerarse, según la estrechez de ciertos criterios, "ineficiente" (Bustamante Belaúnde, 1983, pp. 12 y 13).

Las nuevas instancias de decisión señalan la conformación de nuevos espacios políticos. Esto es obvio, pero sus consecuencias son menos predecibles y apuntan a la reformulación del quehacer político. En efecto, lo que está cambiando y en definitiva se modificará completamente es la agenda del debate y, por lo tanto, el quehacer político mismo. Esa agenda será cada vez más múltiple, concreta y global. Son muy pocas las competencias que permanecen reservadas a la esfera nacional: la defensa, las relaciones exteriores y la política macroeconómica. Todo el resto adquiere significación local y regional (lo que no implica ni debe consagrar una agenda de competencias rígida).

Por lo demás, los cambios de escala de los problemas modifican su naturaleza y la manera de enfrentarlos.

En el centralismo, el quehacer político de dirigentes y militantes se mueve entre los dos extremos de un *continuum*: el jacobismo revolucionario y el clientelismo dependiente y subordinado. La vinculación de la política con la vida social en su vasta gama de preocupaciones se torna casi imposible en el partido centralizado, artífice y consecuencia del proceso de centralización.

Por el contrario, el quehacer político en las colectividades descentralizadas adquiere inevitablemente la forma de servicio. Evidentemente, es posible que en ciertas comunidades se generalicen comportamientos de caudillos populistas con apoyo clientelístico; pero a la larga la corrección de tales desviaciones surgirá de la emulación con las otras comunidades.

El reclutamiento y la circulación de las elites pasa a ser un elemento central de una descentralización exitosa. Debe recordarse que una de las características de la centralización, tal vez la más nociva, es la reubicación de los mejores recursos humanos en el centro o capital. Así, la periferia pierde calidad en su liderazgo y en el proceso de conducción de su desarrollo socioeconómico y político-cultural. Es necesario incentivar el regreso a ella de las elites de calidad, para conducir a sus comunidades.

El quehacer político de las elites debería estar signado por nuevas características: competencia, especialización y movilidad horizontal. Hay que eliminar las restricciones a la competencia y la movilidad horizontal de las elites políticas y administrativas a fin de que las diversas subcolectividades territoriales

(regiones y comunas) tengan la posibilidad de obtener los mejores dirigentes. Como fuente de legitimidad del liderazgo, a la residencia o vivencia connatural debería agregarse la legitimación fundada en la eficacia y los logros. La especialización sería imprescindible y podría contribuir a promover el círculo virtuoso de la descentralización a través de la diseminación y emulación de resultados en áreas específicas, propias de las necesidades de regiones y comunas.

El núcleo del quehacer político se modifica con la descentralización. El partido de servicio deja de ser una figura retórica y pasa a convertirse en una necesidad insoslayable. De este modo, la aproximación de la política a las necesidades de la sociedad civil modifica las modalidades de acción política. La asamblea política —grande o pequeña— en que predominan la manipulación, el artificio y en el mejor de los casos la oratoria, debería ser reemplazada por la capacidad de generar soluciones a problemas cada vez más variados. Los grandes temas —el medio ambiente, la lucha por eliminar la discriminación de la mujer, la defensa de la juventud y otros— adquieren un carácter concreto, singular y transparente al situarlos en el ámbito local y regional.

Otra modificación de importancia se da en la cultura política. La demanda de fortalecer la amistad cívica también deja de ser una invocación demagógica y se convierte en una necesidad inherente a la acción pública. En efecto, las competencias compartidas y la necesidad de promover soluciones de consenso obligan a una política de cooperación y de búsqueda de acuerdos. Sin embargo, hay que precaverse de un optimismo de carácter moralista. A menudo en los procesos de transformación social —en este caso del espacio político— los dirigentes políticos se adelantan al cambio, asumiendo un discurso retórico descentralista, sin que las palabras se acompañen rigurosamente por los hechos (J.J. Dayries y M. Dayries, 1978, p. 109).

Además, para el proceso democrático de formación de la política pública espacial es fundamental el reconocimiento de que en la fase de formulación, y especialmente en la de ejecución, caben diversas modalidades de acción. Un mismo conjunto de normas puede determinar diversas formas de gestión, variadas prioridades en la acción pública y distintas modalidades de participación social de los ciudadanos. La conducción y el liderazgo comunales pueden concitar diversos grados de adhesión y apoyo a la política pública y a formas de movilización social singulares, según las necesidades y percepciones de la comuni-

dad. Por ello, en la política pública social la ejecución a través de gobiernos comunales determina, en principio, una ruptura de la homogeneización de los servicios ofrecidos. Este es un efecto previsible, de consecuencias virtuosas o perversas según el nivel de desarrollo, los recursos y las necesidades sentidas de la comuna.

Asimismo, las posiciones de los participantes en la elaboración y la ejecución de la política pública pueden verse afectadas por la descentralización. Los intereses corporativos de los grupos participantes (usuarios y oferentes) pueden ser contradictorios.

En suma, la participación comunal en la elaboración y ejecución de la política social modifica las ventajas o expectativas de la anterior estructura de oportunidades de participación.

b) *Los cambios en la estructura de oportunidades de participación comunal*

Paradójicamente, en América Latina, hasta una época reciente, se cambiaban más las constituciones que las leyes municipales, que son las que definen las estructuras de oportunidades para la participación ciudadana.

Algunas modalidades de transformación de esas estructuras a nivel comunal están en marcha, otras son innovaciones sugeridas y todas están sujetas a controversias técnicas y políticas. La enumeración que se hará a continuación no pretende ser una nómina taxativa de cambios en la estructura de oportunidades. En esta materia caben opiniones plurales de manera legítima y natural: es la esfera de la opinión razonada. Asimismo, conviene tener presente que toda reforma en una parte del sistema lo modifica en su globalidad. Son, entonces, necesarias una ingeniería política y una arquitectura política de carácter coherente.

i) *La necesidad de múltiples tipos de municipios.* La centralización implica un control normativo y estandarizado de la organización municipal. Con razón señala Varas: "La tendencia isomórfica que se deriva de la institucionalidad otorgada se refiere a que, dado este acento legalista, los sistemas municipales nacionales adoptan las mismas estructuras político-administrativas en todas las localidades del país. Se crea una especie de municipalidades-tipo que debe cumplir los mismos objetivos en diferentes lugares. Esto tiende a facilitar la creación e implementación de nuevas municipalidades, así como la evaluación de sus logros, por la fácil comparabilidad que se produce".

Y agrega: "como aspecto negativo se produce el hecho de que en determinados lugares, con necesidades y problemas específicos, la estructura político-administrativa que se debe aplicar como gobierno local no sea la más adecuada o pueda incluso, transformarse en un problema, más que en instrumento de solución" (Varas, 1984, p. 119).

En lo que toca a las oportunidades de participación, el tipo único de municipio es un gran obstáculo institucional. Difícilmente esta institución tipo puede servir a los múltiples fines de la participación, situada como está en contextos sociales tan diversos. Evidentemente, son diferentes las necesidades de los gobiernos rurales y urbanos, y entre estos últimos, las de los gobiernos metropolitanos y de otros subtipos. También caben similares diferencias entre gobiernos rurales. No es ésta la ocasión de ofrecer tipologías de municipios con el fin de facilitar la participación. Probablemente cada sistema nacional requiera una tipología especial. Lo que interesa recalcar es que uno de los criterios para construir tales tipologías es la de contar con las poblaciones para llevar adelante las políticas públicas que satisfagan sus necesidades reales y sentidas.

ii) *Elección popular del alcalde.* Con esta elección popular se busca plebiscitar el liderazgo comunal y su programa de acción vinculante. De este modo, la comunidad podrá conocer las diferentes opciones ante las cuales deberá definirse. Asimismo, se supone que en países con regímenes políticos marcadamente presidencialistas la figura de un Presidente a nivel comunal está ya socializada.

iii) *La introducción de la consulta obligatoria.* Con ella se pretende que la propia comunidad efectúe la evaluación de los proyectos de inversión, optando entre dos o más que le son presentados por las autoridades políticas, con sus respectivos fundamentos técnicos.

Algunos autores han señalado que tales consultas podrían significar la introducción del criterio de discriminación positiva en beneficio de poblaciones o segmentos de población con necesidades básicas insatisfechas y cuyo único recurso efectivo es su gravitación numérica. De este modo, la discriminación positiva dejaría de ser una mera recomendación tecnocrática y se convertiría en un criterio para optar en elecciones democráticas.

En rigor, la consulta vinculante puede ser un mecanismo apto para resolver diversas controversias de significación local.

iv) *La institucionalización de canales de participación comunales.* La teoría y las experiencias latinoamericanas ofrecen una amplia gama de instituciones participativas para la adopción de las diferentes decisiones comunales. Por de pronto, la participación puede ser obligatoria o vinculante, o de carácter meramente consultivo. A su vez, las instituciones pueden ser de naturaleza sólo territorial o sólo corporativa, o bien una combinación de origen a la vez territorial y corporativo. Las juntas de vecinos o pobladores son las organizaciones territoriales por excelencia; los sindicatos, los gremios y las asociaciones empresariales son las típicamente corporativas.

Los intereses de origen territorial o corporativo no agotan la vasta gama de organizaciones sociales con orientaciones muy diversas que pueden tener cabida en el proceso decisorio comunal. En torno a motivaciones culturales, artísticas, ecológicas, deportivas, y otras, surgen, se fortalecen o decaen los más diversos tipos de organizaciones. Todas o algunas de ellas pueden tener un papel reconocido en las decisiones comunales ligadas a sus campos de actividad específicos.

v) *La ejecución de programas sociales.* En rigor, la ejecución es la etapa final del proceso de decisión. Sin embargo, aquí se menciona la ejecución por separado porque ella puede significar el traspaso de recursos a las propias organizaciones encargadas de ejecutar los proyectos. Las transferencias y los subsidios suelen suplementar los recursos propios de las organizaciones, que pueden incluir trabajo, ahorro o equipos de producción.

vi) *La administración de servicios comunales.* La prestación continua de servicios comunales puede ser encomendada a organizaciones sociales de carácter voluntario. Así ocurre con frecuencia en las prestaciones selectivas destinadas a grupos muy específicos: niños desnutridos, hogares de ancianos, centros de recuperación de minusválidos, etc. También se puede entregar a organizaciones sociales de asociación voluntaria la administración de ciertos bienes y equipos comunales (construcciones deportivas, salas de cine, teatros, etc.).

vii) *La promoción de microempresas productivas.* En la promoción de microempresas de producción de bienes y servicios, cabe tener en cuenta que la eficacia y eficiencia en el proceso productivo son indispensables para lograr los objetivos económicos y so-

ciales perseguidos: la satisfacción de necesidades y en especial la creación de nuevos empleos.

2. El ámbito comunal intersectorial

a) *La crítica a la modalidad centralizada de coordinación burocrática intersectorial*

Como es sabido, la expansión del desarrollo social latinoamericano, en especial a partir de la posguerra, se ha ceñido a una matriz centralizadora, esto es, al empleo de grandes conglomerados burocráticos de carácter nacional para ampliar la cobertura de las prestaciones sociales.

Esta modalidad de desarrollo social ha tenido éxitos indudables en la expansión de la oferta de servicios. Sin embargo, según algunos, esta matriz centralizadora y burocrática habría iniciado su fase de rendimientos decrecientes y, por lo tanto, requeriría una profunda revisión. En esencia, se critica en la política centralizada su tendencia permanente a la fragmentación sectorial, con la consiguiente desaparición o, por lo menos, el profundo menoscabo de un enfoque unificado de lo social como una totalidad.

La descentralización, sin embargo, representa una modalidad que podría llegar a superar la desarticulación burocrática del campo social. En otros términos, la región y la comuna podrían ser un ámbito de integración de la política social, a través de servicios sociales más o menos unificados. Este es el aspecto promisorio de esta modalidad descentralizada de prestaciones sociales, ante el fracaso de la solución habitual de crear comités para coordinar la acción de los entes burocráticos.

b) *La intersectorialidad*

i) *El concepto de intersectorialidad.* El concepto de intersectorialidad representa no sólo un cuestionamiento teórico de las políticas sociales individuales, sino una pauta de acción para su implementación. Se habla así de acción intersectorial o de desarrollo intersectorial. Concebidos respectivamente como el juego más amplio de relaciones entre los distintos sectores económicos y sociales, y como el proceso en que los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran en función de sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores (enfoque utilizado habitualmente por la OPS).

Desde el punto de vista conceptual, la intersectorialidad supera la noción segmentada en la formula-

ción de las políticas sociales y en la institucionalidad dispuesta para el proceso de decisión. Cuestiona la estructura administrativa formada por los ministerios de cada sector, así como los mecanismos de asignación de recursos por rubros o partidas sectoriales, y establece un criterio integrado de la planificación social. Desde la perspectiva operacional de las políticas, la intersectorialidad no sólo afecta la estructura horizontal de toma de decisiones (la relación entre ministerios, por ejemplo), sino la dimensión vertical, especialmente en lo relativo a proyectos o programas sociales en el plano local. En efecto, en el nivel operativo se produce una acción intersectorial *de facto*, obligada por las restricciones de recursos materiales y humanos, pero fundamentalmente porque la realidad de los problemas sociales no permite distinciones sectoriales. Tales problemas pueden afrontarse únicamente con políticas intersectoriales, que no sólo involucran coordinación institucional sino también integración práctica de conceptos y recursos, y sobre todo, un gran poder de *adaptación* de las autoridades y funcionarios regionales o locales para armonizar las restricciones de sus facultades con la amplitud de los problemas que encaran. Si al factor institucional se agrega la dimensión participativa se observa que no sólo se requiere adaptación institucional, sino también capacidad integradora de la comunidad para formular sus demandas.

Los problemas prácticos que plantea la intersectorialidad son variados y de gran envergadura. Sin embargo, lo esencial para enfrentar los principales obstáculos es conocer a fondo la complejidad de las vinculaciones intersectoriales de cada problema que es objeto de las políticas, y promover la especialización del personal responsable tanto de las decisiones como de su implementación. En la región es muy baja la especialización teórica y práctica de carácter intersectorial de quienes deciden y ejecutan las políticas. Por una parte, existe identificación entre sector social y *ethos* corporativo profesional, por la cual los técnicos de cada sector perciben y enfocan los problemas sociales desde su propia perspectiva, tanto metodológica como práctica, asignándole relevancia según esos criterios. (Aun cuando este problema no se hace explícito, puede comprobarse en la lentitud con que educadores, médicos, urbanistas o planificadores han ampliado el espectro disciplinario en ministerios u organismos, y admitido la necesidad de enfoques y colaboración interdisciplinarios.)

ii) *La acción intersectorial como respuesta a necesidades.* En la práctica, las necesidades y las deman-

das son tales que no permiten esperar a que surja una nueva teoría social acerca de lo intersectorial. De hecho, en todos los ámbitos y especialmente en el comunal, las autoridades enfrentan problemas urgentes y deben, explícita o implícitamente, enfrentarlos de un modo intuitivo. Las técnicas conocidas de evaluación de proyectos tampoco les ofrecen metodologías que les permitan encarar racionalmente la acción intersectorial.

Estas respuestas prácticas, en ocasiones puramente intuitivas, no están necesariamente destinadas al fracaso. Por el contrario, a través de la vía del ensayo y el error suelen descubrirse programas muy exitosos por su apego a la lógica de la satisfacción de necesidades. Tales experiencias suelen desaprovecharse, simplemente por falta de acumulación y codificación de sus resultados.

c) *La selectividad cualitativa*

En el espacio de una comuna, el análisis y la estadística sociales pueden ser muy pormenorizados. Las proposiciones generales de estrategia social están sometidas siempre a la exigencia de adaptarse a los problemas sociales singulares. Las familias y los diferentes grupos sociales pasan a ser los usuarios de la política social, pero no se trata ya de familias promedio o grupos para análisis de cortes estadísticos, sino de sujetos con todas las características propias que los sitúan en lo concreto y singular. El municipio, por su tamaño, facilita ese tipo pormenorizado de conocimiento y la reelaboración propia para su inserción en la estrategia social de carácter nacional.

Hay que asumir tal o cual estrategia general y, por consiguiente, su adaptación particular al municipio de que se trate será una decisión democrática. Evidentemente, no puede descartarse el riesgo de que surjan políticas populistas al servicio del clientelismo de los notables del lugar. Ocurre con frecuencia que los escasos recursos locales se destinan a obras suntuarias para perpetuar la dominación o el prestigio de políticos locales de poca monta. Tales obras dispendiosas son el costo de la democracia local; sólo la capacidad organizativa y de liderazgo de los movimientos sociales y de las fuerzas políticas permite corregir a través de la persuasión y el voto las decisiones consideradas erróneas.

Como observación general, cabe destacarse respecto de la política social de orden local, en primer término, la afinidad de ciertas políticas con la escala espacial del municipio para su adecuada consecución y, *contrario sensu*, lo inapropiado de éste como núcleo de ciertos temas y políticas.

En general, las políticas cuyo marco más adecuado es la comuna son aquellas que dan identidad cultural en un sentido amplio, y todas las que intentan aprehender las necesidades de las poblaciones a las que están dirigidas, o convocan a organizarse en torno a motivaciones selectivas.

Asimismo, los programas y servicios de apoyo a la creación cultural (bibliotecas, parques naturales, museos) deberían estar bajo tuición municipal, con la posible contribución de los propios grupos de usuarios.

Entre las políticas de bienestar social, caben en la comuna todas las que responden a necesidades locales dinámicas. Es propio del municipio captar la evolución de esas necesidades en contextos marcados tanto por el progreso como por la involución sociales. Cada contexto determina un despliegue de programas

muy diferenciados y una escala de prioridades que se debe respetar. En comunas con crecimiento y progreso social, se necesitan programas que tiendan al perfeccionamiento técnico, aun el más sofisticado, de las personas y las organizaciones sociales. Por el contrario, enfrentado el municipio a etapas de involución social, los programas y proyectos para prevenir la anomia y el delito pasan a un primer plano. Aun las políticas de seguridad ciudadana asumen sesgos y características locales.

En suma, la comuna es el espacio adecuado para todas las políticas, programas y proyectos de carácter selectivo, cuya principal característica es el requerimiento de prestaciones con exigencias de prolijidad y de cabal adecuación a las múltiples y cambiantes necesidades de los grupos.

IV

Alcances finales

El proceso de descentralización supone una transformación del municipio y de las modalidades democráticas.

Asistimos, hoy, en América Latina, a la emergencia de un nuevo municipio inserto en otra democracia.

Los cambios generados por la transición desde el centralismo hacia la descentralización no son cambios de escala. En efecto, lo local no es la vivencia micro del centralismo macro. De serlo, se correría el gran riesgo de construir situaciones extremas que expresarían lo peor de la centralización y lo peor de la descentralización.

Lo que estos cambios significan es la reinención del modo de gobernar, tanto por el lado de la autoridad como por el lado de los ciudadanos. La reinención del gobierno supone, además de la legitimidad democrática, una nueva gestión, esto es una forma de racionalización integral de la oferta y demanda de bienes y servicios municipales. Se trata entonces de una compleja transición, tanto para la autoridad como para los ciudadanos. El antiguo paradigma de la centralización está agotado y el nuevo enfoque descentralista está por emerger. Para hacer posible esta nueva gestión se abre el campo de la capacitación o reciclaje de autoridades, técnicos y ciudadanos.

Bibliografía

- Bustamante Belaúnde, L. (1983): Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas, ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: Descentralización y Desconcentración, Brasilia, 15 de diciembre, *mimeo*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad* (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 90. II. G. 6.
- _____. (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.
- Dayries, Jean-Jacques y Michèle Dayries (1978): *La régionalisation*, Presses Universitaires de France.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1993): El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política, *Zona abierta*, N° 63/64, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- Varas, Carlos (1984): *Teoría del gobierno municipal*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

Economía política

del proteccionismo después

de la Ronda Uruguay

José Tavares de Araujo Jr.

*Funcionario del Banco
Interamericano de Desarrollo,
Washington, D.C.*

En este artículo se examina la interacción de las políticas nacionales y los intereses extranjeros en el marco institucional que administrará la Organización Mundial del Comercio (OMC). Presenta un marco teórico que trata a la OMC como el foro de un juego de superposición que proporciona las normas para mantener un sistema de libre comercio entre economías periódicamente sometidas a presiones proteccionistas. Los juegos de superposición tienen lugar cuando determinado jugador participa simultáneamente en juegos contra distintos oponentes y cuando la estrategia seguida en un juego limita las estrategias que puede utilizar en el otro. Como norma básica, el modelo postula que los costos de protección deberían mantenerse íntegramente dentro de las fronteras nacionales y que el instrumento apropiado para hacer cumplir esta norma es el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al respecto se plantean dos aspectos principales. En primer lugar, el esfuerzo por mantener los costos de protección dentro de las fronteras nacionales mejora la coherencia de las políticas internas. Y en segundo lugar, aunque se espera que las economías en desarrollo tengan una activa participación en el nuevo sistema comercial, la mayoría de los países latinoamericanos no está preparada todavía para desempeñar ese papel.

I

Introducción

La conclusión de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales significó un momento decisivo en la historia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), transformado actualmente en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta nueva institución habrá de poner en vigor el marco apropiado para conciliar los conflictos entre las políticas nacionales y los intereses extranjeros que surgen del proceso de competencia en una economía globalizada. La OMC podrá ocuparse de una serie de temas que estuvieron más allá del control del GATT, como el proteccionismo agrícola, el Acuerdo Multifibras, la limitación voluntaria de las exportaciones, el abuso de medidas antidumping, los servicios, los derechos de propiedad intelectual y las normas de inversión.

Durante la era del GATT, los principales problemas en materia de negociación eran fácilmente resueltos cuando los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón tenían criterios convergentes. Con arreglo al régimen de la OMC, las reglas del juego incluyen una activa participación de los países en desarrollo, dado que la cuestión básica ya no es la liberalización del comercio entre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sino el establecimiento de un marco normativo para el proceso de competencia global.

Aquí se examina un tema de especial interés para todos los miembros de la OMC: las formas de protección que serán sancionadas por el nuevo sistema comercial. La OMC dispondrá de varios instrumentos para vigilar la protección selectiva.

Por ejemplo, la legislación sobre derechos de propiedad intelectual es un mecanismo proteccionista para las industrias innovadoras. Desempeña exactamente el mismo papel que instrumentos convencionales como los aranceles aduaneros, los contingentes y las subvenciones para las industrias incipientes o en decadencia, ya que todos ellos crean condiciones especiales para la acumulación de capital. La única di-

ferencia estriba en que los derechos de propiedad intelectual rara vez implican barreras explícitas al comercio de mercancías; solamente extienden el período durante el cual las empresas innovadoras pueden extraer rentas schumpeterianas de sus nuevas tecnologías, de modo que el impedimento afectaría a la potencial competencia en las industrias de tecnología de vanguardia. En este caso, el papel principal de la OMC sería el de mantener actualizadas normas que protejan los intereses de aquellos que crean progreso técnico, pero sin elevar artificialmente las barreras de ingreso a las industrias de alta tecnología.

Un instrumento clave para vigilar el proteccionismo será el Acuerdo sobre Salvaguardias, una innovación importante emanada de la Ronda Uruguay. Este Acuerdo admite la eventual asignación de contingentes de exportación entre los países proveedores, que era la característica común a todas las prácticas de comercio regulado inventadas por los países de la OCDE en los últimos decenios (las llamadas medidas de "zona gris"). Los contingentes de exportación tienen una peculiaridad interesante. Las rentas que generan son compartidas entre la industria nacional y los proveedores extranjeros. Según cuáles sean las características de los productos de que se trate y los criterios utilizados en la distribución de las rentas de protección, es posible llegar a una situación en que todos los costos de protección sean pagados exclusivamente por los consumidores locales, sin ningún efecto perjudicial para los intereses internacionales. Este resultado puede alcanzarse también por otros medios: por ejemplo, una subvención que iguale los precios internos a las normas internacionales surtirá el mismo efecto. Sin embargo, lo que es importante es que las medidas de este tipo tienen dos virtudes: i) no crean conflictos comerciales y ii) entregan al gobierno un instrumento —es decir, una carga explícita y segregativa sobre la sociedad local— para reducir el poder de las industrias protegidas e imponer un plazo razonable de beneficios.

La interacción de las políticas nacionales y de los intereses extranjeros envuelve dos procesos de negociación interdependientes, como ya lo han señalado muchos analistas. Según Robert Putnam, por ejemplo, debería concebirse como un juego en dos niveles: "A nivel nacional, los grupos internos de-

□ Expreso mis agradecimientos a Sheila Najberg por compartir conmigo sus conocimientos especializados sobre la teoría de los juegos, y a Richard Blackhurst, Eliana Cardoso, Robert Devlin, José Alfredo Graça Lima, Daniel Robinson, Diana Tussie y Sergio Werlang por sus útiles y valiosas críticas y consejos.

fienden sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder formando coaliciones entre esos grupos. A nivel internacional, los gobiernos nacionales tratan de acrecentar al máximo su propia habilidad para satisfacer las presiones internas, mientras que reducen al mínimo las consecuencias negativas de los acontecimientos externos. Ninguno de los dos juegos puede ser pasado por alto por el personal directivo central, con tal de que sus países sigan siendo interdependientes, pero soberanos” (Putnam, 1988, p. 434). De modo similar, James Alt y Barry Eichengreen usan la noción de los *juegos de superposición*: “Los juegos de superposición surgen cuando determinado jugador participa al mismo tiempo en juegos contra distintos oponentes, y cuando la estrategia aplicada en un jue-

go limita las estrategias disponibles en el otro” (Alt y Eichengreen, 1990, p. 76).

En este artículo se utilizan los conceptos antes señalados para introducir un nuevo enfoque que podría ser adoptado por la OMC para controlar el proteccionismo. En la sección II se presenta un modelo teórico que trata a la OMC como el foro de un juego de superposición que proporciona las reglas para mantener un sistema de libre comercio entre economías que son periódicamente sometidas a presiones proteccionistas. En la sección III se muestra cómo el Acuerdo sobre Salvaguardias puede hacer cumplir esas reglas, y en la sección IV se sostiene que los países latinoamericanos no están preparados para entrar en este juego. Finalmente, en la sección V se resumen las principales conclusiones del trabajo.

II

Libre comercio y protección: un juego de superposición

En lo que sigue suponemos que todos los gobiernos están aplicando políticas macroeconómicas acertadas y que el sistema monetario internacional es capaz de mantener tipos de cambio estables. De este modo, no habrá presiones proteccionistas que surjan de perturbaciones macroeconómicas tales como recesiones o una valorización del tipo de cambio, sino solamente aquellas generadas por el progreso técnico o las políticas industriales. Estas pueden clasificarse en tres casos estilizados: la industrialización basada en la sustitución de importaciones, la reestructuración de las industrias en decadencia y la promoción de industrias de alta tecnología.

Cada una de estas políticas crea un vector de intereses internos y externos que puede identificarse respondiendo a cuatro preguntas:

i) *¿Quiénes son los perdedores?* Es decir, ¿cómo se distribuyen los costos de la protección entre los consumidores nacionales y los exportadores del resto del mundo?

ii) *¿Quiénes son los ganadores?* Es decir, ¿cómo se comparten las rentas de la protección entre la industria nacional y los proveedores extranjeros?

iii) *¿Debería pagarse alguna compensación adicional a los países con que se comercia?*

iv) *Desde el punto de vista del interés nacional, ¿vale la pena provocar todas estas distorsiones?*

1. Sustitución de importaciones

Imaginemos que durante el período $[0, n]$, el gobierno del país de origen pone en vigor un arancel aduanero (ti) a fin de establecer una nueva industria mediante la sustitución de importaciones. Esta medida tendrá las consecuencias que se enumeran a continuación.

La ecuación [1] indica la pérdida de bienestar (L) experimentada por los consumidores nacionales durante el período.¹ Ella resulta de la diferencia entre los precios internos (P_i) y los internacionales (P_{wi}), más la cantidad adicional de demanda interna (D_i) que existiría si los precios nacionales e internacionales fueran los mismos.

$$[1] \quad L = \sum_{i=1}^n [(P_i - P_{wi}) \cdot D_i + P_{wi} \cdot \Delta \cdot D_i]$$

¹ El consumo nacional incluye bienes tanto intermedios como finales. Así, las pérdidas en materia de bienestar (L) contienen el sesgo antiexportador creado por el arancel aduanero.

El monto de las rentas (R) recibidas por los productores nacionales se describe en la ecuación [2], en la que $V'i$ es el valor agregado por unidad hecho posible por la protección, Vi es el valor agregado por unidad en ausencia de protección, y α es la participación de las empresas locales en la producción interna (Qi).

$$[2] \quad R = \sum_i^n (V'i - Vi) \alpha Qi$$

Los ingresos del gobierno (G) originados por el arancel aduanero (t_i) dependerán de la cuantía de las importaciones (M_i), como muestra la ecuación [3].

$$[3] \quad G = \sum_i^n t_i M_i$$

El monto de las rentas (F) recibidas por las empresas extranjeras están descritas por la ecuación [4], en la que $M'i$ son las importaciones potenciales en ausencia de protección, y β es la participación de las filiales extranjeras en la producción nacional.

$$[4] \quad F = \sum_i^n [(M'i - M_i) + (V'i - Vi) \beta Qi]$$

Por definición, $\alpha + \beta = 1$ y $Di = Qi + Mi$

Si $F \geq 0$, no se necesita ninguna compensación adicional para el resto del mundo. En el país de origen, el gobierno debería reducir gradualmente el arancel aduanero a cero tan pronto como el proceso de aprendizaje en la industria de sustitución de importaciones permita la convergencia entre los precios nacionales e internacionales. En este caso, la única presión para detener el proteccionismo proviene de los consumidores, ya que el gobierno, los productores nacionales y el resto del mundo tienen recompensas no negativas. Sin embargo, se trata sólo de una situación temporal que puede ser modificada por las políticas que aplique el resto del mundo, como veremos más adelante.

Desde la perspectiva del interés nacional, la política antes señalada es racional si la cantidad de producción nacional creada por la protección compensa las pérdidas infligidas a los consumidores. En otras palabras, cuando la economía regrese al libre comercio en el momento n , la condición [5] debería mantenerse.

$$[5] \quad L \leq \sum_i^n Qi$$

2. Industrias en decadencia

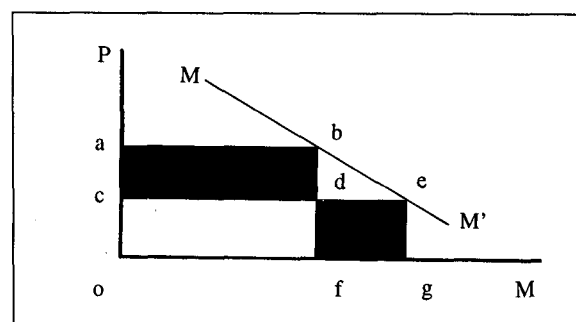
Si $F < 0$, el gobierno puede usar sus ingresos para pagar compensación adicional al resto del mundo, a fin de evitar conflictos comerciales y posibles repre-

salias. Esta situación es frecuente cuando se utiliza la protección para promover la reestructuración de las industrias en decadencia. El pago puede hacerse transformando el arancel aduanero en un acuerdo de restricción voluntaria de las exportaciones que se ha de firmar con los países con que se comercia.

El gráfico 1 describe el mecanismo que fija la transferencia de las rentas de protección a las empresas extranjeras.² MM' es la demanda de importaciones del país de origen. La limitación voluntaria de las exportaciones aumentará los precios nacionales desde oc a oa . Los exportadores del resto del mundo perde-

GRÁFICO 1

Rentas de protección transferidas al resto del mundo



rán la cantidad equivalente al rectángulo $edfg$, pero recibirán nuevas rentas equivalentes al rectángulo $abcd$. Por lo tanto, como lo demuestran la ecuación [6] y la condición [7], si la elasticidad de la demanda con respecto a las importaciones no excede de uno, las rentas captadas por el resto del mundo ($abcd$) son superiores a las ventas de que se priven ($edfg$), y no se necesita compensación adicional alguna.

$$[6] \quad \eta = -\frac{dM/M}{dP/P} = \frac{dM}{dP} \cdot \frac{P}{M} = \frac{df \cdot fg}{ac \cdot ca}$$

$$[7] \quad \eta \leq 1: df \cdot fg \leq ac \cdot cd$$

3. Industrias de alta tecnología

La promoción de las industrias de alta tecnología crea un vector de intereses que difiere de los dos casos

² Véase en Melo y Tarr (1992) un cuidadoso y detenido análisis de los efectos generales de los acuerdos sobre limitación voluntaria de las exportaciones, incluida la transferencia de las rentas de protección a las empresas extranjeras.

anteriores, pero la interacción de los intereses nacionales y extranjeros sigue siendo esencialmente la misma. En una lista parcial de los costos y beneficios (cuadro 1) se puede apreciar que, incluso cuando sólo un país está protegiendo este tipo de industria, hay posibilidades de conflicto y convergencia tanto en el país como en el extranjero.

CUADRO 1
Costos y beneficios de la promoción de industrias de alta tecnología

	Costos	Beneficios
País de origen	Gastos fiscales en investigación y desarrollo	Crecimiento de la productividad
	Desempleo tecnológico	Nuevos bienes y servicios Nuevas profesiones
Resto del mundo	Eventual pérdida en la participación en el mercado de ciertas industrias	Nuevas corrientes comerciales Innovaciones secundarias Crecimiento de la productividad Otros

Como comentaba Laura Tyson: "Las industrias con alto contenido tecnológico violan los supuestos de la teoría de libre comercio y los conceptos económicos estáticos que constituyen la base tradicional de la política comercial de los Estados Unidos. En tales industrias, los costos caen y la calidad del producto mejora a medida que aumenta la escala de producción, el rendimiento del avance tecnológico crea derrames beneficiosos para otras actividades económicas, y las barreras a la entrada generan estructuras de mercado llenas de ventajas para los primeros en aprovecharlas y para su comportamiento estratégico. La posición competitiva de una nación en industrias con estas características es menos una función de los factores nacionales de producción de que dispone y más una función de las interacciones estratégicas de sus empresas y su gobierno, y de ellos con las empresas y gobiernos de otras naciones" (Tyson, 1992, p. 3).

4. El juego de superposición

En la anterior descripción de las políticas internas, la evaluación del interés nacional se hizo sin considerar las políticas que aplicaban los demás países con que

se mantenían relaciones comerciales. Sin embargo, los beneficios netos que cualquier país puede extraer de sus acciones gubernamentales están obviamente limitados por las circunstancias internacionales contemporáneas. Si las condiciones de libre comercio son dominantes en el sistema de comercio mundial, los gobiernos se abstendrán mayoritariamente de ser los primeros en socavarlas, a menos que las ganancias previstas valgan verdaderamente la pena. Por otra parte, si en varios otros países ya se está protegiendo una determinada industria, el país en cuestión puede preferir hacer caso omiso de esta tendencia y solamente cobrar las rentas de protección a los países con que mantiene relaciones comerciales.

El esfuerzo de ajustar los objetivos nacionales a las condiciones internacionales puede describirse como un juego entre dos jugadores, "el país de origen" y "el resto del mundo". Estos jugadores pueden utilizar dos estrategias, la de libre comercio (F) y la de protección (P), y recibir la matriz de recompensas que muestra el cuadro 2

CUADRO 2
Matriz de recompensas

País de origen		Resto del mundo	
		Libre comercio	Protección
	Libre comercio	0 , 0	0 , Br
	Protección	Bh , 0	Bh* , Br*

Si ambos jugadores eligen el libre comercio, sólo obtienen los resultados normales de esa estrategia. Los consumidores tendrán acceso sin restricciones a los bienes y servicios, pagando únicamente los precios internacionales, y sólo los competidores globales sobrevivirán en cada economía. Si un jugador elige protección, su recompensa es B (Bh para el país de origen y Br para el resto del mundo), es decir, el beneficio neto que él espera de su política industrial, y el otro jugador no obtiene nada, ya que todos los efectos adversos sobre su economía serán debidamente reparados por el país con que mantiene relaciones comerciales. Si ambos jugadores prefieren protección, cada uno obtiene B*, que en principio es más pequeño que B, debido al mayor número de distorsiones introducidas en el sistema económico y las correspondientes compensaciones que han de pagarse.

El juego se repite indefinidamente y se superpone con otro que se juega a nivel nacional, entre el gobierno, las empresas locales y los consumidores.

Supongamos que el juego internacional comienza sólo después de la primera vuelta del juego nacional, cuando las estrategias proteccionistas han sido aprobadas en ambos países y ratificadas mediante negociaciones multilaterales. Así, el equilibrio de Nash inicial es PP. Pero las recompensas B y B* dependen de la duración de las políticas nacionales, ya que los períodos de protección más largos entrañan reparaciones costosas. Además, la diferencia entre B y B* puede ser grande, y a la larga tal vez desaparezca la razón de ser de la protección.³ Por lo tanto, en cada vuelta del juego nacional, los jugadores toman nota de las

nuevas restricciones impuestas por la situación internacional y revisan sus estrategias. Del mismo modo, cada vuelta del juego internacional tiene un equilibrio de Nash transitorio que refleja los valores momentáneos de B y B*, y así sucesivamente. El juego internacional cumple dos funciones. La primera es asegurar la correcta recompensa a cada jugador (alguien puede estar jugando a la protección sin pagar las debidas reparaciones al país con que se comercia, o exigiendo compensaciones excesivas). La segunda es indicar las cantidades correctas de costos y beneficios generados por las políticas nacionales.

III

El Acuerdo sobre Salvaguardias

La regla básica del juego de superposición presentado en la sección II es que los costos de protección deben mantenerse enteramente dentro de las fronteras nacionales. La OMC contará con un instrumento especial para hacer cumplir esta regla, a saber, el Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece lo siguiente: "Todo Miembro que se proponga aplicar (...) una medida de salvaguardia procurará mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente (...) entre él y los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Para conseguir este objetivo, los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio" (párrafo 16). Además, admite que: "En los casos en que se distribuya un contingente entre países proveedores, el Miembro que aplique las restricciones podrá buscar un acuerdo con respecto a la distribución de las partes del contingente con los demás Miembros que tengan un interés sustancial en el suministro del producto de que se trate" (párrafo 9).

Para mejorar la transparencia de estos procedimientos, deberían introducirse dos pequeñas enmiendas en el Acuerdo. En primer lugar, debería aclararse que los contingentes de exportación han sido legitimados precisamente porque facilitan el pago de compensaciones y que esa forma de protección puede proporcionar una compensación justa a todos los países

con que se mantienen relaciones comerciales cuando los productos bajo salvaguardia tienen una elasticidad importaciones-demanda que no excede de uno. Dado que esta característica no es excepcional (cuadro 3), podrían evitarse varios conflictos comerciales.

En segundo lugar, debería ser obligatorio que cada país que aplicara una medida de salvaguardia publicara un informe sobre los costos de protección creados por esa medida, indicando la distribución de esos costos en el país y en el extranjero. El informe

CUADRO 3

Estados Unidos: Elasticidades estimadas de la demanda de importaciones con respecto al precio en algunas industrias, 1962/1978

Industria	Elasticidad de la demanda
Productos alimenticios	-0.21
Bebidas	-0.70
Textiles	-1.41
Vestuario	-0.52
Calzado	-2.42
Productos de papel	-1.80
Refinerías de petróleo	-0.79
Productos de caucho	-1.32
Cerámica	-1.37
Vidrio	-2.86
Hierro y acero	-2.28
Metales no ferrosos	-0.67
Productos de metal (excluida la maquinaria)	-0.94
Maquinaria (excluida la eléctrica)	-0.88
Maquinaria eléctrica	-3.08
Equipo de transporte	-1.26
Artículos de óptica y fotográficos	-0.44

Fuente: Shiells, Stern y Deardorff, 1986, p. 515.

³ El equilibrio de Nash es FF cuando B y B* son negativos. Si solamente B* es negativo, un jugador optará por la protección y el otro por el libre comercio.

debería incluir también todas las rentas de protección eventualmente transferidas al resto del mundo por otras políticas nacionales recientes que no provocaron conflictos comerciales.⁴ Estas rentas podrían ser abonadas en cuenta como compensaciones parciales que se utilizarían cuando los productos de que se trate tengan una elasticidad importaciones-demanda mayor que uno.

Dado que el acuerdo permite “cualquier medio adecuado de compensación comercial”, una posibilidad obvia es simplemente pagar en efectivo los daños infligidos a los países con los que se mantiene relaciones comerciales. Esta idea fue presentada al GATT en los años sesenta por el Plan Uruguay-Brasil.⁵ En muchos casos, se trata de la solución menos cara. Según Melo y Tarr (1992, p. 193), “los Estados Unidos podrían alcanzar el mismo grado de protección que en virtud del sistema corriente de restricciones cuantitativas a alrededor de un tercio del costo mediante el desplazamiento hacia un sistema que transfiera los derechos de contingentes a las empresas nacionales”. Es más, cuando quiera que la elasticidad importaciones-demanda es estrictamente inferior a uno, el uso de contingentes de exportación es una mala política, debido a la excesiva cantidad de rentas transferidas al resto del mundo.

El pago de compensación financiera tiene otro mérito: mejora la equidad de las políticas nacionales. Nuestro examen de los tres casos estilizados de políticas industriales mostró que, desde el punto de vista del interés nacional, las estrategias proteccionistas pueden ser racionales en determinadas circunstancias. Sin

embargo, la historia demuestra que, sin presión política, esas circunstancias rara vez se presentan y la protección superflua es más bien frecuente. Al hacer enteramente explícito el componente internacional de los costos de protección, la compensación financiera se convierte en una cuestión política que ayuda al gobierno a reducir el poder de las industrias protegidas y eliminar sus privilegios cuando sea necesario.

A pesar de estas virtudes, el Plan Uruguay-Brasil no fue aprobado por los miembros del GATT. Como explicara Dam (1970): “cualesquiera sean los puntos de vista propios sobre la superioridad relativa de los sistemas de responsabilidad financiera y de compensación privada, a uno se le lleva a sospechar que el argumento determinante que condujo al GATT a rechazar el Plan Uruguay-Brasil fue el argumento tradicionalista de que la responsabilidad financiera era un ‘concepto enteramente nuevo’ que no estaba en armonía con el sistema tradicional del GATT. Adoptar un sistema de responsabilidad financiera exigiría una revolución en las actitudes hacia la función del GATT, revolución que sería inaceptable para aquellas partes contratantes —una clara mayoría— que han preferido proteger su interés nacional en asuntos comerciales sin demasiados escrúpulos en cuanto a los efectos sobre otras partes contratantes” (Dam, 1970, p. 371).

El Acuerdo sobre Salvaguardias provocó esa revolución.

IV

El papel de los países en desarrollo

Se reconoce en general que los países en desarrollo han desempeñado un papel marginal en el sistema del GATT (Tussie, 1987; Abreu, 1990). Pero es poco probable que ocurra lo mismo con arreglo al sistema de la OMC. Para comenzar, los gobiernos ya no tienen la opción de afiliación parcial que estaba disponible después de la Ronda de Tokio y que permitía la adopción selectiva de los resultados de la ronda. Además, la

participación de los países en desarrollo como demandantes mejorará el alcance del nuevo conjunto de instrumentos para reglamentar los servicios, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, el acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio es bastante amplio (Low, 1993; UNCTAD, 1994). Abarca asuntos tales como derechos de autor, marcas comerciales, indicaciones geográficas, diseños industriales, patentes, trazados de circuitos integrados, información confidencial y prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales. El acuerdo también intenta evitar tanto la creación de barreras artificiales al ingreso en

⁴ La OMC puede definir fácilmente una metodología estándar para estos informes, ya que existen varios documentos sobre la medición de los costos de protección; entre otros, Cline (1987), Corden (1957), Dinopoulos y Kreinin (1988), Feenstra (1985), Hufbauer y Elliott (1994), Melo y Tarr (1992) y OCDE (1985).

⁵ Véase un análisis de este plan en Dam (1970) y Abreu (1990).

las industrias de alta tecnología como sus correspondientes efectos negativos sobre la divulgación de innovaciones (artículos 40 y 41). Sin embargo, el logro de este objetivo puede depender de las presiones que ejerzan los países en desarrollo, porque los intereses de los países de la OCDE a menudo están sesgados hacia el lado de la oferta de innovaciones.

Paradójicamente, una presencia activa en la OMC significará un desafío nacional importante para la mayoría de los países en desarrollo. En el juego de superposición descrito en la sección II, un supuesto corriente es que los jugadores actúan en su propio beneficio en todas las circunstancias. Dado que nuestros "jugadores" son, en realidad, los gobiernos, deben cumplir tres requisitos básicos antes de entrar en ese juego. En primer lugar, el régimen comercial del país debe incluir una estructura arancelaria coherente y procedimientos transparentes. En segundo lugar, la legislación nacional, por lo menos en cuanto se refiere a la inversión extranjera, las subvenciones, el mercado laboral y los derechos de propiedad intelectual, debe ajustarse a las normas de la OMC. Y en tercer lugar, las instituciones nacionales deben tener suficiente capacidad para administrar los instrumentos antes señalados.

La situación actual de América Latina ilustra bien este desafío. En los años ochenta, la región pasó por una experiencia radical de liberalización del comercio que es comparable únicamente con lo sucedido en los años treinta, cuando muchos países iniciaron sus estrategias de sustitución de importaciones. En 1986, solamente Chile era una economía abierta en la región, mientras que en 1993 sólo Panamá tenía un promedio de arancel aduanero superior a 20%. La idea de integración regional, que había sido un proyecto retórico durante decenios, repentinamente se convirtió en una seria prioridad. Sin embargo, en la mayoría de los países la coherencia del régimen comercial y las capacidades de las instituciones nacionales para hacer cumplir las leyes son todavía objetivos distantes que han de alcanzarse.

Una falla muy común es la progresividad arancelaria, mecanismo que ha sido notablemente popular en América Latina durante los últimos 30 años. Consiste en establecer derechos de importación bajos para las materias primas y otros insumos, y derechos elevados para los productos finales. En Colombia, incluso después de la reforma comercial de 1991, ese procedimiento sobrevivió como instrumento explícito de política (Gómez, Moreira y Santa María, 1994). La atracción duradera de la progresividad arancelaria tiene un origen bien conocido: figura en la obra clásica

de Albert Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, escrita en 1958, que contiene las ideas originales e influyentes sobre los efectos de concatenación y los sectores claves. En los decenios de 1960 y 1970, estas ideas fueron abrumadoramente dominantes, no sólo entre los estudiosos y especialistas, sino especialmente entre los políticos y empresarios. En los años ochenta, fueron enmendadas bajo el concepto de fijación de metas industriales, que subraya la idea de que promover un sector clave puede constituir un paso importante para desarrollar un nuevo sistema industrial. A pesar de los méritos innegables de estos conceptos, ellos son inútiles cuando el problema no consiste en establecer nuevas industrias, sino en corregir los desequilibrios de las economías sometidas a decenios de políticas incoherentes y proteccionismo superfluo.

Aunque no siempre ha sido oficialmente respaldada, la progresividad arancelaria está muy difundida en la región. Tomemos un caso revelador: Ecuador. Hasta 1990, su política comercial todavía contaba con los dispositivos típicos para la protección indiscriminada: aranceles elevados y redundantes que llegaban hasta el 290%, controles administrativos generalizados, exenciones ad hoc de impuestos contingentes y otros por el estilo. Estas barreras comerciales comenzaron a ser suprimidas en junio de 1990. En la actualidad, el arancel medio es sólo de 9.3%, se han simplificado los procedimientos de importación, y el país está próximo a sumarse al GATT.

Ecuador es un ejemplo clásico de una pequeña economía en desarrollo que exporta alimentos y materias primas, importa artículos manufacturados y tiene una estructura industrial centrada en bienes de consumo ligeros. A pesar de las ambiciones creadas por el auge del petróleo de los años setenta, no diversificó significativamente sus exportaciones, cuya composición permaneció esencialmente sin variaciones desde 1970 hasta 1990. La participación del comercio exterior en el producto interno bruto ha superado el 50% durante varios años (Tavares de Araujo, 1994). Después de la reforma comercial, la mayoría de las industrias que compiten con artículos importados está recibiendo una tasa efectiva de protección de aproximadamente 20%. Sin embargo, los automóviles reciben un tratamiento diferente: 247%.⁶ Es difícil en-

⁶ La tasa arancelaria para los vehículos montados es de 37% y para los vehículos completamente desarmados es de 0%. Suponiendo que el valor agregado por unidad en la industria de montaje de automóviles sea 15%, la fórmula convencional de Corden indica que $G = 37/0.15 = 247$.

contrar una explicación razonable para este privilegio, considerando que la industria de equipos de transporte, que incluye otras actividades además del montaje de automóviles, generó menos del 2% del empleo total en el sector manufacturero del Ecuador durante los últimos 20 años.

Ahora, tomemos el Brasil, con una historia exitosa de industrialización sobre la base de la sustitución de importaciones desde 1930 hasta 1979, y un caso radical de proteccionismo inútil en los años ochenta. Su reforma comercial, iniciada en 1987 y concluida en 1993, no se alejó mucho de la modalidad regional. Se abolieron los controles cuantitativos de las importaciones, la mayoría de los sectores actualmente tiene 20% de protección efectiva, algunos artículos básicos e intermedios tienen menos y unos pocos privilegiados, como los automóviles, los pro-

ductos químicos muy puros y los artículos electrónicos, tienen más. De nuevo aquí se premió a la industria automotriz: 62.5% de protección (Carvalho y Machado, 1994). Además de la progresividad arancelaria, la política comercial brasileña presenta otra deficiencia que es frecuente en América Latina: la falta de normas explícitas para los cambios futuros en la estructura arancelaria, que deja abierta la puerta a nuevas formas de proteccionismo disfrazado, como el abuso de medidas antidumping y compensatorias. Nora Lustig y Primo Braga (1994) demostraron que esto ya está en boga en la región. Tales distorsiones no significan un retorno a las políticas orientadas hacia el interior. Simplemente condenan a los gobiernos latinoamericanos a deficientes desempeños en ambos niveles del juego de superposición entre el libre comercio y la protección.

V

Conclusión

A primera vista, el mantenimiento de un sistema de libre comercio entre economías que periódicamente se ven sometidas a presiones proteccionistas es una contradicción en los términos. El presente artículo ha mostrado que la OMC podrá llevar a cabo esta tarea haciendo cumplir la norma de que todos los costos de protección deben ser mantenidos enteramente dentro de las fronteras nacionales. Como hemos visto, se trata de una norma factible que mejora la coherencia de las políticas nacionales. Es interesante compararla con otros modos de abordar el proteccionismo, tales como los preconizados por Jan Tumlir y Jagdish Bhagwati.

Tumlir (1985) no utiliza el concepto de juegos de superposición, pero comienza a partir de la misma idea: "La reflexión de un momento sobre la naturaleza de los conflictos en materia de políticas comerciales internacionales conduce a la comprensión de que ellos son meros epifenómenos, excedentes de políticas nacionales en los principales países (p. 13). [...] Las negociaciones con miras a impedir que se repitan los conflictos deberían por consiguiente tratar de articular o reafirmar las normas comerciales que tendrán la posibilidad de reformar no sólo la conducción de la política comercial sino también la política nacional que determina esa conducción" (pp. 61 y 62). A fin

de alcanzar este objetivo, recomienda el fortalecimiento del principio incondicional de la nación más favorecida: "Ahora comprendemos lo suficiente acerca de la dinámica política del proteccionismo como para entender que su expansión no puede ser detenida a menos que se restaure la fuerza legal de la cláusula de no discriminación. Los países interesados en el estado del orden comercial internacional y principalmente responsable de él podrían simplemente convenir en hacer del principio incondicional de la nación más favorecida una exigencia del derecho nacional, obligatorio para ellos mismos. Las principales virtudes de esta propuesta son la simplicidad y la flexibilidad" (p. 63).

En términos prácticos, ese autor sugiere que se reemplace las limitaciones voluntarias de exportaciones por contingentes sujetos a licitación: "Si las restricciones cuantitativas tuvieran que ser administradas de una manera estrictamente no discriminatoria, es decir, mediante subasta pública de las licencias de importación, el margen de protección proporcionado se tornaría claramente visible en los precios de subasta y se podría contar con eso para reducir la demanda de esta forma de protección. Al mismo tiempo, las rentas de protección se convertirían en ingresos públicos, hecho que no podría menos que aumentar la

oposición política de los importadores a las restricciones cuantitativas. El debate público acerca de la protección se haría más equilibrado y, por lo tanto, mejor informado" (Tumlrir, 1985, p. 65).

La propuesta de Bhagwati (1988) es más convencional: "1) En lugar de restricciones voluntarias de las exportaciones, la acción de salvaguardia utilizaría el arancel no discriminatorio previsto en el artículo XIX. 2) Los ingresos generados por el arancel aduanero serían utilizados para financiar la asistencia al ajuste, posiblemente por intermedio de un fondo común que recibiera todos esos ingresos arancelarios.

3) El arancel proteccionista se fijaría explícitamente con un calendario de plazos decrecientes en el tiempo" (p. 119).

Cuando se aplican a pequeños países, ambas propuestas son equivalentes a la norma examinada en el presente artículo, dado que los efectos internacionales del proteccionismo son insignificantes en este caso. Sin embargo, la norma de la compensación plena no sólo preserva el principio incondicional de la nación más favorecida, sino que también mantiene al sistema de comercio mundial alejado de los conflictos entre los países grandes.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Abreu, Marcelo de Paiva (1990): Developing countries and the Uruguay Round of trade negotiations, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Alt, James E. y Barry Eichengreen (1990): Parallel and overlapping games: Theory and an application to the European gas trade, John S. Odell y Thomas D. Willet (eds.), *International Trade Policies*, Michigan, Estados Unidos, Michigan University Press.
- Bhagwati, Jagdish (1988): *Protectionism*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Carvalho, Mario y João Bosco Machado (1994): A escalada tarifária na reforma aduaneira, *Revista brasileira de comercio exterior*, N° 38, Rio de Janeiro, Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), marzo.
- Cline, William (1987): *The Future of World Trade in Textiles*: Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Corden, W. Max (1957): The calculation of the cost of protection, *The Economic Record*, Sidney, Universidad de Sidney, mayo.
- Dam, Kenneth (1970): *The GATT*, Chicago, Ill., Chicago University Press.
- Dinopoulos, Elías y Mordechaie Kreinin (1988): Effects of the U.S.-Japan auto VER on European prices and U.S. welfare, *Review of Economics and Statistics*, N° 70, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Feenstra, Robert (1985): Automobile prices and protection: The U.S.-Japan Trade Restraint, *Journal of Policy Modeling*, vol. 7, N° 1, Nueva York, Society for Policy Modeling.
- Gomez, Ignacio, Rodrigo Moreira y Mauricio Santa María (1994): *Los viejos criterios del nuevo arancel*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Hirschman, Albert (1958): *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Estados Unidos, Yale University Press.
- Hufbauer, Gary y Kimberly Elliot (1994): *Measuring the Costs of Protection in the United States*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Low, Patrick (1993): *Trading Free: The GATT and US Trade Policy*, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.
- Lustig, Nora y Carlos Primo Braga (1994): The future of trade policy in Latin America, trabajo presentado a la conferencia Future of Western Hemisphere Economic Integration, Washington, D.C., Diálogo Interamericano.
- Melo, Jaime y David Tarr (1992): *A General Equilibrium Analysis of U.S. Foreign Trade Policy*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1985): *Costs and Benefits of Protection*, París.
- Putnam, Robert (1988): Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization*, vol. 42, N° 3, Cambridge, Mass., World Peace Foundation/Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Shiells, Clinton, Robert Stern y Alan Deardorff (1986): Estimates of the elasticities of substitution between imports and home goods for the United States, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 122, Heft 3, Tübingen, Christian-Albrechts-Universität, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Tavares de Araujo, José (1994): A note on Ecuador's current trade policy, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mimeo.
- Tumlrir, Jan (1985): *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Policy Research.
- Tussie, Diana (1987): *The Less Developed Countries and the World Trading System*, Londres, Frances Pinter.
- Tyson, Laura D'Andrea (1992): *Who's Bashing Whom?: Trade Conflict in High-Technology Industries*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1994): *Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook*, Ginebra.

Política comercial *e inserción internacional.*

Una perspectiva *latinoamericana*

Marta Bekerman

Pablo Sirlin

*Investigadores del Centro de
Estudios de la Estructura
Económica (CENES),
Universidad de Buenos Aires.*

En este artículo se examinan lineamientos de la política comercial que deberá utilizar la región para lograr una inserción internacional dinámica, tomando en cuenta el contexto internacional, las principales derivaciones normativas de los debates teóricos sobre el tema y algunas lecciones que se pueden extraer de los casos exitosos. Se plantea que en los países de la región la política comercial puede ser instrumento de gestión macroeconómica, de gestión fiscal y, a nivel microeconómico, de asignación de recursos; su utilización con diversos objetivos como instrumento subóptimo se justifica cuando los óptimos se hallan restringidos (por ejemplo, en la política cambiaria). Se sostiene además que es necesaria una estrecha coordinación de las políticas comerciales, industriales y tecnológicas, para asegurar altos niveles de inversión en los sectores transables de la economía, una competitividad basada en crecientes incrementos de la productividad y una mejora en el perfil de especialización de la región. Por último, se destaca la importancia de fortalecer la institucionalidad en los Estados latinoamericanos para garantizar a sus intervenciones un nivel adecuado de eficacia.

I

Introducción

La consolidación de un proceso de crecimiento de largo plazo en los países de América Latina está estrechamente vinculada a una inserción internacional dinámica. De allí la importancia de definir una política comercial a la altura de los desafíos que enfrenta la región. Ahora bien, las publicaciones especializadas indican que el conocimiento y el avance científico técnico son factores que determinan el desarrollo de nuevas ventajas comparativas. Esto vuelve cada vez más oscuros los límites entre la política comercial, la industrial y la tecnológica. En otras palabras, hablar de política comercial en sentido restringido (aranceles, barreras no arancelarias, reintegros a la exportación, etc.) puede darnos una idea sólo incompleta de la estrategia de reestructuración que lleva adelante un país.

Este artículo se propone entonces analizar, tomando en cuenta diversos aportes de los escritos teóricos y de la experiencia internacional, el rol de la

política comercial en los campos en que la intervención pública puede contribuir a mejorar la inserción internacional de América Latina. Para ello se examinará aquí el contexto internacional y las perspectivas planteadas por la recientemente finalizada Ronda Uruguay del GATT (sección II).¹ Se evaluará la dimensión de la política comercial, como instrumento de gestión macroeconómica (sección III) y en el marco de las políticas microeconómicas horizontales y específicas (sección IV). Se hará referencia a las restricciones que impone la limitada capacidad de las instituciones públicas para aplicar con eficacia políticas activas (sección V). Y finalmente, a la luz de los lineamientos teóricos esbozados en el trabajo y de las restricciones —internas y externas— de la realidad económica de nuestros países, se intentará formular algunas recomendaciones en materia de política comercial para los próximos años (sección VI).

II

El contexto internacional y las perspectivas del GATT

En los años ochenta se profundizaron en la economía internacional los procesos de globalización y de regionalización.

La globalización económica, entendida como una creciente interdependencia de las distintas naciones, se manifestó en que las tasa de expansión del comercio internacional y fundamentalmente de la inversión extranjera directa (IED) y de los flujos financieros, superaron ampliamente la del producto bruto mundial.²

El fuerte aumento del comercio mundial se remonta al período de posguerra, cuando se inició un proceso de liberalización a través de sucesivas rebajas en los niveles arancelarios en el marco de las rondas del GATT. El crecimiento de la IED fue estimulado, a su vez, por el intento de contrarrestar potenciales medidas proteccionistas y la necesidad de establecer bases competitivas más fuertes (tanto en lo que hace a la comercialización como a la incorpora-

ción tecnológica). Por último, el aumento de la globalización financiera fue potenciado por los crecientes desequilibrios comerciales, por los avances tecnológicos en el campo de la información y las comunicaciones, y por el proceso de desregulación de las operaciones financieras a nivel mundial.

En este contexto, signado a su vez por la aceleración de la innovación tecnológica, existe consenso en que una estrategia exportadora favorecerá más la absorción y adaptación de tecnología y, por ende, el

¹ En el anexo de este trabajo se presenta una descripción de los nuevos instrumentos incorporados recientemente por la Ronda Uruguay para aumentar la disciplina en el manejo de las políticas comerciales.

² En efecto, entre 1983 y 1989 las inversiones directas crecieron a una tasa tres veces mayor que la de incremento de las exportaciones mundiales y cuatro veces superior a las de crecimiento del PIB mundial (Guerra Borges, 1993)

desarrollo económico, que un régimen orientado exclusivamente al mercado interno.

Así, la creciente interdependencia económica plantea la conveniencia de una mayor inserción de las economías en el mercado internacional, al mismo tiempo que obliga a redefinir los grados de libertad de que disponen las políticas nacionales.

Cabe señalar aquí dos aspectos que caracterizan este proceso de globalización: el carácter asimétrico de su relación con los países periféricos, y las contradicciones que presenta.

Ese carácter asimétrico se manifiesta en el hecho de que dos tercios del comercio mundial se concentran actualmente en Estados Unidos, la CEE y Japón, países que en la segunda mitad de los años ochenta recibieron más del 80% de la IED, mientras los países en desarrollo recibían solamente el 17% del total, y dos terceras partes de este monto se dirigen a sólo 10 naciones.

Por su parte, las contradicciones del proceso de globalización se manifiestan en un considerable aumento de presiones proteccionistas de nuevo tipo ejercidas por los países industrializados.³ En efecto, a partir de los años setenta hubo un fuerte incremento de las barreras no arancelarias (acuerdos voluntarios de exportación, derechos compensatorios, cláusulas antidumping, etc.)⁴ que al extenderse —sobre todo a sectores maduros como el de la siderurgia, los textiles y los productos agrícolas— afectaron especialmente al comercio con los países periféricos (Laird y Nogués, 1989).⁵

Las causas de la irrupción de este nuevo proteccionismo se vinculan con:

i) El fuerte aumento de las exportaciones desde Japón y las economías asiáticas de industrialización reciente hacia países industrializados, los que a partir de los años setenta exhiben bajas tasas de crecimiento. Los mayores niveles de desempleo y de capacidad ociosa consiguientes hacen que el ajuste ante la penetración de importaciones se haga más difícil (hay menos empleos nuevos para contrarrestar las pérdidas en los sectores declinantes) y que el grado de tolerancia social sea menor.

³ En abierto contraste, los países en desarrollo muestran desde los años ochenta una fuerte tendencia a la apertura de sus economías.

⁴ Algunas estimaciones indican que hacia 1980 el 48% del comercio mundial estaba controlado (sujeto a alguna forma de barrera no arancelaria), contra un 40% en 1974 (Grimwade, 1989).

⁵ En los años ochenta, por ejemplo, el 44% de las acciones *anti-dumping* y el 61% de los derechos compensatorios aplicados por Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Australia y Canadá tuvieron como objetivo restringir exportaciones de países en desarrollo (Fundación U.I.A., Consejo Académico, 1994).

ii) Fallas en el sistema monetario internacional que dificultan la corrección —por ejemplo, a través de modificaciones de las tasas de cambio— de los fuertes desequilibrios comerciales entre países.

iii) La inexistencia de un poder hegemónico en la política comercial internacional. La autoridad y el liderazgo en materia comercial ejercido por Estados Unidos en la posguerra se fueron minando por las posiciones cada vez más proteccionistas de ese país desde mediados de los años setenta.⁶

Según Grimwade (1989), una razón adicional para explicar el aumento del proteccionismo reside en las fallas de las reglas y mecanismos del GATT.⁷ Este órgano —a través de la Ronda Tokio, realizada en 1979— no fue eficaz para restringir la proliferación de barreras no arancelarias. Pero, en nuestra opinión, la falta de capacidad disciplinaria del GATT en este período no fue causa del incremento de las presiones proteccionistas, sino más bien su manifestación.

Las dificultosas negociaciones de la Ronda Uruguay representaron un esfuerzo por negociar reglas globales frente a estas presiones proteccionistas. Sus resultados exhiben las mismas asimetrías señaladas más atrás. Hay un mayor disciplinamiento de los países periféricos (al limitar ciertos subsidios que ellos utilizan), así como un intento de los países industrializados de no perder grados de libertad para proteger ciertos sectores no competitivos de sus economías y para asegurar las ventajas comparativas adquiridas en los sectores tecnológicamente más avanzados (véase el anexo).

La eficacia futura del GATT dependerá de que las causas que originaron las crecientes presiones proteccionistas en el Norte puedan llegar a revertirse. Por eso, aún sus sostenedores más entusiastas señalan que su éxito, o bien está lejos de ser definitivo, o puede llegar a ser sólo parcial.

Algunos autores señalan que los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay son una condición nece-

⁶ Motta Veiga (1988) señala que, en la búsqueda de su perdida hegemonía comercial, Estados Unidos está llevando adelante una estrategia defensiva y otra ofensiva. La primera tiene lugar en los sectores en reestructuración a través de instrumentos de protección comercial. La segunda se da en los segmentos industriales y de servicios vinculados a las nuevas tecnologías —en las que defiende el libre comercio—, busca mantener las ventajas comparativas adquiridas, y se está llevando adelante a través de negociaciones multilaterales dentro del ámbito del GATT (libre comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual, etc.) y también de negociaciones bilaterales, a través de presiones y cláusulas de reciprocidad.

⁷ Especialmente en las cláusulas de salvaguardia del artículo 19 establecidas en la Ronda Tokio y que dieron lugar a que dicho artículo fuese soslayado por muchos países a través del establecimiento de barreras no arancelarias.

saría, pero no suficiente, para que el sistema mundial alcance la "integración profunda" requerida por el proceso de globalización.⁸ Es más, sostienen que, en una primera etapa, esa integración sólo tendrá lugar a nivel de los acuerdos comerciales regionales, que están llamados a tener un crecimiento inevitable por lo menos durante los años noventa (Lawrence, 1993).⁹

La regionalización de los mercados —la otra tendencia importante de la economía internacional—, es un factor más que podría poner trabas al éxito del GATT y favorecer el aumento de las asimetrías ya existentes. Para los países incluidos en los principales bloques comerciales existentes o en formación (Unión Europea, NAFTA, Asia-Pacífico), la integración económica asegura una mayor competencia, una mayor escala productiva y un mayor acceso a los mercados. Por el contrario, los países excluidos pueden quedar más expuestos a posibles conflictos comerciales, o al desvío del comercio y de la IED hacia países pertenecientes a dichos bloques.

En otras palabras, el acceso a los mercados será más seguro para los países que tienen la oportunidad de unirse a bloques regionales. Aun las empresas menos eficientes de los países que se integran pueden llegar a amagar los mercados de exportación de productores más eficientes en virtud de las mayores economías de escala que la ampliación del mercado permite (Hughes Halletts y Primo Braga, 1994).

Las asimetrías que presenta el proceso de globalización, en un clima de incertidumbre sobre la efectividad que alcanzará el GATT y de fuerte avance de los procesos de regionalización, ponen de relieve la importancia de profundizar los vínculos regionales entre los países latinoamericanos del Cono Sur.¹⁰ Además de los beneficios económicos potenciales que pueden derivar de la ampliación de los mercados, la consolidación de estos espacios regionales puede contribuir a aumentar la capacidad de negociación del área frente a otros países y bloques comerciales, así como también dentro del propio GATT.

III

La política macroeconómica, la inversión en sectores transables y la política comercial

La primera condición necesaria para lograr la inserción internacional adecuada es disponer de niveles apropiados de inversión en los sectores en que la economía se especializará internacionalmente. Esto abre a la política macroeconómica campos de acción que van desde los incentivos a la inversión en general, hasta los incentivos a la inversión en los sectores transables, y en los no transables.

Para lograr un ambiente favorable a la inversión es fundamental, ante todo, asegurar un marco global de estabilidad que permita planificar a más largo plazo y lograr que el sistema de precios relativos ofrezca

la información y los alicientes necesarios para aprovechar mejor las ventajas comparativas.¹¹ Igualmente importantes son las políticas públicas que influyen en los parámetros de las funciones de ahorro e inversión, así como una organización eficiente del sistema financiero que permita canalizar los ahorros hacia proyectos productivos.¹² En su dimensión macroeconómica, la política comercial puede desempeñar por lo menos dos papeles importantes: como instrumento ge-

⁸ Según Lawrence (1993) la integración profunda implica avanzar más allá de la eliminación de barreras fronterizas hacia la compatibilización de aquellas políticas que pueden discriminar, en forma inadvertida, en contra de otros países.

⁹ Hughes Halletts y Primo Braga (1994) señalan que es más fácil cumplir con objetivos de coordinación de políticas a nivel regional que a nivel multilateral, porque en este último caso es difícil demostrar un compromiso creíble de todos los participantes.

¹⁰ Wonacott y Wonaccott (1981) demuestran teóricamente la superioridad de la integración regional sobre la apertura comercial en aquellos casos en que los países enfrentan barreras proteccionistas en los mercados mundiales.

¹¹ La estabilidad macroeconómica es además una condición previa necesaria para asegurar la efectividad de las políticas microeconómicas (Rodrik, 1993).

¹² Estos aspectos, y fundamentalmente la existencia de mecanismos de financiamiento de corto y largo plazo a tasas adecuadas, parecen constituir un factor indispensable para consolidar un aparato de producción genuinamente competitivo. Por ser éste un tema muy conocido, no será tratado aquí con mayor amplitud.

nerador y distribuidor de recursos fiscales, y como uno de los elementos determinantes del tipo de cambio efectivo real.

El primero cobra relevancia porque la consolidación del frente fiscal parece constituir una condición imprescindible para la estabilidad macroeconómica. De la teoría neoclásica de las distorsiones internas se desprende que, al no contarse con impuestos no "distorsivos" (el mítico impuesto de suma fija) y al existir importantes costos y limitaciones en la capacidad de recaudación fiscal, la política comercial puede entrar en escena como instrumento fiscal subóptimo (Corden, 1974).¹³ El grado en que conviene recurrir a la política comercial como instrumento de recaudación debe ser, sin embargo, sopesado con los posibles costos distorsivos derivados del manejo de la política arancelaria. Por otro lado, el aumento de la recaudación puede quedar neutralizado si, para evitar el sesgo antiexportador, se incrementan al mismo tiempo los incentivos fiscales a la exportación.

El segundo aspecto resulta fundamental ya que, además de un marco macroeconómico sólido que aliente la inversión en general, es imperativo lograr que una fracción suficiente de ella se dirija al sector de bienes transables. El precio clave que define los incentivos para invertir en sectores transables o no transables es el tipo de cambio efectivo real (de exportación o de importación). Surge aquí un problema:

a diferencia de lo que supone implícitamente la teoría de las ventajas comparativas, el tipo de cambio real no se ajusta automáticamente a su nivel de equilibrio (al menos, a aquel que asegura el equilibrio de la balanza comercial en un marco de pleno empleo).

Tanto los escritos teóricos como la experiencia de los países asiáticos destacan la importancia de un tipo de cambio real alto y estable (con la misma justificación teórica que la estabilidad macroeconómica en general). En un proceso de apertura comercial como el que viven numerosos países de la región, el tipo de cambio real que equilibra la balanza comercial puede llegar a ser más alto por la necesidad de incentivar una reasignación de recursos hacia el sector de bienes transables (CEPAL, 1990; Fritsch y Franco, 1992).¹⁴ Las experiencias exitosas de apertura exportadora (como la de la República de Corea) ilustran la aplicación de políticas que combinaron simultáneamente la apertura comercial con la devaluación del tipo de cambio real (Amsden, 1986).

Cuando en medio de procesos de estabilización se pierde la capacidad de fijar el tipo de cambio real,¹⁵ los procesos de ajuste externo pueden tornarse sumamente costosos, dado que el nivel de actividad se convierte en la principal variable de ajuste. En este contexto, la política comercial, actuando como instrumento de naturaleza puramente macroeconómica, puede ser utilizada para compensar posibles desvíos del tipo de cambio real.¹⁶

IV

Las políticas microeconómicas y la política comercial

A medida que se consolida el proceso de estabilización macroeconómica, empieza a manifestarse la necesidad de llevar a cabo una serie de políticas adicionales, de carácter netamente diferente de las de ajuste. Estas políticas llevan distintos rótulos: microeconómicas, mesoeconómicas, de competitividad sistémica y otros. Por razones de simplicidad, en este trabajo llamaremos políticas microeconómicas (horizontales o específicas) a todas aquellas que por su naturaleza y objetivos apuntan fundamentalmente a mejorar la

productividad y el patrón de especialización internacional de la economía.

1. Las políticas horizontales

- a) *La remoción del sesgo antiexportador*
La existencia de sectores de bienes transables

¹⁴ Ello es así porque las mejoras de eficiencia derivadas no suelen ser, al menos en el corto plazo, tan importantes como para compensar el efecto negativo inicial sobre el balance comercial.

¹⁵ Ya sea por la utilización de un ancla cambiaria en un contexto de rigidez a la baja de los precios nominales (ausencia de deflación), por una modalidad dolarizada de formación de precios, o por el impacto de la afluencia de capitales desde el exterior.

¹⁶ En el mismo sentido actúan todas aquellas políticas (comerciales o de otro tipo) que intentan reducir los costos del sector exportador.

¹³ Si se rastrean, por ejemplo, las frecuentes modificaciones de la estructura arancelaria argentina desde fines de los años ochenta, se verá que en muchos casos los considerandos de las resoluciones que elevaban el nivel de protección tenían un objetivo fiscal.

con niveles de productividad adecuados no garantiza que éstos se destinen al mercado internacional. En efecto, además de la rentabilidad absoluta de las operaciones de exportación (que se determina básicamente por la eficiencia comparativa de los distintos sectores y el tipo de cambio), se debe tomar en cuenta la rentabilidad relativa de ellas en relación con las ventas al mercado interno. En este aspecto la política comercial desempeña un papel decisivo.

Como señalamos en la sección anterior, la política comercial puede ser usada —en determinados contextos— para compensar posibles desviaciones del tipo de cambio real. Pero para cumplir con este objetivo sin generar nuevas distorsiones, es necesario que las barreras a las importaciones y los incentivos a las exportaciones se muevan en forma simultánea y proporcional. Por el contrario, las barreras arancelarias no compensadas con estímulos a la exportación desembocan en un desincentivo general al comercio conocido como sesgo antiexportador o sesgo anticomercio.¹⁷

El principal argumento para desarrollar políticas con sesgo antiexportador (el del arancel óptimo por el cual una nación grande puede utilizar su poder monopólico o monopsonico para mejorar los términos de su intercambio) es difícilmente aplicable a los países de la región (salvo casos aislados, respecto de ciertos recursos naturales escasos).

Las experiencias del Sudeste asiático (especialmente la sudcoreana y taiwanesa) demuestran, sin embargo, que para evitar el sesgo antiexportador no es necesario un régimen de total apertura comercial. El mismo resultado se puede lograr a través de mecanismos administrativos (régimen de reintegros, admisión temporaria, zonas de procesamiento de exportaciones, etc.) que utilizados en forma eficiente brinden condiciones virtuales de libre comercio para los productores de bienes exportables (Wade, 1990).

Ahora bien, el sesgo antiexportador no sólo es inducido por las políticas comerciales. También se traduce en que el impacto de ciertas fallas de mercado sea mayor sobre las operaciones de comercio exterior que sobre las ventas internas. Entre estas fallas cabe destacar tres: la insuficiente información sobre los mercados externos, la incapacidad del mercado de capita-

les de proveer financiamiento para la exportación, y las economías de escala requeridas en la comercialización internacional de productos nuevos. Dado el escenario mundial descrito en la sección II de este trabajo, las políticas públicas dirigidas a superar tales fallas adquieren cada vez más importancia si se desea ocupar nuevos nichos en los mercados externos y mejorar el perfil de especialización internacional.

Las experiencias exitosas del Sudeste asiático muestran que se han hecho importantes esfuerzos en cada una de estas áreas. El sistema de financiamiento de exportaciones que aplicó la República de Corea fue —en la opinión de algunos autores— el instrumento que más contribuyó al éxito de la estrategia exportadora de ese país (Rhee, 1989). Este sistema se canalizó a través de la banca mediante mecanismos de redescuento y de financiamiento automático establecidos por el Banco de Corea. Por otro lado, tanto coreanos como taiwaneses han enfrentado el problema de las economías de escala existentes en la comercialización internacional. La República de Corea logró estimular el desarrollo de grandes compañías comercializadoras privadas, a las que impuso exigencias específicas de capitalización, volumen de exportación y número de oficinas en el exterior. La economía taiwanesa, cuyo potencial exportador reside en la pequeña y mediana empresa, desarrolló una activa política de comercialización internacional a través de oficinas comerciales instaladas en los principales centros comerciales del mundo.

En todo caso, las recomendaciones de política que derivan de estas fallas de mercado son ampliamente conocidas y, en última instancia, todos los países las aplican en alguna medida. La diferencia estriba más bien en la intensidad con la que se aplican. La experiencia internacional nos muestra que han sido las economías que han ido más lejos en el desarrollo de estas políticas las que han logrado mejoras sustanciales en su inserción internacional.

b) *La negociación del acceso a los mercados externos*

En el enfoque neoclásico tradicional, la apertura es la mejor alternativa, aun cuando otros países apliquen políticas comerciales distorsivas (aranceles, subsidios a las exportaciones, y otras). En ese caso, lo que corresponde es recurrir a los foros internacionales para negociar la generalización de esa apertura a nivel multilateral (Krueger, 1990).

El levantamiento de algunos supuestos simplificadores (competencia perfecta en los mercados internacionales, rendimientos constantes, etc.) ha llevado

¹⁷ En este caso las empresas de los sectores transables evalúan como más conveniente vender en el mercado interno protegido en vez de enfrentar los menores precios existentes en el mercado internacional. A su vez, la protección comercial torna más caros los bienes importados, sesgando la demanda hacia los productos fabricados localmente. Opera entonces una reducción simultánea de los incentivos a exportar y a importar, que conducen a una reducción de los niveles de comercio.

a algunos enfoques teóricos (entre ellos la nueva teoría del comercio internacional), a diferir radicalmente de la teoría neoclásica.¹⁸ Básicamente, se pone en duda que, ante situaciones de fuerte intervencionismo extranjero, la política más conveniente sea la de libre comercio indiscriminado. Se plantea entonces la utilización de la política comercial, o simplemente la amenaza de utilizarla, como mecanismo de negociación para facilitar el acceso a mercados protegidos o subsidiados por otras naciones (Tyson, 1990; Dornbusch, 1990).¹⁹ En este contexto, como se señaló en la sección II, los procesos de integración regional, como el MERCOSUR, ofrecen ventajas potenciales para fortalecer la capacidad negociadora de los países miembros frente a las asimetrías existentes en las relaciones comerciales internacionales.

c) *Políticas de apoyo a la productividad y política comercial*

Para consolidar un sector exportador dinámico es preciso no sólo asegurar niveles de inversión adecuados en los sectores transables, sino además mejorar permanentemente su productividad. En efecto, la competitividad puede ser mejorada en un momento dado a través de variables macroeconómicas (como el tipo de cambio) o a través de la reducción de ciertos costos (salariales directos e indirectos, tributarios, etc.) que pesan sobre el sector exportador. Sin embargo, para asegurar un proceso sostenido de crecimiento de las exportaciones que sea compatible con el mejoramiento del nivel de vida de la población, es decir, para alcanzar altos niveles de competitividad genuina, se debe fomentar el incremento de la productividad (Fajnzylber, 1988).

En este campo, el papel principal lo tienen las políticas industriales y tecnológicas que apuntan, entre otras cosas, a asegurar una masa crítica de mano de obra clasificada, a desarrollar una infraestructura física y una red de proveedores adecuadas y a impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico.

En el mismo sentido actúan las políticas que se orientan a compensar fallas de información en los mercados, como las de extensión industrial, asesoramiento a la pequeña y mediana empresa, mejoras en la coordinación de los agentes productivos y otras.

Algunos autores sostienen la importancia de que, como paso previo a la incorporación de bienes de capital, las empresas realicen cambios en las tecnologías de organización productiva que respondan al nuevo paradigma tecnológico, con la introducción de sistemas de calidad total, de producción justo a tiempo y otros (Kaplinsky, 1988). De allí la importancia de que el Estado, a través de instituciones especializadas, ayude al sector privado (fundamentalmente a la pequeña y mediana empresa) en ese proceso de reestructuración.

Los instrumentos de política comercial pueden cumplir en este campo un papel indirecto, aunque importante. En primer lugar, las políticas dirigidas a abaratar la compra de bienes de capital (mediante la reducción o eliminación de los aranceles)²⁰ indudablemente favorecen la modernización del parque industrial. Sin embargo, al fijar los aranceles de los bienes de capital debe tenerse en cuenta no solamente su incidencia en los costos industriales, sino también los costos de oportunidad de los recursos fiscales comprometidos y los posibles efectos sobre los productores locales de bienes de capital, ya que este sector puede ser un importante transmisor del progreso tecnológico.

En segundo lugar, cabe mencionar regímenes que fomenten la especialización productiva, como el Régimen de Especialización Industrial argentino que lleva en muchos casos a generar un sesgo proexportador. En el marco de un análisis estático, este sesgo es tan disfuncional como el antiexportador. Sin embargo, en las etapas iniciales de un proceso de reestructuración los incentivos altos a la especialización pueden ser una herramienta efectiva para vencer la inercia derivada de los costos de reconversión.

En tercer lugar, se puede señalar que muchos países han utilizado exitosamente el comportamiento exportador como mecanismo para evaluar el otorgamiento de distintos tipos de incentivos a la inversión y al desarrollo tecnológico. Este expediente —que confiere a tales instrumentos una dimensión de política comercial— tiene su fundamento racional en que el efectivo acceso al mercado internacional en ciertos sectores productivos es prueba bastante fidedigna de la capacidad desarrollada por esos sectores para producir bienes con niveles aceptables de precio y calidad. Aunque estos instrumentos no son necesariamente óptimos desde el

¹⁸ Véase, por ejemplo, una compilación de trabajos sobre política comercial estratégica en Krugman (1987).

¹⁹ Este enfoque ha influido mucho en la actual política comercial de Estados Unidos. Ya nos hemos referido a las negociaciones bilaterales —a través de cláusulas de reciprocidad— que lleva adelante este país en segmentos vinculados con las nuevas tecnologías.

²⁰ Esta política puede ser vista como un instrumento microeconómico que apunta a elevar la productividad de la economía o, en forma más general, como un método indirecto para elevar el tipo de cambio real.

punto de vista de la teoría económica, pueden constituir mecanismos subóptimos cuando la capacidad pública de control o la complejidad tecnológica de los bienes hace demasiado engorrosa la tarea de verificar el cumplimiento de metas de precio y calidad. De todas maneras, la posibilidad de utilizar de esta manera la política comercial estará crecientemente acotada por las nuevas normas del GATT (véase el anexo).

Por último, la formación de bloques comerciales regionales constituye una política de naturaleza comercial que puede tener fuerte impacto en la eficiencia productiva. Al someter a los productores locales a una mayor competencia, y a la vez brindarles acceso preferencial a un mercado mayor, puede darse un fuerte impulso al proceso de reconversión y a las economías de escala y de especialización. Asimismo, el comercio entre países similares puede dar pie a una mayor calificación de los trabajadores (Amsden, 1986) y de la actividad innovativa (Rodrik, 1993).

2. Las políticas específicas y la política comercial

Hasta aquí se han analizado instrumentos de política macroeconómica o microeconómica que afectan la competitividad general, sin circunscribirse, al menos explícitamente, a determinados tipos de industrias o de actividad. Ahora abordaremos un problema diferente, el de dilucidar si la autoridad económica debe permanecer neutral respecto del tipo de sectores en los que se especialice la nación o si, por el contrario, existen fundamentos para incentivar ciertos sectores.

En la versión más simplificada de la teoría neoclásica, todos los sectores son considerados equivalentes. En este marco, la política óptima es la de libre comercio, que permite aprovechar al máximo las ganancias provenientes de la especialización internacional. A la inversa, las políticas selectivas distorsionan el patrón de ventajas comparativas y reducen el bienestar.

Sin embargo, de análisis más sofisticados surgen diversos argumentos teóricos en favor de la formulación de políticas selectivas, incluso a nivel de la política comercial.

Dentro de la teoría neoclásica, la existencia de fallas de mercado puede dar lugar a argumentos en favor de la formulación de políticas comerciales de carácter selectivo.²¹ Dado que numerosas fallas de

mercado (externalidades, indivisibilidades, regulaciones o impuestos distorsivos, etc.) afectan de manera diferente a las distintas actividades productivas, el patrón de especialización internacional que resulte de una política de libre comercio podría no ser óptimo. En la mayoría de los casos, las distorsiones del mercado son de carácter interno y las políticas óptimas para corregirlas no pasan por la utilización de la política comercial. Sin embargo, esta política puede asumir —ante la falta de instrumentos óptimos— un papel subóptimo.²² Mientras que las políticas óptimas pueden ser formalmente neutrales (por ejemplo, las medidas para superar fallas en los mercados de capitales), la política comercial subóptima probablemente deba asumir un carácter selectivo (protección más alta a aquellos sectores que, por predominancia de empresas pequeñas y medianas, por mayor riesgo tecnológico u otras razones, son más sensibles a la falta de créditos).

De lo expuesto se puede inferir que si las políticas de apertura comercial no se acompañan de las políticas óptimas destinadas a superar las fallas de mercado existentes, probablemente no conduzcan a un incremento del bienestar. Por otro lado, si existen costos en la distribución de los subsidios óptimos, la protección comercial selectiva puede llegar a constituirse en la mejor alternativa de política (Corden, 1974).

Otro argumento muy conocido y vapuleado es el de la industria incipiente. La discusión neoclásica más rigurosa limitó severamente la validez de este argumento, vinculándolo a la existencia de ciertas fallas de mercado asociadas fundamentalmente a imperfecciones en los mercados de capitales (Martirena-Mantel, 1988).²³ En estos casos, una vez más, la política comercial sólo puede ser utilizada como instrumento subóptimo.

La formulación de los supuestos simplificadores de la teoría tradicional ha dado lugar a otras corrientes teóricas que han retomado y potenciado la línea

²¹ Mucho se ha escrito sobre la teoría de las distorsiones internas analizada aquí. Véase un texto esclarecedor en Corden (1974), y una síntesis analítica en Martirena-Mantel (1988).

²² Esta utilización de la política comercial como instrumento subóptimo desempeña un papel central en la justificación teórica de aranceles escalonados (y no uniformes) según el grado de elaboración de los productos. El argumento sería que las distintas distorsiones que afectan a la producción de bienes (costos de transporte de materias primas, impuestos distorsivos, etc.) aumentan su incidencia a medida que se acumulan las etapas productivas. Al respecto se plantea que una estructura arancelaria escalonada puede llegar a restablecer un esquema neutral de incentivos (Fundación U.I.A., Consejo Académico, 1994).

²³ A nivel empírico, las experiencias de promoción de industrias incipientes muestran niveles de eficacia muy dispares (Bell, Ross-Larson y Westphal, 1984).

de pensamiento implícita en el argumento de la industria incipiente y a las que nos referiremos brevemente a continuación.

La nueva teoría del comercio internacional (NTCI) parte del levantamiento de los supuestos de competencia perfecta y rendimientos constantes a escala.²⁴ Esto da lugar a una clara diferenciación entre sectores productivos en el comercio internacional, ya que algunos sectores ofrecen sólo rendimientos normales y otros ofrecen rentas monopólicas. Se postula además que la principal fuente de productividad relativa en los sectores con ingresos monopólicos no es la dotación de factores del país sino la capacidad de sus habitantes para instalar determinadas industrias y alcanzar en ellas las escalas más convenientes. El patrón de especialización incorpora de esta manera un elemento aleatorio o arbitrario (Krugman, 1988). Este puede estar vinculado a la existencia de políticas comerciales (protección arancelaria, subsidios de exportación, etc.) que favorezcan a las empresas monopólicas nacionales (Brander, 1986).

En países con mercados pequeños (sin empresas lo suficientemente grandes como para alterar las reglas de la competencia estratégica internacional), aún existe la posibilidad de aplicar políticas comerciales en aquellos sectores con rendimientos normales que utilizan economías de escala indirectas vinculadas, por ejemplo, al transporte y a la comercialización internacional (Krugman, 1988). Por otro lado, los procesos de integración regional —con el consecuente incremento en el tamaño del mercado— aumentan la posibilidad de utilizar eficazmente políticas estratégicas que permitan ganar economías de escala. Por otra parte, es necesario coordinar las políticas industriales y comerciales, ya que ellas pueden afectar la forma en que se irá cristalizando el patrón de especialización intrarregional (Ocampo, 1993).

Si bien las derivaciones pro intervencionistas han sido ampliamente criticadas por distintos autores (muchos de la misma escuela), se tiende a aceptar el hecho de que las políticas comerciales estratégicas pueden afectar el patrón de comercio internacional, lo que como ya vimos, tiene importantes connotaciones para las negociaciones internacionales.²⁵

Otras corrientes teóricas han puesto de relieve el papel del cambio tecnológico. En ellas destacan los autores neoschumpeterianos y los vinculados a las nuevas teorías de crecimiento económico.²⁶ Estas corrientes (fundamentalmente la neoschumpeteriana) señalan una nueva fuente de heterogeneidad entre los sectores, al decir que el desarrollo tecnológico no es exógeno ni homogéneo entre ellos. Algunos sectores muestran mayor innovación tecnológica, lo que les permite alcanzar tasas más altas de incremento de la productividad y les da la posibilidad de apropiarse de rentas schumpeterianas en el comercio internacional. Otros asumen el papel de sectores estratégicos debido a las fuertes externalidades que transmiten al resto de la estructura productiva mediante la difusión de las innovaciones tecnológicas.

En cuanto a connotaciones de política, estos aportes tienen dos lecturas posibles. En primer lugar, desde el ángulo de la teoría neoclásica, de los argumentos mencionados podría desprenderse que los sectores tecnológicamente más avanzados muestran fallas de mercado más pronunciadas que el resto de la economía.²⁷

La segunda lectura posible rescata el hecho de que, igual que en los sectores con rendimientos crecientes, la ventaja competitiva en los sectores tecnológicamente avanzados no surge exclusivamente, de la dotación de factores, sino de los esfuerzos públicos y privados por desarrollar la capacidad de innovación tecnológica en áreas específicas. Las políticas públicas industriales y comerciales dirigidas a los sectores de vanguardia asumen pues un carácter estratégico, dado que permiten apropiarse de los beneficios extraordinarios generados por estos sectores.²⁸

falta de autonomía de los gobiernos para contrarrestar cabildos corporativos (Grossman, 1986). Se dice además que las políticas estratégicas orientadas a ciertas empresas (a fin de crear "campeones nacionales") pueden contribuir a profundizar las imperfecciones competitivas del mercado (Richardson, 1993).

²⁶ Véase una instructiva compilación de las ideas del primer grupo de autores en Dosi, Freeman, Nelson, Silvenberg y Soete (1988). Del segundo grupo son ampliamente conocidos los trabajos precursores de Romer (1986) y Lucas (1988).

²⁷ Ejemplos de este tipo de fallas son, entre otros, las vinculadas con la creación de capital humano (que es utilizado con intensidad diferente por los distintos sectores) y las relacionadas con el mercado de capitales (sesgada en contra de proyectos con riesgo tecnológico y largo tiempo de maduración).

²⁸ En efecto, los mismos autores de la nueva teoría del comercio internacional fueron desplazando su interés desde las economías de escala estáticas hacia las economías de aprendizaje e innovación tecnológicas. Véase, por ejemplo, Grossman y Helpman (1991).

²⁴ Véase, entre otros: Brander y Spencer (1981), Helpman y Krugman (1985), Brander (1986) y Grossman (1986).

²⁵ Los ejes de las críticas son: la imposibilidad de conocer a ciencia cierta las políticas más adecuadas; la posibilidad de represalias (unilaterales o provenientes de la aplicación de las normas del GATT) que pueden conducir a una situación peor que la inicial, y la

V

Las limitaciones institucionales

Aunque los análisis teóricos comentados antes conducen a justificar la utilización de políticas comerciales e industriales activas, no existe en la práctica un consenso unánime sobre su conveniencia. Una serie de argumentos contrarios apunta básicamente a poner en duda la capacidad de las oficinas públicas para diseñar, aplicar y controlar con eficacia las políticas teóricamente óptimas (especialmente las de carácter selectivo). Tres son los tipos de problemas que se señalan generalmente: la incapacidad del sector público para obtener toda la información necesaria, las ineficiencias propias de los aparatos administrativos públicos y la generación de conductas perversas en el sector privado ligadas a la búsqueda improductiva de ingresos.²⁹

Si bien no es objeto de este trabajo analizar en profundidad tales problemas, hay algunos elementos de juicio que deben tenerse en cuenta al evaluar la conveniencia de llevar a cabo políticas comerciales activas.

En primer lugar, conviene no caer en los reduccionismos extremos que plantean que el Estado puede hacerlo todo, o bien que las fallas burocráticas son más importantes que las fallas de mercado y que por lo tanto no conviene hacer nada. La capacidad administrativa y la autonomía del Estado no son datos exógenos, sino que pueden ser modificados por las propias políticas públicas. En efecto, distintos estudios de organismos internacionales empiezan a refle-

jar la necesidad de fortalecer (administrativa y presupuestariamente) a las instituciones públicas encargadas de la política comercial, industrial y tecnológica, para convertirlas en instrumentos, si no óptimos, por lo menos adecuados de intervención (OTA, 1990; Najmabadi, Banerji y Lall, 1992; CEPAL, 1990).

La existencia de casos exitosos de intervención sugiere que es posible aminorar considerablemente el peso de las fallas burocráticas. El fortalecimiento de las instituciones públicas no sólo contribuye a explicar los resultados tan diferentes que alcanzaron en el pasado los países asiáticos, por un lado, y los latinoamericanos, por otro, sino que también aparece como una condición y un desafío para el desempeño futuro de estos últimos.

En segundo lugar, los obstáculos para efectuar una intervención pública eficaz no son los mismos en todos los campos de acción. Es ampliamente aceptado que las políticas microeconómicas horizontales originan menos dificultades que las selectivas para obtener la información necesaria y generar oportunidades de captura de las oficinas públicas por intereses privados. A su vez, las políticas específicas que se aplican en sectores con estructura de mercado más competitiva (fundamentalmente en aquellos con predominancia de empresas pequeñas y medianas) parecen ser más fáciles de mantener bajo control que aquellas que se aplican a sectores altamente concentrados y con gran capacidad de cabildeo.

VI

Conclusiones y recomendaciones de política

En un panorama internacional de creciente globalización, y a la vez de profundización de las fricciones comerciales, los países de la región se ven en la necesidad de consolidar su inserción internacional, mejorando el perfil de sus exportaciones. El éxito de tal

empresa está indisolublemente ligado a procesos de reconversión que incrementen la eficiencia productiva y permitan incorporar nuevas ventajas comparativas. En ese contexto, la integración regional puede constituir un elemento catalizador que facilite y potencie los procesos de reconversión.

Esa reconversión deberá tener lugar, en algunos países, en medio de restricciones de política cambia-

²⁹ Respecto a este tipo de argumentos véase Grossman (1986), Porter (1991) y los estudios sobre sociedades en busca de rentas económicas, entre cuyos autores se destaca Krueger (1974).

ria que eliminan toda receta fácil. Habrá que hacer hincapié en la aplicación de políticas que fomenten la otra vía fundamental para incrementar las exportaciones: el aumento de los niveles de productividad y de eficiencia comparativa. Hasta tanto estas medidas brinden sus frutos, la utilización de la política comercial como estrategia macroeconómica subóptima —para compensar posibles desviaciones en el tipo de cambio real, o como instrumento de apoyo en el frente fiscal— no debe ser descartada. Cabe aquí señalar, sin embargo, que cuando sea empleada con este propósito, debe respetarse la dimensión puramente macroeconómica de la política comercial. Esto supone no establecer diferencias sectoriales (que en todo caso deben fundamentarse en otro tipo de criterios) ni incrementar el sesgo antiexportador de la economía.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el desarrollo de nuevas ventajas comparativas, pero no es por sí sola una garantía del mismo.³⁰ Una inserción internacional dinámica requiere además —como lo demostraron los países exitosos del Asia— una profundización de las políticas microeconómicas horizontales orientadas a aumentar la productividad y a consolidar posiciones en los mercados externos.

En el campo de la productividad es necesario definir una estrategia racional de políticas comerciales, industriales y tecnológicas óptimas destinadas a atacar las importantes fallas de mercado que, en los países periféricos, afectan especialmente a los sectores tecnológicamente más avanzados: medidas de extensión industrial para la pequeña y mediana empresa (especialmente a fin de modernizar la organización del trabajo), promoción de actividades de investigación y desarrollo, incentivos a la formación de recursos humanos y otras.

Una de las áreas donde más queda por hacer es la de las políticas públicas dirigidas al desarrollo de la información sobre los mercados externos y a la promoción de empresas comercializadoras que hagan viables sobre todo las exportaciones de la pequeña y mediana empresa. Otro aspecto fundamental es la provisión de líneas de financiamiento para las exportaciones, a tasas de interés razonables.³¹

³⁰ Algunos autores llegan a asumir una posición muy crítica con lo que identifican como "el cortoplacismo de los esquemas de ajuste macroeconómico, que ignoran los horizontes más distantes que deberían orientar las decisiones estratégicas de los agentes públicos y privados" (Tavares, 1990).

³¹ Las subvenciones a la tasa de interés en los créditos a la exportación no han entrado en la lista de subsidios prohibidos por el GATT (Fundación U.I.A., Consejo Académico, 1994).

Otra instancia de política comercial que cabe destacar en este contexto es el avance de los procesos de integración regional. Estos procesos ofrecen la posibilidad de aumentar la productividad —aprovechando economías de escala y de especialización—, y de mejorar la capacidad negociadora en los foros internacionales. Sin embargo, para que los procesos de integración regional brinden todos sus frutos, deben lograr en su seno una amplia coordinación de políticas macroeconómicas y microeconómicas. La ausencia de tal coordinación y la persistencia de ciertas asimetrías a nivel microeconómico pueden hacer cristalizar en la región patrones de especialización intersectorial (del tipo Norte-Sur) que le impidan a algunos países aprovechar plenamente los beneficios de la integración.

Con respecto a la utilización de políticas comerciales selectivas (como la protección a ciertos sectores en reconversión), la experiencia de los países asiáticos nos muestra que ellas deben tener carácter transitorio y estar sujetas —como lo plantea el GATT para estos casos en el recientemente aprobado Código de Salvaguardias— al cumplimiento de ciertas metas por parte de los sectores protegidos. De allí que la aplicación de políticas comerciales selectivas en sectores altamente concentrados (y con capacidad de cabildeo) requiere como condición mínima que el Estado cuente con la capacidad institucional necesaria para fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de los compromisos privados.

Esto plantea la imperiosa necesidad de llevar adelante una reconstrucción institucional que permita contar en el futuro con oficinas públicas más eficaces en la aplicación de instrumentos de política que, si bien son más complejos, pueden acercarse más al óptimo. Mientras tanto parece conveniente limitar en lo posible las políticas selectivas a aquellas dirigidas a sectores con predominio de pequeñas y medianas empresas, donde la capacidad para disciplinar al sector privado puede ser mayor.³² Cabe destacar además que, como instrumentos de promoción selectiva, las barreras arancelarias o sistemas de cuotas licitadas por sobre arancel son superiores a las cuotas u otras barreras no arancelarias, por su mayor transparencia (permiten definir el grado de protección que se le está brindando a un sector) y porque aumentan la recauda-

³² Al aplicar políticas comerciales selectivas debe tenerse en cuenta, además, la necesidad de evitar la generación de un sesgo antiexportador en el sector seleccionado y de una carga de protección efectiva negativa en aquellos sectores exportadores que utilizan los bienes protegidos.

ción fiscal, reemplazando la generación de rentas casi nunca apropiadas por los consumidores.

Estas estrategias de política deben enmarcarse dentro de las nuevas pautas derivadas de la Ronda Uruguay. Como señalamos en la sección II, es muy probable que los acuerdos alcanzados en esa Ronda den lugar a diversas fricciones por las fuertes presiones proteccionistas en los países del Norte. Sin embargo, aún en este caso, la situación asimétrica que señalamos como una de las realidades del panorama internacional puede obligar a los países periféricos a encuadrarse dentro de las nuevas normas. Partiendo de esta última hipótesis, cabe señalar aquí dos estrategias.

En primer lugar, en la medida en que las norma-

tivas del GATT lleguen a limitar la utilización de ciertos instrumentos dirigidos a eliminar el sesgo antiexportador, habrá que usar otros instrumentos no prohibidos de incentivo a las exportaciones que contribuyan a aminorar dicho sesgo, como el otorgamiento de créditos a la exportación en condiciones favorables.

En segundo lugar, aun cuando las normativas del GATT impongan ciertas restricciones, hay plazos para ajustarse a ellas que es fundamental aprovechar (véase el anexo). Más aún, por la existencia de dichos plazos habrá que aprovechar al máximo, antes de su desmantelamiento, las políticas industriales y comerciales que se consideren adecuadas para consolidar el proceso de reconversión productiva.

Bibliografía

- Amsden, A. (1986): The direction of trade past and present and the 'learning effects' of export to different directions, *Journal of Development Economics*, vol. 23, Amsterdam, North-Holland.
- (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bell, M., B. Ross-Larson y L. Westphal (1984): *Assesing the Performance of Infant Industries*, World Bank Staff Working Papers, N° 666, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Brander, J. (1986): Rationales for strategic trade and industrial policy, P. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Brander, J. y B. Spencer (1981): Tariffs and the extraction of foreign monopoly rents under potential entry, *Canadian Journal of Economics*, N° 14, Toronto, Canadá, Canadian Economics Association.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G. 1601-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 90. II. G. 6.
- Corden, M. (1974): *Política comercial y bienestar económico*, Madrid, ICE.
- Dornbusch, R. (1990): Policy options for freer trade: The case for bilateralism, Lawrence y Schultze (eds.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990's*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Dosi, G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg y L. Soete (eds.) (1988): *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Frances Pinter.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1991): *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester-Wheatsheaf.
- Fajnzylber, F. (1988): Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G. 1537-P, Santiago de Chile.
- Fritsch, W. y G. Franco (1992): Política comercial, de competição e de investimento estrangeiro, *Revista brasileira de comercio exterior*, N° 33, Rio de Janeiro, Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX).
- Fundación U.I.A. Consejo Académico (1994): *La política comercial externa*, Cuaderno N° 5, Buenos Aires, Fundación Unión Industrial Argentina.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1993): Resumen: El acta final de la Ronda Uruguay, *FOCUS. Boletín de Información*, N° 104, Ginebra, diciembre.
- Grimwade, N. (1989): *International Trade. New Patterns of Trade, Production and Investment*, Londres, Routledge.
- Grossman, G. (1986): Strategic export promotion: A critique, P. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Grossman, G. y E. Helpman (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Guerra Borges, A. (1993): Nuevo contexto mundial para América Latina, *Integración latinoamericana*, año 18, N° 192, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).
- Guimarães, E. y L. Naidin (1994): GATT 1994: Os novos acordos sobre dumping, subsidios e salvaguardas, *Revista brasileira de comercio exterior*, N° 39, Rio de Janeiro, FUNCEX.
- Helpman, E. y P. Krugman (1985): *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Hughes Halletts, A. J. (1994): The impact of the EC-92 on trade in developing countries, *The World Bank Research Observer*, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Hughes Halletts, A. J. y C.A. Primo Braga (1994): The new regionalism and the threat of protectionism, *mimeo*.
- Kaplinsky, R. (1988): Restructuring the capitalist labour process: Some lessons from the car industry, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 12, N° 4, Londres, Academic Press Limited.
- Krueger, A. (1974): The political economy of the rent-seeking society, *The American Economic Review*, vol. LXIV, N° 3, Los Angeles, California, American Economic Association.
- (1990): Free trade is the best policy, Lawrence y Schultze (eds.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990's*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Krugman, P. (comp.) (1987): *Strategic Trade Policy and the New International Trade*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- (1988): La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados, *El trimestre económico*, vol. 55, N° 217, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Laird, S. y J. Nogués (1989): Trade policies and the highly indebted countries, *The World Bank Economic Review*, vol. 3, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lawrence, R. (1993): Futures for the world trading system and their implications for developing countries, M. Agosin y D. Tussie (eds.), *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Lucas, R. (1988): On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, Amsterdam, North-Holland.

- Martirena-Mantel, A.M. (1988): Distorsiones domésticas y ordenamiento óptimo de políticas comerciales en la economía abierta, *Desarrollo económico*, vol. 27, N° 108, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Motta Veiga, P. (1988): A inserção internacional da economia brasileira: condicionamentos e perspectivas, texto para discusión interna, N° 15, Rio de Janeiro, FUNCEX.
- Najmabadi, F., S. Banerji y S. Lall (1992): *World Bank Support for Industrialization in Korea, India, and Indonesia*, Washington, D.C., Banco Mundial, Operations Evaluation Department.
- Ocampo, J. A. (1993): New theories of international trade and trade policy in developing countries, M. Agosin y D. Tussie (eds.), *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*, Nueva York, St. Martin's Press.
- OTA (Oficina de Evaluación Tecnológica) (1990): *Making Things Better. Competing in Manufacturing*, Washington, D.C., Congreso de los Estados Unidos.
- Porter, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor S.A.
- Rhee, Y. (1989): *Managing Entry into International Markets: Lessons from the East Asian Experience*, Industry series paper, N° 11, Washington, D.C., The World Bank Industry and Energy Department.
- Richardson, J.D. (1993): *New Trade Theory and Policy a Decade Old: Assessment in a Pacific Context*, Reprint N° 1814, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- Rodrick, D. (1993): *Trade and Industrial Policy Reform in Developing Countries: A Review of Recent Theory and Evidence*, Working paper, N° 4417, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- Romer, P. (1986): Increasing returns and long-run growth, *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, Chicago, Ill., The University of Chicago.
- Tavares, M.C. (1990): Reestructuración industrial y políticas de ajuste macroeconómico en los centros, R. Russell (ed.), *El sistema internacional y América Latina. La agenda internacional en los años '90*, Buenos Aires, Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL/Grupo Editor Latinoamericano).
- Tyson, L. D. (1990): Managed trade: Making the best of the second best, Lawrence y Schultze (eds.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990's*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Wonacott, P. y R. Wonacott (1981): Is unilateral tariff reduction preferable to a customs union? The curious case of the missing foreign tariffs, *The American Economic Review*, vol. 71, N° 4, Los Angeles, California, American Economic Association.

ANEXO

Nuevos instrumentos surgidos de la Ronda Uruguay del GATT

Entre los principales resultados de la Ronda Uruguay se encuentran tanto la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con un Consejo General encargado de supervisar el cumplimiento de los distintos acuerdos alcanzados y de resolver las disputas comerciales entre los países miembros, como la negociación de acuerdos sectoriales para la agricultura y el sector textil y la inclusión de los servicios y la propiedad intelectual en las negociaciones multilaterales.

Nos interesa aquí hacer referencia a los nuevos instrumentos diseñados para acentuar la disciplina en el comportamiento comercial. Estos incluyen nuevas normas para las inversiones relacionadas con el comercio; subsidios y derechos compensatorios; cláusulas de salvaguardia, y medidas *antidumping*.

a) *Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio*

La existencia de medidas en materia de inversiones que pueden afectar al comercio llevó al GATT a prohibir una serie de prácticas en ese sentido. De especial relevancia es la prohibición de establecer normas sobre contenido nacional y medidas que tiendan a la nivelación del comercio (por ejemplo, relacionando la magnitud o el valor de las importaciones que puede realizar una empresa con el nivel de sus exportacio-

nes). Se dio a los países en desarrollo un plazo de cinco años para eliminar este tipo de políticas.

b) *Subsidios y derechos compensatorios*

Se estableció una mayor disciplina en materia de subsidios, los que se clasificaron en tres categorías:

i) *Subsidios prohibidos*. Son aquellos que están vinculados al empleo de insumos internos o a metas de desempeño exportador. Sin embargo, para evitar la doble gravación, se acepta que continúen las exenciones a los impuestos indirectos sobre insumos incorporados en los productos exportados o que se apliquen mecanismos de reintegro. En estos casos los montos exceptuados o reintegrados no deben superar el valor de los impuestos efectivamente pagados.

ii) *Subsidios no recurribles o permitidos*. Estos se encuentran en el otro extremo. Incluyen los subsidios horizontales o no específicos, es decir, aquellos que no están limitados a determinados tipos de industria o actividad. Son subsidios no recurribles, por ejemplo, los orientados a aumentar el empleo, fomentar la pequeña y mediana empresa, u otorgar fondos para investigación y desarrollo. Se incluye también en esta categoría a los subsidios específicos, cuando se aplican para fomentar las actividades de investigación industrial, apoyar a regiones desfavorecidas, y llevar a cabo programas ambientales. Un país miembro pue-

de, sin embargo, pedir la intervención del GATT si juzga que un subsidio que en principio es no recurrible está dañando seriamente una rama de su producción.

iii) *Subsidios recurribles*. En esta categoría cae el resto de los subsidios: son aquellos que pueden afectar adversamente los intereses de otros países y están sujetos a la demostración del daño sufrido. Se considera condición necesaria —aunque no suficiente— para que un subsidio sea recurrible que el total del subsidio *ad valorem* represente más del 5% del valor del producto. Los miembros afectados por subvenciones recurribles podrán someter la cuestión al órgano de solución de diferencias. Si se comprueban los efectos perjudiciales, el país que otorgó el subsidio deberá retirarlo o eliminar los efectos perjudiciales (GATT, 1993). Para los países en desarrollo con un ingreso per capita superior a los mil dólares la prohibición de subsidiar exportaciones entrará en vigor ocho años después de iniciarse la vigencia del acuerdo por el que se establece la OMC (GATT 1993).

El acuerdo estipula, a su vez, procedimientos más transparentes para la aplicación de derechos compensatorios sobre los productos importados que son subsidiados por terceros países. Las reglas para efectuar la apertura de las investigaciones son más estrictas, y se establece la necesidad de demostrar una relación causal directa entre tales importaciones y el daño efectivo que esté sufriendo la industria involucrada. Se pondrá fin a dichas investigaciones cuando la cuantía de la subvención sea muy pequeña (menos del 2% *ad valorem*) o el volumen real o potencial de las importaciones subsidiadas sea insignificante (menos del 4% de las importaciones totales del producto similar que haga el importador).

c) *Acuerdo sobre Salvaguardias*

Este Acuerdo, incluido en el Acta Final de la Ronda Uruguay, introduce una modificación muy importante en el marco normativo destinado a defender segmentos industriales internos que hayan perdido competitividad. Para limitar comportamientos comerciales

desleales que puedan encubrir acciones de proteccionismo arbitrario se establecieron reglas más claras para la aplicación del Código de Salvaguardias. Este puede utilizarse para proteger a la industria local cuando un aumento imprevisto de las importaciones amenace causar serios daños a los productores locales. En este caso, se autoriza a los gobiernos a suspender temporalmente los compromisos asumidos en el GATT y a establecer barreras al comercio por un plazo máximo de cuatro años (extensibles en ciertas circunstancias a hasta ocho años).³³

Cuando el aumento de la protección responde a razones estrictas de menor eficiencia de la industria local, la aplicación de cláusulas de salvaguardia es claramente un instrumento más apropiado que las medidas antidumping o los derechos compensatorios. Estos últimos apuntan a penalizar a los productores externos sin exigir nada al productor local, mientras que la aplicación de salvaguardias presupone —al establecer un plazo para la protección— la exigencia de que el sector afectado lleve adelante un proceso de ajuste. En ese sentido, este último instrumento puede ser más beneficioso aún para el país que lo aplica (Guimarães y Naidin, 1994).

Por otro lado, se prohíbe establecer acuerdos voluntarios de limitación de exportaciones o arreglos de comercialización ordenada entre las partes. Las medidas de este tipo existentes al firmarse el Acuerdo sobre Salvaguardias deberán ser eliminadas progresivamente en un plazo de cuatro años.

d) *El acuerdo antidumping*

Este acuerdo apunta a reglas más transparentes en la utilización de dicho mecanismo. Se intenta detallar y aclarar más el método para determinar la existencia de dumping, así como para calcular su magnitud. El país importador debe establecer en forma más estricta la relación causal entre las importaciones (sujetas a dumping) y el daño causado a la industria nacional. Se establecen además nuevas reglas para iniciar y conducir las acciones, y para posibilitar la defensa de las partes interesadas.

³³ Para facilitar el ajuste del sector afectado el Acuerdo sobre Salvaguardias establece que si el plazo previsto es superior a un año la medida de salvaguardia debe ser liberalizada progresivamente a intervalos regulares durante el período de aplicación. Si la dura-

ción de la medida excede los tres años la situación de la industria debe ser reanalizada periódicamente a fin de que la medida pueda ser levantada o el ritmo de liberalización acelerado.

Movimientos de capital *y financiamiento externo*

Benjamín Hopenhayn

*Instituto de Investigaciones
Económicas, Facultad de
Ciencias Económicas,
Universidad de Buenos Aires.*

En este artículo se exploran las causas, consecuencias, magnitud y formas de un fenómeno fundamental del escenario contemporáneo y de enorme incidencia en las economías latinoamericanas: la aceleración de los movimientos internacionales de capital. Billones de dólares se transan por satélite a través de las fronteras, y una pequeña fracción de ellos se ha constituido en el elemento básico del financiamiento externo de América Latina. Esta globalización financiera enraiza en la acumulación de enormes excedentes líquidos vinculados, la liberalización generalizada de las cuentas de capital tras el derrumbe de las fronteras de Bretton Woods y el impacto de la revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones. La creciente dimensión de los mercados financieros y los desequilibrios externos de los principales países requieren un nuevo régimen monetario internacional, todavía indefinido, pero con libre circulación de grandes masas líquidas que toman formas cada vez más diversas: son los productos financieros que se mueven en los mercados transnacionales del dinero. En los últimos años, ellos han contribuido a aliviar el sector externo de América Latina y a complementar su ahorro interno. Pero lo impredecible y riesgoso de esas corrientes de capital aconsejan aprovechar la bonanza para realizar transformaciones que aumenten el ahorro nacional y lo apliquen a elevar la productividad y la competitividad de las economías de la región.

I

El movimiento de capitales a través de las fronteras

En las últimas décadas el movimiento de capitales a través de las fronteras ha crecido a la velocidad vertiginosa de los satélites que los transportan. Son cientos de miles de millones de dólares por día, de billones (trillones estadounidenses) por año, que el lenguaje electrónico registra como asientos de compra y venta de activos financieros cada vez más diversos. Son, como gustan llamarlos los operadores, “productos” financieros. Y como ocurre en el mundo del comercio de bienes físicos, esos productos se hacen cada vez más diferenciados para mantener la competitividad de los “productores” en los mercados del dinero.

A pesar del vértigo que su magnitud y la abstracta diversidad de sus formas puedan producirnos, debemos hacer todo lo posible por comprender las causas y las consecuencias, la magnitud y las formas de este fenómeno fundamental del funcionamiento de la economía contemporánea.

Empecemos con un poco de historia. ¿Cómo se ha llegado a la gran movilidad internacional de capitales que sustenta la creciente tendencia a la llamada globalización financiera? Veremos que las causas principales son la acumulación de grandes excedentes líquidos, la liberación generalizada de los controles de capital y el impacto de la revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones. Este proceso llevó a un grupo de distinguidos economistas franceses de la escuela regulacionista —intervencionista, dirían los neoconservadores criollos— a calificar la globalización financiera como “la aventura obligada” (Aglietta y otros, 1990). Aventura que mueve a agentes privados y públicos a tomar recaudos para aprovechar sus ventajas y esquivar sus peligros, compitiendo en el corto plazo por retornos elevados y oportunidades de ingreso.

La historia contemporánea de los movimientos internacionales de capital y su relación con el financiamiento de los desequilibrios de balance de pagos comienza con la Conferencia de Bretton Woods, antes de finalizar la segunda guerra mundial. De paso recordemos que hace pocos meses se cumplió el cincuentenario de esa trascendental conferencia, curiosamente sin mayores festejos.

Los acuerdos de Bretton Woods pretendían sen-

tar para la posguerra las bases de un régimen de relaciones económicas internacionales eficaz para el desarrollo de la economía mundial. Los personajes que se sentaron con poder real de negociación a la mesa de Bretton Woods recordaban vivamente dos experiencias traumáticas de la primera mitad del siglo. Por un lado, la devastadora crisis causada por la literal explosión de una enorme burbuja financiera y su veloz transmisión de un país a otro por falta, entre otras cosas, de una salvaguardia monetaria internacional ordenada. Y por otro, las desastrosas consecuencias políticas y económicas de las reparaciones de guerra impuestas a los vencidos. Para salvar ambas vallas se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). No llegó a crearse —por la oposición del Senado estadounidense— la tercera pata del trípode, es decir, una organización mundial del comercio (posteriormente remedada por el GATT y revivida con otros rasgos en la Ronda Uruguay).

El organismo más novedoso e importante surgido de Bretton Woods fue sin duda el Fondo Monetario Internacional. El Acuerdo, o artículos de acuerdo constitutivo del Fondo, establecía entre sus principales objetivos el de contribuir a la vigencia de condiciones propicias para el pleno empleo, mediante el crecimiento no inflacionario de la economía y el comercio mundiales, apoyado en un sistema multilateral de pagos internacionales y fuertes restricciones a la libertad de cambios. (El Banco Mundial aportaría recursos para la reconstrucción de los países devastados por la guerra, especialmente de Europa, sin distinción de vencidos y vencedores, en paralelo con el Plan Marshall).

La relación de poder prevaleciente al final de la guerra y las reglas del juego establecidas en Bretton Woods, construyeron de hecho y de derecho un sistema monetario internacional hegemónico. Hegemónico porque en ese sistema la economía de los Estados Unidos funcionaba como “locomotora” de la mitad capitalista del mundo y el dólar como unidad monetaria internacional de cambio y de reserva.

Es un hecho que el mundo conoció en el cuarto de siglo posterior a la segunda guerra mundial el pe-

ríodo más prolongado de crecimiento con estabilidad que recuerda la historia moderna. Ilustran la evolución económica de ese cuarto de siglo una tasa media de crecimiento del producto cercana al 5% acumulativo anual, con una expansión del comercio internacional del orden del 8% y tasas de inflación inferiores al 2-3% por año, y con ciclos suavizados por políticas de inspiración keynesiana. Condiciones que, como sabemos por las lecciones de la realidad y de su interpretación por Raúl Prebisch, prevalecieron en el mundo de los países industrializados del centro, y se derramaron muy mezquinamente a los países subdesarrollados de la periferia.

De todos modos, esas tasas de crecimiento permitieron la acumulación de recursos físicos y financieros formidables que cambiaron la fisonomía de las economías de mercado centrales (anotemos de paso que también los países socialistas parecieron crecer notablemente en ese cuarto de siglo). Junto con la producción y el comercio, crecía la acumulación de excedentes financieros y se desarrollaban los mercados de capital, tanto nacionales —de los países centrales, por supuesto— como internacionales.

Pero a medida que aumentaba la dimensión de los mercados financieros crecían las tensiones sobre diversos eslabones de los sistemas que los regulaban. Y un eslabón que paradójicamente se iba debilitando era el propio dólar, sobre el cual se asentaba todo el régimen concertado en Bretton Woods.

Sobre este proceso de debilitamiento sistémico y los peligros que entrañaba cabe reconocer dos advertencias importantes de economistas maduros y visionarios. La primera fue la propuesta que había hecho Keynes en la Conferencia de Bretton Woods, de anclar el sistema en un medio internacional de pago no nacional, el *bancor*, anclado a su vez en el oro, que se transaría entre gobiernos a través de una unión de pagos o caja de compensaciones internacional. Como se sabe, en Bretton Woods esta propuesta no fue aceptada. Se adoptó en cambio el plan de White —representante de los Estados Unidos— de crear un fondo internacional de estabilización con divisas y oro aportados por sus miembros. Este fondo concedería créditos de corto plazo a los países que tuvieran déficit coyunturales de pagos, a cambio de compromisos generales de converger hacia la convertibilidad monetaria y la libertad de comercio, y compromisos más específicos de no devaluar salvo en “circunstancias excepcionales y estructurales”, y con el acuerdo previo del fondo.

Una digresión keynesiana. Algún economista contemporáneo (Davidson, 1991, pp. 85-104) recor-

dó que en 1941 —año de la Carta del Atlántico— Keynes había escrito: “Suponer que existe algún mecanismo automático de funcionamiento normal de ajuste que preserve el equilibrio si sólo confiamos en los métodos del *laissez faire* es una ilusión doctrinaria que desatiende las lecciones de la experiencia histórica sin tener detrás el apoyo de una teoría firme”.

El régimen monetario internacional que se estableció finalmente, de hecho tuvo como moneda central el dólar, anclado a un determinado peso en oro, y con el tipo de cambio de todas las otras monedas fijado a su paridad con el dólar. Esto permitía tener durante un largo período un sistema hegemónico y, por lo tanto, estable. Hegemónico porque estaba organizado sobre la base de un solo país, con los privilegios (entre ellos el de “señoreaje”) y las responsabilidades de líder y centro del sistema. Estable mientras se mantuviera el ancla de una economía fuerte, dinámica y con responsabilidad en el ejercicio de una política monetaria prudente y anticíclica.

Vale la pena recordar que también se acordó en Bretton Woods que se permitiría mantener restricciones a la movilidad de capitales, por temor a los desequilibrios que éstos podrían causar. Veremos que con el tiempo estas restricciones fueron siendo levantadas por los gobiernos o simplemente superadas por los “mercados”. Pero no nos adelantemos.

La segunda advertencia fue la visionaria percepción de Robert Triffin, quien desde comienzos de los años sesenta anunció que el régimen establecido desembocaría inevitablemente en una crisis, pues el patrón dólar se vería ante un dilema parecido al que había enfrentado la libra en su período hegemónico: i) inflación interna (por emisión monetaria excesiva para responder a la demanda del resto del mundo), la que se transmitiría internacionalmente, o bien ii) deflación para evitar un déficit de pagos por un mecanismo similar al patrón oro, la que también se transmitiría internacionalmente, con el peligro de desencadenar una crisis de depreciaciones competitivas como las de traumáticos episodios anteriores.

Esta advertencia de Triffin, ampliamente escuchada en los círculos académicos influyentes en el Gobierno de Estados Unidos de entonces, coincidió a poco andar con otros fenómenos del mundo real. Por una parte, desde la Europa reconstruida y encaminada hacia la unión se presionaba para que se superara la hegemonía del dólar (de la cual las transnacionales estadounidenses usufructuaban). Cabe recordar las reclamaciones de De Gaulle pidiendo el retorno a la disciplina neutral del patrón oro, cuando ya Europa

crecía a todo vapor y descendía notoriamente la participación de Estados Unidos en el producto económico y en el comercio internacional, a pesar de seguir siendo la economía más poderosa del mundo.

Por otra parte, desde comienzos de los años sesenta venían surgiendo mercados financieros extraterritoriales, que ofrecían no sólo paraísos fiscales, sino también paraísos de capital anónimo, desregulados y sin control de autoridades monetarias nacionales.

Entre éstos mercados financieros comenzaron a destacarse los que se llamarían “euromercados”. La leyenda cuenta que éstos nacieron en Londres del ingenio de banqueros de la City, para “lavar” divisas soviéticas. Estos mercados, que por la reputación británica brindaban garantías de seriedad y buen manejo, tentaron a capitales financieros de otros países, porque ofrecían un mayor interés y porque no exigían identificación ni aplicaban regulación de pasivos y activos.

La tasa más favorable que representaba la LIBOR, el secreto del manejo de fondos y la desregulación, aparte de las ventajas impositivas, empezaron a atraer a los euromercados fondos provenientes de muchos orígenes y lugares, de inversores y de intermediarios financieros. Entre ellos, de los grandes bancos estadounidenses. Para el gobierno de los Estados Unidos esto era una incipiente fuga de capitales. A partir de allí, desde mediados de los años sesenta, comenzó un período poco recordado, una suerte de ensayo de la oleada que se vendría después. Los grandes bancos —el mercado— procuraban extender sus fronteras a través de la porosidad fronteriza y de sus sucursales en Londres. El gobierno de los Estados Unidos pugnaba por disciplinar esos mismos movimientos, de difícil registro y supervisión.

El resultado de estas tensiones —y de los cambios que ocurrían en la esfera de la producción y del comercio— llevó a presiones devaluatorias —especulativas en buena parte— contra el dólar en relación con las monedas fuertes de Europa. Como se sabe, finalmente se llegó a la decisión de suprimir la convertibilidad del dólar a oro —obligación contraída por Estados Unidos en los tratados de Bretton Woods— y de devaluar la moneda central del sistema. Tampoco estas medidas tan importantes satisficieron a los mercados, ya que finalmente hubo que derribar el mismo muro a las devaluaciones competitivas que se había erigido en Bretton Woods, y se pasó de una época de paridades fijas o semifijas a otra de paridades o tipos de cambio flexibles, que la historia de los dos decenios siguientes mostraría de una enorme volatilidad cambiaria.

En efecto, derribado el muro de las paridades

fijas y del propio tratado de Bretton Woods al alborar los años setenta, el vacío de un nuevo orden fue fundamental para que la crisis de los precios del petróleo tuviera un efecto tan deletéreo sobre la economía mundial. Se abrió entonces un largo ciclo de grandes desequilibrios externos, de estancamiento con inflación en los países centrales, que se extendió hasta comienzos de los años ochenta.

Los países centrales comenzaron a recuperar el equilibrio de sus economías después de una recesión aguda y empezó a abatirse la inflación, pero el ritmo de crecimiento era mucho más lento que en la dorada era de la posguerra. Tampoco la estabilidad era tan estable, como se manifiesta, entre otros indicadores, por la volatilidad de las paridades cambiarias y de las tasas de interés de influencia internacional. Y en cuanto a aquel lejano objetivo del pleno empleo, que figuraba al inicio de los estatutos del Fondo pareció haber perdido la batalla ante la plena vigencia aparente de la curva de Philips: un elevado desempleo “natural” coincidió con la respuesta “monetarista” a la inflación.

Hoy el nivel de desempleo es una de las preocupaciones centrales de los propios países desarrollados. Tanto así que en el último informe del Fondo sobre las perspectivas de la economía mundial (FMI, 1994) el propio FMI se pregunta si es reversible el aumento del desempleo, porque considera que el “costo económico y los costos sociales de los actuales niveles de desempleo, ya sea estructural o cíclico, son enormes” (Ibíd. p. 39). A nuestro parecer el problema contemporáneo del desempleo es de raíz más bien estructural y microeconómica o tecnológica, y no habrá manera de resolverlo —ni allá ni acá— con políticas de la vertiente monetarista, ni siquiera con atinadas correcciones fiscalistas. Pero este es otro tema.

La perspectiva de los años setenta y ochenta desde nuestro destino —latinoamericano y argentino— esclarece el origen y el desenlace de la crisis de la deuda. En efecto, a partir de 1973 sobre ese continente de paridades variables y volátiles y de mercados financieros libres de regulación y vigilancia —los euromercados, hoy extraterritoriales— se vuelcan los enormes excedentes provocados por el *shock* de los precios del petróleo, que acumuló superávit fabulosos en países con muy poca capacidad de absorberlos. Los petrodólares multiplicaron así las corrientes líquidas internacionales, en un período en que los países centrales atravesaban largos años de estancamiento con inflación. Sobra la liquidez, y amenaza la estabilidad mundial.

En este período, los bancos internacionales —elogiados por el Fondo en sus informes oficiales

y por la prensa económica internacional— contribuyen a resolver el difícil problema del reciclaje de los petrodólares en forma de préstamos fáciles y baratos que, entre otras cosas, sobreendeudan a casi todos los países de América Latina. Por supuesto que no todo viene por el lado de la oferta, y que una demanda alegre e irresponsable contribuye al sobreendeudamiento.

En esta perspectiva latinoamericana, la crisis de la deuda tiene sus raíces en el gran desorden del régimen monetario internacional de los años setenta, tanto como en la ligereza o irresponsabilidad de algunos prestatarios. Es éste el fondo del problema de la asimetría en el tratamiento de la deuda, superado en los hechos con la década perdida y la limpieza de los balances de los grandes bancos transnacionales. Tema que como veremos nos interesa, porque así como en la segunda mitad de los años setenta abundaron los capitales externos para América Latina, en estos primeros años de los noventa abundan también los capitales externos, aunque vengan en forma distinta. Y esto último puede ser muy importante, por lo cual es tan aventurado hacer analogías como imprudente no hacerlas.

Resumamos. En las dos décadas de gran crecimiento de la economía mundial se acumularon cuantiosos excedentes financieros. Se fortalecieron los mercados de capitales, junto con los otros mercados. Surgieron mercados financieros internacionales libres de regulación y control. Se debilitaron primero y se derrumbaron después los muros de control establecidos en Bretton Woods para mantener un cierto orden monetario internacional regulado. Los desequilibrios de pagos o cuentas corrientes se acentuaron y tomaron la forma de *shock* con la multiplicación de los precios del petróleo. Coincidió así importantes cambios institucionales en los mercados financieros internacionales con masas cada vez mayores de recursos líquidos para intermediar. Al mismo tiempo la econo-

mía mundial entró en un período de alta volatilidad de los dos precios principales del dinero internacional: las tasas de interés y los tipos de cambio.

Para que este explosivo aumento de los fondos de circulación internacional cada vez más libre llegara a constituir una verdadera revolución sólo faltaba un ingrediente tecnológico. Este apareció simultáneamente con el gran salto de la informática y las comunicaciones. Esos fondos pudieron ya circular globalmente en su forma más abstracta —casi sin metales, sin dinero, sin papeles— y en tiempo real a través de los satélites que unen los mercados financieros del mundo en días de 24 horas.

Junto con todos los fenómenos anteriores se fue produciendo en el mundo una gradual desregulación de las cuentas de capital que controlaban los movimientos de divisas a través de las fronteras. No fue éste un movimiento instantáneo y masivo. Recordemos que varios países importantes —como Francia, Japón, y otros— liberaron sus cuentas de capital hace apenas un lustro. Pero ya hoy la liberalización de los movimientos de capitales es prácticamente completa, por lo menos en las economías de mercado.

Concluyamos aquí esta rápida revisión de los sucesos que llevan al régimen monetario y financiero internacional de nuestros días. Este régimen, todavía en conformación, es cierto, se basa crecientemente en la libertad de los mercados de divisas, con flotación cada vez más débilmente administrada. Es que resulta difícil aplicar límites de prudencia en un gran mercado donde hay actores privados tan poderosos que tuercen a menudo el brazo de los bancos centrales más sólidos. Esos capitales se mueven en gran parte a través de los bancos y en sociedad con los mismos —apalancamiento—, y la diversificación de sus instrumentos los mantiene fuera del alcance de las autoridades monetarias nacionales, como lo muestra la evolución de los convenios de supervisión bancaria del Comité de Basilea.¹

II

Formas y dimensión de los movimientos internacionales de capital

Tratemos ahora de caracterizar a grandes rasgos las formas y la dimensión de los movimientos internacionales de capital, antes de abordar las consecuencias sistémicas de su liberalización y expansión en el mundo contemporáneo.

Lo que primero llama la atención al estudiar la evolución de estos mercados es que en un par de décadas el movimiento de capitales a través de las

¹ Sobre este tema véase Cornford, 1993.

fronteras se extiende crecientemente más allá del comercio internacional, de las inversiones extranjeras directas y de los tradicionales depósitos y préstamos bancarios. Los mercados de capitales, nacionales e internacionales, abarcan una gama vasta y creciente de activos financieros. Analíticamente éstos pueden dividirse en cinco grandes grupos: operaciones ligadas al comercio, inversiones extranjeras directas, préstamos bancarios, inversiones de cartera, y otros.

Por supuesto que las operaciones ligadas al financiamiento del comercio internacional siguen la evolución del intercambio de bienes y servicios, que en estos últimos años creció lentamente, poco más que la producción mundial. Las inversiones extranjeras directas, que en los años ochenta se concentraron entre países del Norte, en estos últimos años aumentaron en algunos países en desarrollo, tanto del Asia como de América Latina. En Argentina, como es sabido, la inversión extranjera directa de tiempos recientes ha estado muy ligada a las privatizaciones.

También crecieron en los últimos años las colocaciones de bonos y títulos con respaldo soberano o de activos más o menos "titularizados"; las inversiones de cartera en acciones u otras obligaciones de alta liquidez, y los movimientos especulativos de entrada y salida desarraigados de cualquier operación vinculada a la producción, la inversión o el comercio.

Impresiona la proliferación de "productos financieros", especialmente de futuros, opciones y toda suerte de derivados. La lista de ellos —el menú— es larga y abierta. Una sofisticada ingeniería financiera aprovecha los cambios institucionales y tecnológicos. La competitividad hace medir a los operadores con la vara del ingenio innovador para multiplicar los "productos" que se transan en los mercados de las finanzas internacionales.

La medición de los flujos internacionales de capital presenta problemas muy complejos, que se manifiestan en la conocida discrepancia estadística de los balances de pagos que registra y publica el Fondo Monetario Internacional. Esa discrepancia refleja un acervo creciente de activos financieros externos reconocidos por los países que los emiten, pero que no aparecen en las estadísticas de los países cuyos residentes los adquieren. Para tener una idea del volumen de recursos que escapa al registro y medición: en la última década la discrepancia estadística promedió los 50 000 millones de dólares por año.

Las dificultades de medición y conciliación de las cuentas de capital llevaron al Directorio del Fondo a crear un grupo de trabajo, presidido por el Barón

Godeaux, para evaluar las prácticas estadísticas relacionadas con la medición de las corrientes internacionales de capital y en particular las fuentes principales de la discrepancia estadística. El informe presentado por ese grupo destacaba que la liberalización de los mercados de capital, las innovaciones financieras y los cambios en las preferencias de los inversionistas han hecho muy difícil medir las inversiones de cartera; que no se cuenta con información completa de los centros financieros extraterritoriales, y que se ocultan importantes corrientes asociadas con el tráfico de narcóticos y de armas.

Estas advertencias no sólo aconsejan cautela ante la confiabilidad de esos datos, aunque sean los únicos que tengamos. También ilustran sobre las dificultades que enfrentan los gobiernos para supervisar los movimientos del capital a través de las fronteras del mundo.

A pesar de las dificultades de medición, hay datos que permiten ilustrar las dimensiones de las corrientes internacionales de capital. Comencemos con los movimientos más convencionales: los del crédito bancario privado. En los años ochenta el total mundial de los préstamos bancarios extrafronterizos creció 280%, superando ya los 8 billones (trillones estadounidenses) de dólares. Durante ese lapso los activos totales de los bancos estadounidenses se duplicaron, y los del Japón se triplicaron. Para comparar, recordemos que en el mismo período el PIB mundial a precios corrientes creció 120% (a precios constantes sólo 35%), y que al fin del decenio el comercio mundial llegó a los 3.6 billones (trillones) de dólares. Esto es, a menos de la mitad del crédito bancario extrafronterizo, que es a su vez una fracción de los movimientos internacionales de capital.

Para América Latina y el Caribe los préstamos externos crecieron mucho menos en ese decenio, apenas un 45%, y se concentraron en los últimos años. Recordemos que durante la "década perdida" los bancos prácticamente sólo prestaron para refinanciar intereses impagos, es decir, para mejorar la presentación de sus propios balances. Tampoco en los últimos años sus préstamos voluntarios han sido significativos, ni por su magnitud absoluta ni en comparación con otros rubros de la cuenta de ingresos de capital.

Sigamos con otro mercado tradicional: la colocación de bonos. Llama la atención el crecimiento de la participación de los países en desarrollo en las emisiones internacionales de bonos: éstas prácticamente se septuplicaron en el último quinquenio, llegando a más de 30 000 millones de dólares en 1993. Aun así, representaron apenas el 10% del total de bonos inter-

nacionales emitidos ese año en el mundo. Y América Latina, que en 1989 colocó tan sólo 830 millones, superó en 1993 los 20 000 millones.

Bastante se ha comentado el desenvolvimiento verdaderamente pasmoso de un segmento del mercado internacional de capitales: el de las transacciones cambiarias o de divisas. Sobre su dimensión se han arrojado cifras que dan vértigo, por su magnitud y sus diferencias: entre cincuenta y cien veces el valor del intercambio mundial de bienes y servicios reales. Y aun así, en un informe reciente del Fondo (FMI, 1993a) se sostiene que “por cierto, tanto el tamaño del mercado como el número de operadores privados capaces de inyectar sumas muy cuantiosas en los mercados cambiarios son claramente hoy mucho mayores que en el pasado, y ambos probablemente han sido subestimados”.

Como botón de muestra, otro segmento del mercado de capitales ilustra bien el ingrediente especulativo que lo caracteriza. Nos referimos a los mercados de productos “derivados” (futuros, opciones, *swaps*). Las transacciones de derivados muestran un crecimiento explosivo. Según estimaciones presentadas en otro informe del Fondo (FMI, 1993b), ese mercado aumentó de 1.6 billones (trillones) de dólares en 1987 a 8 billones (trillones) en 1991 (tanto como el total del mercado bancario internacional). Así, de representar el 35% del PIB de los Estados Unidos, pasó a representar más del 140% de él.

Un ejemplo interesante de la complejidad de estos derivados lo constituyen los contratos a futuro de tasa de interés. En 1987 fueron de 500 millones de dólares denominados en dólares y 141 millones denominados en otras monedas. En 1991 fueron de 1 500 millones en dólares y del mismo orden en otras monedas. El aumento de magnitud y el cambio en la composición por monedas son dos datos que han de tomarse en cuenta. Como dice Carlos García Tudero, estos recursos dejaron de cumplir su función inicial de cobertura para desempeñar cada vez más un rol especulativo.

Frente al crecimiento vertiginoso del mercado de derivados financieros los técnicos del Fondo reflejan la preocupación de las autoridades monetarias del mundo desarrollado. En el informe aludido (FMI, 1993b) se lee: “aunque los participantes en los mercados de derivados están expuestos a los mismos tipos de riesgos que en otros mercados financieros —riesgos de crédito, de mercado, de liquidez, legales y políticos— existe la preocupación de que la velocidad a que se han expandido estos mercados y la complejidad de muchos

de los instrumentos han aumentado el riesgo de administración”. O sea, de desvíos especulativos de los operadores, desvíos que entre otras cosas han nutrido en los últimos tiempos ficciones noveladas y filmadas. (Y la reciente crisis del tradicional Banco Barings).

Vayamos a otro dato importante sobre la naturaleza y la dimensión contemporáneos de los mercados de capitales. Entre las fuentes más importantes que nutren esos mercados se encuentran, como es sabido, los inversores institucionales. Uno de los principales grupos de esos inversores está constituido por los fondos de pensiones de algunos países desarrollados. En 1988, según un experto del Banco Mundial (Davis, 1993), la inversión neta total de los fondos de pensiones de los Estados Unidos fue de 726 000 millones de dólares. Esto representó casi el 50% del ahorro personal total de ese país y el 35% de su PIB. En el Reino Unido las cifras correspondiente fueron de 71% y 47%, respectivamente.

El total de activos invertidos por los fondos de pensiones de los Estados Unidos llegó en el mismo año a la friolera de 16.5 billones (trillones estadounidenses), que representaban el 13.5% del total de activos personales de ese país. Para entonces sólo el 4% de ese total estaba colocado en el exterior, aunque hay que tomar en cuenta que en 1980 sólo el 1% lo estaba. Esto indica una tendencia de los inversores institucionales que puede ser muy importante para los países de la región.

Si bien el ingrediente especulativo de las inversiones desafía la medición, hay economistas que buscan acercarse a una medida, aunque sea indirecta. Así, Tesar y Werner (1993, p. 20) encontraron que el volumen bruto de flujos accionarios excedía por mucho los flujos netos, y que esta relación era superior en las inversiones externas que en las inversiones internas de los Estados Unidos. Es decir, que en las carteras de los inversores estadounidenses las colocaciones en bolsas del exterior tienen un carácter menos estable —¿más especulativo?— que las colocadas en su propio país.

Este rasgo debería servir de advertencia sobre la naturaleza de los capitales externos que han contribuido tanto al auge de los mercados emergentes, entre ellos los de varios países latinoamericanos. Y probablemente ayude a explicar su declinación en relación con las alzas de las tasas de interés de corto plazo de los Estados Unidos. El auge de esas corrientes coincidió con la tendencia a la baja de las tasas de interés en ese país; y su estancamiento o declinación con la política de incremento de las tasas de interés de la Reserva Federal.

El comportamiento de los canalizadores de aho-

ros frente a la inversión interna y externa confirma la propensión del ahorro, salvo circunstancias excepcionales, a colocarse dentro de las fronteras más que a buscar activamente retornos mayores en el exterior. Más aún, esto plantea una paradoja con respecto a la transmisión internacional del ahorro, tema central de la teoría monetaria internacional y cuyo fundamento es que las corrientes internacionales de capital reflejan eficientemente la reasignación de ahorros y la diversificación de carteras entre oportunidades y plazos de distintos riesgos y rentabilidades.

Para evitar simplificaciones que pueden resultar costosas en la realidad, y desde una perspectiva indiscutiblemente neoclásica y convencional, Lucas (1990) nos advierte que las vertientes igualitarias de los modelos más simples de comercio y crecimiento aplican la ley de los rendimientos decrecientes para inferir que el producto marginal del capital es mayor en la economía más pobre. De ahí que la teoría neoclásica convencional —son sus palabras— postule que si se deja que las fuerzas del mercado operen libremente, la inversión nueva se dirigirá de preferencia hacia los países (o regiones) más pobres, hasta que se igualen los salarios y la rentabilidad del capital.

Hasta aquí Lucas. Las experiencias de América Latina prueban que, o la teoría es falsa, o la libertad de mercados una utopía. Porque la verdad es que los capitales tienden a circular entre los países más ricos, las regiones más ricas y los agentes más ricos, y que sólo se derraman hacia países o regiones más pobres especulativamente o en busca de mayor rentabilidad. En la Argentina hemos tenido en tiempos recientes esta experiencia, interna y externa. Interna con las promociones regionales, externa con la mayor parte de las privatizaciones.

Permítaseme una digresión. Bienvenidos sean los

capitales que aporten ahorro externo en condiciones aptas para nuestras necesidades de inversión. Pero tenemos que saber crecer con lo nuestro, como diría Ferrer. Las teorías neoclásicas más recientes sobre crecimiento económico —de Solow a Romer— consideran que la acumulación de capital físico no basta por sí solo para determinar el crecimiento a largo plazo de una economía. Solow, como se sabe, puso el acento sobre un “residuo” no explicado, después de estudiar el crecimiento de la economía estadounidense en un siglo. Romer introdujo el concepto de crecimiento endógeno para dar lugar sobre todo al papel de la acumulación de capital humano (término que horrorizaba al humanista Raúl Prebisch).

Otros economistas muy respetados de la academia septentrional (Barro, Mankiw y Sala-i-Martin, 1992) sostienen que el capital es sólo parcialmente móvil, pues puede financiar la “acumulación de capital físico pero no la acumulación de capital humano”. En el mismo trabajo desarrollan un modelo cuya aplicación los lleva a concluir que el principal mensaje de su ensayo es que el impacto cuantitativo de la movilidad [internacional, interregional, interpersonal] del capital es pequeño; si hay ciertos tipos de capital, como el capital humano, que no pueden financiarse con recursos de los mercados mundiales, entonces las economías abiertas convergerán sólo un poco más rápido que las economías cerradas.

Esto es sólo un resultado que de ningún modo puede interpretarse, ni en los autores ni en quien aquí los cita, como una invitación a estrategias de cierre de la economía. Pero quita preocupaciones, desde el más alto nivel teórico, sobre la gravedad de los pecados de protección comercial. Todo a su medida y armoniosamente, por supuesto. Véase si no el caso de Japón y de los nuevos “tigrecitos” asiáticos, o el del “tigrizo” de China.

III

Fundamentos y consecuencias sistémicas de los movimientos internacionales de capital

Retornemos al cauce central de estos párrafos. Detengámonos ahora en los fundamentos y consecuencias sistémicas de los movimientos internacionales de capitales y su relación con las asimetrías o brechas de cuenta corriente y de ahorro-inversión, para entrar después a la experiencia reciente de América Latina.

Ya hemos visto que las principales causas del extraordinario crecimiento y acelerada integración global de los mercados de capital internacionales como sistema en la historia reciente de la economía mundial son básicamente: i) la rápida acumulación de excedentes en el primer cuarto de siglo de la posguerra; ii) el

derrumbe del “muro” de Bretton Woods y el desmantelamiento generalizado de controles de cambio y otros impedimentos a los movimientos de capital entre naciones de economía de mercado;² y iii) los avances tecnológicos en la informática y la computación.

Otro enfoque sistémico del crecimiento de los mercados internacionales de capital se encuentra en la teoría del balance de pagos. Se sabe que hay una identidad macroeconómica contable entre saldos de cuenta corriente y saldos de cuenta de capital. Es decir, que un superávit o déficit en cuenta corriente se salda con un déficit o superávit en la cuenta de capital (con una partida de errores y omisiones para cubrir las discrepancias estadísticas). Otra forma teórica de interpretar esas cuentas de ingresos y egresos externos identifica el saldo de la cuenta corriente como la diferencia entre el ahorro global de una nación y su tasa de inversión.

En un estudio sobre la extensión de la integración financiera global y sus consecuencias (Artis y Bayoumi, 1989), hallamos una observación interesante. Sus autores postulan que una teoría moderna del balance de pagos en mercados de capital integrados extiende a la economía en su conjunto la teoría del consumo y del ahorro de la conducta individual. Se aplica así la teoría sobre la función primaria de los mercados financieros nacionales e internacionales, que es la de canalizar recursos de agentes superavitarios —familias, firmas y gobiernos que gastan menos de lo que perciben, es decir, que ahorran— hacia agentes deficitarios, que gastan más de lo que perciben, o desahorran.

Por supuesto que las consecuencias son muy distintas si la aplicación de los ahorros externos es eficiente o si no lo es: en otras palabras, si se les destina a inversión reproductiva que genere ingresos compensatorios futuros, o a consumo presente. De aquí que haya señales de peligro en buena parte de los países latinoamericanos —y especialmente en Argentina— por la alta propensión al consumo manifestada en dos períodos recientes con gran afluencia de capitales externos, bancarios en la segunda parte de los años setenta, y principalmente no bancarios en los últimos años.

Nosotros tenemos una percepción particular del mundo financiero actual, dentro y a través de las fronteras. Sea cual fuere la validez de la teoría neoclásica del balance de pagos, y de la identidad ahorro-inver-

sión globales, en los hechos el mundo vive desde hace un tiempo una creciente y vertiginosa movilidad financiera, con una alta proporción de capitales especulativos, cuyo vínculo con la inversión real puede ser débil o lejano. Se trata de una suerte de ahorro colectivo que gira a alta velocidad, en forma tan satelitaria como las telecomunicaciones que los transportan, prácticamente sin tocar tierra, y cuyos frutos nutren un ahorro que no se canaliza hacia inversiones reproductivas.

Diversos autores han encontrado que las correlaciones entre ahorro e inversión se reducen cuando se sustituye la inversión total por la inversión fija. Abundan los estudios empíricos que muestran que, no obstante la alta movilidad internacional de los capitales, los flujos netos globales de ahorro e inversión siguen siendo marcadamente insulares, es decir, se mantienen dentro de las fronteras de cada país, especialmente en el caso de las naciones más industrializadas. Es la misma conclusión analítica a la que había llegado Tobin (1981).

Veamos ahora algunas de las principales consecuencias sistémicas de los movimientos internacionales de capital, sobre la base de un estudio muy interesante del FMI (Goldstein, Mathieson y Lane, 1991). Aunque su fundamento analítico responde, como es natural, a una visión del mundo desde el Norte, encontramos en ese estudio elementos de juicio que se aplican a la experiencia de América Latina y de la Argentina.

La teoría convencional considera que la integración de los mercados de capital genera ganancias de eficiencia, porque facilita la transmisión del ahorro hacia la inversión más rentable o productiva. Pero en la práctica la transformación estructural de los mercados financieros internacionales, que sin duda facilita la circulación de los ahorros, ha resultado una fuente adicional de incertidumbre, no sólo sobre los vínculos entre los mercados financieros de los países, sino también sobre sus efectos en las políticas monetarias y fiscales.

Estas consecuencias de la movilidad internacional de capitales se dan de manera distinta según los países tengan posición hegemónica o subordinada en la economía internacional. Así, Estados Unidos ha podido financiar con ahorro externo durante un extenso período —ya van más de diez años— cuantiosos déficit fiscales y de cuenta corriente, absorbiendo *shocks* endógenos y exógenos. Citemos solamente que entre los *shocks* endógenos de índole financiera hubo una serie de desórdenes bancarios generalizados como los gene-

² Frenkel (1989) considera que las barreras a los flujos internacionales son lo suficientemente bajas como para decir que en 1989 los mercados financieros están virtualmente integrados del todo entre los grandes países industriales (y entre países más pequeños también).

rados por la crisis de la deuda, las carteras incobrables de industrias petroleras y otras y la crisis inmobiliaria de fines de los años ochenta, con su secuela de quiebra difundida de instituciones financieras de ahorro y préstamo. Entre los *shocks* exógenos prevaleció en los últimos lustros un clima de alta volatilidad de los tipos de cambio y de las tasas de interés.

De otro lado, para tomar un caso que conocemos bien, casi todos los países de América Latina se vieron obligados a realizar ajustes recesivos violentos frente a *shocks* sistémicos, como los registrados a comienzos de los años ochenta por el alza de las tasas de interés real internacionales y por la caída de los precios de los productos primarios.

En una visión aún más global, puede decirse que los países centrales aprovechan mejor lo que en el trabajo citado se denomina, con llamativo acierto, el bien público internacional de la estabilidad económica mundial. Que por el mismo hecho de ser un bien público internacional plantea la necesidad de coordinar políticas entre los países cuyas políticas internas más afectan el comportamiento de la economía internacional.

Vayamos a otra perturbación sistémica. Las modificaciones fundamentales en las tasas de interés y los tipos de cambio afectan las decisiones de inversión y preferencias de cartera de los operadores más influyentes en los movimientos de los ahorros nacionales a través de las fronteras. Esto genera en las autoridades monetarias centrales, como lo expresan los técnicos del Fondo, una legítima preocupación: si los arreglos institucionales existentes pueden enfrentar con eficiencia el nuevo volumen de transacciones y administrar eficazmente los riesgos creados por crisis de liquidez o de solvencia. Conocimos esas preocupaciones en la extensa renegociación de la deuda. Y vuelven a aflorar en el Norte ante la posibilidad de que los operadores especulativos dominen las transacciones de los mercados de divisas y de títulos, contribuyendo así a aumentar peligrosamente la volatilidad de los precios de una vasta gama de activos financieros.

Otro riesgo sistémico es la posibilidad de que una crisis financiera pueda desencadenarse "por contagio" de temores no muy fundados. El dinero, sobre todo el dinero especulativo, es a la vez audaz y miedoso. La percepción de que la liquidez o la solvencia de un prestatario importante se deteriora puede dar lugar a un efecto de dominó en las finanzas internacionales. Ya ocurrió así con la crisis de la deuda latinoamericana. Y es una de las interpretaciones de la Gran Crisis de los años treinta, que en el recuerdo quedó como un reguero de pólvora que corrió desde Wall Street hasta casi todos los rincones del mundo.

Finalmente, recojamos una opinión del estudio citado que merece tomarse en cuenta para el análisis de las perspectivas a mediano plazo de las corrientes internacionales de capital. La larga declinación de las tasas de ahorro tanto en países industriales como en países en desarrollo (donde el ahorro neto bajó de 17% a 10% del PIB entre 1973 y 1988), así como la demanda creciente de ahorros mundiales (por la recuperación de las economías centrales y de países en desarrollo, la reconversión de las economías del este de Europa, el gran mercado de China y la India, etc.), sugieren que si no aumentan significativamente las tasas de ahorro "una de las características de los años noventa pueden ser las altas tasas de interés", especialmente en instrumentos de largo plazo más ligados a la demanda de inversión. Recordemos las dificultades de la Reserva Federal de los Estados Unidos para hacer bajar las tasas de interés a largo plazo, y la necesidad de recurrir a aumentos importantes en las de corto plazo.

Agreguemos a esto que mientras se mantenga la volatilidad cambiaria internacional, que parece persistir, la prima de riesgo cambiario —que tan bien conocimos los argentinos— es una importante fuente de diferencias de interés real en los mercados financieros. Esto quiere decir que no es prudente subestimar el costo real de los ingresos de capitales en estos y los próximos años, ni el nivel de rentabilidad que es necesario alcanzar para pagarlos o retribuirlos.

IV

Financiamiento externo de la región

Pasemos ahora al financiamiento externo de América Latina. Como es sabido, la región ha padecido un problema crónico de estrangulamiento financiero ex-

terno, cuyas raíces estructurales fueron expuestas en forma clara y profunda por Raúl Prebisch. Yo creo que el propio Prebisch corregiría parte de su diagnós-

tico, basado en el comportamiento del comercio y la inversión —es decir, de la economía real—, para agregarle las características o distorsiones de la globalización financiera que hemos tratado de presentar en la páginas anteriores.

A pesar de que algunos países de la región han ido superando su desventajosa inserción en el comercio mundial como exportadores de bienes primarios, el sector externo sigue siendo un flanco expuesto de las economías. A ello han contribuido en los últimos lustros los bruscos altibajos de las corrientes financieras internacionales. Las economías latinoamericanas en general se han movido por lo menos desde mediados de los años setenta no sólo al compás de la relación de precios del intercambio y de la actividad económica mundial, sino también bajo el impacto de la abundancia o escasez de capitales externos.

Antes de ensayar un análisis —siempre preliminar, pues la historia sigue su sorprendente marcha—, refresquemos algunos datos numéricos. Lo haremos desde tres perspectivas: i) la del balance de pagos, su cuenta corriente y su cuenta de capital; ii) la de la transferencia neta de recursos y, finalmente, iii) la del movimiento neto de capitales.

Entre 1976 y 1982 —los años del endeudamiento, primero neto y al final de mera postergación de la crisis— la región tuvo déficit en cuenta corriente elevados y en rápido crecimiento (de más de 11 000 millones de dólares en 1976 a más de 40 000 millones en 1982). La crisis y el consiguiente ajuste contrajeron rápidamente ese déficit. En 1983 se redujo a un quinto de aquél del año anterior y con altibajos se mantuvo alrededor de ese nivel hasta 1990. Pero ya en 1991 el déficit saltó nuevamente a casi 20 000 millones, y a más del doble en 1993.

La contracara de ese movimiento de la cuenta corriente viene en la cuenta de capital, fuertemente positiva hasta 1981, negativa hasta 1990, y notablemente positiva desde entonces. Recordemos que en 1976 el ingreso neto de capital fue de 16 000 millones de dólares, y que ascendió a 37 000 millones en 1981 (aunque ya hay que contabilizar aquí renovaciones de préstamos). Dos años después la cuenta se hizo negativa en casi 24 000 millones, y el fenómeno demoró ocho años en revertirse. En 1991 se contabilizó un ingreso neto de 25 000 millones, que subió a casi 50 000 millones en 1992, y fue ligeramente menor en 1993. Así, en la segunda mitad de los años setenta —por obra y gracia del crédito bancario abundante— y nuevamente en el último bienio —esta vez por el financiamiento no bancario— los ingresos en la cuenta

de capital superan los déficit de cuenta corriente, y permiten la acumulación de reservas y la expansión del gasto.

Otra forma de apreciar estos cambios lo ofrece el conocido concepto de transferencia neta de recursos, medido como la entrada neta de capitales (capitales de corto y largo plazo, transferencias unilaterales oficiales, y errores y omisiones) menos los pagos de utilidades e intereses.³ Para la América Latina en su conjunto esta transferencia fue positiva en los años del endeudamiento genuino: un promedio de 15 800 millones de dólares por año entre 1974 y 1981. Pasó a ser fuertemente negativa a partir de 1982. Entre 1982 y 1989 también fue negativa (alrededor de 23 000 millones de dólares por año). Ya en 1990 había bajado a un déficit de 9 000 millones. Y de ahí en adelante las cifras han sido muy positivas: 5 000 millones en 1991, 20 000 en 1992 y 15 000 en 1993.⁴

Sigamos ilustrando con números la suerte del sector externo de América Latina en los azarosos veinte años últimos, tan dependientes de los ingresos y salidas de capitales. Nos apoyaremos para ello en un excelente estudio de la CEPAL sobre los flujos financieros internacionales, estudio del cual también sacaremos partido en el análisis (CEPAL, 1994).⁵ Veamos esta vez el movimiento neto de capitales. Entre 1977 y 1981 ingresó a la región un promedio de 30 000 millones de dólares anuales, con un máximo de más de 40 000 millones en 1981. La cifra descendió abruptamente a la mitad al año siguiente, para promediar poco más de 8 000 millones entre 1983 y 1989. Pero a partir de este último año las entradas —y regresos— crecieron rápidamente de 21 500 millones en 1990 a más de 62 000 en 1992.

Como señala el mismo estudio de la CEPAL, en los dos últimos años la transferencia neta de recursos representó respectivamente el 2.7% y el 1.9% del producto interno bruto de la región, tras haber exhibido una cifra negativa media de 3.7% en el período de crisis y ajuste (1983-1989).

La historia reciente nos cuenta que en la segunda mitad de los años setenta la mayoría de los países latinoamericanos no aprovechó la disponibilidad de finan-

³ Para el Banco Mundial (1993, p. 25), las transferencias netas totales se calculan restando a los flujos netos totales de recursos los pagos de intereses y las utilidades reinvertidas y remitidas. Los flujos netos totales de recursos excluyen el uso del crédito del FMI. Aquí se utilizan la definición y las estimaciones de la CEPAL.

⁴ Datos adaptados de CEPAL (1992 y 1993), en dólares constantes de 1987.

⁵ También aprovechamos el excelente ensayo de Devlin, Ffrench-Davis y Griffith-Jones (1994), a cuyo manuscrito tuvimos acceso por cortesía de uno de sus autores.

ciamiento externo para aumentar la tasa global de ahorro y para canalizar ese ahorro hacia inversiones productoras de bienes transables. Si esta nueva oleada de ingreso de capitales tampoco se aprovecha para incentivar el ahorro interno, aumentar la inversión reproductiva y reconvertir la economía para hacerla más competitiva en el ámbito internacional, es probable que a la vuelta de una próxima esquina nos espere otro duro despertar, una nueva resaca de otra borrachera financiera.

No somos pesimistas, ni por temperamento ni por ideología. Seguimos simplemente las enseñanzas de la experiencia reciente y de la definición del ortodoxo Lucas (1990), para quien los flujos de capital son simplemente contratos de préstamo: el país pobre adquiere capital del rico, a cambio de promesas de flujos de bienes en sentido contrario, durante una fase (que puede durar para siempre), en forma de pagos de interés o utilidades repatriadas.

En los años del ajuste los pagos de intereses (efectivamente pagados y devengados) fueron el nudo corredizo del estrangulamiento externo. Deberíamos desde ya asegurarnos de que el uso de los nuevos capitales que ahora se reciben transforme nuestras economías y permita generar excedentes para financiar los futuros pagos de utilidades e intereses, hasta completar el círculo virtuoso del endeudamiento compensador y no caer en otra crisis de ajuste cruento y prolongado.

Porque no todo es ventaja y bonanza por el ingreso de capitales. Ya vimos que ellos suelen tener efectos macroeconómicos no deseados, como la valorización del tipo de cambio real y su efecto sobre la evolución de las importaciones y exportaciones, con un fuerte aumento del déficit comercial. Así ocurrió en los primeros años del endeudamiento, y está volviendo a ocurrir ahora. Cuando un país financia el déficit de comercio o de cuenta corriente con ingresos de capitales externos, está expuesto a que una reducción significativa de esos flujos cause un ataque especulativo sobre su moneda que desencadene una crisis de balance de pagos.

Otro peligro macroeconómico ha sido señalado por autores insospechables de heterodoxia: Cavallo y Cottani. Escribieron ellos, en un análisis que parece acertado: Cuando un país acumula reservas, el gobierno permite que el tipo de cambio se aprecie, con lo cual reduce el impacto fiscal de su propio servicio de la deuda. Esta apreciación también alienta a agentes privados a ofrecer deuda o depósitos denominados en dólares. Si aparecen problemas externos, el gobierno pospone un ajuste del tipo de cambio por su propia exposición cambiaria, así como por la del sector priva-

do. Cuando finalmente devalúa, el gobierno debe hacer frente a sus propias pérdidas y a las de los bancos privados nacionales. El resultado es una mayor inflación, nutrida por la expansión monetaria, y menos estabilidad económica (Cavallo y Cottani, 1989).

La historia y la teoría enseñan que las economías que quieren crecer y desarrollarse deben aprovechar los momentos de afluencia de capitales para mejorar su especialización internacional. Esto se aplica en particular a los países en desarrollo, que para crecer deben revertir su desventajosa inserción internacional y las consecuencias de lo que Prebisch llamó la distribución desigual de los frutos del progreso técnico.

Los países que no exportan industria —e industria cada vez más tecnificada y diversificada— no sólo se llevan la peor parte en la distribución de las ganancias del comercio internacional por el conocido fenómeno de la declinación secular de los términos del intercambio, sino que también tropiezan con el estrangulamiento externo periódico de sus economías. De ahí que un elemento fundamental para juzgar las ventajas y desventajas de los factores exógenos y endógenos que atraen capitales abundantes en cortos períodos es la medida en que ellos contribuyen a encarar el verdadero desafío del desarrollo: el de crear un sólido círculo virtuoso que permita aumentar el ahorro, invertirlo con alta productividad económica y social, y mejorar la competitividad externa de las economías nacionales.

Para terminar: la ilusión o velo monetario del financiamiento fácil tuvo un desenlace catastrófico con la crisis de la deuda en los años ochenta. Para que no vuelva a ocurrir algo parecido con los abundantes recursos financieros que la región está recibiendo del exterior en los últimos años y para que ellos hagan una contribución efectiva al desarrollo de los distintos países de la región, tendrán que cumplirse dos condiciones esenciales.

En primer lugar, que se sostenga el nivel de esos recursos el tiempo necesario para no generar problemas prematuros de balance de pagos. En segundo lugar, que su utilización sea socialmente eficiente, es decir, que se efectúe un mayor esfuerzo de ahorro interno destinado a ampliar la riqueza productiva y mejorar la inserción internacional de nuestras economías. La historia contemporánea muestra que ésta es una opción estratégica viable y exitosa. Los países que no la sigan con vigor y tenacidad continuarán, con mayores o menores altibajos, empantanados en la crisis secular del capitalismo periférico analizado en los últimos escritos de Raúl Prebisch.

Bibliografía

- Aglietta, M., A. Brender y V. Coudert (1990). *Globalisation financière. L'aventure obligée*, Paris, Economica.
- Artis, M. y T. Bayoumi (1989): *Saving, Investment, Financial Integration and the Balance of Payments*, IMF Working Paper, N° 102, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Banco Mundial (1993): *Financial Flows to Developing Countries*, Washington, D.C.
- Barro, R. J., N. G. Mankiw y X. Sala-i-Martin (1992): *Capital Mobility in Neoclassical Models of Growth*, NBER Working Paper, N° 4206, Cambridge, Mass.
- Cavallo, D. y J. Cottani (1989): *Reformas financieras y liberalización*, Estudios, año XII, N° 50, Córdoba, Argentina, Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1991*, LC/G. 1741/Add. 1-P, vol. I, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 92. II. G. 2.
- _____ (1993): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1993*, LC/G. 1794, Santiago de Chile.
- _____ (1994): La estabilidad macroeconómica y los flujos financieros internacionales, *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G. 1800 (SES 25/3), tercera parte, Santiago de Chile.
- Cornford, A. (1993): *The Role of the Basle Committee on Banking Supervision in the Regulation of International Banking*, Discussion Papers, N° 68, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Davidson, Paul (1991): What international payment schemes would Keynes have suggested for the twenty-first century?, P. Davidson y J.A. Kregel (eds.), *Economic Problems of the 1990s*, Inglaterra, E. Elgar Publishers.
- Davis, E. P. (1993): *The Structure, Regulation, and Performance of Pension Funds in Nine Industrial Countries*, Policy Research Working Paper, N° 1229, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Devlin, R., R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (1994): Surges in capital flows and development: An overview of policy issues, Santiago de Chile, mimeo.
- FMI (1993a): *World Economic Outlook. Interim Assessment*, Washington, D.C.
- _____ (1993b): Systemic issues in international finance, *International Capital Markets*, parte II, Washington, D.C.
- _____ (1994): *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., mayo.
- Frenkel, J. A. (1989): *Quantifying International Capital Mobility in the 1980's*, NBER Working Paper, N° 2856, Cambridge, Mass.
- Goldstein, M., D. J. Mathieson y T. Lane (1991): *Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows*, Occasional Paper, N° 77, Washington, D.C., FMI.
- Lucas, R. (1990): Why doesn't capital flow from rich to poor countries?, *American Economic Review*, vol. 80, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mayo.
- Tesar, L. e I. M. Werner (1993): International equity transactions and U.S. portfolio choice, *NBER Reporter*, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, Inc., otoño.
- Tobin, J. (1981): Domestic saving and international capital movements, *American Economic Review*, vol. 71, N° 6, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

Impacto de la política *cambiaria y comercial sobre* **el desempeño exportador** *en los años ochenta*

Graciela Moguillansky

*Oficial de Asuntos
Económicos,
División de Desarrollo
Económico de la CEPAL.*

El paso de una situación de escasez de recursos externos a una de relativa abundancia de ellos, en el marco de una apertura comercial y financiera, obliga a plantear algunas interrogantes sobre el efecto de este fenómeno en la dinámica de las exportaciones latinoamericanas. Para ello se examinan aquí diversos intentos de evaluación cuantitativa de los vínculos entre las políticas cambiaria y comercial y el comportamiento de las exportaciones en los años ochenta. Las principales conclusiones indican que a nivel agregado las exportaciones no son muy sensibles a las variaciones de largo plazo del tipo de cambio, ya que sólo en casos excepcionales las elasticidades resultan mayores que uno. Sin embargo, los efectos de la política cambiaria por ramas no son homogéneos, pues algunas exhiben elasticidades muy altas tanto a largo como a corto plazo, sugiriendo que mientras mayor es la diversificación y la capacidad instalada, mayores son los efectos derivados de las variaciones en el tipo de cambio real. Por otra parte, los estudios considerados permiten concluir que la volatilidad del tipo de cambio real y la inestabilidad de la política comercial desalientan las inversiones en el sector exportador, y que las reformas arancelarias adoptadas han sido positivas para el desarrollo exportador, pero que, una vez concluidas, dejan de ser elementos determinantes en su evolución.

I

Introducción

El análisis del impacto del tipo de cambio sobre la dinámica de las exportaciones de América Latina cobra nueva relevancia a la luz de los cambios experimentados en los flujos netos de capital extranjero en la presente década. Tales cambios contribuyeron a revertir las severas restricciones experimentadas por las economías de la región en los años ochenta, dando lugar a que, en la mayoría de los casos, se produjera una revalorización del tipo de cambio real, no siempre acompañada de una política comercial compensatoria.

Dadas las nuevas circunstancias que enfrentan los países de la región en sus esfuerzos por incrementar sus exportaciones, cabe preguntarse:

i) ¿Cuál es el impacto probable de una caída sostenida en el tipo de cambio real sobre la dinámica de las exportaciones, a corto y largo plazo?

ii) ¿Qué políticas podrían compensar los efectos desestimulantes de la revalorización cambiaria?

iii) ¿Cuáles han sido los efectos de la liberalización comercial en general y de las reducciones arancelarias sobre la oferta externa?

iv) ¿Cómo afecta la inestabilidad económica en general y la volatilidad cambiaria en particular al comportamiento de los agentes?

Para dar respuesta a estas interrogantes se ha recurrido al conjunto de estudios econométricos realizados con propósitos semejantes en varios países de la región. Las conclusiones de estos estudios deben considerarse a la luz del período histórico en que fueron efectuados, no existiendo aún antecedentes suficientes para evaluar los impactos de reformas estructurales recientes que pudieran alterar la estabilidad de los resultados.

II

Impacto de la política cambiaria sobre el crecimiento de la oferta exportable

Uno de los principales instrumentos que influyen sobre el crecimiento de la oferta exportable es la política cambiaria. La devaluación incrementa el retorno neto en moneda nacional que reciben los exportadores y, por lo tanto, impulsa su actividad. Sin embargo, es sabido que no basta con una devaluación esporádica para que dicho efecto se produzca. Para que el sector exportador se desarrolle necesita incentivos que perduren en el tiempo, sobre todo porque implican desplazar recursos de inversión de un sector a otro.

La afluencia de capitales externos en magnitudes importantes, fenómeno que se manifestó a fines de los años setenta y ha vuelto a ocurrir en años recientes, ha inducido a muchos países a una revaluación cambiaria que, si bien pudo haber contribuido a la estabilización de la tasa inflacionaria, desincentivó en algunos casos la asignación de recursos a la producción de rubros exportables. Sin embargo, las reformas recientes de la política comercial en muchos

casos contribuyeron a paliar el efecto de la revaluación sobre el sector exportador, mediante rebajas arancelarias para los insumos importados requeridos para producir los bienes exportados, o bien mediante subsidios otorgados directamente a este sector.

El cuadro 1 ilustra, para algunos países, la evolución del volumen exportado de productos industriales o no tradicionales¹ (que son los que mostraron mayor crecimiento en los años ochenta), así como del tipo de cambio y de algunos indicadores de la política comercial. Durante el segundo quinquenio de esa década el *quantum* exportado creció sosteni-

¹ Se seleccionó aquellos países en que existen deflatores para las exportaciones de productos industriales o no tradicionales. Estos han sido elaborados por los institutos de estadística, en algunos casos, o por los departamentos de comercio o en estudios del Banco Central, en otros. Cuando existen estos deflatores, se pueden determinar los índices de *quantum*, por una parte, y de valor unitario, por otra, y con ello efectuar las estimaciones econométricas.

damente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, y al mismo tiempo cayeron el tipo de cambio real y los subsidios otorgados al sector. Se observa claramente la revaluación en Argentina a partir de 1989, en Brasil entre 1987 y 1990, en Chile desde 1990 y en México a partir de 1988. Sin embargo, en todos estos países la revaluación tuvo lugar después de haberse registrado notables devaluaciones en los

años precedentes, asociadas a la crisis de la deuda externa, las que no sólo tuvieron repercusiones coyunturales, sino que incidieron en la evolución de largo plazo de las exportaciones; en el caso de Brasil, el tipo de cambio real venía elevándose desde mediados de los años setenta, por lo que durante un largo período la política cambiaria benefició al sector exportador.

CUADRO I

**América Latina (5 países):
Quantum de exportaciones, tipo de cambio real y política comercial
(Índices: 1985=100)^a**

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Argentina										
Exportaciones industriales	84.8	100.0	82.1	82.3	111.5	139.2	184.4	157.2	162.2	193.6
Tipo de cambio real	62.0	100.0	105.8	129.3	137.0	151.1	105.6	88.2	81.5	77.1
Reembolsos	116.0	100.0	104.0	110.0	106.0	103.0	105.0	111.0	115.0	...
Brasil										
Exportaciones industriales	40.9	100.0	87.3	91.6	114.1	111.9	101.0	107.2	130.1	141.8
Tipo de cambio real	94.5	100.0	107.2	104.6	95.5	72.3	66.7	78.4	85.8	76.8
Subsidios	91.6	100.0	109.3	111.9	108.9	98.0	88.2	92.6	...	...
Chile										
Exportaciones, excluido el cobre	66.7	100.0	113.3	112.2	125.5	144.4	142.6	146.0	180.2	180.7
Tipo de cambio real	71.0	100.0	124.2	135.3	143.3	135.5	140.5	139.3	133.9	133.9
Índice de aranceles	39.1	100.0	77.9	77.5	58.5	58.5	58.5	50.7	...	...
Colombia										
Exportaciones menores	99.3	100.0	126.0	142.0	176.7	214.2	265.6	336.7	347.9	387.1
Tipo de cambio real	87.7	100.0	129.2	143.0	145.3	149.1	167.9	168.4	150.7	141.7
Subsidios	57.2	100.0	69.7	59.1	53.4	56.1	48.1	40.2	...	...
Índice de aranceles	73.3	100.0	94.0	97.7	95.6	93.5	68.0	64.4	...	...
México										
Exportaciones industriales	51.1	100.0	123.9	146.7	174.0	179.9	193.6	209.3	240.5	281.3
Tipo de cambio real	80.0	100.0	136.9	142.0	115.5	108.4	105.0	95.9	88.3	82.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Los índices de exportación corresponden a índices de quantum. El tipo de cambio real corresponde al elaborado por la CEPAL: tipo de cambio nominal inflactado por el índice de precios externos de los principales socios comerciales y deflactado por el índice de precios al consumidor. Los índices de aranceles y subsidios están elaborados a base de promedios nominales.

Para evaluar el efecto que tienen las modificaciones del tipo de cambio y de los instrumentos paracambiarios sobre la evolución de las exportaciones en el corto y largo plazo es preciso conocer la magnitud de la respuesta y la velocidad del ajuste frente a las variaciones de las respectivas políticas. Esta información puede obtenerse mediante estudios econométricos, existentes desde hace varias décadas sobre algunos países de la región. El modelo general, no siempre

explícito en la estimación de las funciones de oferta y demanda de exportaciones, es el siguiente:

a) *Demanda de exportaciones*

$$X^d = A(t) + Y^* \alpha_1 + \left(\frac{P_x}{P^*}\right)^{-\alpha_2} + Y_p^* \alpha_3$$

La demanda externa de productos de exportación nacionales (X^d) depende del grado de apertura $A(t)$ de las economías externas, variable que busca representar efectos de estructura tales como la internacionalización creciente de las economías y el mayor grado de especialización internacional. La demanda externa depende del nivel de ingreso de los países compradores (Y^*) y de la comparación que efectúan los consumidores externos entre el precio que se les propone (P_x , en divisas) y el precio de su propio mercado interno (P^*). Además, se incluye la capacidad de producción externa (Y_p^*). Cuando ésta se incrementa, la demanda de bienes importados (vale decir, de exportaciones del país) decrece en los países compradores. Esta variable busca captar el efecto de políticas de sustitución de importaciones en el extranjero. Normalmente, en los estudios empíricos, se da por supuesto que esta variable no tiene incidencia en el volumen de exportaciones demandado.

b) *Oferta de exportaciones*

$$X^o = B(t) + Y_p \beta_1 + \left(\frac{E.P_x}{P}\right) \beta_2 + \left(\frac{Y_p}{Y}\right) \beta_3$$

La oferta depende del grado de apertura de la economía nacional $B(t)$, de su capacidad de producción (Y_p), del grado de uso de esta capacidad de producción (Y_p/Y) y de la rentabilidad del mercado de exportación respecto del interno, medida por la relación entre el precio de exportación en moneda nacional ($E.P_x$) y el precio de producción (P).

En esta revisión de estudios empíricos nos centraremos en los resultados de los coeficientes β_2 y α_2 , es decir, las elasticidades-precio de oferta y demanda, relacionadas en un caso con la rentabilidad del exportador y en el otro con la competitividad de las exportaciones en el mercado internacional.

En los modelos dinámicos, en que se admiten desequilibrios en el mercado de exportaciones por rigideces relativas en los precios, en las cantidades o en ambos, se agregan a la estructura definida anteriormente mecanismos de ajuste de precios y cantidades, y se llega así a modelos de ajuste parcial y de corrección de errores que nos permiten diferenciar entre elasticidades de corto y largo plazo.

El análisis de los estudios realizados revela algunas limitaciones: i) no hay una metodología común para medir el tipo de cambio real pertinente para el sector exportador, es decir, aquel que afecta su renta-

bilidad;² ii) no existe un índice homogéneo de beneficios que mida las consecuencias de la liberalización, de la reducción arancelaria o de los instrumentos de promoción; iii) no se han aplicado modelos y métodos econométricos comunes³ y los resultados, por consiguiente, no son estrictamente comparables y pueden en algunos casos ser considerados débiles. Sin embargo, el examen de esos modelos da una idea del efecto de esas variables sobre el crecimiento exportador.

El cuadro 2 muestra los resultados de estudios realizados recientemente (en la década de 1980) sobre las elasticidades-precio de corto y largo plazo de las exportaciones agregadas (elasticidades respecto del tipo de cambio real medido sobre la base de alguna de las definiciones expuestas en la nota de pie de página 3, y obtenidas a partir de estimaciones de la función de oferta de exportaciones no tradicionales para algunos países).

Puede observarse en primer lugar la diferencia que existe entre las repercusiones de la política cambiaria en el corto y en el largo plazo.⁴ La elasticidad de una variación del tipo de cambio en el corto plazo en todos los países es bastante inferior a uno, lo que indica cierta inelasticidad de la oferta, o escasa reacción ante devaluaciones o revaluaciones coyunturales. Sin embargo, la reacción es mucho más fuerte en el largo plazo: en éste, la elasticidad es cercana o levemente superior a uno; esto indica que en el lapso en que los agentes económicos toman sus decisiones de inversión la rentabilidad es una variable importante, de tal forma que una variación de un 1% en el tipo de cambio real genera un incremento igual o un poco mayor en la oferta de productos de exportación. Cabe señalar que si a las elasticidades

² Se adoptan diversos criterios para elegir el tipo de cambio empleado en los estudios: el tipo de cambio nominal respecto del dólar, deflactado por un índice de precios internos; el tipo de cambio promedio respecto de las monedas de los países de destino de las exportaciones, que a su vez puede inflactarse por un índice de precios externos o por el valor unitario de las exportaciones, y finalmente, en algunos estudios, el tipo de cambio real efectivo, ajustado por un índice de subsidios y otros beneficios para las exportaciones.

³ Por lo general el modelo que se ha estimado en países latinoamericanos, dado el supuesto de país pequeño, es el de ajuste parcial para una ecuación de oferta, y el método de estimación es el de mínimos cuadrados ordinarios. En el caso de Brasil, este supuesto se desecha; se estiman ecuaciones de oferta y demanda mediante mínimos cuadrados en dos y tres etapas, y últimamente también se han aplicado modelos de corrección de errores estimados por el método de máxima verosimilitud con información completa.

⁴ Se entiende por respuesta de corto plazo aquella que se produce en el mismo período (trimestre o año) en que se modifica la política. Una elasticidad de largo plazo es aquella en que los efectos del cambio en la variable se han completado.

CUADRO 2

**América Latina (siete países):
Elasticidades respecto del tipo de cambio real de la oferta de exportaciones agregadas**

	Elasticidad de corto plazo	Elasticidad de largo plazo	Período de estimación
Argentina	0.39 ^a	—	1970-1992 ^b
Brasil	0.38	0.91	1970-1986 ^c
Bolivia	0.39	0.81	1980-1990 ^b
Chile ^d	0.32	1.26	1963-1990 ^b
Colombia ^e	0.51	0.93	1967-1991 ^b
Costa Rica ^f	0.30	0.54	1970-1990 ^c
México ^g	0.12	^h	1982-1987 ^c

Fuente: Para Argentina, Navajas (1993); para Brasil, Zini (1988); para Bolivia, Ferrufino (1993); para Colombia, Villar Gómez (1992); para Costa Rica, Gaba y Araya (1993); para Chile, Mognuillansky y Titelman (1993); para México, Peñaloza Webb (1988).

^a El efecto está rezagado en un período.

^b Anual.

^c Trimestral.

^d Total de las exportaciones, excluido el cobre.

^e Total de las exportaciones, excluidos café, petróleo, ferrocarril y oro.

^f Exportaciones no tradicionales.

^g Exportaciones no petroleras.

^h No estimada.

observadas respecto de las exportaciones se le suma el impacto de la política cambiaria en las importaciones, el efecto sobre el saldo de la balanza comercial es de mayor magnitud.

El comportamiento observado de las exportaciones con respecto a la política cambiaria en la región contrasta con el de algunas economías del Sudeste asiático, como la República de Corea y Hong Kong, en las cuales el crecimiento de la oferta exportable desde fines de los años sesenta y hasta mediados de los años ochenta fue acompañado por un tipo de cambio real competitivo y estable en comparación con los rangos latinoamericanos (Balassa y Williamson, 1987). Los estudios efectuados sobre estas economías muestran que la elasticidad de corto plazo de la oferta de exportaciones agregadas es muy alta, ya que en el caso de la República de Corea, las estimaciones de Balassa (1991) fluctúan entre 1.9 y 2.2 para el período 1965-1987, mientras que Riedel (1986) estima para Hong Kong una elasticidad al tipo de cambio real de 5 en el período 1972-1984.

La primera conclusión que es posible deducir de los antecedentes hasta ahora presentados es que la política cambiaria tiene un efecto más importante en el largo plazo y, dado que la magnitud de la reacción no es muy grande (en la mayoría de los casos la elasticidad es inferior a uno), para promover un crecimiento acelerado son necesarios además otros instrumentos. Por otra parte, al comprobar que las elasticidades de las exportaciones al tipo de cam-

bio no son muy elevadas, se están detectando justamente las insuficiencias de financiamiento, tecnología, recursos humanos e infraestructura que dificultan a los exportadores el aprovechamiento de esos mejores precios relativos. De allí que un esfuerzo sistémico de competitividad debe estar orientado precisamente a obtener un gradual incremento de tales elasticidades.

Al parecer, la elasticidad de largo plazo de las exportaciones respecto del tipo de cambio real es similar en los distintos países —con algunas excepciones— cualquiera sea la canasta de bienes exportados. No obstante, al considerar los estudios de carácter sectorial se comprueba cuán importante es diferenciar el impacto de los cambios en la rentabilidad por tipo de actividad.

En efecto, al comparar los cuadros 2 y 3 puede observarse que en todos los países estudiados la elasticidad de corto y largo plazo en el sector manufacturero es superior a la de las exportaciones agregadas; la velocidad de ajuste también difiere por tipo de producto y se manifiesta en forma más inmediata en el caso de la manufactura. A su vez, si se analizan los resultados obtenidos a nivel de ramas industriales, se ve que en algunas la respuesta a la política cambiaria es muy alta (elasticidad muy superior a uno), aun en el corto plazo, lo cual indica que estas actividades de exportación pueden verse seriamente perjudicadas por la caída del tipo de cambio real. Así sucede, por ejemplo, en las ramas de alimentos, productos textiles y químicos en Colombia, así como en las industrias textiles, de productos

CUADRO 3

América Latina (cinco países): Elasticidades y rezago medio respecto del tipo de cambio real en funciones de exportación sectoriales

	Elasticidad de corto plazo	Elasticidad de largo plazo	Rezago medio	Período
Brasil				
Productos industriales	0.58	1.39	1.72 ^a	1970-1986 ^a
Manufacturas	0.47 ^b	1.16	2.10 ^a	1980-1991 ^a
Semimanufacturas	0.81	—	—	1980-1991 ^a
Colombia				
Productos agropecuarios	0.86	3.7	2.00 ^c	1970-1992 ^c
Manufacturas	0.80	1.1	2.00 ^c	1970-1992 ^c
Alimentos	1.17	—	d	
Textiles	2.20	—	d	
Productos químicos	2.40	d	d	
Chile				
Fruta fresca	0.18 ^b	1.80	10 ^c	1963-1990 ^c
Otros productos agrícolas	0.33 ^e	0.58	1.78 ^c	
Manufacturas	0.65	1.93	0.52 ^c	
México				
Manufacturas ^f				
Textiles	1.64	d	d	1982-1988 ^a
Productos petroquímicos	0.48	d	d	
Productos metálicos	1.53	d	d	
Maquinaria eléctrica	1.54	d	d	
Automóviles	2.54	d	d	
Perú				
Manufacturas	3.68	d	d	1963-1983 ^c

Fuente: Para Brasil, Moguillansky, (1994), y Zini, (1988); para Colombia, Alonso, (1993); para Chile, Moguillansky y Titelman, (1993); para México, Cohen, (1989); para Perú, Paredes, (1992).

^a Trimestral.

^b El efecto está rezagado en un período.

^c Anual.

^d No estimada.

^e El efecto está rezagado en tres períodos.

^f Se seleccionaron algunas ramas industriales para ilustrar los rangos de variación de las elasticidades entre las distintas ramas.

metálicos, de maquinarias eléctricas y de vehículos automotores en México.⁵

Por otra parte, en Chile las exportaciones de fruta fresca y productos agrícolas reaccionan con rezago ante una modificación coyuntural del tipo de cambio, y tanto el impacto de ella como la velocidad del ajuste son bastante inferiores a los observados en el sector manufacturero. Este resultado es previsible, dadas las características de la inversión frutícola y los años de espera para que madure la producción. Lo dicho

⁵ El estudio efectuado por Cohen (1989) en México, a nivel de rama industrial y con una desagregación de cuatro dígitos, muestra además que las elasticidades-precio son positivas y de significación para 23 de los 28 sectores analizados. Estos resultados son compatibles con los obtenidos para el sector manufacturero agregado por Mendoza (1993), pero contrastan con la insensibilidad de las exportaciones no petroleras estimada por Peñaloza Webb (1988) para las exportaciones agregadas no petroleras de México.

significa que si —frente a una crisis coyuntural— se quiere estimular a este sector a través de la política cambiaria, los resultados no serán visibles a corto plazo; en el sector manufacturero, en cambio, el estímulo cambiario genera una respuesta mayor.

Los resultados del estudio sobre la industria en Brasil muestran que el efecto de las modificaciones del tipo de cambio se deja sentir con rezago en el caso de los productos manufacturados, pero es instantáneo en el de las semimanufacturas. También hay diferencia en la elasticidad de largo plazo, que es mayor que uno en el caso de las manufacturas, mientras que los exportadores de productos semimanufacturados no exhiben una relación de largo plazo respecto del tipo de cambio real. Las características de estos bienes intermedios basados en recursos naturales y el momento en que maduran las grandes inver-

siones realizadas a mediados de los años setenta, tienen que ver con tal resultado. En este caso, las ventas al exterior han tenido mayor relación con la necesidad de cubrir los costos derivados de las inversiones en un contexto de recesión interna que con la relación de precios entre el mercado interno y externo.

Del análisis anterior se puede concluir que la sensibilidad de las exportaciones a las variaciones del tipo de cambio real difiere por sector o tipo de producto y que sus repercusiones no son homogéneas. Las estimaciones muestran además que la elasticidad aumenta cuanto mayor es el valor agregado en la producción. Se observa asimismo que las exportaciones de aque-

llos países con mayor desarrollo y diversificación industriales permiten respuestas más enérgicas e inmediatas ante modificaciones de la política cambiaria.

Por último, dado que para las exportaciones el tipo de cambio real se mide corregido por el valor unitario de éstas (en el que está implícito un promedio ponderado de los precios externos), la política de ajuste del tipo de cambio debe adoptar como referencia una canasta de monedas de los principales socios comerciales de los países de la región. Este aspecto es importante, puesto que estos países se han orientado con frecuencia sólo por las variaciones del dólar de los Estados Unidos al diseñar su política cambiaria.

III

Política cambiaria, competitividad y política comercial

El mejoramiento de la competitividad se traduce en una baja de los costos de los productos de exportación en relación con los costos internacionales correspondientes. Depende del comportamiento de los salarios, las tarifas y otros costos internos en comparación con los externos, del nivel del tipo de cambio y especialmente de la productividad de la industria nacional, la que a su vez es función de las innovaciones, las mejoras organizacionales y el desarrollo tecnológico. Cabe preguntarse entonces cuál de estas variables ha afectado con mayor fuerza la evolución de la competitividad del sector exportador.

Esta interrogante se ha investigado al menos en Brasil y México. Respecto de Brasil, Bonelli (1992) indica que la competitividad de las exportaciones industriales se elevó significativamente en el primer quinquenio de los años ochenta, debido tanto a los aumentos de la productividad como a las oscilaciones cambiarias y salariales. Sin embargo, en el segundo quinquenio el deterioro de la relación tipo de cambio/salario contribuyó claramente a que la competitividad de las exportaciones de productos manufacturados creciera mucho menos que en el período anterior, lo que refleja la importancia de dicha relación.

El estudio sobre la industria mexicana efectuado por Casar (1993) permite concluir que en la mayoría de las ramas cuya competitividad mejoró durante el período 1980-1989, el factor determinante fue la ma-

yor productividad del trabajo. En las ramas rezagadas, por el contrario, la competitividad estuvo más asociada a los bajos salarios y al tipo de cambio real.

Las estimaciones sobre el impacto de la competitividad (es decir, de la relación entre el costo relativo de venta del bien en el exterior y su precio en el mercado internacional) en el desarrollo exportador son poco frecuentes en la región. En las estimaciones econométricas efectuadas sobre las funciones de demanda de exportaciones industriales en Brasil (históricamente las más desarrolladas de la región), se observa que existe una fuerte elasticidad de corto plazo, muy superior al efecto de la rentabilidad sobre la oferta de rubros exportables, tanto respecto de las manufacturas como de las semimanufacturas. Para mantener la competitividad cuando la revaluación cambiaria es inevitable, de no haber incentivos fiscales o financieros, las alternativas son incrementar la productividad o aceptar la reducción de los márgenes de ganancia. Aparentemente esto ocurrió en Brasil en la segunda mitad de los años ochenta, en los momentos en que la crisis fiscal impidió continuar financiando el mismo nivel de incentivos de períodos anteriores.

En general, las reformas comerciales se han traducido en una reducción importante de los costos, sobre todo cuando el sector exportador no ha contado con exenciones impositivas sobre los insumos importados. Al mismo tiempo, la liberalización del comer-

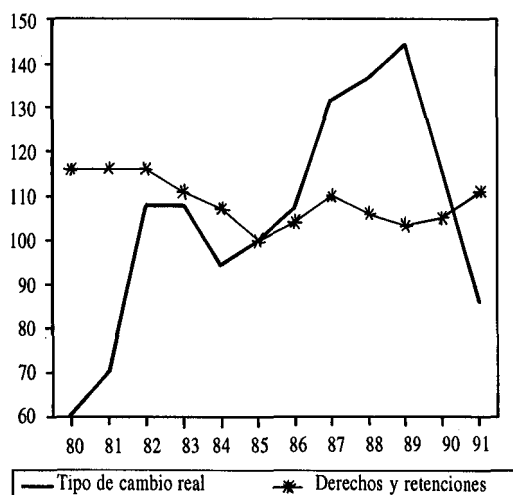
cio ha permitido el ingreso de insumos más variados y de mejor calidad, lo que a su vez frecuentemente ha traído consigo un mejoramiento de la rentabilidad y ha contribuido a estimular la oferta exportadora. En otros casos, la liberalización o las exenciones arancelarias han permitido compensar en parte la caída de la rentabilidad, que se ha debido a la apreciación cambiaria real inducida por las políticas de estabilización.

En relación a este último aspecto, los gráficos 1 a 4 muestran la evolución del tipo de cambio real y un índice de aranceles sobre insumos importados e incentivos para cuatro países.⁶ En Argentina (gráfico 1), los derechos y retenciones sobre las exportaciones a los productos manufacturados se mantuvieron, pero

el tipo de cambio real cayó bruscamente a partir de 1989, sin que existiera una compensación entre ambas políticas. En Brasil (gráfico 2), desde 1985 los beneficios y subsidios para la exportación se movieron en idéntica dirección que la política cambiaria, de modo que el sector exportador no se vio favorecido por incentivos compensatorios en el período de revaluación. Sin embargo, los productores se beneficiaron de la reforma comercial que se aplicó en forma gradual a partir de 1987, con reducción de la lista de importaciones prohibidas, simplificaciones administrativas y rebajas arancelarias: la tasa media del impuesto a las importaciones se redujo de 51% en 1987 a 14% a fines de 1993.

GRÁFICO 1

Argentina: Evolución del tipo de cambio real y política comercial, 1980-1991

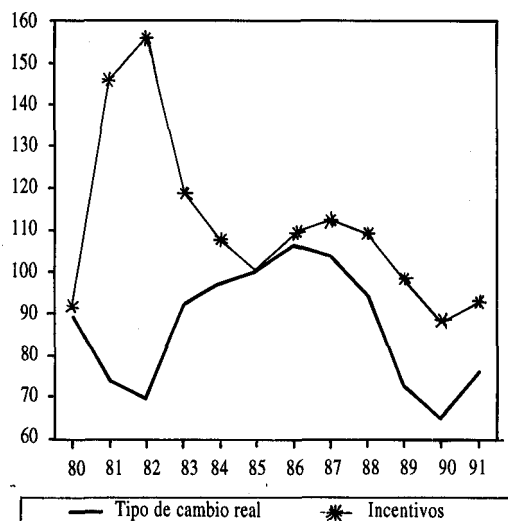


En Colombia (gráfico 3) la caída abrupta de los subsidios a las exportaciones menores fue compensada por una elevación del tipo de cambio real y por la reducción gradual de las tasas arancelarias. En Chile (gráfico 4) se observa a partir de 1985 una evolución similar de la política cambiaria, acompañada de una reducción gradual del nivel arancelario promedio, después del alza experimentada a partir de 1982 como respuesta a la crisis de la deuda externa.

⁶ Al igual que en la medición del tipo de cambio real, los índices de aranceles e incentivos no son homogéneos entre países. En el caso de los aranceles son promedios nominales. En el caso de los incentivos, abarcan subsidios, devoluciones de gravámenes, exenciones impositivas, etc. Los incentivos a las exportaciones en Brasil y Colombia representan la participación total potencial, es decir, lo que ocurriría si todos los exportadores se vieran beneficiados por todos los incentivos.

GRÁFICO 2

Brasil: Evolución del tipo de cambio real e incentivos, 1980-1991



Algunos estudios econométricos sobre Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México evalúan el impacto de estos instrumentos. En los casos de Brasil y Costa Rica, se ha intentado evaluar el impacto diferenciado de los incentivos y de las variaciones cambiarias, sin resultados satisfactorios; en ambos casos fue más pertinente considerar el impacto conjunto del tipo de cambio real efectivo corregido por los incentivos (Zini, 1988; Hoffmaister, 1992).

Las estimaciones de Lora (1985) y Alonso (1993) sobre las exportaciones menores colombianas sugieren, por otra parte, que el efecto de los estímulos directos es proporcionalmente inferior al de la tasa de cambio real o al del precio externo de los bienes exportados. Lora sostiene que ello puede derivar de la incertidumbre que genera la variabilidad de tales

GRÁFICO 3

Colombia: Evolución del tipo de cambio real y política comercial, 1980-1991

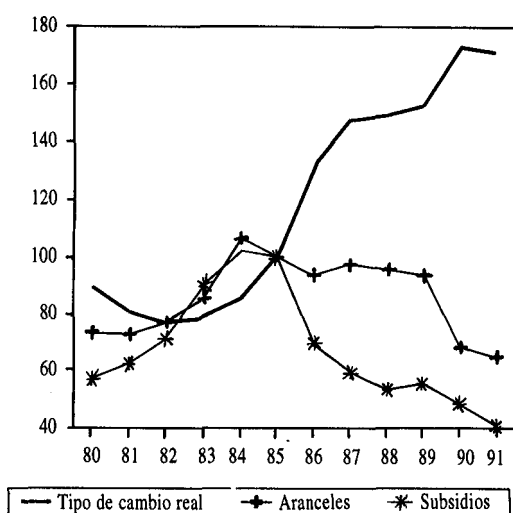
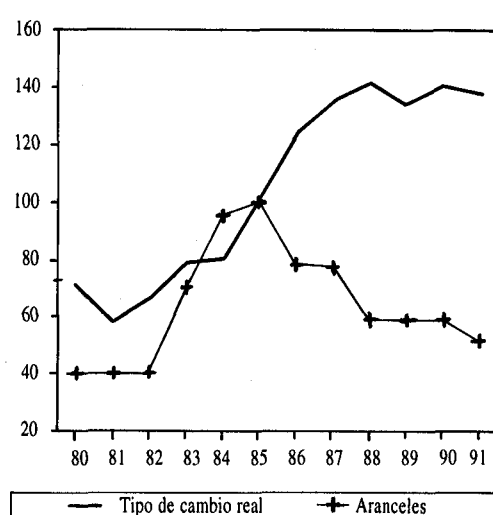


GRÁFICO 4

Chile: Evolución del tipo de cambio real y nivel arancelario, 1980-1991



incentivos, por lo que el exportador no confía en dicha política. Esta hipótesis podría explicar por qué los empresarios responden con menos fuerza a los subsidios y otros beneficios directos sobre las exportaciones que a la política cambiaria, aun cuando una devaluación —al mismo tiempo que incrementa los ingresos en divisas— genera un mayor costo por el lado de los insumos importados que se incorporan al producto de exportación.

Los estudios de Villar Gómez (1992) en Colombia, y Mogueillansky y Titelman (1993) en Chile muestran que el impacto de las barreras a sus importaciones que enfrentan los productores de rubros exportables (medido por un índice de aranceles nominales promedio) es negativo y de significación, y se comprueba que la reducción de las tasas arancelarias impactó positivamente en las exportaciones menores en un caso y las manufactureras en el otro. Este resultado se obtiene a pesar de la devolución de gravámenes, lo que induce a pensar que el efecto captado va más allá de la reducción del costo del insumo importado, recogiendo, por una parte, el acceso de los productores a insumos de mejor calidad, mayor diversidad y menores costos, con las consiguientes mejoras en la calidad y precios de los productos exportados, y por otra parte, la posibilidad de integrar mejor la producción para el mercado interno y externo, reduciendo así los costos de administración en la firma.

En el caso de Colombia, este resultado es interesante porque permite mostrar que el proceso de apertura comercial seguido en los últimos años tuvo por

sí solo un efecto positivo, permitiendo reducir los subsidios recibidos por las exportaciones.

Cohen (1989) analiza la transformación del régimen comercial ocurrida en México a partir de 1985. En casi todas las ramas industriales analizadas ese autor constata un cambio estructural estadísticamente significativo, pudiendo ligar los cambios al proceso de liberalización comercial mediante la construcción de un índice que mide el grado de liberalización de los insumos importados en cada rama. Las estimaciones mostraron una relación negativa y significativa, y se comprobó que la reducción de aranceles sobre los insumos importados contribuyó de manera importante al crecimiento exportador en la gran mayoría de las ramas.

Los antecedentes descritos muestran el impacto favorable de la reforma arancelaria sobre las exportaciones industriales y no tradicionales en varios países, a pesar de la existencia previa de instrumentos, como la devolución de gravámenes, que favorecerían a los productores de bienes exportables. A la vez se observa un efecto importante de los incentivos, de menor o igual significación que el de las variaciones cambiarias.

La reducción de los aranceles que afectan al componente importado de las exportaciones pareciera compatible con la disminución de los subsidios, en los países en que la capacidad productiva ya está instalada. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este resultado no es posible de extrapolar a rubros incipientes o no tradicionales en esos mismos países, pues los incentivos pueden ser necesarios para dar impulso

inicial a la conversión de bienes potencialmente exportables en exportaciones efectivas; tampoco es extrapolable a los países con capacidad productiva industrial poco desarrollada. De hecho, los países que

muestran una mayor sensibilidad a los estímulos de la política cambiaria y comercial son aquellos que ya pasaron por la etapa de sustitución de importaciones y de protección y estímulo a la industria nacional.

IV

Incertidumbre cambiaria y crecimiento exportador

La incertidumbre respecto de la política cambiaria y de su estabilidad afecta a la producción orientada al sector externo. Si los empresarios no tienen seguridad sobre el tipo de cambio real futuro o su posible rango de variación (que a su vez determina las expectativas de rentabilidad), difícilmente estarán en condiciones de invertir en dicho sector. Muchas veces la inestabilidad cambiaria va también asociada a políticas comerciales efímeras y poco creíbles, lo que anula el estímulo que se busca generar para los agentes económicos.

Dado que la política cambiaria no está desvinculada de otras políticas económicas, como la monetaria y la fiscal, no es raro que esté sujeta a cierta

inestabilidad. Por ejemplo, una devaluación aplicada en situación de fuerte desequilibrio fiscal, que obliga a una emisión monetaria no programada, desencadena rápidamente una inflación que anula el intento de las autoridades de elevar o mantener el tipo de cambio real; la incertidumbre creada respecto de la evolución cambiaria afecta al desempeño exportador.

Una forma de medir empíricamente el impacto de la inestabilidad cambiaria es a través de un indicador de la varianza del tipo de cambio real⁷ (cuadro 4).

Se puede observar que las elasticidades captadas en diversos estudios son altas y negativas en el corto plazo. Esto es así porque el aumento de la inestabilidad incrementa los costos sin que éstos puedan tras-

CUADRO 4

**América Latina (seis países):
Elasticidad de las exportaciones respecto de la inestabilidad del tipo de cambio real**

	Elasticidad de corto plazo	Elasticidad de largo plazo	Período
Chile	- 1.9	b	1963-1983
Perú ^a	- 4.3	b	
Colombia	b	b	1970-1985
Chile	- 5.4	b	
Perú	- 1.1	- 4.7	
Colombia			1970-1992
Sector agropecuario	- 0.3	- 0.6	
Sector industrial	- 0.2	- 0.2	

Fuente: Para Colombia, Alonso (1993); para Chile, Caballero y Corbo (1989); para Perú, Paredes (1989).

^a El estudio de Paredes encontró de hecho elasticidades elevadas (-1.5 en el corto plazo y -3.6 en el largo plazo) también para Brasil, pero sus resultados están distorsionados por el período de análisis. Compárese, por ejemplo, con los datos de Nogués (1990), que al analizar ocho países latinoamericanos en el período 1978-1987 observó que Brasil era el país en que el tipo de cambio real había variado menos. Nogués considera, en consonancia con el presente argumento, que estabilizar el tipo de cambio real es más importante que dar incentivos a las exportaciones.

^b No estimada.

⁷ Desde mediados de la década de 1970 se han efectuado estudios empíricos que muestran una relación negativa y significativa entre la volatilidad del tipo de cambio real y las exportaciones: al res-

pecto véanse Díaz Alejandro (1976) en Colombia y Coes (1979) en Brasil. En la década de 1980, destacan las evaluaciones efectuadas por Paredes (1989), Caballero y Corbo (1989) y Alonso (1993).

pasarse a los precios de los rubros exportables, lo cual desincentiva la venta al mercado externo.

Como se ha señalado, la inestabilidad en el largo plazo afecta a la inversión y disminuye la oferta exportable. Las fuertes repercusiones estimadas en el caso de Perú (-4.7) son compatibles con el grado de inestabilidad medido en este país a través del coeficiente de variabilidad del tipo de cambio real en 1960-1985.⁸ Por el contrario, en Colombia y Chile, como resultado de la menor inestabilidad cambiaria, esta variable no muestra un efecto significativo sobre las

exportaciones. En el caso de Chile, la menor elasticidad de corto plazo que recoge el estudio de Paredes (1989) en el período 1963-1983 coincide con la mayor estabilidad cambiaria existente a lo largo de los años sesenta: el estudio de Caballero y Corbo (1989), en cambio, incluye años de fuerte inestabilidad.

Estos resultados, conjuntamente con los mencionados en la sección anterior, avalan la necesidad de asegurar la estabilidad de las políticas cambiarias a fin de mantener el crecimiento de largo plazo del sector exportador.

V

Otros factores determinantes de las exportaciones

Además de la política cambiaria, de las reformas arancelarias y de los beneficios directos que inciden en la rentabilidad del sector exportador, existen otros factores que han intervenido en el crecimiento de la venta de productos dirigida al mercado externo, entre los que destacan las presiones de la demanda interna sobre la oferta disponible y la evolución de la demanda externa, incluido el papel de los procesos de integración regional.

Algunos estudios econométricos procuran verificar cuán determinantes son las presiones de la demanda interna sobre la orientación de los productos hacia el sector externo. El indicador de la presión coyuntural de la demanda interna utilizado es el grado de uso de la capacidad productiva, que mide la diferencia entre el producto efectivo y el producto potencial.

De los estudios efectuados, solamente aquéllos sobre Brasil entregan resultados que avalan la importancia del influjo de las fluctuaciones de la demanda sobre la oferta exportable. En Brasil ha habido históricamente una importante relación negativa y de significación entre el grado de uso de la capacidad y las exportaciones industriales, con elasticidades muy altas (Zini, 1988; Mogueillansky, 1994). Este resultado permite concluir que los empresarios se han orientado hacia el mercado externo más para defenderse de la recesión interna, que para desarrollar una actividad propiamente exportadora. Esto queda confirmado por

encuestas realizadas en el sector industrial exportador (Baumann, 1993). Además, las elasticidades de largo plazo estimadas respecto del grado de uso de la capacidad resultaron superiores a aquéllas obtenidas respecto del producto potencial, lo que sugiere que las exportaciones de manufacturas se verán limitadas, en un contexto de crecimiento económico, por la necesidad de satisfacer la demanda interna, a menos que se efectúen inversiones que eleven la capacidad productiva.

La magnitud del efecto de la demanda externa sobre las exportaciones difiere según el tipo de producto. La elasticidad-ingreso de las exportaciones de productos primarios ha sido tradicionalmente baja cuando se ha medido en relación con el nivel de actividad de los países industrializados; en el caso de los productos industriales, en cambio, la elasticidad-ingreso depende del tipo de bien exportado.

En las estimaciones sobre funciones de exportación manufacturera en la región se ha aplicado el "supuesto de país pequeño".⁹ Esto significa que los exportadores pueden vender al mercado externo cualquier cantidad, dentro de sus posibilidades de producción. Como consecuencia, los precios de exportación no se ven afectados por la cantidad exportada, puesto que están dados en el mercado internacional.

Sin embargo, se ha encontrado que el supuesto anterior no tiene validez para algunos países. Por ejemplo, en el caso de las exportaciones manufactureras de Brasil, los mejores ajustes se obtuvieron a partir

⁸ Al respecto véase Paredes (1989) y Alonso (1993). Se consideró el promedio de la desviación estándar anual dividida por la media, calculada con datos mensuales.

⁹ En otras palabras, se supone que los países enfrentan una demanda infinitamente elástica y que las restricciones son sólo de oferta.

de la estimación de modelos simultáneos de oferta y demanda de exportación. Las ecuaciones de demanda muestran coeficientes altos y significativos de la elasticidad ingreso,¹⁰ lo que indica que la exportación de productos industriales está expuesta a los efectos de la evolución del mercado externo.

En las estimaciones efectuadas por Villar Gómez (1992) para Colombia, en el corto plazo la elasticidad es alta respecto de un índice de PIB real de los países a los cuales Colombia exporta. El autor sugiere asimismo que la subestimación de las exportaciones menores que genera el modelo econométrico para 1991 puede explicarse parcialmente por el proceso acelerado de integración comercial de Colombia y Venezuela, que hizo crecer las exportaciones al país vecino en 152% en dicho año y que influyó para que la tendencia alcista se mantuviera durante 1992. Un efecto parecido se ha dado en el comercio entre Argentina y Brasil, Bolivia y Ecuador, y Chile y Perú.

VI

Conclusiones

Aun cuando desde fines de los años ochenta y comienzos de los noventa algunos de los países analizados han estado expuestos a profundas reformas estructurales que afectan al sector exportador y cuyo efecto los estudios consultados no alcanzan a evaluar, los antecedentes expuestos permiten resumir algunas apreciaciones de tipo general. Primero, si se consideran las consecuencias de la modificación del tipo de cambio real sobre las exportaciones agregadas se comprueba, salvo en algunos países, una elasticidad de largo plazo inferior a uno, es decir, un efecto no muy elevado de la política cambiaria. No obstante, esta elasticidad es bastante superior a uno a nivel sectorial, lo que indica que el resultado global está influido por productos más inelásticos, que tienden a sesgar los valores obtenidos. De aquí se infiere la conveniencia de recurrir a otros estímulos para lograr un desarrollo acelerado del sector exportador. Una progresiva eliminación de sesgos antiexportadores y de los déficit de infraestructura, tecnología, financiamiento, recursos humanos y promoción externa, debería llevar a graduales incrementos en la respuesta de las exportaciones al tipo de cambio.

¹⁰ Se usó como indicadores de demanda externa el PIB de los países de destino de las exportaciones o un índice de las importaciones de dichos países.

Los antecedentes expuestos llevan a considerar otro elemento determinante del reciente desempeño exportador, asociado a los procesos de integración regional. Los datos correspondientes a diversos países de la región demuestran que de hecho existe complementariedad entre el desempeño positivo en materia de exportaciones intrarregionales y las exportaciones a terceros países. Hay una correlación positiva y significativa entre el coeficiente de exportaciones intrarregionales de productos industriales y la proporción de la demanda interna satisfecha mediante importaciones desde otras regiones; se comprueba así que la disponibilidad expedita y a costos competitivos de insumos de calidad es un factor decisivo para la productividad que se logra en la producción de rubros exportables no tradicionales. Más aún, los datos empíricos señalan que la exportación a mercados de la misma región puede ofrecer posibilidades de efectuar aprendizajes antes de la incorporación a mercados extrarregionales.

Así se aprecia incluso en la elasticidad de corto plazo de las exportaciones respecto del tipo de cambio en las experiencias asiáticas.

En segundo lugar, tanto el tipo de cambio real como otros estímulos deben ser estables. La incertidumbre respecto de la política cambiaria desalienta la asignación de recursos de inversión al sector exportador, mientras que la inestabilidad de los estímulos los hace poco confiables y por eso los agentes no reaccionan frente a ellos.

Tercero, al profundizar el análisis, desagregando el sector exportador por tipo de producto, se ve que los efectos de la política cambiaria no son homogéneos. Además se descubre que mientras mayor es la diversificación y capacidad instalada en la industria, también es mayor la sensibilidad para responder a la política cambiaria. Asimismo, es posible verificar que en las exportaciones de aquellos países de mayor desarrollo y diversificación industrial las respuestas a la política cambiaria son más fuertes e inmediatas.

La elasticidad del sector manufacturero es en todos los casos superior a la de las exportaciones agregadas, tanto en el corto como en el largo plazo, y su velocidad de respuesta es también mayor, sobre todo en países donde la diversificación de la producción

industrial y el desarrollo de la capacidad productiva han sido históricamente más elevados. La respuesta coyuntural de las actividades agrícolas a la política cambiaria es muy escasa, por lo tanto el estímulo al sector frente a una crisis temporal resulta poco eficaz si se limita a este instrumento.

Al evaluar los efectos de la política cambiaria a nivel de ramas industriales, se observan elasticidades muy altas tanto a corto como a largo plazo en ciertos casos, lo que señala que algunas actividades de exportación pueden verse seriamente perjudicadas por la caída del tipo de cambio real.

Cuarto, en los países estudiados las reformas arancelarias han sido positivas para el desarrollo ex-

portador, pero una vez concluidas, es decir, cuando dejan de sufrir modificaciones, no son más elementos determinantes de ese desarrollo.

Quinto, el impacto de la demanda interna es importante en el caso de las ramas industriales que no se han orientado específicamente hacia el mercado externo. En estos casos, para mantener la oferta de rubros exportables es preciso asignar nuevos recursos de inversión o estimular la asignación de ellos hacia dichas actividades.

Finalmente, la evolución de la demanda externa es muy importante para el desempeño de los productos primarios, pero también es un factor restrictivo para las exportaciones industriales de algunos países.

Bibliografía

- Alonso, G. (1993): Determinantes de la oferta de las exportaciones menores colombianas, Santa Fe de Bogotá, Banco de la República, (BRC), mayo, *mimeo*.
- Balassa, B. (1991): *Exchange Rates and Foreign Trade in Korea*, Policy, Research, and External Affairs Working Papers, N° 635, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Balassa, B. y J. Williamson (1987): *Adjusting to Success: Balance of Payments Policy in the East Asian NICs*, Policy Analyses in International Economics, N° 17, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Baumann, R. (1993): Exporting and the saga for competitiveness of the Brazilian industry, 1992, Santiago de Chile, *mimeo*.
- Bonelli, R. (1992): Fontes de crescimento e competitividade das exportações brasileiras na década de 1980, *Revista brasileira de comércio exterior*, año VIII, N° 31, Río de Janeiro, Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), abril-junio.
- Caballero, R. J. y V. Corbo (1989): The effect of real exchange rate uncertainty on exports: Empirical evidence, *The World Bank Economic Review*, vol. 3, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Casar, J. (1993): La competitividad de la industria manufacturera mexicana, 1980-1990, *El trimestre económico*, vol. LX (1), N° 237, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., enero-marzo.
- Coes, D. (1979): *The Impact of Price Uncertainty: A Study of Brazilian Exchange Rate Policy*, Nueva York, Garland.
- Cohen, A. (1989): Trade policy in Mexico: An analysis of structural change, tesis de doctorado, Berkeley, Estados Unidos, University of California, *mimeo*.
- Díaz-Alejandro, C. (1976): *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, Nueva York, Columbia University Press.
- Ferrufino, R. (1993): El tipo de cambio y la balanza comercial en Bolivia durante el período de post-estabilización, *Análisis económico*, vol. 6, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE).
- Gaba, F. y R. Araya (1993): *Determinantes de las exportaciones globales de Costa Rica*, Comentarios sobre asuntos económicos, N° 111, Costa Rica, Banco Central de Costa Rica (BCCR).
- Hoffmaister, A. (1992): The cost of export subsidies: Evidence from Costa Rica, *Staff Papers*, vol. 39, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Lora, E. (1985): Los sistemas de incentivos, el financiamiento y el comportamiento de las exportaciones menores, Santa Fe de Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), *mimeo*.
- Mendoza, M.A. (1993): Efecto del tipo de cambio sobre las exportaciones manufactureras de México, México, D.F., Universidad del Estado de México, Facultad de Economía, *mimeo*.
- Moguillansky, G. (1994): Factores determinantes de las exportaciones industriales brasileñas durante la década de 1980, *Cuadernos de Economía*, año 31, N° 92, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.
- Moguillansky, G. y D. Titelman (1993): *Análisis empírico del comportamiento de las exportaciones de cobre en Chile: 1963-1990*, Documento de trabajo, N° 17, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Económico.
- Navajas, F. (1993): Una estimación de la función agregada de exportaciones. Argentina: 1970-92, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, *mimeo*.
- Nogués, J. (1990): The experience of Latin America with export subsidies, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 126, N° 1, Tübingen, Institut für Weltwirtschaft.
- Paredes, C. (1989): *Exchange Rate Regimes, the Real Exchange Rate and Export Performance in Latin America*, Brookings Discussion Papers in International Economics, N° 77, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- (1992): *Trade Policy, Industrialization and Productivity Growth: The Case of Peru*, Brookings Discussion Papers in International Economics, N° 94, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Peñaloza Webb, R. (1988): Elasticidad de la demanda de las exportaciones: la experiencia mexicana, *Comercio exterior*, vol. 38, N° 5, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., mayo.
- Riedel, J. (1986): Price and income elasticities of demand for LDC exports of manufactures re-examined, Washington, D.C., Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, *mimeo*.
- Villar Gómez, L. (1992): Política cambiaria y estrategia exportadora, documento presentado al XIII Simposio sobre el mercado de capitales, Santa Fe de Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia (ASOBANCARIA), *mimeo*.
- Zini, A. (1988): Funções de exportação e de importação para o Brasil, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 18, N° 3, Río de Janeiro, Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).

Situación

y perspectivas ambientales

en América Latina

y el Caribe

Nicolo Gligo

*Cordinador, Unidad Conjunta
CEPAL/PNUMA de Desarrollo y
Medio Ambiente*

La mayoría de los análisis sobre la economía regional poco o nada dicen de la situación del medio ambiente y los recursos naturales; faltan referencias a la calidad ambiental de las poblaciones y a las fluctuaciones de las existencias de recursos naturales, especialmente los renovables, pese a su importancia crucial para las alternativas de desarrollo de la región. La incorporación sólo moderada del progreso técnico, la intensificación del comercio internacional y el deterioro del valor de los productos regionales en el mercado internacional han acrecentado la presión sobre los recursos. Si a ello se une el incremento demográfico y el crecimiento de la demanda interna, se llega a la conclusión de que las estrategias de desarrollo tienen en el medio ambiente y los recursos naturales su dimensión más débil. En este ensayo se detallan estos planteamientos, adjuntando información estadística y análisis conceptuales que explicarían los altos grados de insustentabilidad ambiental de la modalidad de desarrollo prevaleciente en la región.

I

La situación ambiental y de los recursos naturales de la región

Si se hace un balance global de la situación del medio ambiente se llega a la conclusión categórica de que las modalidades de desarrollo impulsadas hasta la fecha en los países de la región por lo general acusan un alto grado de insustentabilidad ambiental. Esta afirmación no desconoce lo mucho que se ha hecho en los dos últimos decenios para mitigar esta situación. Mediante estrategias y políticas específicas de alguna manera se ha contribuido a revertir procesos deteriorantes y a impulsar sistemas y tecnologías que minimizan el impacto ambiental. No obstante, en casi toda la región, el balance entre los procesos de deterioro y las transformaciones adecuadas ha dejado un saldo negativo. A continuación se analizan la situación y las tendencias de los principales procesos ambientales.¹

1. El espacio rural

a) La erosión del suelo

En una región en que la mayoría de los países basa sus economías en la agricultura y en la agroindustria, la erosión se alza como principal flagelo.

Sorprende entonces que cada vez sean menos los estudios globales que se hacen en los países sobre la erosión, tal vez para no enfrentar las catastróficas cifras. Según el dato más utilizado, aproximadamente 210 millones de hectáreas —el 10% del territorio de la región— sufren procesos de erosión de moderada a muy grave.

En el cuadro 1 se presenta una síntesis de los escasos antecedentes disponibles sobre la erosión en Sudamérica. En él se señala que, en el decenio de 1980, eran 155.1 millones de hectáreas de Sudamérica las que estaban afectadas por procesos de erosión que, salvo excepciones, tendían a agravarse.

Casi todos los datos sobre los países de la región provienen de estudios hechos hace 30 ó 40 años. En Chile, en 1957, un 61.1% de la superficie agrícola

presentaba algún tipo de erosión y en el 13.2% de esa superficie la erosión era de moderada a severa. En Uruguay, en 1965, el 35% de los suelos agrícolas presentaba una erosión de moderada a grave. En El Salvador, en 1976, el 45% del suelo estaba erosionado (Gligo, 1986).

Entre los pocos estudios nacionales actualizados, el de la República Argentina es posiblemente el más completo (Argentina, 1991); sus cifras, que ilustran la extrema gravedad de los procesos erosivos (cuadro 2), corresponden a 1986 y a una superficie de 229 millones de hectáreas (80% de la superficie total del país). La erosión hídrica afecta al 11% de esta superficie y la eólica al 20%. La cifra total de 31% muestra

CUADRO 1

Sudamérica: Erosión, 1980-1989 (Millones de hectáreas)

	Erosión hídrica	Erosión eólica	Total
Pérdida de suelos	95.1	22.7	117.8
Deformación de terrenos	18.1	18.4	36.5
Voladura de suelos	-	0.8	0.8
<i>Total</i>	<i>113.2</i>	<i>41.9</i>	<i>155.1</i>

Fuente: Extractado de Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, cuadro 19.3.

CUADRO 2

Argentina: Erosión, 1986 (Millones de hectáreas)

Erosión	Ligera/moderada	Severa/grave	Total	% sobre el total
Hídrica	15.4	9.6	25.0	11.0
Eólica	7.0	14.4	21.4	20.0
<i>Total</i>	<i>22.4</i>	<i>24.0</i>	<i>46.4</i>	<i>31.0</i>

Fuente: Argentina, 1991, cuadro 6.

lo catastrófico del proceso, aunque se observan grandes fluctuaciones regionales que dependen de la mayor o menor propensión natural a la erosión y de los sistemas productivos empleados.

¹ Los planteamientos aquí expuestos parten de la base de que el lector conoce los principales documentos preparados por la CEPAL en el último decenio sobre la relación entre el desarrollo y el medio ambiente: Sunkel y Gligo, 1980; PNUMA/MOPU, Secretaría General de Medio Ambiente, 1990; y CEPAL, 1990.

Un estudio reciente sobre México indica que, según datos obtenidos con una metodología provisional para evaluar la degradación de suelos, la erosión hídrica (en diferentes grados) abarca el 85% del territorio nacional. Este fenómeno es el principal flagelo que afecta a los suelos. Por otra parte, la erosión eólica afecta al 80% del territorio nacional, en las categorías de moderada a muy grave.

La aceleración de la erosión en América Latina y el Caribe ha sido producto de los procesos anteriormente expuestos, y en particular de la expansión de la frontera agropecuaria y el sobreuso del suelo. La expansión, sobre todo en las áreas montañosas andinas, ha significado la utilización de ecosistemas más frágiles por su altitud y por su pendiente. El sobreuso del suelo, en particular por el monocultivo, ha repercutido en pérdidas de la estructura del suelo y vulnerabilidad en períodos sin cobertura vegetal.

La erosión ha ido estrechamente unida a la deforestación, en especial en la ceja de selva de las áreas tropicales.

b) Deforestación

A partir de 1960 se han eliminado más de 200 millones de hectáreas de bosque. Según estimaciones de la FAO, en los años ochenta la deforestación en la región era de 5.9 millones de hectáreas de bosque denso por año, y de 1.1 millón de hectáreas de otros tipos de bosques y matorrales; si se considera además que anualmente se incorporan 3 millones de hectáreas a la explotación maderera, se estarían alterando al año alrededor de 10 millones de hectáreas forestales (FAO, 1988). Esta cifra, que ha ido en ascenso, debería tender a frenarse, no por el efecto de políticas específicas, sino por el agotamiento de ciertas áreas y por la inaccesibilidad de otras.

La cantidad deforestada varía notablemente de un país a otro. Los países de la cuenca del Amazonas y Argentina son los que, en términos absolutos, presentan las cifras más altas (cuadro 3).

En la mayoría de los países estos procesos de deforestación se deben principalmente a la expansión de la frontera agropecuaria, la que a su vez es pro-

CUADRO 3

América Latina y el Caribe: Recursos forestales y deforestación, en 1980 y 1990 (Miles de hectáreas)

País	Bosque nativo (superficie total)		Deforestación, 1981-1990	
	1990	1980	Cantidad anual	Tasa anual (%)
Costa Rica	1 428	1 923	50	2.6
El Salvador	123	155	3	2.1
Guatemala	4 225	5 038	81	1.6
Honduras	4 505	5 720	112	1.9
México	48 586	55 366	678	1.2
Nicaragua	8 013	7 264	124	1.7
Panamá	3 117	3 761	64	1.7
Belice	1 996	2 046	5	0.2
Cuba	1 716	1 888	17	0.9
Guyana	18 416	18 597	18	0.1
Haití	23	38	2	3.9
Jamaica	239	507	27	5.3
República Dominicana	629	1 426	35	2.5
Suriname	14 768	14 895	13	0.1
Trinidad y Tabago	155	192	4	1.9
Argentina	-	44 500	-	-
Bolivia	49 317	55 564	625	0.1
Brasil	561 107	597 816	3 671	0.6
Chile	-	7 550	-	-
Colombia	54 064	57 374	367	0.6
Ecuador	14 250	14 342	238	1.7
Paraguay	12 859	16 884	403	2.4
Perú	67 906	70 618	271	0.4
Uruguay	-	490	-	-
Venezuela	45 690	51 681	599	1.2
Total	918 115 ^a	1 042 638	7 408 ^a	0.4

Fuente: Instituto Mundial de Recursos, 1994, cuadro 19.1, e Instituto Mundial de Recursos, 1992, cuadro 19.1.

^a Excluye Argentina, Chile y Uruguay.

ducto de varios factores. Uno de ellos es la expulsión de los campesinos desde las áreas de agricultura tradicional, debido a que la modernización del campo modifica considerablemente la demanda de mano de obra. Otro es el que dice relación con los grandes programas de colonización (Rondonia, en Brasil), algunos de los cuales son de dimensiones muy importantes. La mayoría de estos programas se han orientado a la producción agrícola, lo que ha llevado a deforestaciones masivas. Un tercer factor ha sido el impulso a programas para expandir la ganadería en la "Amazonía legal" a través de desgravámenes. Tal expansión se ha realizado reemplazando bosques por pasturas (Brasil, CIMA, 1991).

La extracción de leña sigue siendo un factor importante de deforestación, por el consumo de biomasa como proveedora de energía para procesos industriales, y por el consumo doméstico campesino. La industria de los países más grandes utiliza como combustible, en un porcentaje significativo, la leña que proviene de sus bosques nativos. Por otra parte, los campesinos y los pobladores de los pueblos rurales recurren a la leña de los bosques para cocinar. Las plantaciones de bosques energéticos han sido mínimas y casi no han contribuido a mitigar los efectos de esas acciones.

Por último, las carreteras también ayudan a la deforestación, particularmente porque generan la entrada espontánea de ocupantes. Así ha sucedido con mucha fuerza en el trópico húmedo, ya sea por vías construidas como parte de programas de colonización, ya sea por caminos realizados con fines de explotación petrolera (Ecuador).

c) *Pérdida de la biodiversidad*

América Latina posee la mayor riqueza del mundo en materia de biodiversidad. El trópico latinoamericano, en especial, presenta una variedad incomparable de especies de flora y fauna.

Queda mucho aún por investigar en torno a la biodiversidad. Lo que se tiene son sólo estimaciones de la fauna y la flora. De la primera se sabe relativamente poco, pero las estimaciones de los zoólogos sobre los vertebrados sugieren que la diversidad está directamente relacionada con las amplias cifras relativas a la flora. América Latina es el continente más rico del mundo en mamíferos, anfibios y reptiles, y comparte con Asia central la máxima diversidad de aves.

Sobre la flora hay muchas estimaciones, entre las cuales destaca la de Thorne, con 50 000 a 60 000 especies; la de Raven (1976), con 90 000 y la de Gentry (1982), con 86 000 (citada en Toledo 1985).

El estudio más moderno es el de Toledo, que llega a 120 000 especies, y si se les suman los helechos, los musgos y los líquenes, la cifra se eleva a 180 000.

Pero más que señalar las dimensiones de la biodiversidad es importante reseñar las pérdidas de ésta. La disminución de los hábitat, principalmente por procesos de deforestación, contaminación del litoral, alteración y desecamiento de manglares, así como por otros procesos menores, ha incidido e incide en la reducción de la biodiversidad de la región. Las evaluaciones de la pérdida de biodiversidad son escasas, insuficientes y limitadas a territorios muy reducidos. Como en el caso de las evaluaciones del proceso de erosión, tales carencias parecieran indicar una suerte de táctica, consciente o inconsciente, para no tomar razón de los niveles, alarmantes en algunos países y catastróficos en otros, que está exhibiendo este proceso.

d) *Agotamiento de los suelos*

La explotación agrícola de los suelos desde el período colonial, sin que se hayan repuesto adecuadamente los nutrientes a través del uso de abonos y fertilizantes, ha reducido la capacidad productiva de los suelos de la región y los ha degradado (cuadro 4).

CUADRO 4

Sudamérica: Superficie afectada por pérdida de nutrientes, entre 1945 y fines de los años ochenta (Millones de hectáreas y porcentajes)

	Millones de ha	Superficie degradada (%)
Pérdida ligera	24.5	10
Pérdida moderada	31.1	13
Pérdida grave	12.6	5
<i>Total</i>	<i>68.2</i>	<i>28</i>

Fuente: Extractado de Instituto Mundial de Recursos, 1992, cuadro 19.3.

Al agotamiento de la química de los suelos, por su difícil percepción, no se le da la importancia debida; pero según las cifras expuestas, afecta a 68.2 millones de hectáreas de la región, es decir al 28% de todas sus áreas degradadas y al 3.9% de sus tierras con cultivos y vegetación natural. Es necesario destacar que 43.7 millones de hectáreas están afectadas en grado moderado a grave.

La región presenta un déficit crónico de investigación agropecuaria. Muchas de las fórmulas de fertilización no corresponden a investigaciones científicas, sino que derivan de estimaciones basadas en los

componentes del paquete tecnológico utilizado y de algunos indicadores visuales o deducciones derivadas de la geología y geomorfología del área explotada.

Pese a un mayor uso de fertilizantes, los suelos de la región han seguido agotándose. El uso de fertilizantes ha sido muy selectivo y ha estado dirigido de preferencia a ciertas zonas con cultivos tradicionales, como algodón, café, trigo, maíz, soya, plátano y árboles frutales. En las amplias zonas de cultivos anuales extensivos y de pasturas artificiales no ha habido una adecuada reposición.

e) *Salinización de los suelos*

Las tierras regadas representan alrededor del 11% de las áreas cultivadas; si se incluyen aquéllas en barbecho, la cifra baja al 8%. Muchas de ellas sufren serios problemas de salinización, por el uso de tecnologías inadecuadas y por dificultades de drenaje. Se estima que alrededor del 40% de las áreas regadas adolecen en algún grado de salinización. Según la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos de México, en 1980 ese país tenía 560 000 hectáreas, el 12.4%, de la superficie regada, parcial o totalmente salinizadas (Gligo, 1986; México, Comisión Nacional de Zonas Áridas, 1994). En Perú, la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales estudió 750 000 hectáreas en 52 valles costeros y 200 pampas, y verificó que había 306 000 hectáreas afectadas y 150 000 con problemas de drenaje (Perú, 1992).

La salinización no sólo afecta las tierras de riego. Muchas zonas de la región, en especial en la cuenca del Plata y en algunas cuencas menores del Pacífico, presentan serios problemas de salinización derivados de la falta natural de drenaje y de la alteración de la cubierta vegetal. El mapa de suelos publicado por la FAO y la UNESCO en 1964, consignaba para Sudamérica 130 millones de hectáreas con problemas de esta índole.

f) *Sedimentación de cursos y nichos de aguas*

América Latina presenta modificaciones significativas de los cursos y nichos de aguas, derivadas principalmente de los procesos erosivos.

La deforestación ha hecho perder parte de la capacidad de retención hídrica de las cuencas altas, generando fluctuaciones de mayor amplitud en los caudales de los cursos de agua.

Por otra parte, muchos cauces y nichos de agua se han visto alterados por la sedimentación, especialmente en las cuencas atlánticas y caribeñas, por sus casi nulas pendientes. Áreas naturalmente sedimenta-

rias, como el Pantanal Matogrossense, han recibido muchísimos más sedimentos a medida que se han establecido explotaciones agrícolas y pecuarias en sus cuencas altas.

Los sistemas hídricos, además, se han visto alterados por la construcción de grandes represas, siendo las modificaciones más notables las realizadas en la cuenca del Plata. Estas inversiones corren el grave peligro de tener menos vida útil, debido a la alta sedimentación que reciben.

2. El espacio urbano

Los problemas ambientales de los centros urbanos de la región están directamente ligados con la calidad de vida de la población. No se puede generalizar el planteamiento de que el medio ambiente urbano se ha estado deteriorando, pues la mayoría de la población se asentó precariamente y nunca tuvo un medio ambiente adecuado. No obstante, hay sectores de la población urbana, concentrados en las capas medias, que sí han experimentado deterioro; y también existen procesos, como la contaminación del aire y de las aguas y la congestión vehicular, que afectan a todos los ciudadanos de la urbe por igual.

a) *El crecimiento de poblaciones marginales pobres y la contaminación hídrica*

Una característica notable ha sido, y en alguna medida sigue siendo, el crecimiento espontáneo de los asentamientos marginales de las ciudades grandes y medianas de la región, como resultado de las migraciones del campo a la ciudad e interurbanas.

Dos son los aspectos que habría que destacar: Por una parte, los asentamientos jóvenes por lo general carecen de los más elementales servicios básicos. En ellos no hay redes de alcantarillado y el agua potable no está al alcance de las poblaciones: debe extraerse de pilones y, en algunos casos dramáticos, debe comprarse de aljibes y camiones estanques. La mayoría carece de calles y veredas, en épocas de lluvias las vías de tránsito se convierten en lodazales, y la electricidad generalmente se obtiene colgándose de las líneas de transmisión.

Esta situación patética es común en todas las capitales y ciudades grandes de la región. Las cifras son abismantes. En algunas urbes hay más personas que viven en este estado que en forma digna; en esos centros urbanos los grupos marginales parecen ser los que viven bien.

En la mayoría de las ciudades de la región el

agua potable no llega al 100% de sus pobladores (cuadro 5). La creciente demanda de agua potable ha convertido su suministro en un serio problema. Vemos así que Lima, en la costa del Pacífico, tiene que recurrir a fuentes hídricas que están insertas en la cuenca del río Amazonas.

En algunos de los grandes centros urbanos el abastecimiento de agua se realiza mediante la explotación de acuíferos locales. Buenos Aires y Ciudad de México obtienen el agua para el consumo de la población de los acuíferos superficiales. En la región metropolitana de Buenos Aires alrededor del 55% de

CUADRO 5

América Latina y el Caribe: Agua potable y alcantarillado en algunas ciudades

País	Ciudad	Población (millones)	% de la población con agua potable	% de la población con alcantarillado
Argentina	Córdoba	1.1	69	19
	Bs.Aires	11.5	66	55
Bolivia	La Paz	1.2	75	29
Brasil	Rio de Janeiro	10.7	83	30
	São Paulo	17.4	83	30
Chile	Santiago	4.7	98	92
Colombia	Bogotá	4.8	96	84
	Cali	1.6	96	76
Costa Rica	San José	1.0	100	69
Cuba	La Habana	2.1	83	39
Ecuador	Guayaquil	1.7	58	48
	Quito	1.2	62	-
Haití	P. Príncipe	1.0	15	82
México	Guadalajara	3.2	92	41
	C. de México	20.2	97	59
Nicaragua	Managua	1.0	86	12
Perú	Lima	6.2	60	39
R. Dominicana	Sto. Domingo	2.2	27	76
Uruguay	Montevideo	1.2	99	68
Venezuela	Caracas	4.1	78	...

Fuente: CEPAL, 1992.

la población extrae agua de estas capas y se estima que las napas más superficiales están totalmente contaminadas, tanto orgánica como químicamente. En Ciudad de México dos tercios del agua potable provienen de la explotación de acuíferos por medio de pozos. El problema fundamental que se presenta en la actualidad es que existe un déficit de 40% de la recarga. El ritmo de extracción de agua para usos urbanos es de 40 m³ por segundo y la recarga se estima en 23 m³ por segundo. El costo de dotar de agua a Ciudad de México crece en forma inusitada, ya que es preciso recurrir a las aguas de cuencas alejadas, como las del sistema Amacuzac.

El abastecimiento de agua potable sigue siendo un desafío financiero y tecnológico para los países de la región. En Brasil, de 25.2 millones de viviendas, menos de 14 millones recibían agua por cañería en

1980. Según datos de 1988, en Bolivia menos del 50% de 1.3 millones de viviendas recibía agua, y en Honduras, de 762 000 viviendas sólo se abastecía a 480 000. El caso más dramático es el de Haití: según datos de 1971, de un total de 864 000 viviendas, recibían agua un poco menos del 3%. (Beccaria, Boltvinik, Feres, Fresneda, León y Sen, 1992).

Si el abastecimiento de agua por cañería es deficiente, mucho más lo son los sistemas de eliminación de excretas. Aunque los datos de la región son incompletos, la información disponible permite hacerse una idea clara de la realidad. En Brasil, a mediados de los años ochenta, en estadísticas sobre 25.2 millones de viviendas, 14 millones tenían agua por cañería y menos de 7 millones contaban con un sistema de eliminación de excretas. En México, 10,2 millones de los 16 millones de viviendas poseían esos sistemas

(1990); en Bolivia, sólo 300 000 de 1.3 millones de viviendas (1988); en Costa Rica, 328 000 de 500 000 (1984); en Ecuador, 716 000 de 2 millones (1990), y en Paraguay 55 000 de 579 000 (1982). De esto se deduce que los índices de contaminación hídrica de los países de la región deben ser necesariamente muy altos. La tendencia a que la malaria se convierta en un mal endémico es causada por esta situación (CEPAL, 1993a, cuadro 374).

c) *La contaminación atmosférica*

Hasta ahora este problema se observa en las grandes ciudades y centros industriales y mineros, de modo que no afecta aún a la mayoría de la población; pero las altas tasas de crecimiento urbano, unidas a los procesos de industrialización, plantean amenazas cada vez mayores.

Dos son los factores básicos que contribuyen al agravamiento de la contaminación atmosférica urbana: el incremento del parque automotriz y el crecimiento de la actividad industrial. En algunas ciudades, a ellos hay que sumar el aumento de las actividades intraurbanas de producción energética.

El parque automotriz ha crecido sostenidamente casi en todos los países de la región. El consumo de hidrocarburos aumentó anualmente 5.8% entre 1970 y 1980, y 3.6% entre 1980 y 1990, y continuó haciéndolo a esta última tasa anual a partir de 1991 (CEPAL, 1993a, cuadro 53).

El crecimiento de la actividad industrial se ha concentrado principalmente en los países grandes y en las ciudades principales. La industria manufacturera creció entre 1970 y 1980 a una tasa de 5.7%, que bajó a 0.3% entre 1980 y 1990 y que a partir de 1991 ha mostrado signos claros de recuperación (CEPAL, 1992).

El insumo total de energía se elevó a una tasa anual de 9.5% entre 1970 y 1980 y de 5.1% entre 1980 y 1990, para seguir creciendo posteriormente en forma sostenida (CEPAL, 1993a, cuadro 55).

La falta de planificación urbana —o mejor dicho, el caótico crecimiento de las grandes ciudades— ha llevado a niveles dramáticos de contaminación atmosférica: Ciudad de México, São Paulo y Santiago de Chile, cuyas áreas metropolitanas albergan en conjunto a casi 40 millones de habitantes, sufren altísimos índices de contaminación. Buenos Aires, Bogotá, Río de Janeiro y Caracas no están libres de este problema, aunque por sus ubicaciones geográficas y climáticas no se ven tan seriamente afectadas. Otras ciudades, no tan grandes algunas de ellas pero con

ubicaciones desfavorables, siguen la senda contaminada de las anteriores: La Paz, Quito, Minas Gerais, Salvador de Bahia, Córdoba, Medellín, Cali, Rio Grande, Rosario, Guayaquil, Concepción, Montevideo, Ciudad de Guatemala, Guadalajara y otras muestran cifras preocupantes (CEPAL, 1993b).

En Ciudad de México, las condiciones meteorológicas y topográficas contribuyen a impedir que la enorme emisión de contaminantes se disperse, particularmente en los meses secos. La contaminación por ozono muestra concentraciones muy superiores a las que se observan en la mayor parte de las ciudades del mundo y sólo comparables con las de Los Angeles y Atenas. Los siguientes son algunos datos ilustrativos: en 1988, entre enero y octubre, las concentraciones rebasaron la norma el 62% de los días; circulan en la ciudad 2.8 millones de automóviles, que consumen el 80% de la gasolina utilizada en la urbe, no obstante movilizar sólo el 18% de las personas transportadas; esta situación difícil se agudiza por la contaminación industrial, sobre todo con el bióxido de azufre.

Aunque no se han hecho mediciones exhaustivas de otros contaminantes, además del ozono proliferan el material particulado, plomo, cadmio, aerosoles, ácidos, hidrocarburos y óxido de azufre. Cabe agregar que en Ciudad de México la contaminación atmosférica es también orgánica, ya que el viento transporta materia fecal producida por deposiciones al aire libre.

La gravedad del problema ha llevado a la aplicación de drásticas medidas en los últimos años. Las erradicaciones masivas de industrias contaminantes, las grandes inversiones en infraestructura vial y los severos controles de vehículos automotores han reducido en los últimos años los niveles de contaminación, en especial la de azufre, monóxido de carbono y nitrógeno.

En São Paulo la contaminación ha sido vigorosamente combatida, pero sigue teniendo ribetes catastróficos. Desde marzo a agosto las emisiones de fuentes fijas invaden el aire. El monóxido de carbono supera corrientemente la norma. El caso de Cubatão, un municipio de la región metropolitana de São Paulo, es un ejemplo del extremo al que se puede llegar, pero a la vez, de la viabilidad de encontrar soluciones adecuadas. Por el efecto en la salud humana, este municipio fue denominado "el valle de la muerte". Afortunadamente, en 1988 se había logrado controlar el 78% de las fuentes contaminantes, y en relación con 1984, las partículas en suspensión bajaron 70%, el óxido de nitrógeno 14% y el anhídrido sulfuroso 37%. Para hacerlo se gastaron 220 millones de dóla-

res. No obstante, los desafíos que plantea la rehabilitación del valle siguen siendo arduos.

En Santiago de Chile la triplicación del parque automotriz en 15 años, el desarrollo concentrado de la industria y los problemas de gestión urbana, junto con condiciones meteorológicas y orográficas adversas, han contribuido a los altos niveles de contaminación atmosférica de su área metropolitana. El material particulado y el monóxido de carbono superan con frecuencia la norma. La ciudad sufre menos contaminación química, pero las tendencias son preocupantes por su auge industrial (véase CEPAL, 1991).

La exigencia de catalizadores de tres tiempos en todo nuevo vehículo que circula por la ciudad, la licitación de los recorridos de los microbuses y el reordenamiento de la locomoción colectiva, la extensión del metro y el férreo control de la regulación de motores en la locomoción colectiva permiten albergar cierto optimismo. Sin embargo, el alto crecimiento económico significa más automóviles, más uso de energía y más inversión industrial. En opinión de los expertos, lo ganado con las medidas antes descritas se ha perdido por la gran actividad económica de los últimos tres años.

d) *La contaminación causada por la basura*

Este problema, que genera contaminación del suelo, del agua e incluso del aire, se presenta en todas las ciudades de América Latina y el Caribe, y radica fundamentalmente en la insuficiente capacidad para extraer los residuos urbanos, industriales, hospitalarios y otros.

Las razones son varias. Una es la incapacidad de los organismos municipales de extraer los residuos, o de crear un sistema privatizado que los extraiga y sobre el cual ejerzan un estricto control. Otra es la inexistencia en la región de una cultura de manejo de la basura; más aún, se convive con ella como parte del paisaje.

El método más utilizado para extraer la basura es retirarla en vehículos especiales para verterla a tajo abierto, con los consiguientes efectos contaminantes. Algunas de las ciudades de la región hacen rellenos sanitarios, pero desafortunadamente éstos no han proliferado como se quisiera.

En pocas ciudades se aplican sistemas organizados de reutilización. El método más corriente para reciclar la basura es el de personas que recogen y clasifican en los vertederos. Algunas experiencias pilotos con clasificación diferenciada en las propias viviendas han dado excelentes resultados. En Santiago de Chile la utilización de basura doméstica para producir gas es alta; el 38% del gas de cañería se produce de esta forma.

e) *La contaminación por residuos peligrosos*

Sólo los países más grandes de la región —Brasil, México y Argentina— tienen fijada una política de manejo de residuos y basura industriales y han hecho inversiones. Varias ciudades brasileñas, en especial São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Salvador de Bahia, manejan depósitos controlados de residuos industriales. Brasil es, con toda seguridad, el país que más ha avanzado en este sentido. Con menos dinamismo, se están adoptando iniciativas similares en Argentina y México.

El tema de los residuos peligrosos no deja de ser muy preocupante. Día a día aparecen nuevos productos químicos altamente activos, cuyo destino final nadie conoce. Muchos de los residuos que generan van a parar al alcantarillado, mientras otros se depositan en patios donde se descomponen, incorporándose al suelo y a las napas de agua o volatilizándose.

La contaminación por residuos peligrosos crece en forma alarmante en la región. En el sector rural, y particularmente en los cultivos más “artificializados”, los pesticidas afectan seriamente a los sectores campesinos ubicados en las inmediaciones. Notable es el uso de pesticidas en los cultivos de algodón, donde en algunos casos se aplican una vez a la semana.

A los efectos contaminantes de los pesticidas, en el sector rural se agregan los efectos de los relaves mineros y de las chimeneas de los altos hornos. Especial mención merece la contaminación de los valles costeros del Perú, los efectos de los relaves en Bolivia y Chile y la grave contaminación por explotaciones auríferas en Brasil y Ecuador.

En el sector urbano son varios los residuos peligrosos que afectan a la población. A los residuos industriales hay que sumar los provenientes de hospitales y centros de atención sanitaria, los de la lubricación automotriz y los de artículos domésticos, como las pilas. No hay separación ni disposiciones especiales para ellos. Por otra parte, han sido muchos los episodios de contaminación por diseminación de material nuclear de uso médico. Uno que tuvo mucha repercusión ocurrió en 1983, en Ciudad de Juárez (México), donde la utilización como chatarra de una unidad de rayos X hizo que 200 personas fueran contaminadas directamente. En 1987, en Brasil, hubo un evento similar: cuatro personas murieron y seis quedaron seriamente afectadas por material de radioterapia descartado.

El movimiento transfronterizo de residuos peligrosos hacia la región tiene ribetes preocupantes, sobre todo por la carencia de sistemas de control y de evaluación

de sus efectos. El argumento más frecuente para introducir esos residuos es su uso como materia prima.

La mayor cantidad de desechos peligrosos entra a la región en virtud de acuerdos suscritos entre Estados Unidos y México, país que hasta 1988 había aceptado 30 000 toneladas de ellos que podían reciclarse industrialmente (CEPAL, 1993c).

Afortunadamente, la aplicación del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, y las iniciativas de los países de la región tendientes a prohibir la entrada de residuos peligrosos, abren perspectivas más prometedoras en este campo.

f) *Catástrofes asociadas a la expansión urbana espontánea*

Las altas tasas de crecimiento urbano, unidas a la falta de una adecuada gestión de los espacios periurbanos, han provocado y seguirán provocando severas catástrofes en la región.

El alto valor del suelo urbano de muchas ciudades y la falta en muchos casos de un claro mercado de tierras, ha llevado con frecuencia al uso de tierras inseguras y, por ende, a catástrofes con importantes pérdidas de vidas humanas, principalmente por derrumbes causados por las lluvias en zonas de alta pendiente, e inundaciones de áreas anegadizas.

La expansión urbana de sectores pobres ha invadido los cerros (Bogotá, Quito, Rio de Janeiro, Caracas, Mérida, Medellín, Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa y muchísimas ciudades andinas) o áreas bajas susceptibles de inundarse (Belén, Manaos, Guayaquil, Resistencia, Asunción, Formosa, Buenos Aires). El carácter espontáneo de los nuevos asentamientos humanos (como los de Rondonia y Acre en Brasil) muestra la gran insuficiencia de la planificación urbana en la región.

3. La minería y la producción energética

Aunque se dan tanto en el espacio rural como en el espacio urbano, afectando a ambos, la minería y la producción energética tienen efectos ambientales muy localizados, de altos costos ecológicos pero de mucha productividad económica. No obstante la necesidad de invertir en estas actividades, gran parte de las inversiones mineras y energéticas en la región podrían haber aminorado sus efectos adversos.

Las explotaciones de cobre, estaño, oro y hierro contribuyen significativamente a la contaminación. Chile tiene serias dificultades en sus explotaciones de cobre por la presencia de arsénico asociado al mineral (entre

0.2 y 0.8%). Sobre la base de este porcentaje se calcula que las fundiciones de cobre de Chile liberan alrededor de doce mil toneladas de trióxido de arsénico al año.

Las minas de estaño en Bolivia y las de cobre en Perú también enfrentan problemas similares de emisiones contaminantes.

El oro, sobre todo el extraído con sistemas artesanales que utilizan mercurio, contamina un número importante de ríos de la región. En varios puntos de la cuenca del Amazonas existe este tipo de explotación. Al sur de Ecuador y en la cuenca del Orinoco, en los llanos orientales venezolanos, hay áreas seriamente afectadas.

Un proceso muy poco estudiado en la región y de fuerte impacto desde la época de la colonia, es el que deriva del uso de leña para las fundiciones de minerales. En la época de la colonia, la minería devastó determinados ecosistemas, al extraer leña para las fundiciones y también por el sobrepastoreo de mulas y caballos utilizados en el transporte. Con la aparición del ferrocarril, mucho del transporte se hizo por este medio, el que contribuyó también al proceso de deforestación. Aunque éste parece haber disminuido, nuevos proyectos mineros en la Amazonía amenazan el bosque tropical. Un importante proyecto de producción de arrabio, que teóricamente debería utilizar plantaciones de eucaliptos, por la dudosa sustentabilidad de ellas estaría amenazando al bosque tropical ya que al año necesita entre 90 000 y 120 000 hectáreas de bosques para producir el carbón vegetal que requiere.

Dados los problemas energéticos que enfrentan, los países de la región dan prioridad a la producción de petróleo, sin considerar mayormente su impacto. Las explotaciones petroleras de áreas boscosas tropicales —en Ecuador, Colombia, Bolivia o México— tienen más impacto ambiental indirecto que directo. En efecto, la penetración de las empresas petroleras al interior viene acompañada de la construcción de caminos de acceso. A su vez, estos caminos se convierten en vías de inducción para ampliar la frontera agropecuaria, atrayendo a colonos en forma espontánea. Estos colonos lo primero que hacen es “limpiar” el bosque para hacer cultivos. De esta forma, extensas áreas no consideradas en los programas de colonización se han incorporado a sistemas de producción muy precarios.

4. El espacio marítimo

El mar en América Latina y el Caribe es el recipiente de todos los residuos provenientes de la actividad humana; es el resumidero de todos los procesos deteriorantes antes descritos. Ninguna ciudad del Pacífico tiene trata-

miento de aguas. El mar recibe los residuos industriales y los peligrosos. Las cuencas recogen los residuos agrícolas, que van a dar al mar (conocidas son las mediciones de presencia de DDT en focas y lobos de mar).

Todos los efectos antes mencionados del procesamiento y transporte de petróleo perjudican seriamente el espacio marítimo.

Un número muy significativo de refinerías de petróleo de la región no manejan sus residuos en forma apropiada, los que van a parar al mar, contaminándolo. Aunque en el papel, o incluso en su dotación de infraestructura, las refinerías de petróleo parecen seguir las normas internacionales, por problemas de costos o por mala mantención, la mayoría de ellas contamina.

El impacto mayor se produce en los espacios más cerrados: el mar Caribe y las numerosas bahías de la región.

No sólo los residuos de las refinerías producen contaminación. Una cuota muy importante se origina en el transporte de petróleo. El manejo de los puertos de embarque y desembarque de petróleo, en todos los países de la región, presenta anomalías

derivadas de la mala mantención y el deficiente sistema de uso. No hay ningún puesto petrolero de la región que no sufra algún grado de contaminación.

Los desastres provocados por hundimientos de barcos petroleros, aunque no han sido tan frecuentes como en Europa y Asia, han estado presentes en América Latina y el Caribe, creando catástrofes ecológicas de magnitud.

La situación de la biomasa de los ecosistemas marinos no deja de ser preocupante, aunque se afirma que la captura está por debajo del potencial. La captura actual en la región alcanza a 10.5 millones de toneladas, mientras que el potencial estimado es de 16.4 a 23.7 millones de toneladas (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991). Hay signos de sobreexplotación de especies de gran importancia económica, como la anchoveta y el atún. La especialización produce lo que normalmente se define como "captura incidental", que los pescadores desechan por no tener demanda comercial. Esto provoca mortandad de numerosos peces no comerciales y de delfines.

II

Perspectivas ambientales para fines del siglo

1. Los déficit ambientales en el manejo macroeconómico

Los síntomas de recuperación económica no están ausentes del panorama económico actual de la región. El producto interno bruto creció 3.8% en 1991, 3.0% en 1992 y 3.2% en 1993; por habitante subió 1.8%, 1.1% y 1.3% en cada uno de estos años. El desempleo urbano, que había aumentado peligrosamente en la segunda mitad de los años ochenta, tendió a bajar levemente y a estabilizarse en 1991 y 1992. La inflación regional, que en 1990 había sido de 1 185.2%, bajó en 1991 a 198.7%, repuntó en 1992 a 410.7% y aumentó aún más en 1993, llegando a 796.6%. La mayoría de los países de la región lograron mantenerla bajo el 20%, pero la fuerte incidencia de la inflación brasileña (475.8% en 1991, 1 131.5% en 1992 y 2 244.0% en 1993) hizo subir la cifra regional en forma significativa.

El cuántum de bienes exportados subió en 6.3% en 1991, 9.3% en 1992 y 8.7% en 1993, y la varia-

ción acumulada de la relación de precios del intercambio fue de -28.3% en el período 1981-1992.

La transferencia de recursos, entendida como la diferencia de ingresos de capitales menos los pagos netos de utilidades e intereses, que hasta 1990 había sido negativa, arrojó un saldo positivo de 8 400 millones de dólares en 1991, de 32 800 millones en 1992 y de 25 700 millones en 1993. La relación entre los intereses totales devengados y las exportaciones de bienes y servicios, que había llegado a 36.6% en 1986, bajó a 22.6% en 1991, a 19.2% en 1992 y a 17.6% en 1993. La deuda externa total, que había representado en 1986 un 427% de las exportaciones de ese año, en 1992 descendió a 294% y se mantuvo en una cifra similar (293%) en 1993.

Algunos indicadores sociales guardan coherencia con los económicos. El crecimiento del consumo por habitante, que durante casi todos los años ochenta había sido negativo, fue en 1991 de 2.2%, y de alrededor de 1.3% anual en los años siguientes. No obs-

tante, los índices de pobreza e indigencia exhiben porcentajes estables, lo que significa que en términos absolutos esos flagelos aumentaron, dado el crecimiento de la población total.

Sobre la base del comportamiento de los parámetros macroeconómicos, en los últimos dos años aparecieron interpretaciones triunfalistas del futuro de la región. Para la gran mayoría de estos analistas, la dotación de recursos naturales y la situación ambiental no pasan de ser datos estadísticos generalmente constantes. Paradójico resulta que no consideren las fluctuaciones anuales del patrimonio natural, cuando todos los análisis de la economía los realizan sobre la base de fluctuaciones anuales.

Si se toman en cuenta las tendencias en materia de recursos naturales y del medio ambiente, surgen varias interrogantes sobre el desarrollo futuro de la región. El hecho de que los cambios estructurales aparezcan en la actualidad casi como desafíos y que al haberse dado en ciertas áreas de la economía no hayan ayudado a una mayor sustentabilidad ambiental, ratificaría la afirmación de que siguen en vigor las causas de la reducción de los recursos naturales disponibles y del deterioro del medio ambiente.

La propuesta de transformación productiva unida a la necesaria y urgente equidad no podrá materializarse en la región si se agotan y deterioran las fuentes básicas de las transformaciones: el medio ambiente y los recursos naturales. El mentado progreso técnico está muy lejos de convertirse en un factor de cambio estructural de las economías. Las innovaciones tecnológicas han permitido aminorar ciertos procesos de deterioro, pero no han permitido cambiar de signo; han permeado algunos procesos productivos muy dinámicos, pero no han podido influir en otros. La casi totalidad de la agricultura, el sector de pequeñas y medianas industrias, la pequeña minería y la mayor parte de las explotaciones marinas exhiben un marcado rezago, no sólo en las tecnologías de punta, sino también en las consideradas tradicionales. El problema del manejo ambientalmente adecuado de la región no se puede reducir entonces a una mera cuestión tecnológica, dado que con sólo aplicar tecnologías que ya son ampliamente conocidas se podría hacer un manejo ambiental marcadamente mejor que el actual.

2. Las tendencias demográficas, la demanda alimentaria y el consumo

Pese a que la región ha entrado en un ritmo de incremento poblacional que se ha denominado de transi-

ción demográfica, la sola tasa anual de 1.5% exige una mayor producción alimentaria. Antes se habló de las dificultades para dotar de agua potable a las grandes ciudades. A ellas se suman la demanda de leña y la pérdida, en general, de los espacios rurales. No hay que olvidar que la mayoría de las ciudades de la región están insertas en áreas fértiles y que la expansión urbana ha causado una importante reducción de suelo agrícola.

Se decía anteriormente que el consumo privado por habitante había crecido anualmente 2.2% en los años ochenta y 1.3% a comienzos de los noventa. Si esta última tasa se mantiene, se incrementará el consumo alimentario por habitante, que en alguna medida deberá competir por los suelos con los cultivos de exportación.

El mejoramiento alimentario, y sobre todo el incremento de las dietas de calorías y proteínas, es una cuestión urgente que no puede postergarse en función de otros logros. La presión social por un mejor ingreso pasa, en primer lugar, por mejorar la alimentación, lo que condiciona el uso de los recursos agrícolas: habrá menos suelos para las exportaciones y más para la producción de alimentos.

3. Globalización de los mercados e intensificación de las exportaciones

Los países de la región parecen haber iniciado una carrera para acelerar su incorporación al mercado mundial, a través de un comercio internacional mucho más grande, tanto en volúmenes físicos como en recursos financieros. Todos ellos han adoptado esta estrategia como el pilar básico para propulsar su transformación productiva. Pero es necesario revisar lo que ella significa para el medio ambiente y los recursos naturales.

En primer lugar, cabe recordar que la región produce casi exclusivamente materias primas. Los rubros que generan más divisas son, en primer lugar, el petróleo y en segundo lugar los derivados de éste. Los otros productos importantes son: el café verde o tostado y los sucedáneos que contengan café; el cobre refinado (incluido el refundido); las tortas y harinas de semillas oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal; los vehículos automotores; el mineral de hierro y sus concentrados; los motores de combustión interna; la soya (excepto la harina fina y gruesa); los crustáceos y moluscos; el trigo sin moler; el maíz sin moler; los plátanos; el azúcar de remolacha y caña

(sin refinar); el algodón en rama; los carburantes; los aceites combustibles destilados; el *fuel oil*; los preparados lubricantes con 70% o más, en peso de productos petrolíferos; el gas natural; el cobre *blister* y demás cobre sin refinar; el calzado, y la carne de ganado vacuno (fresca, refrigerada o congelada).

De esta lista, todos los productos, salvo los vehículos motorizados y los motores de combustión interna que se exportan intrarregionalmente, son materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales de la región, productos agroindustriales o productos de la industria minera.

Los esfuerzos por disminuir el impacto ambiental de la producción regional han tenido algún efecto en el sector industrial y en el sector minero. Sin embargo, la industria metalmeccánica, la del cuero y determinadas industrias petroquímicas no han modificado sus sistemas de producción ni han innovado significativamente en el manejo de los residuos. Por otra parte, la pequeña y mediana minería tampoco ha hecho cambios de importancia en la gestión ambiental, lo que contribuye a que se mantengan los niveles de contaminación del sector.

En el sector agropecuario no se ha modificado sustancialmente la estructura de tenencia de la tierra y se mantienen los principales factores condicionantes de una racionalidad productiva que atenta contra el medio ambiente. Por lo tanto, la intensificación de los cultivos y de la producción de bienes agroindustriales para la exportación, unida a la mayor demanda de alimentos para consumo interno, incidirá en el deterioro de los recursos naturales agrícolas. Por lo demás, una cuota importante de la producción del agro se basa en la expansión de la frontera agropecuaria, particularmente en los países del trópico húmedo; de este modo, la mayor producción agrícola se traduce en incremento de la deforestación.

La superficie agropecuaria de la región se expandió 18% (23.7 millones de hectáreas) entre 1980 y 1990; para los años noventa se estima que su aumento será levemente inferior. La expansión señalada se ha logrado casi totalmente a expensas del bosque. No se vislumbran cambios bruscos en esta tendencia, salvo los provenientes de la falta de caminos para acceder a la selva, que podría mermar el ritmo de destrucción.

Especial mención merecen la ganadería y algunos cultivos que son la base de las exportaciones agropecuarias. La superficie destinada a praderas y pastos permanentes ha crecido en promedio poco más de dos millones de hectáreas por año (0.5%), y no se

prevén cambios significativos. En general, la expansión de la ganadería en la región se realiza con un alto costo ecológico, debido a la deforestación y el rápido agotamiento y deterioro de las praderas sometidas a sobrepastoreo. Nada hace prever que esta situación haya de cambiar. Por el contrario, la habilitación de suelos cada vez más frágiles y vulnerables podría sugerir que en los años noventa habrá más procesos colaterales derivados de la expansión ganadera. Es decir, que en suelos de ese tipo se intensificarán procesos ambientalmente negativos, como la erosión, el agotamiento y el empobrecimiento; la invasión de malezas y plantas dañinas; la expansión de la superficie de los médanos, la alteración de cursos de agua por la sedimentación en los cauces y la pérdida de fauna silvestre.

El cultivo del café seguramente seguirá aumentando levemente en superficie, sobre todo en los países productores medianos y chicos. Los problemas que enfrenta este producto están ligados a los nuevos sistemas que se han introducido. Se ha desplazado el cultivo del café de sombra en sistema promiscuo, que tiene alto valor agroecológico por su estabilidad.

Los 18 millones de hectáreas de soya más los 2.5 millones de hectáreas de girasol son también fundamentales para las exportaciones de la región. Como no se prevén cambios en los sistemas productivos de estos cultivos, se estima que continuarán generando erosión y contaminación. El uso de pesticidas tenderá a aumentar debido a la proyección normal en cultivos altamente "artificializados", y al frenarse la expansión de la frontera de la soya, en muchos terrenos primará el monocultivo.

La superficie dedicada al trigo y al maíz no ha variado significativamente y no se prevé cambios en ellas. La productividad de los cultivos de maíz ha subido gracias al reemplazo de tipos y variedades locales por híbridos. Se estima que esta tendencia continuará, poniendo en peligro la gran diversidad de los maíces de México y Centroamérica.

Las superficies cultivadas de plátano y banano, así como su producción, tienden a crecer. Desafortunadamente el auge bananero, producto histórico de enclaves transnacionales, se está extendiendo, particularmente en países del Caribe, en áreas de pendientes pronunciadas. El uso más intenso de pesticidas provoca y seguirá provocando serios episodios de contaminación de seres humanos. El plátano y el banano, por otra parte, son muy vulnerables a los huracanes, lo que contribuirá a que muchos programas hoy en vigor no sean sustentables.

Pese a la fuerte caída de los precios internacionales, la superficie cosechada de azúcar de caña creció más de 30% entre 1980 y 1990, aunque se estima que no seguirá aumentando en los años noventa. En este incremento influyó casi exclusivamente el crecimiento sostenido de este cultivo en Brasil, sobre todo para uso energético, de modo que su futuro en la región estará ligado a la política energética brasileña.

El algodón es el cultivo de mayor costo ambiental comparativo, ya que consume plaguicidas cuyos efectos adversos en la población expuesta han sido reiteradamente estudiados en la región. Sin embargo, la superficie dedicada a este cultivo se ha restringido notablemente y hay muy pocos visos de que se recupere. Por otro lado, el algodón es posiblemente uno de los cultivos que más ha incrementado su productividad, pues pese a haber disminuido su superficie un 34% entre 1980 y 1991 (de 5.6 a 3.7 millones de hectáreas), la producción creció 5%.

La fruta de clima templado, especialmente del Cono Sur, ha ganado mercados en forma sostenida; en general, su impacto ecológico es mínimo.

En resumen, las perspectivas de crecimiento de la producción de cultivos en América Latina y el Caribe son limitadas, pues en su mayoría ya han experimentado los incrementos más importantes con el uso intensivo de productos agroquímicos. Se prevé que en el futuro los incrementos productivos serán decrecientes. Si no hay cambios tecnológicos de importancia, los efectos adversos de la contaminación por pesticidas se intensificarán, pudiendo convertirse en una seria restricción para las exportaciones. El suelo probablemente seguirá tan maltratado como siempre. La pérdida de suelos agrícolas por erosión, contaminación, invasión de plagas y agotamiento mantendrá su ritmo. A diferencia de lo sucedido en los últimos decenios, esa pérdida será difícilmente compensada por el incremento de la productividad y la expansión de la frontera agropecuaria. Ambos procesos están entrando a etapas de claros incrementos decrecientes, por razones agronómicas el primero y por limitaciones físicas el segundo.

Las perspectivas de exportación de productos forestales continuarán siendo cada vez mayores, en tanto que la extracción de maderas nobles seguirá empobreciendo los bosques de la región. Al parecer los cambios en las tendencias de la exportación amenazan con mucha fuerza los bosques de clima templado y templado-frío. La demanda de astillas (*chips*) ha llevado a altas tasas de extracción de bosques nativos de fibra corta.

Aunque la región no exporta madera para la producción de energía, el incremento de las exportaciones de minerales intensificará el uso de bosques para fines energéticos.

El petróleo, como principal producto de exportación de la región, seguirá siendo prioritario en las estrategias exportadoras, lo que se traducirá en mayores esfuerzos de prospección y explotación. No obstante, las reservas probadas, salvo en México y Venezuela, son bastante más limitadas de lo que se suele afirmar. Las estrategias de los países de la región en general no privilegian la eficiencia energética; dan prioridad a la exportación de petróleo. Por lo tanto, existe el peligro real de que una parte del consumo energético interno se vuelque a la leña y el carbón vegetal, y a la energía nuclear. No hay que olvidar que ninguna de las técnicas actuales de confinamiento de residuos nucleares ofrece suficientes garantías de seguridad y que los medios económicos y tecnológicos de los países de la región son muy inferiores a los de los países desarrollados, lo que indudablemente es un factor de riesgo.

Especial mención merecen los productos del mar. La sobreexplotación de especies básicas, como la anchoveta y el atún, amenaza constantemente la sustentabilidad de las explotaciones pesqueras.

Los crustáceos o moluscos en general también se sobreexplotan. Ya varios de ellos, tanto en el Pacífico como en el Atlántico, están sometidos a estrictas vedas por hallarse en peligro de extinción. En consecuencia, se estima que la expansión de las exportaciones en estos rubros podrá realizarse a través de las camaroneas y la acuicultura, en especial la miticultura.

La explotación del camarón en criadero, muy importante para algunos países, tiende a crecer levemente. En Ecuador, por ejemplo, el camarón genera aproximadamente el 15% de las divisas obtenidas por las exportaciones. El cultivo del camarón es muy discutido: tiene un costo ecológico muy alto, ya que afecta la biodiversidad de los manglares que se utilizan como criaderos.

En suma, todo parece indicar que las estrategias basadas en la expansión de las exportaciones de la región al primer mundo no podrán ser exitosas si no rompen su propio entrapamiento, el de usar las ventajas comparativas espurias constituidas por mano de obra barata y recursos naturales subvalorizados. Si la pobreza que condiciona la primera ventaja mencionada —la mano de obra barata— no disminuye significativamente, seguirá siendo el factor estructural básico de la inadecuada gestión ambiental y del sobreuso

de los recursos naturales. Y si la región, como proveedora de recursos naturales, no efectúa una transformación productiva que incorpore paulatinamente valor agregado y que privilegie las políticas tendientes a una mayor equidad, seguirá perdiendo estatura en el mercado internacional por el deterioro de los términos de intercambio, y tendrá serios problemas por el agotamiento de sus recursos naturales no renovables y la degradación de sus recursos renovables. El hecho de que en el Estado e incluso en la opinión pública haya poca conciencia de lo febles que son las estrategias y políticas de desarrollo y de las amenazas de crisis que enfrentan muchos sectores exportadores, podría exacerbar la situación y acelerar la pérdida de recursos.

Lamentablemente, las decisiones económicas fundamentales de los países de la región, dentro de los márgenes determinados por la posición política de cada país, emanan de las tecnocracias de los ministerios de economía o hacienda o de otros organismos de planificación económica. Allí, sobre la base de planteamientos cortoplacistas, los problemas ambientales y de recursos naturales son externalidades que molestan, y que de algún modo deben salvarse sin que "obstruyan" la gestión económica. Esta falta de evaluación podría llevar a un despeñadero a las economías de estos países, y poner en peligro importantes procesos productivos.

La estrategia exportadora a ultranza, tal cual está hoy día planteada, acelerará la crisis ambiental de los países de la región. Nada se saca con seguir analizando el desarrollo en función del crecimiento del producto interno bruto o del incremento del ingreso per cápita, sin decir nada del estado del patrimonio natural, que es la base de la estrategia planteada.

c) *Las políticas de inversiones*

En las modalidades de desarrollo actuales de la región, los esfuerzos de exportación van estrechamente unidos a políticas destinadas a aumentar la tasa de inversión de cada país. Lo que se pretende es, en mayor o menor medida, que cada país de la región logre una tasa de inversión que se traduzca en un mejoramiento global de la economía, por lo cual es necesario crear estímulos para atraer capitales que generalmente provienen de los países desarrollados.

Y aquí se produce otro entrapamiento que se vuelve contra los recursos naturales y el medio ambiente.

Los países desarrollados muestran interés en invertir cuando existe seguridad sociopolítica y, por supuesto, cuando las inversiones tienen alta rentabili-

dad. Para esto último utilizan la segunda ventaja comparativa espuria antes señalada: la subvaloración de los recursos naturales y la ausencia de compromisos frente a los problemas ambientales.

Los países de la región optan entonces por dar todo tipo de facilidades para asegurar las inversiones. Así, se regala el uso de determinados recursos renovables. Son muchos los ejemplos: entre otros, la entrega de un porcentaje importante de la energía generada por una represa, el usufructo exclusivo de manglares, el pago en madera por programas de colonización, la venta a bajo precio de tierras fiscales para atraer inversiones en explotación forestal, la concesión de tierras fiscales por n años para implantar una agroindustria y el usufructo de tierras de riego a cambio de la construcción de canales.

Si bien existen serios problemas con la subvaloración de la mano de obra, los hay aún más cuando se analizan las facilidades y restricciones para el capital frente a los problemas ambientales.

No obstante las declaraciones de que en tal o cual inversión se resguarda el medio ambiente, las restricciones ambientales impuestas por los países latinoamericanos y del Caribe a los capitales son mínimas. Podría decirse que para algunos países el no imponer restricciones es una ventaja utilizada. Afortunadamente, algunos acuerdos subregionales, como el de los países centroamericanos, el del pacto amazónico² y últimamente el MERCOSUR, estarían apuntando a eliminar ventajas y desventajas, mediante el establecimiento de normas comunes. Pero se prevé que estos acuerdos no serán tan fáciles en otras subregiones y que el afán por atraer inversiones desembocará en nuevas agresiones ambientales. Dos son las áreas que se vislumbran conflictivas: la de industrias químicas y la de inversiones energéticas.

d) *La transferencia tecnológica*

Es frecuente escuchar que los problemas ambientales de la región se solucionarán con la transferencia tecnológica.

Así lo sostienen con fuerza los que apoyan la nueva modalidad de desarrollo. Ellos plantean que con la intensificación del comercio internacional, la presión de los países desarrollados y los nuevos y espectaculares adelantos tecnológicos, se podrá subsanar cualquier problema ambiental futuro.

El gran error en esta postura es el de confundir

² Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito en Brasilia (1978) por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela.

la temática ambiental global con la que corresponde al desarrollo industrial, en un reduccionismo que tiende a ver los problemas de desarrollo de la región como problemas de desarrollo industrial.

Hay muchos problemas ambientales que necesitan una solución tecnológica. Más aún, en las industrias de vanguardia la transferencia tecnológica referida al medio ambiente es fundamental. Pero creer que la problemática ambiental es un problema tecnológico es desconocer la realidad de la región o ver a América Latina y el Caribe con el prisma de un país desarrollado.

Los problemas ambientales de la región, categóricamente, no se resuelven con la transferencia de tecnología; son mucho más complejos y para resolverlos se precisa una multiplicidad de enfoques: políticos, sociales, económicos, antropológicos, científicos y tecnológicos.

En la región se conocen de sobra tecnologías que permitirían realizar gestiones ambientales radicalmente opuestas a las actuales; no obstante, habrá que estudiar permanentemente las innovaciones tecnológicas en el uso de los recursos y para la descontaminación, y hacer de esta búsqueda una política gravitante.

También en América Latina y el Caribe se dominan perfectamente las técnicas para evitar la erosión del suelo, utilizando curvas de nivel, andenes o sistemas de contención. Se dispone también de todas las técnicas de riego que impiden la erosión hídrica. Se conocen los tipos de cultivos para retener el suelo, las épocas de barbecho, las técnicas de rotación. Se han hecho experiencias notables de retención de dunas y médanos. Se conoce perfectamente el papel del bosque y sus funciones ecosistémicas respecto del suelo. Se ha estudiado el rol de la microfauna, y las labores culturales necesarias para no eliminarla. Y pese a todo este conocimiento, la erosión del suelo continúa.

La región no está ajena a la tecnología necesaria para no contaminar el agua o para descontaminarla. Se conocen las técnicas de tratamiento secundario y terciario para eliminar la contaminación orgánica. Se dominan las técnicas para tratar los efluentes industriales y mineros. Se saben las causas precisas de la eutrofización.³ Se han estudiado los desequilibrios de la microfauna.

Tampoco faltan conocimientos para impedir la

deforestación. Se han estudiado profundamente las distintas tecnologías para intervenir los bosques, pero no se ha impedido que se siga reduciendo su superficie y se les siga deteriorando.

En cuanto a los residuos urbanos, se sabe cómo tratarlos. Se conocen las técnicas de rellenos sanitarios y el tratamiento que se puede dar a los residuos peligrosos. Nada de eso es desconocido. Sin embargo, las ciudades en sus entornos están llenas de basura no tratada, y cotidianamente se producen acontecimientos trágicos por el mal manejo de los residuos peligrosos.

La investigación científica y tecnológica en la región es más que suficiente como para realizar una gestión ambiental muchísimo mejor que la actual.

Se prevé que en los próximos años se insistirá en el reduccionismo tecnológico como solución a la problemática ambiental de la región, lo que distraerá el debate de las reales causas de la situación ambiental.

e) *El nuevo rol del Estado*

En la región se tiene hoy una concepción diferente del rol del Estado. Junto con reducir su tamaño como estrategia para disminuir el déficit fiscal, se le ha asignado al Estado un papel fuerte en el manejo macroeconómico, y a la vez se ha disminuido la importancia de su función de control.

En el tema ambiental, el Estado debe surgir sin duda como el único ente capaz de resolver los conflictos entre los intereses particulares y sociales y entre los beneficios de corto y de largo plazo. Además, debe ser el depositario de la preocupación de la ciudadanía por mantener el patrimonio natural y cultural. En otras palabras, se espera del Estado que sea fuerte y que tenga capacidad de control, de sanción y de conducción. Pero de hecho las tendencias apuntan en dirección opuesta. Muchos bienes sociales han pasado a manos privadas que los usan en beneficio propio, sin tener en cuenta las repercusiones sociales, y las economías de los países de la región se proyectan cada vez más en el corto plazo, dejando de lado casi por completo la visión de largo plazo. Así, o bien la preocupación ambiental desaparece del ámbito de las decisiones, o bien se toma la decisión política de no considerar este tema.

La necesidad apremiante de atraer inversiones, crear más puestos de trabajo, exportar y abastecer de alimentos, copa la agenda política. La problemática ambiental queda entonces postergada, pues hasta ahora no se la considera parte integral de los asuntos urgentes; si esto continúa así, y si no se la identifica con

³ Se entiende por eutrofización el hipercrecimiento de las plantas acuáticas producido por el exceso de fertilizantes que llegan a las aguas.

los problemas ligados a la sobrevivencia y la calidad de vida de la población, es difícil que la gestión ambiental sea la adecuada, lo que se traducirá en la agudización de los problemas ambientales.

Pese a todo, varios países de la región están reforzando la institucionalidad pública encargada del tema ambiental, dotando a nuevos organismos de ciertos recursos y de nuevos poderes otorgados a través de innovaciones jurídicas. Las nuevas leyes plantean, entre otras cosas, el delito ecológico y el principio de que "quien contamina paga", y establecen el concepto de sistema ambiental.

¿Cómo enfrentará esta institucionalidad, en los próximos años, los desafíos de exportar cada vez más, de atraer inversiones a cualquier precio y de lograr que los empresarios locales reinviertan? ¿Cómo actuará ante los conflictos previsibles?

No es dable esperar un enfrentamiento, pues si se diera, corta sería la vida de la nueva institucionali-

dad. Lo que se vislumbra es que se le otorgarán facultades que sirvan para realizar una gestión ambiental en las áreas menos conflictivas. La institucionalidad ambiental no interferirá con las políticas económicas, las que seguirán emanando de los respectivos ministerios, donde el tema ambiental no tiene y, según se estima, no tendrá cabida.

Es posible que haya avances en el ámbito urbano, en todo lo relativo al manejo de residuos domésticos e industriales, al combate de la contaminación hídrica y, en algunas ciudades, al abatimiento de la contaminación atmosférica. Estos avances se lograrán por medio de una concertación cada vez mayor de medidas con el sector empresarial, especialmente en la actividad industrial. De este modo será posible "negociar" niveles permisibles de contaminación y sistemas de control y vigilancia. Dada la fuerza de este sector, y los problemas de rentabilidad que habitualmente enfrenta, cabe suponer que los avances serán sólo discretos.

Bibliografía

- Argentina (1991): *Informe nacional a la Conferencia de las Naciones Unidas, sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Buenos Aires, Presidencia de la República, Secretaría General, Comisión Nacional de Política Ambiental.
- Beccaría, L. A., J. Boltvinik, J.C. Feres, O. Fresneda, A. León y A. K. Sen (1992): *América Latina: el reto de la pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe (PNUD/RLA/86/004), Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Brasil, CIMA (1991): *Sobdidos técnicos para a elaboração do relatório nacional do Brasil para a CNUMAD*, Brasilia, CIMA.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1991): *Principales emisiones de contaminantes atmosféricos y algunos medios para su control. Elementos para la discusión. El caso de Chile*, LC/R. 983 (Sem. 61/5), Santiago de Chile.
- _____ (1992): *El manejo del agua en las áreas metropolitanas de América Latina*, LC/R. 1156, Santiago de Chile.
- _____ (1993a): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1992*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.II.G.1.
- _____ (1993b): *Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina*, LC/L. 747, Santiago de Chile.
- _____ (1993c): *Sustancias y desechos peligrosos: impacto del movimiento transfronterizo hacia la región de América Latina y el Caribe y posibles acciones preventivas y de control*, LC/R. 1303, Santiago de Chile.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991): *Nuestra propia agenda*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1988): *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe, Recursos naturales y medio ambiente*, anexo IV, Roma.
- Gligo, N. (1986): *Agricultura y medio ambiente en América Latina*, San José, Costa Rica, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP)/Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA).
- Instituto Mundial de Recursos (1992): *World Resources 1992-93*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (1994): *World Resources 1994-95*, Nueva York, Oxford University Press.
- México, Comisión Nacional de Zonas Áridas (1994): *Plan de acción para combatir la desertificación en México (PACD-México)*, Ciudad de México, Comisión Nacional de Zonas Áridas/Secretaría de Desarrollo Social.
- Perú (1992): *Perú: Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y el desarrollo. Informe nacional*, Lima, Comisión Nacional CNUMAD 92.
- PNUMA/AECI/MOPU (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Agencia Española de Cooperación Internacional/Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), Secretaría General de Medio Ambiente (1990): *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Una visión evolutiva*, Madrid, MOPU.
- Raven, P. H. (1976): *Ethics and attitudes*, J. Simons y otros (eds.), *Conservations and Threatened Plants*, Nueva York, Plenum.
- Sunkel, O. y N. Gligo (1980): *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, Lecturas, N° 36, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Toledo, V. (1985): *A Critical Evaluation of the Floristic Knowledge in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Report to the Nature Conservancy Program.

Expectativas *de la juventud* y el desarrollo rural

Martine Dirven

*Oficial de Asuntos
Económicos, Unidad de
Desarrollo Agrícola de la
CEPAL.*

La mayor apertura actual al mundo de la población rural, campesina e indígena se observa particularmente en la juventud, la que tiene patrones de comportamiento, referentes y expectativas distintos a los de generaciones anteriores. Al mismo tiempo, las condiciones de vida en el sector agrícola han progresado poco y la autovaloración del productor agrícola se ha deteriorado, factores ambos que impulsan a la juventud a dejarlo. En el medio rural sólo mora hoy la mitad de los que nacieron en él en los años sesenta. Se le ha dado insuficiente atención a esta realidad, que se traduce, entre otras cosas, en problemas de poca preparación y dificultades de adaptación de los que migran. En las zonas más expulsoras, el envejecimiento de la población es notorio, lo que dificulta todo desarrollo dinámico, lleva incluso al desmantelamiento de infraestructura y de servicios, y por ende a un mayor drenaje de población. Los jóvenes que aspiran a quedarse en el área rural tampoco han recibido una adecuada atención. Para aprovechar el potencial que representan es necesario tomarlos en cuenta en el diseño de políticas y crearles un espacio de participación activa en la vida tanto productiva como comunitaria, no con el fin de reproducir lo que sus padres lograron, sino para que den un salto adelante, tanto en ingresos como en calidad de vida. Es necesario eliminar también las muchas imperfecciones de mercado imperantes en el sector rural y llevar cada unidad agrícola a que se acerque a la frontera de producción óptima.

I

Introducción

Es necesario —para que las políticas tengan algún efecto positivo— tomar en cuenta lo que los actores sociales “objetos” de las políticas públicas tienen como objetivos propios, y las estrategias que ellos siguen para conseguir tales fines.
John Durston¹

Esta aseveración parece tan lógica y obvia que no tendría por qué haber llamado la atención y menos ser destacada al empezar este artículo.

Sin embargo, si bien en las ponencias presentadas en el Seminario de Expertos sobre Juventud Rural, Modernidad y Democracia (en el que participaron, casi exclusivamente, profesionales de las ciencias sociales), uno de los temas recurrentes fue el de las expectativas que la juventud rural tiene —casi sin excepciones— de encontrar un futuro mejor fuera de la actividad agrícola, y ojalá fuera del ámbito rural, en los seminarios sobre desarrollo agrícola (en el que participaron, con pocas excepciones, sólo economistas o ingenieros agrícolas y comerciales) se trató el crecimiento del sector, la productividad, la innovación y la modernización, sin ocuparse mucho de los anhelos de la población.

Antes de entrar más a fondo en el tema y tratar de acercar los hallazgos de ambas corrientes disciplinarias, quisiera citar a Marguerite Bey (1993, p. 24): “... uno puede preguntarse sobre el futuro de la comunidad cuando sabe que, por ejemplo, Casinta²

contaba en 1988 con un 80% de comuneros mayores de 50 años”.

La situación a la que se alude no representa un caso aislado, sino que es bastante representativa de las regiones fuertemente expulsoras de población.

Este artículo se centra en gran medida en la juventud, por lo siguiente: “La juventud, especialmente en el medio rural, es la etapa del ciclo de vida que más se caracteriza por el pensamiento estratégico, y en la cual se toman muchas de las decisiones y acciones más determinantes de una estrategia de vida. Esto es en contraste con la infancia, cuando el futuro es motivo de fantasía, mientras que en las sucesivas fases de la vida adulta plena, las decisiones irreversibles ya tomadas y las opciones que se van cerrando hacen que el desarrollo de estrategias de vida vaya perdiendo progresivamente vigencia en la medida que el mismo ciclo vital se va completando. Las estrategias que desarrollan los jóvenes rurales son esencialmente orientadas hacia metas individuales, aunque se realicen en asociación con otras personas y aunque todos los jóvenes contribuyan también a la reproducción del hogar paterno” (CEPAL, 1993a).

II

Ilustraciones sobre la migración o los anhelos de migrar

En el documento de la CEPAL (1993a) sobre las estrategias de vida de los jóvenes rurales se citan varios ejemplos, tomados de estudios y entrevistas de los

años ochenta, diferenciando por sexo los anhelos de la juventud y sus estrategias para cumplirlos. Hombres y mujeres difieren en sus expectativas de heredar un predio, de ascender socialmente, de alcanzar una posición de respeto en su comunidad, de lograr una identidad propia, de tener acceso a ingresos propios. Esas diferencias, unidas a alternativas también diferentes a su alcance, hacen que unos y otras tengan estrategias distintas respecto a estudios, búsqueda de

¹ Seminario de Expertos sobre Juventud Rural, Modernidad y Democracia en América Latina, recogido en CEPAL, 1993a.

² Comunidad en el valle del Cañete, a unos 150 kilómetros al sur de Lima.

pareja, inserción familiar, inserción laboral y migración. Sus anhelos a veces son apoyados y otras contrarrestados por los padres, los cuales tienen sus propias proyecciones respecto al futuro de sus hijos y el papel que desempeñarán en el sustento de su vejez y en la conservación —o no— del patrimonio familiar y cultural.

Contrariamente a la opinión de muchos autores, el documento citado hace hincapié en que las evidencias cualitativas sugieren que un número importante de jóvenes, sobre todo varones, muestran preferencia por la agricultura por sobre otras alternativas, siempre y cuando esta actividad les permita acumular lo suficiente para no vivir en la pobreza. Esta preferencia está asociada, entre otras cosas, a la valoración dada a los lazos de parentesco y de compadrazgo, las tradiciones culturales, las formas de ayuda mutua y las posibilidades de lograr una posición de respetabilidad en la comunidad. Aun para los jóvenes sin tierra, existe alguna posibilidad de acceder a ella a través del matrimonio con una muchacha que hereda, a través del acceso compartido a tierras de un hermano, cuñado u otro familiar, o a través del arriendo o de la mediería. También es cierto que muchas veces el que se queda en el predio familiar es aquel al cual “la cabeza no le da para más”. En España existe hoy la tendencia a que sea el benjamín el que se ve en la “obligación” de quedarse, para cuidar del patrimonio familiar y de los padres (González, 1990), puesto que los hermanos mayores ya han emigrado. Este fenómeno es contrario a las costumbres hereditarias de antaño en que el hijo primogénito heredaba las tierras.

Si bien muchos jóvenes no emigran y no tienen deseos de hacerlo, está claro también que cerca de la mitad opta por emigrar, o se ve en la obligación de hacerlo, como muestran las cifras de migración rural-urbana. Algunas zonas rurales son más expulsivas que otras. Así, en Colombia, es a nivel de la “población rural esparcida”, es decir, la que no vive en las localidades principales (cabeceras), que la expulsión es mayor (Colombia, Ministerio de Agricultura, 1994, p. 87). Como se verá más adelante, los indicadores de pobreza son aún más altos en las zonas esparcidas que en las demás zonas rurales.

La migración no es sólo un anhelo de la juventud, ya que muchos de los padres buscan la escolarización de sus hijos a través de la escuela primaria, para prepararlos a insertarse mejor en el medio urbano. La oposición de los padres —al principio por lo menos— a la introducción de la enseñanza bilingüe

en Guatemala es ejemplo de este anhelo de superación fuera de la agricultura y del medio rural.³ Los padres a menudo no sólo desean la migración de sus hijos con miras a elevar el bienestar de estos últimos, sino también como estrategia para su propia supervivencia en el campo, esperando aumentar sus ingresos a través de las remesas de sus hijos.

Se suele pensar que la falta de servicios (educación, salud, infraestructura, diversión) es una de las mayores razones para la migración rural-urbana. Cuba ha hecho un gran esfuerzo por disminuir las diferencias entre campo y ciudad con respecto a los servicios y por elevar el nivel de vida de sus habitantes rurales; asimismo, más que los demás países de la región, ofrece a sus jóvenes (rurales y urbanos) espacios de participación social. Además, a partir de mediados de los años ochenta, para enfrentar la escasez de mano de obra agrícola Cuba formuló objetivos explícitos en materia de distribución territorial de la población, entre otras cosas, a través de la oferta de vivienda y salarios diferenciados territorialmente. En efecto, la migración rural-urbana se ha desacelerado, y debido a la fuerte crisis económica que atraviesa Cuba actualmente, hay jóvenes urbanos que se desplazan por períodos cortos (15 días) o medianos (dos años) para trabajar en la agricultura, atraídos por la promesa de vivienda propia. Sin embargo, el gran anhelo de la mayoría de los jóvenes cubanos parece seguir siendo el de desplazarse hacia actividades no agrícolas y migrar a la ciudad, en especial a la capital (Morejón, 1993).⁴ Es útil recordar aquí que, con pocas excepciones, América Latina se caracteriza por su poca densidad poblacional en las áreas rurales, con lo cual las inversiones en infraestructura y servicios rurales son especialmente onerosas.

Otra razón que tienen los jóvenes para migrar, además de buscar un entorno económico más promisorio, es escapar al control de los padres y a la presión social de su colectividad de origen. Efectivamente, la imagen del “buen hijo” (o buen integrante de la comunidad) como obediente, callado y sumiso es todavía la regla en muchas comunidades indígenas o campesinas, y va en contra de las tendencias “modernas” (orientación nueva también en la ense-

³ Véanse, entre otros, Barrera de Martínez (1985); Matos Mar y Alberti (1980); Vecino, Tedesco y Hernández (1980).

⁴ La última aseveración no aparece en el documento de Morejón citado, pero resaltó en sus contribuciones a los debates en el Seminario de Expertos sobre Juventud Rural, Modernidad y Democracia en América Latina, organizado por la CEPAL (Santiago, 1993).

ñanza escolar), de incentivar la curiosidad, la creatividad, el cuestionamiento, la investigación y también el individualismo. Si bien esta migración y el socavamiento de las normas sociales de antaño ponen a veces en peligro la sobrevivencia de las comunidades campesinas o indígenas, también es cierto que éstas tienen formas de adaptarse y que las remesas de los familiares que viven en el medio urbano (o en el extranjero) y la participación, a veces activa, de estos familiares urbanos en asuntos de la comunidad (por ejemplo, como intermediarios con las autoridades) también ayudan a su sobrevivencia, por lo menos en el corto y mediano plazo (Dirven, 1993; Bey, 1993).

La opción de migrar se plantea a veces a muy temprana edad. Así, por ejemplo, en el sur de Chile las niñas de la etnia mapuche se plantean cerca de los 12 años la alternativa de migrar a la ciudad para buscar trabajo como empleadas domésticas (Cecilia Díaz, citada en CEPAL, 1993a).

Algunos hechos, como desastres naturales, uno o varios años de inclemencia climática, ataque virulento de los cultivos por alguna peste o violencia debida a actividades guerrilleras o guerra civil, aceleran la decisión de emigrar temporal o definitivamente. Paraguay, por ejemplo, sufrió migraciones masivas en 1993, año particularmente afectado por las malas cosechas de algodón, cuyas plantaciones están mayoritariamente en manos de campesinos.

Según Caputo y Palau Viladesau (1994, p. 26), en los primeros nueve meses de 1993 unos 100 000 migrantes paraguayos vinieron a añadirse a los 360 000 residentes de esa nacionalidad que había en Argentina en 1992. Cabe suponer que en 1993, al igual que en 1992, la mayoría de los migrantes fueron jóvenes.⁵

También existen las migraciones (a veces acompañadas de expulsiones con uso de fuerza) causadas por el cambio de destino de las tierras, con un requerimiento menor de mano de obra o de mano de obra no permanente: por ejemplo, la conversión (a gran escala) de cultivos de secano en explotación forestal industrial, como ha sucedido en el sur de Chile.⁶

Otros factores que no se han analizado lo suficiente aún podrían tener efectos aceleradores sobre la migración. Mencionaremos tres aquí: las políticas de apertura y los acuerdos de libre comercio, con la apertura a las importaciones de productos en directa competencia con los de la agricultura tradicional (Levy y van Wijnbergen, 1992); el cambio en los hábitos de consumo hacia alimentos preparados o de apariencia más perfecta y homogénea, lo que significa una mayor participación de la agricultura más capitalizada en desmedro de la campesina, y la liberalización de los mercados de tierras, sin esquemas específicos de crédito, por ejemplo para su adquisición por pequeños productores.

III

Las cifras

Detrás de las cifras de población y de su evolución en el tiempo existen tres fenómenos: la migración del campo a la ciudad; los distintos ritmos de cambio (fecundidad-mortalidad) de la población rural y de la urbana, y en varios países,⁷ cambios de definición sobre lo que constituye rural y urbano entre un censo y otro. Su lectura, por lo tanto, no es simple. De lo que no cabe ninguna duda, sin embargo, es del envejecimiento de la población y la disminución en térmi-

nos absolutos, y no sólo relativos, del número de jóvenes rurales a partir de los años noventa.

Evidentemente, las cifras para América Latina esconden grandes diferencias entre un país y otro, y entre una región y otra en cada país. Algunas proyecciones (FAO, 1993a, pp. A-10 y A-11) indican que la población económicamente activa agrícola de América Latina disminuiría entre los años 2000 y 2010 (por primera vez desde hace varios siglos).

Las proyecciones de la población total por países que aparecen en el cuadro 1 fueron elaboradas en conjunto por el Centro Latinoamericano de Demo-

⁵ Un 80% eran menores de 25 años, según el *Informativo Campesino*, 1992.

⁶ Véase un análisis a fondo y con perspectiva histórica referente a procesos europeos similares, en Mazoyer, 1981.

⁷ Entre otros: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua (Klein, 1992, anexo).

grafía (CELADE) e instituciones nacionales; las proyecciones urbano-rurales en cambio, fueron preparadas por el CELADE, utilizando datos de los últimos censos de población (anteriores a 1990) y basándose

en la evolución del porcentaje urbano en el tiempo. La definición de población urbana que cada país utilizó en sus censos se ha mantenido en las proyecciones del CELADE.

CUADRO 1

América Latina: Población rural y urbana por grupos de edades, 1970-2000

Edad (años)	1970	1980	1990	2000	Crecimiento (%)		
					1970 -1980	1980 -1990	1990 -2000
Población rural (miles)							
De 0 a 9	39 960	38 187	36 774	34 389	-4.4	-3.7	-6.5
De 10 a 19	27 021	28 776	28 386	27 432	6.5	-1.4	-3.4
De 20 a 29	16 920	18 594	20 298	20 152	9.9	9.2	-0.7
De 30 a 39	12 112	12 605	14 929	16 723	4.1	18.4	12.0
De 40 a 49	9 056	9 359	10 370	12 638	3.3	10.8	21.9
De 50 a 59	6 256	6 910	7 375	8 368	10.5	6.7	13.5
De 60 y más	6 253	7 437	8 538	9 673	18.9	14.8	13.3
<i>Total</i>	<i>117 579</i>	<i>121 868</i>	<i>126 670</i>	<i>129 375</i>	<i>3.6</i>	<i>3.9</i>	<i>2.1</i>
Población urbana (miles)							
De 0 a 9	44 026	58 244	71 697	82 334	32.3	23.1	14.8
De 10 a 19	35 682	52 776	66 011	79 230	47.9	25.1	20.0
De 20 a 29	25 774	42 049	58 754	72 014	63.1	39.7	22.6
De 30 a 39	18 950	28 285	43 332	59 938	49.3	53.2	38.3
De 40 a 49	14 467	19 953	28 543	43 336	37.9	43.0	51.8
De 50 a 59	10 083	14 500	19 639	27 925	43.8	35.4	42.2
De 60 y más	10 425	15 262	22 389	31 434	46.4	46.7	40.4
<i>Total</i>	<i>159 406</i>	<i>231 068</i>	<i>310 366</i>	<i>396 211</i>	<i>45.0</i>	<i>34.3</i>	<i>27.7</i>

Fuente: CELADE, 1991.

Del cuadro 2 se desprende que, según las estimaciones del CELADE, de los casi 40 millones de niños rurales que tenían entre 0 y 9 años de edad en 1970, en el año 2000 sólo quedarían en el campo 16.7 millones y de los 27 millones que eran adolescentes rurales en 1970, no quedarían más de 12.6 millones de cuarentones rurales en el 2000. Las diferencias entre la disminución rural y el aumento urbano se explican por pérdidas debidas a mortalidad y a migraciones fuera de la región.

Las cifras globales de población de América Latina ocultan que —tal como se había anticipado al hablar de anhelos— en la mayoría de los países los hombres rurales parecen tener más apego al medio rural que las mujeres, lo que produce desequilibrios importantes entre los dos géneros. Así, en 1990 había 5.2 millones más hombres que mujeres en el área rural. En el grupo de niños y jóvenes hasta 30 años, esta diferen-

cia era de 3.2 millones (7% más hombres jóvenes que mujeres jóvenes), con las dificultades que esto puede entrañar para formar pareja y tener una vida social plena. La situación en el entorno urbano está al revés, por supuesto, aunque el desequilibrio es relativamente menor y por lo tanto se siente menos. Al mismo tiempo, existe un número creciente de mujeres (viudas, separadas, o cuyo cónyuge trabaja en otro lugar) que se encuentran desempeñando el papel de jefe de hogar y de productor agrícola, muchas veces con menor capacidad aún que los hombres para acceder a crédito, título sobre la propiedad, etc. (Muriedas, 1988).

Sin embargo, la migración pasada no fue un mal en sí. De hecho, si ninguno de los niños rurales que nacieron entre 1960 y 1990 hubiese migrado (o muerto), habría habido 115 millones de niños y jóvenes rurales entre 0 y 30 años en 1990, en vez de los actuales 85.5 millones (en 1970 eran 84 millones).

CUADRO 2

América Latina: Cambios en la población, por grupo de edades y décadas^a
(Miles de personas)

Población	1970-1980	1980-1990	1990-2000	Total	Edad en el año 2000
rural					
De 0 a 9	-11 184	-8 479	-3 575	-23 237	De 30 a 39
De 10 a 19	-8 427	-3 665	-2 292	-14 383	De 40 a 49
De 20 a 29	-4 315	-2 235	-2 002	-8 552	De 50 a 59
De 30 a 39	-2 754	-1 983		-4 737	De 60 a 69
De 40 a 49	-2 146			-2 146	De 70 a 79
Población urbana					
De 0 a 9	8 749	5 978	1 184	15 912	De 30 a 39
De 10 a 19	6 367	1 283	4	7 654	De 40 a 49
De 20 a 29	2 511	258	-618	2 151	De 50 a 59
De 30 a 39	1 003	-314		689	De 60 a 69
De 40 a 49	33			33	De 70 a 79

Fuente: CELADE, 1991.

^a Este cuadro es el resultado de una lectura en diagonal, en el cuadro 1, de la primera línea de los grupos de edades de 1970, con la segunda de los de 1980, y así sucesivamente, para ver a través de las décadas lo sucedido con los que respectivamente eran niños, adolescentes, etc., en 1970.

Lo que inquieta es la insuficiente atención que se ha prestado a la disminución previsible de la juventud en el futuro,⁸ a los anhelos de la juventud actual y a las consiguientes perspectivas futuras de desarrollo, así como a la realidad del pasado reciente, los actuales desequilibrios demográficos, el vaciamiento y la involución de algunas zonas, y la poca preparación y dificultades de adaptación a otro medio de las personas involucradas (Dirven, 1993). Por otro lado, el mundo que recibe a la población migrante muestra poca preparación o incapacidad para hacerlo adecuadamente. En efecto, las urbes de la región padecen muchos problemas y el aumento de la pobreza urbana y el empleo informal urbanos indicarían que ellas no han podido absorber suficientemente la migración rural-urbana anterior y que muchos de los

problemas simplemente se trasladaron desde el campo a la ciudad.

Según cifras de la CEPAL (1993b, p. 45), el porcentaje de hogares en situación de indigencia en la región habría disminuido de 34 a 30% entre 1970 y 1990 en el área rural, y habría aumentado de 10 a 13% en el área urbana. Asimismo, el de los hogares en situación de pobreza habría disminuido en el mismo lapso de 62 a 53% en el área rural y habría aumentado de 26 a 34% en el área urbana. En el total de hogares, tanto la pobreza como la indigencia se habrían reducido en 1% entre 1970 y 1990. Mientras tanto, entre 1980 y 1985 el empleo informal no agrícola habría pasado de 26.1 a 30.7% del empleo total no agrícola (OCDE, 1990, p. 22) y se habría mantenido en este porcentaje en 1989 (OIT, 1992, p. 44).

IV

Autoimagen y apreciaciones sobre el futuro

La imagen de "campesino", "trabajador de la tierra" o "indígena" está muy desprestigiada en la sociedad en general. Este desprestigio, difundido de manera indirecta

por los medios de comunicación social (a los cuales tienen acceso crecientemente los habitantes rurales),⁹ la es-

⁸ Un cálculo simple suponiendo que se mantiene el cambio porcentual de los nacimientos previstos entre 1990 y 2000 y de la migración por grupo etario, muestra que en 2010 habría 78 millones de jóvenes rurales entre 0 y 30 años y 72 millones en 2020 (el CELADE proyecta 82 millones para el año 2000).

⁹ Para citar sólo un ejemplo: una encuesta hecha a 80 familias pertenecientes al grupo de extrema pobreza en la provincia de Osorno, Chile, arrojó que 28.7% tenía acceso a radio y televisión y 60.1% tenía acceso a radio. De este total, 46.3% también tenía acceso a periódico, mientras sólo 8.7% no tenía acceso a (o interés en) ninguno de los medios de comunicación (Bastías Urra, 1983).

cuela y los diversos mensajes de “urbanidad” y “modernidad”, se refleja en una autoimagen deteriorada. En una encuesta hecha a 500 campesinos a lo largo de Chile, resaltó que ellos resienten fuertemente el hecho de no aparecer como protagonistas en los programas de televisión y que cuando, por ejemplo, se habla sobre el auge exportador de la fruta, sólo se recogen las experiencias de exportadores y agroindustriales y no las de los campesinos o de sus representantes gremiales. Esta falta de protagonismo es considerada una desvalorización implícita del campesino y de su rol como actor económica y socialmente relevante.

La autoimagen negativa del “trabajador de la tierra” se traduce, entre otras cosas, en su disconformidad por desempeñarse como tal. Así, una encuesta de hogares efectuada en 1988 en los barrios marginales de las ciudades de Manizales y Chinchiná (ambas en el departamento de Caldas, Colombia), mostró que un alto porcentaje de los trabajadores (41.5%) se desempeñaba en el sector agrícola. Las entrevistas conducidas posteriormente mostraron que ninguno de los entrevistados deseaba realmente trabajar en este sector, pero por su falta de calificaciones y de documentos para ingresar al mercado de trabajo formal y por la ausencia de otras oportunidades de trabajo o de fuentes de trabajo complementario, el sector cafetalero les daba una alternativa fácil. Todos los entrevistados opinaron que su nivel de vida había mejorado desde su migración a la ciudad (Hataya, 1992). Esta opinión se ve corroborada por los índices de pobreza según necesidades insatisfechas, como se verá más adelante en el cuadro 5.

En Paraguay, a pesar de esta imagen negativa y de la migración masiva de campesinos jóvenes paraguayos en 1992 y 1993 que mencionamos anteriormente, las respuestas de 152 jóvenes (68 varones y 84 mujeres) entre 14 y 23 años, de familias típicamente campesinas provenientes de siete de los 17 departamentos del país, muestran un relativo optimismo en cuanto al futuro del campesinado (cuadro 3).

¿Será necesario recalcar que los jóvenes representan un gran potencial para el desarrollo rural, tanto por la mayor educación que han recibido —aunque

CUADRO 3

Paraguay: Visión de jóvenes campesinos acerca del futuro, 1993
(Porcentajes del total de respuestas, por género)

	Varón	Mujer	Total
<i>Futuro del país</i>			
Mejor	36.8	38.1	37.5
Igual	39.7	27.4	32.9
Peor	23.5	34.5	29.6
<i>Futuro del campesinado</i>			
Bueno	12.1	33.7	24.2
Regular	75.8	50.6	61.7
Malo	12.1	15.7	14.1

Fuente: Caputo y Palau Viladesau, 1994, pp. 23 y 24.

resta mucho por hacer respecto de la calidad, contenido y duración de la educación formal y de la capacitación—, como por ser más permeables a la “modernidad” y por tener el entusiasmo propio de la juventud? Para aprovechar su energía y el potencial que representan, es necesario crearles un espacio para que participen en la vida comunitaria y para que tengan la oportunidad —a través del acceso a los mercados, a la información y la tecnología, a la tierra y a otros medios de producción, a créditos, etc.— de hacer su aporte productivo, no para reproducir lo que sus padres lograron, ni mejorar tangencialmente, sino para dar un salto adelante, tanto en ingresos como en calidad de vida. De no ser así, la sangría de talentos y de fuerza juvenil seguirá dejando varias regiones en involución. Los tiempos han cambiado, y muchos jóvenes tienen patrones de referencia y expectativas distintas de los de generaciones anteriores. Ya no se migra o se deja la actividad agrícola únicamente porque la familia no tiene posibilidades de sobrevivir en ella, sino porque existe un anhelo positivo de mejoramiento de sí mismo.

La descentralización participativa tal como está encaminada, por ejemplo, en Colombia, y dejando un espacio específico para la participación de los jóvenes, puede ofrecer a los habitantes rurales la percepción de un nuevo protagonismo que, a largo plazo, ha de reforzar su autoimagen y su esperanza de un futuro mejor.¹⁰

¹⁰ Véase en Machado, 1994, un análisis de la reciente descentralización participativa en Colombia (leyes y decretos, así como la identificación conjunta por la comunidad local y la municipalidad

de los proyectos y programas que quieren ejecutar y de las modalidades de financiamiento y ejecución).

V

La pobreza rural y las (im)posibilidades de salir de ella

Los datos sobre pobreza son distintos según la fuente que se consulta, tanto en su magnitud como en el sentido de su evolución en el tiempo. Por ejemplo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, 1993) da cifras mucho más pesimistas que la CEPAL, indicando en general un em-

peoramiento de la pobreza rural entre 1965 y 1988. Independientemente de las discrepancias que puedan existir entre las distintas fuentes, no cabe duda de que la incidencia de la pobreza en el medio rural era alta en el pasado y seguía siéndolo en 1990 (cuadro 4).

CUADRO 4

América Latina:^a Magnitud de la pobreza, 1970 a 1990
(Porcentajes)

Año	Hogares en situación de pobreza ^b			Hogares en situación de indigencia ^c		
	Total	Urbanos	Rurales	Total	Urbanos	Rurales
1970	40	26	62	19	10	34
1980	35	25	54	15	9	28
1986	37	30	53	17	11	30
1990	39	34	53	18	13	30

Fuente: CEPAL, 1993b.

^a Incluye 19 países, 14 de los cuales vienen con cifras individualizadas en CEPAL, 1993 b.

^b Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye los hogares en situación de indigencia.

^c Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Un estudio reciente sobre la pobreza rural en Colombia (cuadro 5) muestra claramente, primero, que los niveles de pobreza rural son elevados en general; segundo, que la pobreza, medida tanto por los ingresos como por las necesidades insatisfechas, es mucho mayor en la región atlántica que en las demás regiones del país, y tercero, que las diferencias de pobreza entre las cabeceras municipales y las áreas dispersas son más agudas en lo que hace a las necesidades insatisfechas que a los ingresos.

La diferencia en la satisfacción de necesidades básicas entre las cabeceras municipales y las áreas con población dispersa es notable; no debe extrañar entonces que muchos jóvenes opten por irse de las zonas con población dispersa, como indicaron las cifras dadas en la sección anterior.

El mejoramiento del nivel de vida de la población rural a través de una mayor satisfacción de sus necesidades podría tomar dos vías distintas: incenti-

var la migración hacia las cabeceras municipales y a la vez facilitar el transporte diario hacia los lugares de trabajo, o bien facilitar a la población dispersa el acceso a infraestructura y servicios que ayuden a satisfacer sus necesidades, siempre y cuando los análisis de costo-beneficio y de costo de oportunidad arrojen resultados positivos.

Para mejorar el nivel de vida de la población rural a través del aumento de sus ingresos es preciso crear empleos más productivos, ya sea en la agricultura, ligados a la agricultura o en otros sectores. Aunque se estima que actualmente algo más de 30% de la población rural económicamente activa lo esté fuera de la actividad agropecuaria propiamente tal (Klein, 1992), lo que sigue enfoca sólo a esta última.

Ciertamente, uno de los caminos para aumentar los ingresos de la población activa en la agricultura es el de elevar la productividad de los factores y la aplicación de tecnologías de mayor rendimiento. Una

CUADRO 5

Colombia: Proporción de personas pobres en el sector rural, 1988
(Porcentajes)

	Total nacional	Áreas con población dispersa	Núcleos no cabeceras	Cabeceras municipales	Región atlántica	Región oriental	Región central	Región del Pacífico
<i>Según sus necesidades insatisfechas</i>								
Pobreza crítica	35.7	43.4	36.3	17.6	57.0	28.3	28.9	30.1
Pobreza no crítica	26.9	36.8	29.6	21.4	21.8	26.4	29.3	30.2
Total pobres	62.6	80.2	65.9	39.0	78.8	54.7	58.2	60.3
No pobres	47.4	19.8	34.1	61.0	21.2	45.3	41.8	39.7
<i>Según sus ingresos</i>								
Pobreza crítica	34.8	38.6	32.2	28.3	45.3	41.4	25.7	27.4
Pobreza no crítica	30.4	30.7	32.1	28.3	30.5	26.8	34.6	28.7
Total pobres	65.2	69.3	64.3	56.6	75.8	68.2	60.3	56.1
No pobres	34.8	30.7	35.7	43.4	24.2	31.8	39.7	43.9

Fuente: Ayala Oramas, 1994, p. 99, basado en la encuesta de hogares rurales hecha por el DANE.

serie de estudios empíricos (entre otros los de Cotlear, 1989; Lockheed, Jamison y Lau, 1980; Phillips, 1987; Figueroa, 1986; Inkeles y Smith, 1974) confirman la importancia de la enseñanza formal en la capacidad y disposición del individuo para adoptar nuevas tecnologías y adaptarlas a los requerimientos específicos de su predio. En particular, Figueroa (1986) relaciona la fluidez en el cálculo de las cuatro operaciones básicas, regla de tres y cálculo de porcentajes, así como el paso de una medida a otra (gramos por litro, kilogramos por hectárea, centilitros por litro, etc.) con la posibilidad de aplicar bien los insumos

requeridos por la tecnología moderna. Generalmente estas operaciones se empiezan a enseñar sólo a partir del cuarto año de enseñanza primaria y empiezan a manejarse mejor a partir del sexto (CEPAL, 1991a). Si tomamos esto como premisa, la educación en el sector rural sigue siendo deplorable, aunque haya mejorado bastante si se compara lo logrado por los jóvenes menores de 30 años y por la población mayor de 30 (y más bien cercana a los cuarenta) ahora (cuadro 6). Cabe señalar que, salvo en Guatemala, una mayor proporción de las mujeres rurales jóvenes ha cursado más años de educación formal que sus pares varones.

CUADRO 6

América Latina (cinco países): Años de educación formal de los varones rurales, a mediados de los años ochenta
(En porcentaje del grupo etáreo)

	Entre 15 y 19 años		Mayores de 30 años	
	Hasta 3 años de educación formal	Hasta 6 años de educación formal	Hasta 3 años de educación formal	Hasta 6 años de educación formal
Guatemala (1986)	60.3	91.0	88.9	97.9
Brasil (1987)	55.6	90.4	77.0	95.8
Venezuela (1986)	25.5	73.2	—	—
Costa Rica (1988)	11.5	71.2	44.0	84.5
Panamá (1986)	8.2	56.6	48.0	87.3

Fuente: Varios cuadros basados en las encuestas de hogares, tomados de CEPAL, 1991b.

La dotación de recursos agrícolas de América Latina (tierras por habitante, calidad de las tierras, disponibilidad de agua) es privilegiada si se la compara con la de otras regiones (FAO, 1993a). Sin embargo, sus rendimientos (kilogramos por hectárea) son

en muchos casos menores que en otros continentes, sobre todo en los productos más tradicionales (maíz, frijoles, papa, yuca) que son cultivados en su mayor parte por campesinos y poblaciones indígenas, en minifundios. Más grave aún —sobre todo en un mundo

volcado al libre mercado y a la apertura—, es que América Latina exhibe una pérdida relativa de productividad en la mayor parte de los cultivos, ya que los incrementos de rendimiento logrados han sido en promedio menores que los obtenidos a nivel mundial, y también menores que los obtenidos por el promedio de los países en desarrollo.

A continuación, en vez de mirar los rendimientos en cantidades físicas por hectárea, consideraremos el valor agregado por hectárea y por persona activa en la agricultura, descontando por lo tanto el costo de los insumos utilizados para llegar a una agricultura más intensiva y, por ende, a rendimientos mayores (cuadro 7).

CUADRO 7

América Latina y el Caribe: Mediciones de productividad, 1990

	Valor agregado por la agricultura (millones de dólares corrientes) a	Población económicamente activa (PEA) agrícola (miles) b	Tierras arables y cultivos permanentes (miles de ha) b	Hectáreas/ PEA	Porcentaje de tierra regada b c	Valor agregado/ PEA agrícola (dólares/persona) d	Valor agregado por hectárea (dólares/ha)
Mundo		1 109 621	1 444 217	1.30	21.4		
América Latina y el Caribe ^e	104 716	41 238	151 954	3.68	10.4	2 540	690
Argentina	12 405	1 197	27 200	22.7	6.2	10 360	460
Bolivia	1 069	949	2 308	2.43	7.1	1 130	460
Brasil	42 288	13 366	60 000	4.49	4.5	3 160	700
Chile	-	585	4 526	7.74	27.9	-	-
Colombia	6 876	2 885	5 420	1.88	9.6	2 380	1 270
Ecuador	1 435	996	2 725	2.74	20.3	1 440	530
Perú	2 420	2 443	3 730	1.53	33.8	990	650
Costa Rica	915	251	529	2.11	22.3	3 640	1 730
Guatemala	1 978	1 346	1 885	1.40	4.1	1 470	1 050
México	21 074	9 340	24 710	2.65	21.0	2 260	850
Haití	-	1 823	905	0.50	8.3	-	-
Jamaica	209	324	269	0.83	13.0	650	780
República Dominicana	1 273	819	1 446	1.77	15.6	1 550	880

Fuente: Banco Mundial, 1992, p. 224; FAO, 1992.

^a Cifras del Banco Mundial.

^b Cifras de la FAO.

^c Porcentaje de las tierras regadas sobre las tierras arables y cultivos permanentes.

^d Las cifras obtenidas para el valor agregado por persona económicamente activa y por hectárea son coherentes (algo más elevadas, pero en los mismos órdenes de magnitud) con las que aparecen para 1985 (único año disponible) en FAO, 1993b, pp. 140-141 y 143-144.

^e Las cifras de la FAO para América Latina y el Caribe agrupan, además de los países citados en el cuadro, a: Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, El Salvador, Malvinas, Granada, Guadalupe, Guyana Francesa, Guyana, Honduras, Islas Caimán, Islas Turcos y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Malvinas (Falkland Islands), Martinica, Monserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, Saint-Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Vemos así que en algunos países el valor efectivamente agregado por la agricultura es insuficiente para dar ingresos “decentes” (por encima de la línea de pobreza establecida por cada país) a la población económicamente activa en ella, aunque se le divida por igual entre todos. Ante esta situación habría dos soluciones: elevar el valor agregado o disminuir el número de personas ocupadas en la agricultura.

Por las diferencias existentes entre países, parecería posible elevar el valor agregado por hectárea, cambiando cultivos y mejorando la función de producción mediante información más adecuada, creación o dinamización de mercados, incorporación de tecnología y otras vías.

Si consideramos el valor agregado por hectárea alcanzado por Costa Rica como una suerte de fronte-

ra tecnológica cercana a la óptima, podríamos recalcular el valor agregado por persona económicamente activa en la agricultura, si todos los países estuviesen produciendo “en la frontera”. Aún después de este cálculo —suponiendo un valor agregado por hectárea cercano al “óptimo”, una distribución equitativa del valor agregado entre todas las personas económicamente activas y la existencia de dos personas económicamente dependientes de cada trabajador agrícola—, se observa que en varios países¹¹ no se logra llegar a un ingreso “decente”. En estos casos, como respuesta a la pobreza de la población agrícola no bastaría un mejor acceso a la tierra, al crédito, a los insumos, al riego, a la tecnología, a la información, al seguro y a los mercados, sino que también debería disminuir el número de personas económicamente activas en el agro y aumentar la productividad de la mano de obra.

Sin embargo, en su proyección hasta el año 2010

la FAO prevé un aumento de la población económicamente activa en la agricultura justamente en varios de los países donde el valor agregado por persona económicamente activa agrícola es demasiado bajo, aun después de hacer la corrección para llegar a un valor agregado por hectárea “de frontera”.¹²

Si retomamos los valores agregados actuales en la agricultura e introducimos la inequidad de la distribución de las tierras se puede sopesar —de manera muy aproximada, por cierto— la posibilidad de generar ingreso a nivel de minifundio.

La estimación del ingreso en pequeñas explotaciones agrícolas que se presenta aquí (cuadro 8) supone que el valor agregado medio es válido para el pequeño productor, que los últimos datos disponibles sobre la superficie media de la pequeña propiedad siguen siendo válidos en 1990 (a pesar de su evolución en el tiempo, por lo general descendente), y que el hogar medio del minifundista se compone de cinco personas.

CUADRO 8

América Latina y el Caribe: Estimación del ingreso de las pequeñas explotaciones agrícolas, 1990

	Tamaño medio de la explotación (ha)	Valor agregado por ha (dólares/ha)	Valor agregado medio en las pequeñas explotaciones (dólares) (1) x (2)	Valor agregado medio por integrante del hogar ^a (dólares)
	(1)	(2)		
América Latina y el Caribe	2.1	690	1 449	290
Argentina	8.9	460	4 094	819
Brasil	2.1	700	1 470	294
Colombia	2.6	1 270	3 302	660
Ecuador	1.9	530	1 007	201
Perú	1.4	650	910	182
Costa Rica	3.9	1 730	6 747	1 349
Guatemala	1.8	1 050	1 890	378
México	1.7	850	1 445	289

Fuente: Cuadro anterior.

^a Suponiendo un promedio de cinco personas por hogar.

El panorama actual del minifundio ciertamente no es alentador. En 1981 se estimaba que cerca de 70 millones de personas —más de la mitad de la población rural de la región— estaba directamente vinculada al minifundio o eran trabajadores agrícolas sin tie-

rras (López Cordovez, 1985, p. 27). Esta realidad, y la pobreza que conlleva, se suma a las motivaciones psicosociales descritas en una sección anterior para impulsar a la juventud a buscar un mejor futuro fuera de la agricultura y del ámbito rural.

¹¹ Entre otros, Colombia, Guatemala, Jamaica, Perú y la República Dominicana.

¹² La PEA agrícola aumentaría entre 1980 y 2010 en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Jamaica y México (estos dos últimos hasta el 2000), mientras disminuiría en los demás países de la región (FAO, 1993a, pp. A-10 y A-11).

VI

Programas para retener a los jóvenes en la actividad agrícola

En la mayor parte de los países de América Latina, los jóvenes rurales egresados del sistema escolar no son objeto de esfuerzos especiales de desarrollo (ni de las autoridades, ni de las organizaciones no gubernamentales, ni de los gremios). Las pocas medidas especiales dirigidas a la juventud sólo atañen a un porcentaje mínimo de ella. Por lo general, se trata de cursillos en materias específicas de producción, a veces acompañados por cursillos de gestión empresarial y por créditos. Tal como lo indicamos antes, toda acción tendiente a desarrollar el sector agrícola o rural (acompañada de un esfuerzo por abrir mercados) es laudable y puede mejorar la situación de los que dependen de él. Pero los resultados de los programas destinados a la juventud, por tener una cobertura reducida y porque suelen atacar sólo una parte mínima de los problemas —muchas veces insuficientemente identificados en su complejidad y magnitud—, son necesariamente limitados.

En vista de que en la región hay pocos programas de envergadura para la juventud agrícola, y de que varias regiones rurales de Europa enfrentan —al igual que América Latina—, una alta migración de los jóvenes y el consecuente envejecimiento demográfico de la población restante, nos permitimos esbozar aquí una evaluación de algunos de los programas que la Comunidad Europea (CE) ha instaurado para paliar estos desequilibrios demográficos.

El programa de apoyo de la CE a la instalación de jóvenes (hasta 35-40 años) en la agricultura exige que al menos el 50% de los ingresos del joven beneficiario provenga de la actividad agrícola y que él dedique el 50% de su tiempo laboral al agro por lo menos durante los primeros cinco o diez años desde su instalación. La instalación se hace de manera inmediata por adquisición de la propiedad, usufructo, arrendamiento, etc., o bien de manera gradual, mediante fórmulas de colaboración con el titular de la explotación, pero con responsabilidad civil y administrativa del joven.

Moyano y Fernández (1990) concluyen que es necesario que haya, por un lado, voluntad decidida del poder público y colaboración de la sociedad rural,

y por otro, jóvenes dispuestos a instalarse y explotaciones disponibles adecuadas (con un ingreso por unidad de trabajo familiar equivalente a un cierto porcentaje de un “ingreso de referencia”), para que el programa tenga perspectivas de éxito. Sin embargo, no se debe esperar que él altere las grandes tendencias socioeconómicas del país o de la región. Su éxito más bien se verifica comprobando si ayudó o no a dinamizar y renovar la población agrícola, si incrementó la rentabilidad de las explotaciones y si permitió una mejora de la calidad de vida y de trabajo en el medio rural, haciendo más atractiva y gratificante la actividad agraria.

Existen dos grandes líneas de política frente a este programa: la instalación neoprofesional, mediante la incorporación de agricultores nuevos y capacitados, capaces de ejercer la profesión de un modo eficiente,¹³ y la instalación neorural, cuyos objetivos son favorecer el equilibrio demográfico, contrarrestar la desertificación de las zonas rurales y generar empleo juvenil en el sector agrario para mitigar los efectos negativos del desempleo en otros sectores de la economía.

Cada una de estas líneas de política cuenta con el apoyo de gremios y sindicatos de distinta conformación ideológica y de distinta trayectoria histórica. Francia fue un país pionero en este campo, ya que inició su política de instalación de jóvenes agricultores en 1973, mientras que sólo a partir de 1985 se puede hablar de una política de la CE al respecto.

González (1990) señala que a fines de los años ochenta, en España, la mitad de los agricultores mayores de 54 años y que eran titulares de tierras carecían de sucesor. Se vuelve entonces papel del sector público, de los gremios o de cualquier medio de comunicación de poner en contacto la generación de agricultores que está pronta a retirarse de la actividad con los jóvenes que tienen deseos de trabajar como

¹³ En Francia, además del nivel de calificación académica exigida, estos jóvenes tienen que haber participado en un curso de 40 horas destinado a la elaboración de su proyecto de instalación y haber hecho una estadía de seis meses en una explotación agraria distinta de la familiar.

agricultores (o que no ven otra alternativa) y que buscan acceder a tierras.

La Comunidad Europea considera como “muy pequeñas” o “marginales” las explotaciones agrícolas inferiores a 4 unidades de dimensión económica (UDE). Cabe hacer notar que 69% del total de las explotaciones agrícolas españolas cae en esta categoría y que un quinto de los jóvenes españoles menores de 35 años que son titulares de tierras, lo son de estas explotaciones de menos de 4 UDE. Sin embargo, si bien la dimensión media a nivel nacional es de 5.3 UDE, las explotaciones en donde trabajan jóvenes de menos de 35 años tienen un promedio claramente superior (14.1 UDE) y aquéllas en donde el titular es menor de 35 años tienen un promedio de 17.9 UDE, con lo cual caen en la clasificación de “grandes” (o sea de 16 a 40 UDE) de la Comunidad Europea.

En hectáreas, el promedio nacional de las explotaciones es de 13.9 hectáreas, mientras que el de las explotaciones con titulares de menos de 35 años es de 25.3 hectáreas, es decir, casi el doble. El hecho de que la dimensión económica media de las explotaciones de titulares jóvenes triplique aproximadamente el promedio nacional, mientras que su superficie dobla ese promedio, se explica en gran parte por la mayor intensidad de estas explotaciones (con riego, ganadería intensiva, etc.). Una encuesta nacional a los jóvenes agricultores españoles mostró que 63.2% del total nacional y 51.6% de los titulares quisieran dejar su trabajo si fuera posible (contra 49% de los beneficiarios del programa de instalación), mientras 82% del total nacional dijo que prefería el propio hábitat frente a la perspectiva de migración (contra 92% de los beneficiarios del programa de instalación).

VII

Conclusiones

La pobreza rural en América Latina es profunda y las necesidades insatisfechas son grandes. Los progresos en las últimas décadas han sido pocos y de todas maneras insuficientes para cambiar esta situación. Por lo tanto, la población rural tiene pocas expectativas de elevar su nivel de vida y de lograr progreso personal en el medio rural y en la actividad agrícola en particular. Todo indica, sin embargo, que muchos de los jóvenes rurales de hoy tienen visiones de futuro más individuales y aspiraciones de mejoramiento personal mayores que las de las generaciones anteriores.

Por otra parte, la imagen que tiene la sociedad del productor agrícola —sobre todo del campesino o del indígena— es bastante negativa y la propia autoimagen del “trabajador de la tierra”, sobre todo la de los jóvenes, se ha deteriorado, entre otras cosas, a raíz de sus contactos crecientes con los medios de comunicación masiva, la “modernidad” y la “urbanidad”.

De varios estudios y entrevistas se desprende claramente que existe un alto porcentaje de jóvenes —hijos y más aún hijas de agricultores— que no solamente anhelan abandonar la actividad agrícola y migrar, sino que efectivamente cambian de actividad y de lugar de residencia. También hay un porcentaje alto de otros que no tienen anhelos de cambiarse de la activi-

dad ni del lugar de sus ancestros o, que si desean el cambio, no ven la posibilidad de concretarlo.

Así, sólo cerca de la mitad de los niños nacidos en los años sesenta en un medio rural todavía moran hoy en él. Aunque algo atenuada, esta tendencia persiste. Este hecho, combinado con un descenso de la natalidad (y también de la mortalidad infantil) y la migración rural-urbana de adultos, hace que por primera vez en siglos, se estime que en el presente decenio la juventud rural y la población rural total disminuirán en cifras reales y no sólo relativas.

Esta realidad, así como la variable “jóvenes”, rara vez se incluyen en los análisis respecto al futuro del sector rural. Tampoco las políticas enfocadas al desarrollo rural (de educación, capacitación, salud, vivienda, infraestructura, servicios, recreación) y a corregir las imperfecciones de los mercados (de crédito, tecnología, tierras, insumos, agua en algunos países, etc.) toman en cuenta los anhelos y estrategias de los que serán los adultos de mañana. ¿Cómo se pretende entonces que tengan validez y efecto más allá del corto plazo?

Los jóvenes ciertamente constituyen un gran potencial para el desarrollo rural, tanto por la mayor educación que han recibido, como por ser más permeables a la modernidad y por el entusiasmo propio

de la juventud. Para aprovechar este potencial y esta energía es necesario crearles un espacio para que participen en la vida comunitaria y para que tengan la oportunidad de hacer su aporte productivo, no con miras a reproducir lo que sus padres lograron, sino para dar un salto adelante, tanto en ingresos como en calidad de vida.

La descentralización participativa tal vez sea el camino para ofrecer un nuevo protagonismo a los habitantes rurales, y con el tiempo, reforzar su autoimagen y su esperanza de un futuro mejor.

En algunos países, aun con un mejor y más equitativo acceso a los medios de producción, la diversificación de los cultivos, el uso de tecnologías más rentables y la apertura de nuevos mercados, no se lograría que el valor agregado por la actividad agrícola diese un ingreso "decente" a las personas empleadas en ella. Al parecer, varios de los países cuya población rural y agrícola todavía va en aumento se encuentran precisamente en esta situación. Para ellos, la respuesta es encauzar, con el menor costo personal y societal posible, a un número suficiente de personas

hacia otras actividades más productivas, ojalá sin causar grandes desequilibrios demográficos, pero sin dejar de lado las acciones necesarias para aprovechar el potencial agrícola.

Hay también lugares en América Latina —al igual que en Europa— donde el éxodo de jóvenes ha sido tal, que varios de los agricultores mayores no tienen sucesores para la actividad agrícola, aunque tengan herederos. En algunos de estos lugares se están dando fenómenos de involución, y de no habilitación o desmantelamiento de infraestructura y servicios. Para contrarrestar estas situaciones, los programas de instalación de jóvenes en el agro aplicados con apoyo de la Comunidad Europea podrían servir de inspiración para reunir a los jóvenes que desean instalarse en la actividad agrícola con agricultores mayores que no tienen sucesores para su actividad. Estos programas podrían ser acompañados o no con créditos o subsidios a la instalación, y exigir reestructuración y tamaño mínimo del predio, así como conocimientos adquiridos a través de la experiencia y del sistema escolar o de capacitación.

Bibliografía

- Ayala Oramas, Ulpiano (1994): Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia, *El agro y la cuestión social*, Bogotá, TM Editores.
- Banco Mundial (1992): *Informe sobre el desarrollo mundial 1992*, Washington, D.C.
- Barrera de Martínez, S. (1985): *La educación campesina: testimonio de un conflicto cultural*, La Paz, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Bastías Urra, M. (1983): *Socialización de menores en un área rural de pobreza extrema*, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
- Bey, Marguerite (1993): De campesinos a ciudadanos: una nueva estructuración en comunidades campesinas del Perú, *Cuadernos de agroindustria y economía rural*, N° 31, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, segundo semestre.
- Caputo, Luis A. y Tomás Palau Viladesau (cons.) (1994): *Entre la exclusión y la reconstitución: la juventud campesina paraguaya en los noventa*, LC/R. 1373 (Sem. 73/5), Santiago de Chile, CEPAL.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1991): *Boletín Demográfico*, año XXIV, N° 47, LC/DEM/G. 97, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991a): *Educación y transformación productiva con equidad en la agricultura: Problemas y propuestas*, LC/R.1084, Santiago de Chile.
- _____ (1991b): *La juventud latinoamericana en los años ochenta: igualdad de oportunidades en educación y empleo*, LC/R. 960, Santiago de Chile.
- _____ (1993a): *Estrategias de vida de los jóvenes rurales en América Latina. Obstáculos, condicionantes y políticas*, LC/R.1307 (Sem. 73/3), Santiago de Chile.
- _____ (1993b): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1992*, LC/G. 1747-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.93.II.G.1.
- Colombia, Ministerio de Agricultura (1994): *El agro y la cuestión social*, Bogotá, T/M Editores.
- Cotlear, D. (1989): Los efectos de la educación en la productividad agrícola, *Revista de la planificación del desarrollo*, N° 19, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.II.A.2.
- Díaz, Cecilia (1985): La juventud de la mujer mapuche: el duro camino entre las familias, CEPAL, *Mujeres jóvenes*, Santiago de Chile.
- Dirven, Martine (1993): Integración y desintegración social rural, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G. 1792-P, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1992): *Anuario de producción 1991*, vol. 45, Colección FAO: Estadística, N° 104, Roma.
- _____ (1993a): *Agricultura hacia el año 2010*, Roma.
- _____ (1993b): *Comparaciones internacionales de la producción y la productividad agropecuarias*, Estudio FAO desarrollo económico y social, N° 112, Roma.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (1993): *El estado de la pobreza rural en el mundo - La situación de América Latina y el Caribe*, Roma.
- Figuroa, A. (1986): *Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina*, Rio de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- González, Juan Jesús (1990): La incorporación de los jóvenes a la agricultura, *Revista de estudios agro-sociales*, N° 154, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, octubre-diciembre.

- Hataya, N. (1992): Urban-rural linkage of the labor market in the coffee growing zone in Colombia, *The Developing Economies*, vol. XXX, N° 1, Tokio, Institute of Developing Economies.
- Informativo campesino* (1992): El fenómeno de migración afecta con fuerza a familias campesinas, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, marzo.
- Inkeles, A. y D. H. Smith (1974): *Becoming Modern - Individual Change in Six Developing Countries*, Londres, Heinemann Educational Books.
- Klein, Emilio (1992): *El empleo rural no agrícola en América Latina*, Documento de trabajo N° 364, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Levy, Santiago y Sweder van Wijnbergen (1992): Maize and the free trade agreement between Mexico and the United States, *The World Bank Economic Review*, vol.6, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lockheed, M. E., D. T. Jamison y L. J. Lau (1980): Farmer education and farm efficiency: A survey, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 29, N°1, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.
- López Cordovez, Luis (1985): Transformaciones, tendencias y perspectivas, *Pensamiento iberoamericano*, N° 8, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/CEPAL.
- Machado, Absalón (1994): Nueva institucionalidad para el desarrollo rural, *El agro y la cuestión social*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Banco Ganadero (BG)/Caja Agraria/Veacol.
- Matos Mar, J. y G. Alberti (1980): Educación, lengua y reformas en Perú. La perspectiva desde una comunidad rural, *Educación y sociedad*, Santiago de Chile, UNICEF/Ed.San Jorge.
- Mazoyer, Marcel L. (1981): Origines et mécanismes de reproduction des inégalités régionales de développement en Europe, trabajo presentado al Congreso de la Asociación Europea de Economistas Agrícolas, Belgrado, 11 de agosto-4 de septiembre de 1981, París, marzo, mimeo.
- Morejón, B. (1993): *La estrategia cubana de la vuelta al campo: anhelos y opciones de los jóvenes rurales*, Cuba, Universidad de La Habana.
- Moyano Estrada, Eduardo y Mari Cruz Fernández Durántez (1990): Teoría y práctica de la instalación de jóvenes en la agricultura, *Revista de estudios agro-sociales*, N° 154, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, octubre-diciembre.
- Muriedas, María del Pilar (1988): *Familia y crisis económica en México*, Serie de estudios y documentos Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y el Caribe, N° 6, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), septiembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1990): *The Informal Sector Revisited*, París, D. Turnham, B. Salomé y A. Schwarz (eds.).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1992): *Trabajo en el mundo*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Phillips, J. M. (1987): A comment on farmer education and farm efficiency: a survey, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 35, N° 3, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.
- Vecino, S., J. C. Tedesco e I. Hernández (1980): Proceso pedagógico y aprendizaje en contextos de heterogeneidad cultural: el caso de la sierra ecuatoriana, *Educación y sociedad*, Nueva York, UNICEF.

Empresas transnacionales *y cambios estructurales* en la industria de Argentina, *Brasil, Chile y México*

Ricardo A. Bielschowsky
Giovanni Stumpo

*Oficial de Asuntos sobre
Empresas Transnacionales,
Unidad Conjunta CEPAL/
UNCTAD de Empresas
Transnacionales, CEPAL.*

*Experto Asociado, División
de Desarrollo Empresarial,
CEPAL.*

El tema central de este artículo es el papel que desempeñaron las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de la Argentina, Brasil, Chile y México, desde fines del período de la sustitución de importaciones hasta comienzos de los años noventa. A partir de estudios publicados recientemente sobre la profunda transformación que ha experimentado la industria manufacturera latinoamericana tras los efectos de la crisis económica y del proceso de apertura, se utiliza aquí un programa computacional elaborado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, para examinar los cambios que se han producido en la estructura productiva (composición sectorial y eficiencia) y en la inserción internacional del sector. A fin de evidenciar el papel relevante que tuvieron las empresas transnacionales en esos procesos, la producción manufacturera se ha clasificado y analizado según si la participación en ella de dichas empresas fue "protagónica", "coadyuvante" o "marginal". Merced a esta clasificación de los sectores industriales, se pudo probar que las reacciones de las empresas transnacionales y los procesos de reestructuración del aparato industrial presentaron modalidades muy diferentes en cada país considerado. Esas modalidades o "estilos" derivan de la combinación de tres grupos de factores que son propios de cada país: estructurales, macroeconómicos e institucionales.

I

Introducción

Este artículo versa sobre el papel que tuvieron las empresas transnacionales (ETs) en la transformación estructural de la industria manufacturera, en Argentina a partir de 1978, en Brasil desde 1981, en Chile desde 1973, y en México desde 1982. Las distintas fechas corresponden al primer año que siguió al estancamiento de la industria de cada uno de esos países en el "modelo" de sustitución de importaciones.¹

La casi totalidad de las grandes ETs manufactureras que existen actualmente en la región se instalaron durante el proceso sustitutivo. La presencia masiva de capital extranjero en el curso de ese proceso facilita el análisis combinado de los cambios estructurales que experimentó la industria de la región y la participación en ellos de las ETs. Los casos de ajuste o reconversión a los entornos de crisis y de apertura comercial coinciden con la historia misma de la reestructuración de los sistemas manufactureros en esos países. Es más, definen, incluso, muchos de los rasgos centrales de dicha reestructuración.²

En el artículo se combinan cinco proposiciones perfectamente complementarias:

Primera: La reestructuración en los cuatro países considerados presentó modalidades o estilos muy distintos. La diferencia central radica en lo acaecido con los bienes de capital y de consumo duraderos, precisamente en los sectores en que predominan los capitales extranjeros. A grandes rasgos, el argumento es que en Chile se procedió a una desindustrialización, con fuerte reespecialización "hacia afuera" (ex-

plosión importadora y exportadora); en Argentina se incurrió en una racionalización y una reespecialización que implicaron una "desofisticación" del parque manufacturero, e incluyeron una fuerte expansión de las importaciones (todo eso también significó desindustrialización, de modo que el término "desofisticación" se utiliza aquí para diferenciar el caso argentino del chileno, en función del tamaño y mayor complejidad de la industria sobreviviente en Argentina); en México hubo una reestructuración mediante una integración radical "hacia el Norte"; y en Brasil, el ajuste ha sido hasta el momento más bien "defensivo", tendiéndose a preservar la composición del parque productivo heredado del modelo sustitutivo (aunque con alguna pérdida de densidad tecnológica).

Segunda: Las empresas transnacionales protagonizaron, en los cuatro países estudiados, parte importante de las transformaciones que definieron los cuatro estilos distintos de reestructuración de la industria manufacturera después de la crisis del modelo de sustitución. Su comportamiento fue distinto en los cuatro países, lo que determinó la diferenciación de los cuatro estilos.

Tercera: La importancia relativa de las ETs es identificable en todos los casos por su ubicación sectorial. Su papel fue protagónico en la conformación de esos estilos por su actuación en los sectores en que participaron mayoritariamente en la industrialización sustitutiva (bienes de capital, bienes de consumo duraderos "modernos", y química/farmacéutica) y cuya adaptación a los nuevos tiempos estaba provocando fuertes cambios, no siempre favorables. Su rol fue coadyuvante en el refuerzo de importantes cambios ocurridos en las industrias de alimentos y en las ramas de bienes intermedios, productoras de *commodities* (química básica/petroquímica, metalurgia/siderurgia, papel y celulosa), que en general tuvieron fuerte expansión. Y su participación fue casi siempre marginal en los cambios (frecuentemente desfavorables) que experimentaron los sectores tradicionales (materiales para la construcción civil; textil; prendas de vestir; madera y muebles).

Cuarta: Los rasgos más generales de la influencia de las ETs en los cuatro estilos pueden captarse según la intensidad y forma con que ellas continuaron produciendo a través de sus plantas ubicadas en cada país. De forma esquemática, se puede sintetizar

□ Los autores agradecen a los colegas Alejandro Vera Vassalle, João Carlos Ferrae, Jorge Katz y Wilson Peres por sus valiosos comentarios. Las opiniones expresadas en este artículo pueden no coincidir con las de la Organización.

¹ Este artículo se escribió con anterioridad a la crisis que afectó a México en diciembre de 1994 y en su análisis considera las tendencias observadas en las economías sólo hasta 1993. Esta circunstancia afecta también al Brasil, porque se dejan fuera del estudio los posibles efectos del Plan Cardoso (julio 1994) sobre la competitividad internacional del sector manufacturero, en particular el efecto de la evolución del tipo de cambio.

² Desde un punto de vista analítico, las ETs se singularizan en el conjunto de las empresas industriales latinoamericanas sobre todo por dos características. Primero, por su ubicación sectorial (ramas de mayor intensidad tecnológica y mayor dinamismo en la economía mundial); y, segundo, por la "agilidad" con que, como reacción a fuertes cambios en los entornos macroeconómicos e institucionales, tienden a abandonar o a reducir sus actividades productivas, reincorporarse a ellas, y cambiar sus funciones de producción.

así los cuatro casos: en Chile, las ETS se destacaron por el abandono de la mayor parte de su anterior producción metalmecánica y electroelectrónica; en Argentina, por la disminución de sus actividades productivas en esas ramas, sea por abandono, sea por fuerte incremento del coeficiente importado; en México, por su actuación como agentes claves de la integración entre este país y los Estados Unidos, ampliando o reduciendo el tamaño de esas ramas, y elevando fuertemente los coeficientes de importación y exportación; y, en Brasil, por la decisión estratégica básica de ajustarse de manera de mantener su amplia presencia productiva en el gran mercado local de dichas ramas, implicando un menor coeficiente de apertura externa que en los demás casos.

Vale hacer notar que también en los sectores en que el papel de las ETS era más bien "coadyuvante" se advierten diferencias importantes entre los países. Cabe referirse, primero, a la distinta intensidad y grado de diversificación sectorial con que en cada país se desarrollaron la química y la petroquímica, la celulosa, la siderurgia, la metalurgia básica, y los alimentos no tradicionales; y, segundo, a la distinta intensidad con que las ETS participaron en el desarrollo de esas ramas productivas en cada país.

Quinta: Cada estilo de reacción de las ETS y a la vez cada estilo de reestructuración industrial fue el resultado de la combinación de tres conjuntos de factores internos de cada país: estructurales, macroeconómicos e institucionales.

Es importante señalar de partida que con la tesis de los cuatro estilos no se está negando otro elemento central de la evolución reciente de la industria manufacturera en América Latina como un todo, o sea, la existencia de algunos rasgos básicos comunes a los principales países de la región, vale decir, un relativo debilitamiento de los complejos industriales metalmecánicos, electroelectrónicos, y textiles, y un fortalecimiento también relativo de las ramas basadas en recursos naturales (Katz, 1994); bajas inversiones físicas y fuerte racionalización productiva; y elevado incremento de los coeficientes de exportación e importación. Más allá de tales semejanzas, las especificidades con que las tendencias señaladas se desarrollaron en cada país, han sido tan marcadas en cuanto a intensidad, momentos y velocidades, perspectivas futuras y determinantes, que se justifica caracterizar los cuatro casos como "estilos" de ajuste perfectamente diferenciados.

El hecho de que ya hayan transcurrido más de doce años desde el término del crecimiento por sustitución de importaciones nos abre la posibilidad de adoptar el método estructuralista para examinar los cambios que se han operado en cada país desde en-

tonces. Dentro del enfoque estructuralista estamos priorizando en este texto, el análisis de los procesos de cambio en la composición y en el grado de modernidad de los sistemas productivos, así como en sus estilos de inserción internacional.

No cabe duda que el terreno para dicho análisis es muy fértil. Por un lado, no han faltado en América Latina, en el transcurso de la última década y media a dos décadas, grandes cambios en esas dimensiones económicas a las cuales se inclina el enfoque estructuralista. Esos cambios configuran una reorientación profunda de los estilos de comportamiento de las economías y de las modalidades de desarrollo de sus sistemas manufactureros. Por otro lado, no es difícil encontrar factores históricos determinantes de tal reorientación: se trata de un período de persistente turbulencia macroeconómica, y de toda una revolución en el marco regulatorio de las economías de la región. El período contiene un tercer ingrediente catalizador de las transformaciones, o sea, los elementos que provienen de la economía mundial: intenso progreso técnico y tendencia a la regionalización y a la globalización.

Este artículo se nutre en dos conjuntos de fuentes. En primer lugar se beneficia del hecho de que, contrariamente a lo que sucedía hace algunos años, en varios países de América Latina están surgiendo a nivel individual trabajos de investigación que proporcionan una visión de conjunto sobre la transformación radical que ha experimentado la industria manufacturera tras los efectos de la crisis económica y del proceso de apertura. A veces, este nuevo conocimiento cubre en forma satisfactoria el rol de las empresas transnacionales.³

En segundo lugar, se utiliza, por primera vez, el Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI), un programa elaborado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL para fines de análisis de la industria latinoamericana. Frente a la escasez de datos de cobertura regional, los datos del

³ A nivel de cada país, la bibliografía más reciente sobre la industria manufacturera en su conjunto, y sobre las empresas transnacionales manufactureras en particular, incluye los siguientes textos: a) Argentina: textos de la compilación organizada por Kosacoff (1993), en especial los capítulos I y V; Aspiazu (en prensa), Katz (1994); CEPAL (1993c); Chudnovski, López y Porta, 1993 y 1994, y Beccaria y Kosacoff (cons.) (1994). b) Brasil: el informe final de un proyecto sobre competitividad de la industria brasileña, organizado por IEI/UNICAMP (1993); Fritsch y Franco (1991); CEPAL (1993 a) y b); Erber y Vermulm (1992); Barros (1993); Coutinho y Ferraz (1994); y Suzigan (1991). c) Chile: Rozas (cons.) (1992); Díaz, (1994); Agacino, Rivas y Román (1992); Castillo, Dini y Maggi (1994); Calderón (1994 b); y Aguilera y Becar (1991). d) México: Casar y otros (1989); Casar (1993 y 1994); CEPAL (1991); CET (1992); Peres (1990); Unger, Saldaña, Jasso y Durand (1992); Dussel Peters (1993); y Ros (1991).

PADI representan un importante instrumento nuevo de análisis de los cambios estructurales en la industria manufacturera de América Latina.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera, detalla los instrumentos de análisis utilizados; la segunda, presenta una comparación esquemática de las cuatro sendas de ajuste, a base de una serie de indicadores de los cambios en la estructura y en la inserción internacional de las industrias manufactureras de los cuatro países; la tercera, contiene el análisis de los casos de los cuatro países seleccionados; y por último, a modo de conclusión, se aporta una visión conjunta de los cambios.

Caben, a esta altura, tres precisiones introductorias:

En primer término, se está obviamente tratando en este artículo una etapa muy difícil para la industria manufacturera de los cuatro países. Tras décadas de crecimiento acelerado, la producción manufacturera de estos países entró en un largo período de recesión,

a partir de los años setenta en Argentina y Chile, y del inicio de los años ochenta, en Brasil y México. A excepción de Chile, su recuperación posterior sólo logrará aproximadamente el nivel absoluto de producción alcanzado antes de la crisis. Tomando como base el último año de crecimiento anterior a la crisis en cada país (Chile, 1972=100; Argentina, 1977=100; Brasil, 1980=100; y México, 1981=100) los índices de producto físico en 1993 fueron 140 en Chile, 96 en Argentina, 100 en Brasil y 114 en México.

En segundo término, el énfasis del artículo se concentra en el comportamiento de las subsidiarias de empresas extranjeras que se instalaron durante el proceso sustitutivo, o sea, que ya existían antes de la crisis económica de la región. Es necesario subrayar que durante los años ochenta los flujos de capital extranjero directo al sector manufacturero estaban esencialmente vinculados a esas empresas, es decir, eran flujos asociados a la preservación y a la amplia-

CUADRO 1

Flujos de inversión extranjera directa, 1977-1992

	(1) Flujos de IED (millones de dólares de 1992; promedios anuales)	(2) Flujos de IED en el sector manufacturero (millones de dólares de 1992; promedios anuales)	(3) (2)/(1) en %	(4) (1) como % de la IED mundial
Argentina^a				
1977-1980	537	...	...	0.72
1981-1985	565	...	...	0.98
1986-1989	966	...	...	0.58
1990-1992	3 316	...	...	2.11
Brasil				
1976-1980	3 354	2 474	73.7	5.18
1981-1985	1 899	1 430	75.3	3.31
1986-1990	2 508	1 446	57.7	1.51
1991-1992	1 420	78	(5.5)	0.91
Chile				
1976-1980	257	80	31.3	0.40
1981-1985	344	79	23.0	0.60
1986-1990	839	70	8.3	0.51
1991-1992	973	153	15.8	0.62
México				
1976-1980	1 202	945	78.6	1.86
1981-1985	1 428	1 116	78.1	2.49
1986-1990	3 416	1 666	48.8	2.06
1991-1992	6 382	1 448	22.7	4.07
Total				
1976-1980	5 530	...	...	8.26
1981-1985	4 236	...	...	7.38
1986-1990	7 729	...	...	4.65
1991-1992	2 091	...	...	7.72

Fuente: Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de empresas Transnacionales, a base de fuentes nacionales.

^a Basado en cifras del Fondo Monetario Internacional.

ción de sus actividades en la región. Las inversiones extranjeras a través de empresas totalmente nuevas estaban muy concentradas en los sectores de recursos naturales y de servicios —y eran el resultado de procesos de apertura de esos sectores al capital extranjero, casi siempre apoyados por procesos de privatización.⁴

En tercer y último término, además de esa orientación predominante de la inversión extranjera directa (IED, no financiera) hacia los recursos naturales y los servicios, destacan los siguientes hechos, que se presentan en forma esquemática, en la evolución del ingreso de la IED en los cuatro países considerados desde inicios de la década de 1980 (cuadro 1).

- El conjunto de países perdió participación en los flujos mundiales de IED, sobre todo durante la fuerte expansión de 1985-1990; pero a partir de 1991 dicha participación volvió a crecer.

- México y Chile se distinguieron de Argentina y Brasil por su capacidad de atraer crecientes montos de inversión extranjera directa (IED). A este respecto, es muy interesante señalar que México fue el único país que logró atraer IED en tiempos de crisis (mediados de los años ochenta) ya que Chile lo ha hecho en tiempos de franca recuperación económica. Argentina recién ha recuperado su capacidad de atraer inversiones (esencialmente vía esquemas de privatización, a sectores de servicios), igualmente en una fase de recuperación;
- Una parcela decreciente de las inversiones se ha dirigido al sector manufacturero (lamentablemente no hay estadísticas para Argentina). Sin embargo, los montos absolutos que se dirigieron a este sector en México crecieron mucho en la segunda mitad de los años ochenta, y continuaban altos al inicio de los años noventa.

II

Metodología

En esta sección presentamos el corte sectorial adoptado en el análisis y un breve resumen del esquema analítico utilizado para describir los procesos de cambio estructural en la industria manufacturera de cada país considerado.

1. La presencia de las ETS: participación protagónica, coadyuvante o marginal en los grupos de sectores

Hemos dividido la industria manufacturera en tres grupos de sectores, según si la participación de las ETS haya sido protagónica, coadyuvante, o marginal. Este corte sectorial es particularmente funcional para el análisis que presentamos, por dos razones: primero, porque además de destacar el rol de las empresas transnacionales, sirve directamente para diferenciar grupos de sectores según otros tres criterios, como son la organización industrial, el progreso técnico y las categorías de uso; y, segundo, porque muestra el perfil general de los cambios estructurales, dado que el grupo de sectores en que el papel de las ETS fue coadyuvante creció en todos los países; el grupo donde ese rol fue protagó-

nico, presentó tendencias variadas según los países y el grupo en que la participación de las ETS fue marginal experimentó, en general, una contracción.

a) Grupo de sectores en los cuales las ETS desarrollaron un papel protagónico:

Estos sectores están comprendidos en las agrupaciones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU) que se indican entre paréntesis.

- Bienes de capital mecánicos (382)
- Electro-electrónica/instrumentos científicos (383/385)
- Material de transporte (384)
- Química fina (352)
- Caucho (355)
- Tabaco (314)
- Vidrio (362)

Por lo demás, las empresas transnacionales predominan en estos sectores en casi todos los países del mundo. En América Latina la presencia del capital extranjero es particularmente elevada en la mayoría de sus países; prueba de ello es que su participación en las ventas supera casi siempre el 50 por ciento. Este grupo incluye a los sectores generadores y/o difusores de progreso técnico (bienes de capital/electrónica/quí-

⁴ El tema se está investigando para varios países a través de un proyecto contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo y coordinado por Manuel Agosin, de la Universidad de Chile.

mica fina), y a los sectores oligopólicos con diferenciación acelerada del producto y gran intensidad tecnológica (electrónica de consumo y automotriz). Estos sectores son también los de mayor globalización productiva. Las ETS poseen aquí un *unique asset* (Hymer, 1976, Dunning, 1973), o sea, el dominio tecnológico (asociado a economías de escala y especialización internacional) que las coloca en situación enormemente ventajosa sobre las eventuales empresas locales, garantizándoles el liderazgo. Las dos excepciones en el grupo, a este respecto, son las ramas de los productos del caucho (neumáticos) y del tabaco, ambos oligopolios internacionales que se mantienen muy concentrados.

b) *Grupo de sectores en los cuales el rol de las ETS fue coadyuvante:*

Estos sectores están contenidos en las agrupaciones de la CIU que se indican entre paréntesis.

- Alimentos y bebidas (311-3)
- Celulosa y papel (341)
- Química básica/petroquímica, excepto combustibles (351, 354, 356)
- Siderurgia/metallurgia básica (371/372)

Estos son esencialmente los sectores productores de bienes intermedios, los *commodities* industriales de uso difundido. El término coadyuvante tiene aquí dos sentidos, pues denota, por una parte que las empresas transnacionales tuvieron una participación importante pero no predominante en los mercados locales; y por otra, que estuvieron frecuentemente asociadas a empresas de capital nacional.

En el grupo de los alimentos y bebidas, la importancia de la presencia de las ETS es muy variada. Hay un conjunto de ramas en que la participación de estas empresas varió entre marginal y coadyuvante (justamente en los *commodities*, o sea, los alimentos tradicionales, semimanufacturados); y hay otro conjunto donde dicha participación fluctuó entre coadyuvante y protagónico (alimentos procesados, con alguna diferenciación de producto, y en general destinados a la venta en las cadenas de supermercados).

c) *Grupo de sectores en los cuales el rol de las ETS fue marginal*

Estos sectores están contenidos en las agrupaciones de la CIU que se indican entre paréntesis.

- Textil/prendas de vestir/cuero y calzados (321 a 327)
- Madera y muebles (331/332)
- Imprentas (342)
- Minerales no metálicos, excepto vidrio (361/369)
- Productos metálicos (381)

• Otros productos manufactureros (390)

En estos sectores la participación de las empresas extranjeras tuvo escasa importancia en el desempeño productivo y tecnológico. Son sectores de tipo oligopólico competitivo, consumidores de tecnología, donde la competencia de precios es muy importante. Se observa en ellos una marcada heterogeneidad en cuanto a tamaño y capacidad tecnológica, destacándose la coexistencia de algunas empresas líderes (la mayoría de capital nacional) con numerosas empresas de tamaño mediano y pequeño.

2. **Esquema analítico: los cambios examinados y sus factores determinantes**

El gráfico 1 presenta el esquema de análisis utilizado. El objetivo es examinar los cambios de estructura y de inserción internacional ocurridos en la industria entre el final de la etapa de sustitución de importaciones y los primeros años de la década de 1990.

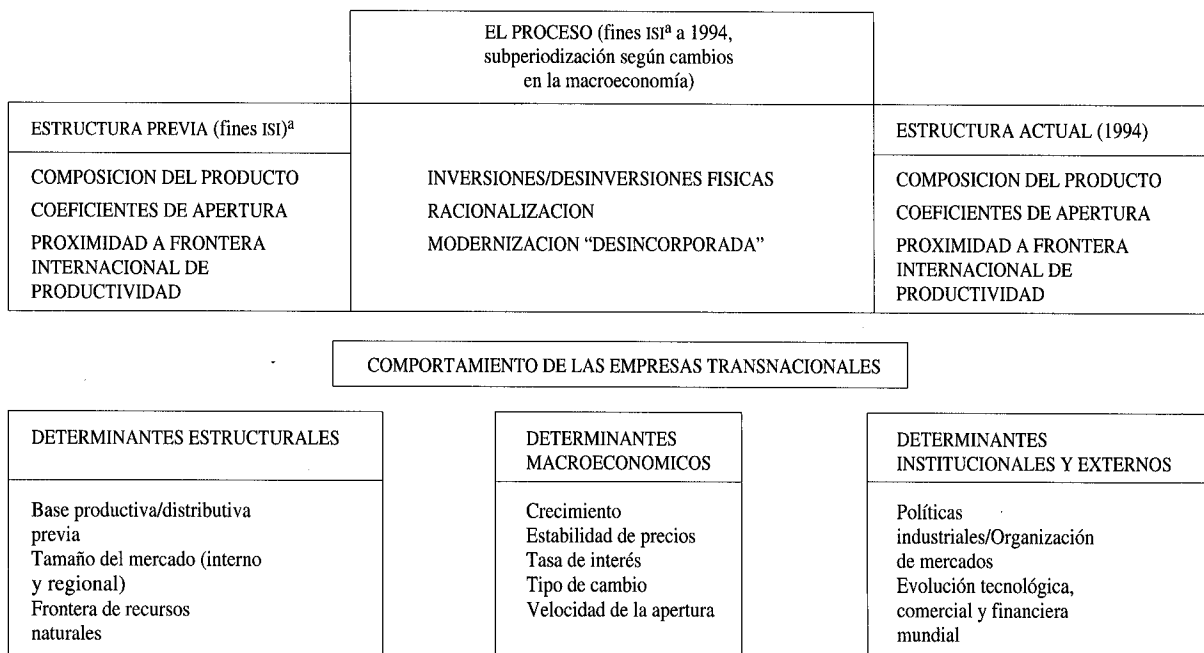
El análisis se compone de tres elementos. En primer lugar se identifican los cambios estructurales que se miden por tres conjuntos de indicadores: la composición sectorial; la inserción internacional, y la evolución de la productividad del trabajo.

En segundo lugar se consideran los mecanismos a través de los cuales se verifican los cambios en la composición del producto y de la productividad. Esos mecanismos pueden dividirse en inversiones/desinversiones físicas; racionalización pura y simple; y racionalización a través de la introducción de tecnologías desincorporadas. Al respecto es necesario aclarar que se presentan algunos problemas. Por un lado, no existen estadísticas relativas a la acumulación de capital fijo, no sólo a nivel de los distintos sectores y ramas, sino también a nivel de la industria manufacturera en su conjunto. Por otro lado, las informaciones disponibles sobre los procesos de racionalización son poco sistemáticas, salvo con raras y parciales excepciones.

El tercer elemento está representado por los factores determinantes de los cambios en la estructura industrial. En este sentido se consideran tres conjuntos básicos de factores: los macroeconómicos (tasa de crecimiento, estabilidad de precios, tasa de interés y tipo de cambio), los estructurales (tamaño del mercado interno, grado de desarrollo de la industria metal-mecánica previo a la crisis de la deuda, importancia relativa del mercado regional y frontera de recursos naturales exportables en el mediano plazo) y los institucionales (cambios en el marco regulatorio, de la competencia y las políticas industriales).

GRÁFICO 1

Esquema analítico



^a ISI= Industrialización por sustitución de importaciones.

III

Indicadores del cambio estructural

Nos referiremos en esta sección a algunos indicadores relevantes de los principales cambios estructurales ocurridos en los países analizados, vale decir, el nivel y la composición del valor agregado; la evolución de la productividad del trabajo; y los cambios en la inserción internacional.⁵

⁵ Los datos utilizados presentan algunos problemas —que hemos intentado solucionar, por lo menos en parte— derivados de la conversión (indispensable para la construcción de algunos indicadores) de los valores en moneda nacional a valores en dólares y a la determinación de valores reales para las variables consideradas. En el primer caso hemos utilizado las tasas de cambio del Fondo Monetario Internacional del tipo "rf", es decir, la tasa de cambio media anual; sin embargo no se han corregido las sobrevaluaciones/subvaluaciones de las monedas nacionales que eventualmente pueden haberse presentado en los años considerados. Esto significa que pueden haber algunas distorsiones (esencialmente en el caso de Argentina) de los coeficientes de exportación e importación, las que, de cualquier manera, no alteran las tendencias que se analizan a continuación. El segundo problema, en cambio, ha sido resuelto utilizando deflatores industriales para convertir los valores corrientes de valor agregado (y, consecuentemente, de productividad) a valores constantes.

1. Nivel y composición del valor agregado

En el cuadro 2 hemos resumido los resultados obtenidos en cuanto al nivel y la composición del valor agregado. Destaca en primer lugar la evolución de los sectores en los cuales el rol de las empresas transnacionales fue protagónico ("P") en los cuatro países.

En el caso de Chile se observa una reducción muy fuerte del peso de esos sectores "P" en la estructura industrial (de 30.7% en 1972 a 22.5% en 1992); también en el caso de Argentina se advierte una reducción, aunque de una intensidad menor. Por el contrario en México y, en menor medida, en Brasil, la importancia de los sectores "P" aumenta.

Si observamos más detenidamente ese mismo grupo de sectores, verificamos que en todos los países las ramas de bienes de capital se contrajeron, especialmente en Chile y Argentina, y que el caso de Brasil sigue diferenciándose de los otros tres por su mayor tamaño relativo (17,3% del total industrial, con-

CUADRO 2

Chile, Argentina, México, Brasil y OCDE: Nivel y composición del valor agregado
(Porcentajes)

	Chile		Argentina		México		Brasil		OCDE	
	1972	1992	1977	1992	1981	1992	1980	1993	1975	1992
COMPOSICION DEL VALOR AGREGADO										
Sectores con rol protagónico de ETs^a										
Metalmecánica/Electro-electrónica	9.7	5.1	13.6	7.7	10.4	8.8	18.7	17.3	22.8	25.3
Equipos de transporte	8.0	2.4	10.8	12.5	7.9	9.6	7.8	8.3	10.7	11.5
Otros	13.0	15.9	9.8	9.6	10.3	13.3	8.5	11.1	7.9	9.7
Subtotal	30.7	22.5	34.2	29.8	28.6	31.7	35.1	36.6	41.4	46.5
Sectores con rol coadyuvante de ETs^a										
Alimentos y bebidas	21.3	28.4	18.4	25.7	23.2	23.1	13.6	14.9	11.5	11.1
Commodities	14.4	20.7	14.1	15.0	16.7	20.1	19.9	23.6	18.9	17.4
Subtotal	35.7	49.1	32.5	40.7	39.9	43.2	33.5	38.5	30.4	28.5
Sectores con rol marginal de ETs^a	33.6	27.4	33.4	29.5	31.6	25.2	31.4	24.9	28.4	25.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Variación valor agregado ICE^b	100	141	100	95	100	115	100	100	100	100
	0.41		0.33		0.28		0.20		0.16	

Fuente: Programa PADI y elaboración propia.

^a Véase la descripción de estos sectores en la sección II, "Metodología" (pp. 143-144) de este artículo.

^b Índice cambio estructural.

tra 8.8% en México, 7.7% en Argentina y 5.1% en Chile). Comprobamos también que hubo una fuerte contracción de la industria automotriz chilena, lo que contrasta con la expansión de esa rama en los demás países, particularmente en Argentina y México.

En segundo lugar, llama la atención, en el cambio de la estructura industrial, el aumento de la importancia de los sectores en los cuales el rol de las ETs fue de tipo "coadyuvante" ("C"). Se incluyen aquí los *commodities* industriales (bienes intermedios) y los alimentos.⁶ El incremento del peso relativo de esos sectores en la producción industrial total fue especialmente fuerte en el caso de Chile (de 35.7% en 1972 a 49.1% en 1992); importante, pero de menor intensidad y más concentrado en los alimentos, en Argentina;⁷ y menor concentrado en los *commodities*,

en México y Brasil. En cambio, los sectores en que el rol de las ETs fue marginal muestran en todos los casos una reducción de su importancia relativa.

Una forma alternativa y de uso frecuente para comparar la intensidad de los cambios experimentados en la estructura industrial en los distintos países consiste en calcular algún "índice de cambio estructural". Se ha utilizado aquí el índice de cambio estructural de la ONUDI,⁸ que mide la intensidad de las variaciones en la composición del valor agregado industrial (ICE, en el cuadro 2). Cabe recordar que un índice elevado no significa necesariamente un cambio en la dirección de la profundización de la industrialización (casos recientes de Corea y Taiwán) sino que puede reflejar una reversión hacia ramas de uso intensivo de recursos naturales y de menor intensidad

⁶ En los alimentos, a pesar de la heterogeneidad de la agrupación 311 de la CIU, están presentes varios productos, como la harina de pescado y los aceites vegetales, que son claramente insumos intermedios.

⁷ En realidad, los datos de Argentina para 1992 relativos a los *commodities* están sesgados por el hecho de que en ese año dejó

momentáneamente de funcionar una de las principales productoras de acero (SOMISA). Por lo tanto, los datos (aún no disponibles) de 1993, nos harían acercarnos más al caso chileno que al de los otros dos países, en lo que se refiere al incremento de importancia relativa de los bienes intermedios.

tecnológica relativa. Esa es exactamente la causa del valor más elevado para Chile y más bajo para Brasil, entre los cuatro casos que estamos examinando.

En el cuadro 2 podemos observar también la distancia que separa de la OCDE a los cuatro países considerados, en lo relativo a la estructura industrial. Si tomamos la media de esos países desarrollados como punto de referencia para la definición de una estructura industrial articulada y competitiva, es fácil notar que, en los cuatro casos analizados no sólo existe una apreciable distancia, sino

que además ella tiende a incrementarse. Sin embargo, aquí también cabe subrayar que tanto la distancia absoluta como su aumento tienen diferentes intensidades, siendo mayor la de Chile y menor la de Brasil (con Argentina y México como casos intermedios).

2. Productividad del trabajo

El análisis de los datos de productividad del trabajo⁸ (cuadro 3) nos muestra situaciones bastante dispares.

CUADRO 3

Chile, Argentina, México y Brasil: Productividad del trabajo (Porcentajes)

	Chile		Argentina		México		Brasil	
	1972	1992	1977	1992	1981	1992	1980	1993
VARIACION DE LA PRODUCTIVIDAD								
Sectores con rol protagónico de ETS ^a								
Metalmecánica/Electro-electrónica	100	103.7	100	170.5	100	118.9	100	139.3
Equipos de transporte	100	88.0	100	225.5	100	151.1	100	133.7
Otros	100	145.3	100	188.4	100	156.4	100	152.4
Subtotal	100	136.4	100	198.4	100	144.1	100	143.7
Sectores con rol coadyuvante de ETS ^a								
Alimentos y bebidas	100	82.4	100	194.3	100	137.1	100	129.0
Commodities	100	176.0	100	149.0	100	171.2	100	147.5
Subtotal	100	106.5	100	174.7	100	150.7	100	138.5
Sectores con rol marginal de ETS ^a	100	97.0	100	156.2	100	117.1	100	116.5
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>110.8</i>	<i>100</i>	<i>174.8</i>	<i>100</i>	<i>139.8</i>	<i>100</i>	<i>136.5</i>
Variación valor agregado	100	141	100	95	100	115	100	100

Fuente: Programa PADI y elaboración propia.

^a Véase la descripción de estos sectores en la sección II, "Metodología", (pp. 143-144) de este artículo.

- En el caso de Chile, en un contexto de crecimiento del valor agregado, la productividad experimentó un pequeño aumento (apenas 11% en veinte años), pero con una gran heterogeneidad en las tasas de variación que registran los diferentes grupos de sectores. Se destaca, en particular, el incremento de productividad de los *commodities*: (76%).
- Una situación diferente es la de Argentina, donde, en un contexto de contracción de la producción industrial, se registra un fuerte crecimiento de la

productividad (74.8% en quince años, lo cual implica una tasa media anual de 3.8%). Las diferencias entre los sectores son marcadas, aunque menores que las que se observaron para Chile.

- En los casos de México y Brasil las tasas de variación de la productividad son parecidas (39.8% en un caso y 36.5% en el otro). Sin embargo, esa similitud se da en contextos diferen-

⁸ La productividad del trabajo ha sido calculada como valor agregado por persona ocupada.

tes, dado que en México se registra un incremento (moderado) de la producción, y se combina la racionalización productiva con fuertes inversiones en algunos sectores, mientras que Brasil exhibe estancamiento del valor agregado industrial y procesos de racionalización en grado mucho mayor que de inversiones.

3. Cambios en la inserción internacional

Los cambios en la inserción internacional de los cuatro países en estudio (resumidos en los cuadros 4 y 5) una vez más presentan a la vez algunos elementos en común y otros muy diferentes:

a) *Coefficientes de exportación y de importación*

En términos generales, se puede apreciar un incremento, en los cuatro países, tanto de los coeficientes de exportación (es decir la relación entre las exportaciones y el valor bruto de la producción) como de los de importación (relación entre las importaciones y el valor bruto de la producción).

En los coeficientes de exportación, y considerando la intensidad del aumento, el primer lugar lo ocupa Chile, cuyo coeficiente crece de 4.3% en 1970 a 17.1% en 1992; muy fuerte es también la variación de estos coeficientes en el caso de México (de 3.1% a 10.9%). Por el otro lado, se producen cambios mucho menores en el caso de Brasil y, sobre todo, de Argentina.⁹

Además, hay otras diferencias, por el lado de la orientación que tomó en cada país este aumento de la inserción internacional.

En el caso de Chile los alimentos y los *commodities* muestran los coeficientes de exportación más elevados. En particular el de los alimentos pasa de 4.3% en 1972 a 21.7% en 1992. En Argentina, el coeficiente más elevado es el de los alimentos, pero el incremento más fuerte se registra en los *commodities*. Por el contrario, en México, es el sector automotriz el que encabeza el proceso de expansión de las exportaciones. En este caso los sectores "P" pasan de un coeficiente de apenas 3.3% en 1980 a uno de 21.8% en 1992 y en particular el de la agrupación 384 de la CIU (equipo de transporte) pasa de 4.92% en 1980 a 35.91% en 1992.

En Brasil la principal variación se registra por el lado de los *commodities*, cuyo coeficiente de exportación pasa de 5.5% a 22.1% en los años considerados.

⁹ Como se señaló antes, en este último caso hay probablemente una subestimación del coeficiente como consecuencia de la sobrevaluación de la moneda nacional en 1992.

Junto con el incremento de los coeficientes de exportación se registra también un aumento de los de importación. Sin embargo, también en este caso, hay profundas diferencias entre los cuatro países estudiados.

En primer lugar está el caso de Argentina, en el cual es particularmente elevado el crecimiento de ese indicador:¹⁰ de 6.3% en 1978 a 16.7% en 1992. Después viene el caso de México, donde el incremento del indicador es menor, pero el valor final es más elevado: 28.6% en 1992. Chile y Brasil presentan crecimientos menores en el coeficiente de importación. En el primer caso, se pasa de valores que ya en 1970 eran los más altos (entre los países considerados), a otros que son aún más elevados en 1992. Por el contrario, Brasil presenta los valores más bajos para ese indicador; sin embargo, considerando que la apertura es reciente, es legítimo esperar un importante aumento de los coeficientes de importación después de 1992.

En resumen, hay dos casos —Chile y México— de fuerte aumento en los coeficientes de exportación, pero que siguen acompañados por coeficientes de importación bastante elevados. Al mismo tiempo, la Argentina presenta un débil incremento de los coeficientes de exportación junto con un aumento sustancial de los de importación. Por el otro lado, está la senda recorrida por Brasil: frente a un pequeño crecimiento de los coeficientes de importación, hay un aumento de los de exportación que, sin ser espectacular como los de Chile y México, es de todas maneras mayor que el de Argentina.

b) *Balance comercial*

Este conjunto de situaciones diferentes se refleja también en el balance comercial. Con la sola excepción de Brasil, todos los demás países considerados empeoraron su situación (cuadro 4). Chile pasó de un déficit de 641 millones de dólares en 1970 a uno de 4 718 en 1992; Argentina pasó de un superávit en 1978 de 624 millones a un déficit de 6 412 en 1992 y México de un déficit de 13 508 millones en 1980 a otro de 26 625 en 1992.

Como se puede observar fácilmente en el cuadro 4, en todos estos casos el déficit está concentrado en los sectores "P". Por otro lado, Brasil logró mejorar su posición, elevando su superávit de 2 857 millones de dólares en 1980 a 11 822 en 1992. Además, en este caso se alcanzó, en 1992, un superávit también en los dos rubros que eran negativos en 1980: los sectores "P" y los *commodities*.

¹⁰ Aquí también vale lo que se dijo para el coeficiente de exportación, es decir que si se hubiera corregido la sobrevaluación de la moneda nacional, probablemente el coeficiente sería aún más elevado.

CUADRO 4

Chile, Argentina, México y Brasil: Indicadores del sector externo

	Chile		Argentina		México		Brasil	
	1970	1992	1978	1992	1980	1992	1980	1992
COEFICIENTES DE EXPORTACION (%)								
Sectores con rol protagónico de ETS ^a	1.7	7.6	4.4	4.9	3.3	21.8	7.9	15.0
Alimentos	4.3	21.7	15.5	18.4	2.0	1.8	22.1	19.7
<i>Commodities</i>	13.9	28.7	6.2	10.4	6.2	13.0	5.5	22.1
Sectores con rol marginal de ETS ^a	2.4	10.4	2.2	4.2	1.9	6.2	5.2	10.2
<i>Total</i>	4.3	17.1	7.5	9.0	3.1	10.9	9.2	16.2
COEFICIENTES DE IMPORTACION (%)								
Sectores con rol protagónico de ETS ^a	61.8	122.3	12.0	33.6	37.0	59.2	11.6	14.0
Alimentos	10.0	5.9	1.2	2.9	4.5	7.4	1.9	5.2
<i>Commodities</i>	39.5	46.6	13.9	25.4	25.5	27.6	12.9	11.6
Sectores con rol marginal de ETS ^a	11.4	24.2	1.8	7.3	4.9	16.1	1.3	4.2
<i>Total</i>	29.7	43.2	6.3	16.7	16.8	28.6	7.4	9.5
BALANZA COMERCIAL (millones de dólares)								
Sectores con rol protagónico de ETS ^a	-439	-4 359	-1 095	-7 067	-8 484	-16 506	-1 834	613
Alimentos	-36	942	1 787	3 295	-716	-2 420	5 949	4 038
<i>Commodities</i>	-93	-641	-537	-1 863	-3 482	-4 522	-2 925	4 472
Sectores con rol marginal de ETS ^a	-73	-659	468	-777	-826	-3 177	1 668	2 699
<i>Total</i>	-641	-4 718	624	-6 412	-13 508	-26 625	2 857	11 822

Fuente: Programa PADI y elaboración propia.

^a Véase la descripción de estos sectores en la sección II, "Metodología" (pp. 143-144) de este artículo.

c) *Composición de las exportaciones y de las importaciones*

El análisis de la composición del comercio (cuadro 5) nos presenta desde otro ángulo los elementos detectados hasta ahora.

Por el lado de las exportaciones, en el caso de Chile el elemento más relevante fue el claro desplazamiento de las exportaciones hacia los alimentos. En Argentina, mientras se confirmaba el peso muy relevante de los alimentos, se incrementaba de forma consistente la importancia de los *commodities*. En México, por el contrario, los sectores "P" representaron el principal rubro de las exportaciones industria-

les; sin embargo, vale la pena reiterar que en buena medida esta reorientación de las exportaciones se explica esencialmente por el espectacular crecimiento del sector automotriz. Mientras tanto se redujo fuertemente el peso de los alimentos. En Brasil las exportaciones se desplazaron hacia los *commodities* y, en menor medida, hacia los sectores "P", mientras que se redujo considerablemente el peso de los alimentos.

Con relación a las importaciones, se destacan principalmente el fuerte peso de los sectores "P" (al comienzo y, aún más, al final de los períodos considerados) y una tendencia a la sustitución de importaciones (con la excepción de Chile) en los *commodities*.

CUADRO 5

Chile, Argentina, México y Brasil: Composición de las exportaciones e importaciones
(Porcentajes)

	Chile		Argentina		México		Brasil		OCDE	
	1970	1992	1978	1992	1980	1992	1980	1992	1980	1992
COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES										
Sectores con rol protagónico de ETs ^a	11.3	9.3	16.6	16.6	27.7	58.5	26.1	31.7	48.6	58.9
Alimentos	25.0	41.6	51.5	52.5	18.7	4.8	44.1	19.2	7.1	6.0
Commodities	46.3	33.0	11.7	17.4	37.0	24.4	14.7	33.0	25.6	19.7
Sectores con rol marginal de ETs ^a	17.4	16.1	20.3	13.6	16.6	12.3	15.1	16.1	18.7	15.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES										
Sectores con rol protagónico de ETs ^a	60.3	59.4	54.9	59.8	56.4	60.7	47.8	50.5	40.4	52.4
Alimentos	8.4	4.5	4.6	4.5	7.7	7.5	4.8	8.7	8.0	6.6
Commodities	19.1	21.3	31.2	22.8	27.8	19.8	42.8	29.5	28.8	21.7
Sectores con rol marginal de ETs ^a	12.2	14.8	9.3	12.9	8.0	12.1	4.7	11.3	22.8	19.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Programa PADI y elaboración propia.

^a Véase la descripción de estos sectores en la sección II, "Metodología", (pp. 143-144) de este artículo.

IV

Las ETs en cuatro estilos de reestructuración industrial

En esta sección se analiza a grandes rasgos el rol que tuvieron las ETs en los distintos procesos de reestructuración manufacturera que experimentaron los cuatro países seleccionados desde el fin de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones.

Los cuatro casos se examinan según las hipótesis y la metodología definidas en las secciones anteriores. Vale repetir los puntos principales que organizan el análisis que sigue:

- Las empresas transnacionales tuvieron reacciones distintas según se tratara de Chile, Argentina, México o Brasil, adecuándose a los entornos específicos donde actuaban, y contribuyeron en forma decisiva a que se generaran cuatro estilos de reestructuración;
- Dichas reacciones y estilos fueron el producto

de la combinación de factores estructurales, macroeconómicos e institucionales específicos de cada país.

- No sólo los factores son distintos según el país que se examine, sino también las fechas en que ocurrieron los cambios a nivel estructural, macroeconómico e institucional, diferencias que han sido respetadas en el análisis. Las fechas en que se inicia el examen de cada país son diferentes, ya que corresponden al término del proceso de sustitución de importaciones específico de cada uno: 1973 para Chile, 1978 para Argentina, 1982 para México y 1981 para Brasil. También las reformas económicas, la apertura de las economías y la estabilización macroeconómica ocurrieron en fechas distintas según los países. Por

todo lo anterior, el estadio de maduración de los cambios no es el mismo en cada país.

- La especificidad de la actuación de las ETs y su influencia en los “estilos” de reestructuración se captan por dos características: su ubicación sectorial, y la agilidad con que abandonan (parcial o totalmente) o se incorporan a la producción en cada país.

1. Chile

Los rasgos centrales de la reestructuración del sistema manufacturero chileno son: la desindustrialización protagonizada por las ETs en los años setenta, y la posterior reorientación “hacia afuera”, mediante inversiones en ramas de uso intensivo de recursos naturales, en que las ETs participaron como actores coadyuvantes.

a) *Análisis de las tendencias*

Entre las economías latinoamericanas castigadas por la crisis de la deuda, la chilena fue la primera en salir de las dificultades macroeconómicas. Después de una década de bajo crecimiento, que culminó con grave crisis en los primeros años del decenio de 1980, Chile reingresó a una senda de crecimiento con estabilidad. Entre 1984 y 1993 el PIB creció en un 7% al año y el producto industrial en un 7,4%.

i) *Período 1973-1983*. Las empresas transnacionales manufactureras tuvieron un papel determinante en la contracción del sistema industrial chileno durante la etapa que se extendió hasta mediados de los años ochenta. Los sectores en donde su presencia era predominante disminuyeron de manera importante su participación en el producto industrial, y quedaron a un nivel relativo que prácticamente no se recuperó en la fase de fuerte crecimiento posterior.

Los casos más dramáticos fueron los de las empresas que abandonaron rápidamente la producción local en los años setenta, y procedieron a dedicarse a la comercialización interna de bienes importados desde sus matrices o desde otras filiales de su red internacional. En esos casos la “reconversión” se resumió esencialmente en el desarrollo de actividades subsidiarias, como las de distribución, *marketing* y asistencia técnica. Las empresas de montaje de vehículos y las de productos electrónicos de consumo ejemplifican ese comportamiento. Entre otras empresas abandonaron o redujeron drásticamente la producción local la Fiat, Peugeot, Renault, Citroën, GM, Ford, Philips y la General Electric.

En otros casos, la reconversión fue más lenta y parcial, pero de igual manera implicó una fuerte reducción del valor agregado internamente, por el acentuado incremento de los coeficientes de importación y, en la mayoría de los casos, sin una contrapartida de aumento de las exportaciones.

Pese a ello, y al costo social que significó, varios expertos en la economía industrial chilena reconocen que la parcela sobreviviente de las empresas industriales en alguna medida se fortaleció durante esa fase. En este sentido, el período 1973-1983 habría implicado una racionalización de la producción, en que más allá de la desverticalización productiva se reorganizó el trabajo —a base de numerosos despidos y de un fuerte costo social— y también la base técnica y organizacional de las empresas (Díaz, 1994; Agacino, Díaz y Román, 1992; Castillo, Dini y Maggi, 1994).

ii) *Período 1984-1992*. A partir de mediados de los años ochenta y junto con la estabilidad macroeconómica y el acelerado crecimiento se desarrolló la fase que más bien se podría denominar “positiva”. Tras la profunda recesión del período 1981-1983, se produjo una fuerte recuperación y expansión de la industria que había resistido el proceso de desindustrialización.

Considerando el comportamiento de las empresas en cuanto a expansión y modernización, los últimos diez años pueden dividirse en dos fases: la de recuperación, hasta fines de los años ochenta, y la de expansión, a partir de entonces.

La *fase de recuperación* parece haber tenido dos características básicas.

Primero, no se registraron en la mayoría de las ramas manufactureras chilenas reconversiones de plantas industriales con miras a la exportación, ni tampoco parecen haberse integrado las plantas locales con redes de producción globalizadas. Hubo en el período un fuerte crecimiento del empleo, con la consiguiente caída de la productividad media del trabajo.

Lo anterior indicaría que la industria chilena sobreviviente de la crisis no habría atravesado durante los años ochenta por un proceso de reestructuración importante. Las empresas parecen haberse caracterizado esencialmente por la utilización de la capacidad productiva que estuvo ociosa durante la fase anterior. Esta característica se aplica también a las empresas extranjeras. No hay indicaciones de que estas últimas (Nestlé, Good-Year, Ciba-Geigy, Roche, Dow Chemical, etc.) se hayan diferenciado de las empresas locales

en su comportamiento básico frente a las inversiones y a la modernización, y también estuvieron muy pasivas.

Tal comportamiento no deja de sorprender, porque el crecimiento acelerado suele incrementar la productividad (ley de Verdoorn). El tema es polémico y queda abierto a nuevas investigaciones. Las dudas se fundamentan, por ejemplo, en evidencias de que el ajuste continuó en el sistema industrial durante esa fase, mediante mecanismos como la especialización a través de la subcontratación de materias primas y partes, y la externalización de los servicios de apoyo a las empresas (Díaz, 1994).

Segundo, cabe reiterar que el comportamiento de los sectores en lo referente a productividad ha sido muy dispar, y que en los *commodities* (sobre todo la celulosa y algunos alimentos) ésta se elevó de forma acentuada. A este incremento se asocia la intensa actividad inversionista, fuertemente apoyada por el mecanismo de conversión de deuda externa en inversiones (Rozas, cons., 1992).

En el nuevo perfil de producción que adquirió en los últimos veinte años el sector manufacturero, las plantas procesadoras de celulosa, y de harina de pescado, y las de conservas, alimentos congelados, etc., son las que más contribuyeron al "modelo exportador" chileno.

Las empresas extranjeras tuvieron una participación entre coadyuvante y marginal en ese proceso. En la celulosa, participaron como coadyuvantes la empresa conjunta Shell/Scott Paper, la suiza Attisholz y la Simpson Paper (asociada de forma minoritaria a la nacional CMPC). Ya en el sector de alimentos dicha participación era muy inferior, correspondiendo el liderazgo de la producción exportadora al capital local (la participación más relevante de las ETs en la actividad alimentaria estaba en la producción para el mercado doméstico, como son los casos de Nestlé, Coca-Cola, etc.). La escasa importancia de las inversiones manufactureras de las ETs contrasta con sus cuantiosas inversiones extranjeras en otros sectores, sobre todo en el cobre y las telecomunicaciones, las "estrellas" del proceso de privatizaciones y de conversión de la deuda externa chilena. Entre 1986 y 1992 apenas 223 de los 1 800 millones de dólares de ingreso de inversiones extranjeras directas se dirigían al sector manufacturero.

En cuanto a la *etapa actual*, es posible que se esté produciendo una expansión gradual de las inversiones físicas en el sector manufacturero como un todo. La participación de las inversiones en maquinaria y equipos en el PIB creció de menos de 5% a más del 9% entre 1988 y 1992, lo que puede significar

que se están realizando inversiones en la modernización y expansión de la producción manufacturera.

La nueva etapa puede también significar cambios importantes en las funciones de producción. Las investigaciones más recientes respecto al tema dan señales positivas en esa dirección (por ejemplo, Castillo, Dini y Maggi, 1994). Entre ellas vale la pena mencionar una investigación realizada en el ámbito de la CEPAL, en la cual se encontró en un importante conjunto de empresas transnacionales un proceso de introducción de nuevas técnicas de organización, dirigidas a mejorar la productividad y la calidad (Calderón, 1994b).

b) *Determinantes*

En los párrafos anteriores ya quedan presentados los principales elementos determinantes de la evolución de la industria chilena y del comportamiento de las ETs.

Primero está el hecho de que el sistema industrial fue muy castigado entre mediados de los años setenta y mediados de los años ochenta por la conjunción de aspectos macroeconómicos negativos y la radical liberalización económica. Entre 1974 y 1980, además de un crecimiento económico apenas moderado y sobre todo inestable, el sector manufacturero se vio muy afectado por una liberalización comercial radical unida a una creciente apreciación cambiaria. Y, de ahí hasta 1983, sufrió las graves consecuencias de una aguda crisis financiera y de una profunda recesión, sólo atenuada por una depreciación cambiaria y por la reintroducción provisoria de mayores niveles arancelarios.

Segundo están los elementos estructurales. Chile tiene un mercado interno relativamente pequeño, y además muy apartado geográficamente de los principales mercados consumidores mundiales. Esa circunstancia le ha impedido históricamente avanzar hacia un sector manufacturero con un grado elevado de complejidad. Aun así, en las condiciones proteccionistas que rigieron durante el proceso sustitutivo (interrumpido a principios de los años setenta), Chile había logrado formar un sector metalmeccánico de alguna significación. Sin embargo, es posible sugerir que, en relación con los sectores manufactureros de los países aquí examinados, el de Chile era el más vulnerable frente a esquemas de liberalización. Enfrentado a tantos factores macroeconómicos negativos, le resultó imposible reconvertirse con menores pérdidas de valor agregado.

Ante la ausencia de políticas destinadas a fortalecer las eventuales ventajas comparativas dinámicas, y dados los elementos estructurales con que entonces

contaba Chile, las oportunidades de éxito competitivo en el sector manufacturero se limitarían a las ventajas estáticas derivadas de sus abundantes recursos naturales y a las condiciones de competitividad típicas de las ramas tradicionales en lo que respecta al mercado doméstico (protegidas por costos de transporte, perecibilidad de productos, sistemas de distribución, preferencia de consumidores, etc.).

Vale hacer notar, por último, que a diferencia de lo que normalmente se supone, entre los determinantes de la evolución favorable de algunas de las ramas de mayor éxito exportador basadas en recursos naturales, como la celulosa, los productos de madera y algunos alimentos, está un conjunto de subsidios estatales. Por ejemplo, la reforestación que viabilizó la expansión de la producción de celulosa y de madera ha sido objeto de incentivos rurales dirigidos, y las inversiones en celulosa y en alimentos se han beneficiado de generosos esquemas de conversión de la deuda externa. Tales subsidios han significado un claro y no despreciable contraste con la orientación general "no intervencionista" supuestamente practicada en Chile desde 1973.

2. Argentina

En Argentina, tal como en los demás países analizados en este artículo, una mirada hacia el comportamiento de las ETS ayuda a visualizar la reorientación del sistema manufacturero después del término de la industrialización sustitutiva. Esa reorientación tiene dos rasgos centrales: el debilitamiento de los núcleos dinámicos del "modelo sustitutivo", y el fortalecimiento de las ramas que utilizan en forma intensiva los recursos naturales. Las ETS han sido los actores principales del primer movimiento, protagonizando la reducción de los complejos metalmeccánico y electroelectrónico, sea por abandono del país, sea por reconversión radical de las funciones de producción hacia altos coeficientes importados. En lo que se refiere al segundo movimiento, su participación ha sido coadyuvante en la reestructuración, de forma asociada al capital local.

a) *Análisis de las tendencias*¹¹

i) *Período 1978-1990.* La secuencia de los hechos económicos en Argentina es muy conocida. Al término de los años setenta el sector manufacturero

estaba sometido a un profundo choque provocado por la política macroeconómica del ministro Martínez de Hoz (1978-1981). Coincidieron, entonces, una rápida liberalización comercial, una fuerte apreciación cambiaria y una aguda recesión.

Quedaron expuestas, por primera vez en forma drástica, las debilidades relativas de las ramas más sofisticadas del parque manufacturero argentino —metalmeccánica y electroelectrónica— frente a la competencia internacional. Se había montado durante el proceso de sustitución de importaciones una industria con un grado de complejidad y verticalización bastante elevados, en relación con el tamaño de la economía. Son conocidos los logros de esa industria, y en especial de sus ETS, sobre todo en la capacidad de realizar importantes intentos de adaptación a bajas escalas de producción, gracias a los esfuerzos tecnológicos de la ingeniería local. Sin embargo, tales avances se mostrarían insuficientes para enfrentar las dificultades que se fueron acumulando a partir de fines de los años setenta (Katz, 1974 y 1994).

La larga crisis económica, que se extendió desde mediados de los años setenta hasta el año 1990, interrumpió los flujos de IED hacia Argentina, y provocó el cierre de algunas plantas importantes y el retiro o contracción de grandes ETS manufactureras. En la metalmeccánica, abandonaron el país, por ejemplo, General Motors, Citroën, Fiat, Peugeot, DKW, MSD, Olivetti y Chrysler, y se redujeron buena parte de las demás, como Massey-Ferguson, John Deere, Torri, General Electric y Brown Boveri. Prácticamente desapareció el sector de electrónica de consumo tradicional, antes dominado por empresas nacionales, y en su lugar montaron un polo de ensamblaje en una zona especial de procesamiento, en Tierra del Fuego, con grandes ETS como Hitachi, Sony, Sanyo y Grundig. También se retiraron varias ETS del sector farmacéutico, como Squibb, Lilly, SKF, Upjohn y Abbott.

En la etapa inicial de esa fase se produjo un ajuste por la vía de una racionalización de la producción basada sobre todo en el despido masivo de trabajadores y se lograron importantes incrementos en la productividad del trabajo (30% entre 1975 y 1980). Después de 1981 la economía argentina reintrodujo varios controles a las importaciones, debido a los problemas de la deuda externa, lo que dio a los sectores menos competitivos alguna capacidad de sobrevivencia. Aunque de forma más gradual, y siempre con inversiones físicas muy deprimidas, y bajos niveles de IED, continuó desarrollándose durante los años ochenta un ajuste por racionalización, que fue más

¹¹ Varios de los elementos aquí presentados se encuentran en un trabajo de Kosacoff y Bezchinski (1993) basado en una investigación de aproximadamente sesenta empresas transnacionales manufactureras en Argentina.

allá de la simple eliminación del sobreempleo e incluyó ajustes en las líneas de producción y la introducción de modernas tecnologías desincorporadas.

Sin embargo, la industria sufrió durante toda la década las consecuencias de una evolución extremadamente desfavorable de la macroeconomía. Falta-ron, por lo tanto, las condiciones adecuadas para que las empresas pudieran hacer los cambios radicales necesarios para avanzar hacia prácticas productivas más modernas y compatibles con las exigencias internacionales de competitividad. Los rasgos idiosincrásicos de la industria argentina (en esencial bajas escalas de producción y falta de especialización a nivel de las empresas), y el hecho de que el ajuste se hiciera sin el reemplazo suficiente de los equipos anticuados, fueron barreras demasiado altas para el incremento de la competitividad exigido por el nuevo modelo de inserción internacional, lo que provocó una apreciable contracción de los sectores que utilizan la tecnología en forma más intensiva, notablemente aquéllos ocupados por empresas transnacionales.

Pero no a todas las ramas les fue mal. Tal como en otros países de América Latina, se pasaría a utilizar de forma más intensa los abundantes recursos naturales como base para la expansión de los bienes intermedios de tipo *commodities*. Aunque de forma subsidiaria a los grandes grupos de capital local, se observó un incremento de las empresas transnacionales en las actividades vinculadas con el aprovechamiento de las ventajas que otorga la abundancia de recursos naturales. A partir de la apertura de nuevas fronteras en el sector primario, las ETs han vigorizado sus actividades y ampliado sus inversiones, sobre todo en los complejos petroquímico y agroindustrial. En el complejo gasífero-petrolero se descubrió mucho petróleo y gas natural, y se generó toda una nueva base de asociaciones entre grupos locales y grandes ETs como Dupont, Bayer, Hoechst, Chemical y Dow Chemical.

ii) *Período 1991-1993*. A partir de 1991 se inició una nueva fase en que se conjugó un fuerte crecimiento económico (tasa de crecimiento anual promedio del PIB del orden del 7%) con dos hechos muy problemáticos que, una vez más, se dieron de forma simultánea: una rápida apertura comercial y una fuerte apreciación cambiaria, ambos contemplados en la lógica del programa de estabilización (Plan Cavallo). En ese nuevo entorno, se observan las siguientes tendencias:

- Las ETs están recuperando su participación en la industria argentina. Hay indicios de que se in-

crementan gradualmente las inversiones extranjeras en el sector manufacturero, notablemente en las industrias alimentaria y automotriz. En el caso de los alimentos han llegado recientemente al país varias de las grandes empresas mundiales (Nabisco, Parmalat, Cadbury, entre otras), para disputar el mercado doméstico con otras gigantes mundiales que nunca han salido de él (CPC, Nestlé, Swift, Cargill, Dreyfuss) y con la transnacional argentina Bunge y Born. En la industria automotriz, está invirtiendo Autolatina (Ford y Volkswagen) aunque todavía de forma moderada; la GM y la Chrysler están regresando; está entrando la Toyota, y se están instalando en el país fabricantes de autopartes extranjeros, incluso brasileños.

- Lo anterior no se ha producido hasta el momento por medio de inversiones físicas importantes, sino que por la vía de la reactivación y adaptación de las capacidades instaladas. Los mayores flujos de IED se han dirigido al sector de servicios (bancos, comercio, telecomunicaciones, aerolíneas) y al sector petrolero (Calderón, 1994a).
- Parte importante de las actividades del capital extranjero en la industria manufacturera pasó a regirse por una nueva dinámica de comportamiento. A diferencia de lo ocurrido en la fase de sustitución de importaciones, esta vez las inversiones y el proceso de reestructuración estaban definidos por las estrategias diseñadas a raíz de la apertura económica y del imperativo de la inserción competitiva en la economía mundial. Entre otras consecuencias de la nueva dinámica, está el fuerte incremento de los coeficientes de importación y exportación —mayor en los de importación— derivado de un comercio en que los flujos intrafirma son particularmente elevados.

Según Kosacoff (org. 1993), desde la apertura de 1991 las empresas en general están adoptando un modelo de producción y de comercialización de tipo "tripartito": en primer lugar está la producción intramuros, que se reduce; en segundo lugar, hay un mayor coeficiente de importaciones de insumos y partes; y, en tercer lugar, hay una mayor participación de bienes importados en las ventas totales de las empresas, en sustitución de su producción local. Se puede sugerir, a partir de este esquema, que las ETs son más activas en el *down-sizing* de la producción local que las empresas nacionales, porque buena parte de sus importaciones se hacen a nivel intrafirma, con todas las ventajas que eso puede significar para la corporación a nivel mundial.

Es posible, por lo tanto, identificar cuatro conjuntos de ETs de acuerdo con los sectores de actividad y las estrategias que están aplicando (Kosacoff y Bezchinski, 1993).

Primero están las ETs que se insertaron en los sectores de servicios mencionados (en asociación con capitales locales y aprovechando las oportunidades de negocio que ofrecía el proceso de privatización). Lejos, ésa es la nueva IED más importante en Argentina en el período reciente;¹² segundo, las ETs continúan siendo actores coadyuvantes importantes en las actividades manufactureras que hacen uso intensivo de recursos naturales, que tuvieron un gran impulso en la década anterior. Tercero, en los principales sectores donde las ETs desempeñan históricamente un rol protagónico, las empresas se están “globalizando”, en particular a partir de esquemas de integración a la red internacional de producción y distribución de sus corporaciones a nivel internacional; y finalmente, está el resto de las ETs, cuyas estrategias no son de globalización —o lo son de forma muy parcial— pero igualmente tienden hacia una nueva función de producción, con incremento del coeficiente de importaciones y de la comercialización local de bienes importados.

b) *Determinantes*

Como lo evidencia el análisis precedente, la reestructuración industrial argentina quedó determinada por una combinación desfavorable de factores macroeconómicos y estructurales. Por el lado *macroeconómico*, ya se mencionó la experiencia de recesión con apertura entre 1978 y 1981 y de recesión con cierre de ahí hasta 1990, que contrajeron el producto industrial en un 25%. Y la fase reciente de crecimiento, estabilización, apertura y apreciación cambiaría.

La apreciación cambiaría unida a la fuerte recuperación económica está resultando en una gran expansión de las importaciones y en grandes saldos negativos en el balance de pagos, concentrados en particular en las ramas metalmecánica y electroelectrónica.

Por el lado de los *factores estructurales*, no cabe duda de que el aspecto “negativo” de la reestructura-

ción argentina y del comportamiento de las ETs —o sea, la desindustrialización en los núcleos dinámicos de la industria sustitutiva— es en buena medida producto de la deficiente escala de producción y de la escasa modernidad del parque montado durante el período sustitutivo. El Mercosur se presenta como un nuevo factor estructurante, con posibles efectos potenciales positivos en esa misma industria metalmeccánica, y en especial en la automotriz, atenuantes del proceso de desindustrialización. Parece estar determinando una interesante división del trabajo que puede permitir a las ETs reducir la pérdida de sus enormes costos no recuperables (*sunk costs*) gracias a las economías de escala propiciadas por el acceso preferencial al mercado brasileño.

Por el lado de los factores que afectan positivamente a la reestructuración industrial argentina, hay, como se sabe, un aumento en la utilización de los recursos naturales, propiciado por el complejo “petrolero-gasífero”, por la industria de la soya, por los frigoríficos, por el procesamiento de jugo de frutas, etc. Se confirma de ese modo la excelencia argentina en cuanto a su histórica capacidad de utilizar de forma muy competitiva los abundantes recursos naturales de que dispone el país.

Por último, y por el lado de los cambios institucionales, el aspecto de mayor relevancia ha sido, sin duda, la forma radical en que se llevó a efecto la liberalización comercial, productiva y financiera, primero a fines de los años setenta y ahora desde principios de los años noventa. Pero, en contraste, hubo en cada uno de los dos períodos mencionados por lo menos un episodio intervencionista importante que dejaría marcas profundas en la composición industrial vigente en Argentina a mediados de los años noventa. Primero, se otorgó amplios subsidios a los *commodities*, en pleno auge liberal; y ahora, el sector automotriz sigue fuertemente protegido.

3. *México*¹³

De los cuatro casos examinados en este artículo, quizá sea el de México en el que se percibe casi instantáneamente la importancia de las ETs en la reestructuración industrial. Las ETs han sido los agentes centrales de la reconversión de la industria mexicana hacia la integración con los Estados Unidos, y han pasado a liderar el comercio entre los dos países, en gran medida a través de operaciones intrafirma.

¹² Aunque no se trate de actividades industriales, se plantean aquí interrogantes sobre el efecto futuro de las privatizaciones sobre la productividad industrial, en función, por un lado, de cambios en la calidad y en el precio de los servicios y, por otro, de la inducción al desarrollo de la red de proveedores y subcontratistas en la industria manufacturera local.

¹³ Escrito antes de que se desatara la crisis de diciembre de 1994.

El proceso de reestructuración del sector manufacturero mexicano tiene varias características que lo singularizan entre los casos aquí examinados. Entre ellas destaca el hecho de que ese proceso ha sido uno de los elementos de una reconversión radical "hacia afuera". Es el resultado de la forma radical en que el país tuvo que ajustarse para enfrentar la crisis de la deuda externa.

a) *Análisis de las tendencias*

El ajuste macroeconómico mexicano se realizó en dos fases, 1982-1987 y 1987-1992, que correspondieron a dos etapas de la reestructuración del sistema manufacturero.

En la primera fase (1982-1987) el ajuste significó, inicialmente, una importante depreciación cambiaria, una rebaja salarial considerable y una fuerte recesión. También significó, hasta 1985, el total control cuantitativo de las importaciones; y, desde entonces hasta 1987, un relajamiento progresivo de este control, cuyo impacto potencial negativo de corto plazo en el balance de pagos fue, sin embargo, contrarrestado por una depreciación cambiaria adicional, resultante de la caída de los precios del petróleo en 1985-1986. El conjunto de factores macroeconómicos determinó un extraordinario incremento en el coeficiente de exportaciones del sector manufacturero, que se lanzó hacia el exterior a una velocidad singular en la historia económica mundial. En auxilio a ese movimiento, hubo una política industrial para distintos sectores —automotriz, petroquímica, computadores, maquilas— en la cual el comercio exterior era el elemento clave. Como resultado, entre 1981 y 1987 el déficit comercial del sector manufacturero había bajado de 17 a 1.4 mil millones de dólares.

En la segunda fase (1987-1992) hubo un viraje importante de las políticas de obtención de divisas, cuyo énfasis se desplazó de la obtención de resultados comerciales favorables hacia la atracción de recursos financieros. En 1987, y en gran medida como resultado de la depreciación cambiaria, la economía mexicana había llegado a altas tasas de inflación. En diciembre de ese año se realizó el "Pacto de estabilización", con el cual se logró bajar drásticamente la inflación en 1988 (e interrumpir una onda de fuga de capitales). Parte del éxito se debió a una apreciación del tipo de cambio, que ha sido desde entonces creciente, y que ha funcionado como elemento de preservación de la estabilidad de precios. Todo eso dio lugar simultáneamente a una segunda fase de

liberalización, la que determinó un fuerte deterioro en el balance comercial. El creciente déficit fue financiado en 1988 con reservas, en 1989 y 1990 con privatizaciones, y a partir de 1990 con masivas entradas espontáneas de capitales bajo el estímulo de las perspectivas del NAFTA y luego bajo la influencia de la reducción de las tasas de interés norteamericanas.

Gracias a la estabilización de los precios, la economía se recuperó a partir de 1988, lo que dio al sector manufacturero nuevas energías y mayor capacidad para resistir la apertura comercial, simultánea a la apreciación cambiaria. Pero el resultado final sería muy dispar según los sectores que se considere. Esa capacidad desigual de resistir a la competencia internacional en el mercado interno, junto al hecho de que la vocación exportadora exhibida en la primera fase del ajuste —y confirmada en la segunda fase— fue igualmente muy dispar entre sectores, determinó que a principios de los años noventa el sector manufacturero mexicano tuviera una configuración distinta a la que presentaba antes de la crisis. En todo eso el capital extranjero tuvo un papel decisivo.

El ajuste mexicano produjo el fortalecimiento de una serie de ramas y un relativo debilitamiento de otras. Entre las primeras están esencialmente las seis "estrellas" del sector manufacturero mexicano, de intenso comercio internacional: las industrias automotriz, de equipos de telecomunicaciones y de informática, petroquímica, del cemento, del vidrio y maquila.

En sólo un caso, el del vidrio, predomina el capital nacional, a través de la empresa Vitro. Esta, sin embargo, ha pasado recientemente por una fuerte "transnacionalización".

En otras dos industrias el liderazgo de las ETs es absoluto: la automotriz: GM, Ford, Chrysler, Volkswagen y Nissan; y la de equipos de telecomunicaciones y de informática: Ericsson, ATT, NEC, Panasonic, Alcatel, IBM, Hewlett Packard, Motorola, entre otras.

En las demás, la participación de las ETs es elevada. En las industrias química-petroquímica: Dupont, Bayer, Hoechst, Monsanto; en la de cemento: existe un duopolio de CEMEX, (empresa nacional) que controla alrededor del 65% del mercado, y Cemento Apases (empresa transnacional) con el 35% del mercado; en la maquila: aproximadamente la mitad de las 2 142 empresas maquiladoras son norteamericanas, y otro 10% son extranjeras de distintas nacionalidades.

Cabe observar que algunas de las mismas ra-

mas que se desarrollaron en las maquilas, entre ellas la de electrónica de consumo y la de los electrodomésticos, se han reducido fuertemente en el resto de México, y, tal como en las zonas maquiladoras, tienden a ser ramas de ensamblaje. Las nuevas ETs que se establecieron en el país lo hicieron principalmente en las zonas de maquila (General Electric, Zenith, Sony, Hitachi), mientras que las preexistentes, nacionales o extranjeras, desaparecieron o transformaron en ensamblaje la producción predominantemente local por la vía de un fuerte incremento del coeficiente de importación. Por cierto que ese comportamiento contribuyó a bajar el grado de complejidad y de integración vertical de la industria mexicana. Desde ese punto de vista no se las puede llamar ramas “vencedoras”.

Entre las ramas definitivamente “perdedoras”, la mayoría son empresas locales (textil, calzados, alimentos, celulosa, metalurgia). El sector de bienes de capital en el que internacionalmente la presencia de las ETs es fuerte, nunca ha sido muy fuerte en México, y las ETs que se instalaron durante el proceso sustitutivo redujeron sus actividades productivas o sencillamente abandonaron la producción local.

La heterogeneidad de comportamientos fue resultado de la conjunción de los efectos de las dos fases del ajuste macroeconómico. En la fase en que la industria era castigada por la recesión y fomentada por las condiciones de “competitividad espuria” favorables (relación cambio-salario muy elevada y protección a las importaciones), los sectores “ganadores” se modernizaron y fortalecieron su integración con el mercado del Norte mediante la racionalización y la modernización, mientras que los demás sectores se quedaron estancados en las condiciones de la crisis. En el período siguiente, de rápida apertura económica, los “ganadores” ya habían tomado la senda del mejoramiento de la productividad y de la calidad, condiciones suficientes para seguir exportando y para aprovechar la mejora del mercado interno, aun en condiciones cada vez más desfavorables en materia de tipo de cambio; los “perdedores”, en cambio, resentirían fuertemente las nuevas condiciones de apertura con apreciación cambiaria, a pesar del mejoramiento del mercado doméstico.

Pese a que en algunas ramas fracasó el capital extranjero, el balance final del desempeño de las ETs manufactureras es positivo, desde el punto de vista de la modernización y la inserción internacional. Cabe señalar que el desempeño del conjunto de las ramas en que la presencia de las ETs era masiva fue muy

superior comparado con el del conjunto de las ramas en que esa presencia fue escasa.

Dado que los sectores con elevada participación del capital extranjero también eran los que presentaban mayor dinamismo, inserción internacional y progreso técnico, se puede concluir que el sistema industrial de México se movió en una dirección positiva, y que en ese movimiento el papel de las ETs fue decisivo.

Sin embargo, esta visión positiva debe complementarse con algunas reservas. La primera se refiere a la relativa debilidad del sector de bienes de capital (Casar y otros, 1989). Si bien el comportamiento de las distintas ramas de este sector también fue heterogéneo —por ejemplo, a la industria de equipos de telecomunicaciones le fue bien (Peres, 1990), contrastando con sectores como el de máquinas herramientas, al cual le fue mal (Unger, Saldaña, Jasso y Durand, 1992)—, lo cierto es que la reestructuración mexicana no fortaleció el parque productor de dichos bienes que es relativamente pequeño.

La segunda reserva tiene relación con la industria de bienes intermedios de intenso comercio internacional. También aquí la evolución ha sido muy heterogénea. De un lado está el éxito de la industria petroquímica, y del otro, la mucho menos favorable evolución de la mayoría de las demás ramas que utilizan intensivamente recursos naturales, lo que ha provocado fuertes déficit comerciales.

La principal inquietud con respecto a la experiencia de reconversión industrial en México radica en la insuficiente respuesta al problema del déficit del balance comercial que originó el proceso de ajuste en el país. Los desequilibrios externos son hoy superiores a los que originó dicho ajuste. En los años 1991, 1992 y 1993 resurgieron enormes déficit comerciales en la industria manufacturera (US\$ 26 mil millones en 1993, el doble del de 1980). El viraje de la política económica en 1987, en que se pasó a privilegiar la estabilización de precios por sobre los objetivos anteriores, dio excelentes resultados en el combate contra la inflación, en la entrada de capitales, y resultados razonables en la recuperación del crecimiento, pero también amplió la vulnerabilidad externa de la economía.

b) *Determinantes*

Junto a los determinantes macroeconómicos, comentados anteriormente, los factores estructurales también contribuyeron al estilo de reestructuración mexicano. Como elementos básicos podemos mencionar un mercado interno de proporciones razonables, y la

vecindad con los Estados Unidos, que le permitió a la industria mexicana una integración fuerte y cada vez mayor con ese gran mercado. Además, la estructura productiva medianamente desarrollada que México tenía al momento en que irrumpió la crisis de la deuda, dio al sector manufacturero una capacidad razonable para enfrentar la recesión y la liberalización comercial sin sufrir el grado de desindustrialización observado en otros casos en América Latina. Por último, México parece diferenciarse de los otros tres países considerados por disponer de fronteras agrícolas menos amplias. En términos generales, en comparación con los demás países examinados la producción y las exportaciones de bienes de uso intensivo de recursos naturales (salvo en la petroquímica) se expandieron relativamente menos en México.

Finalmente, cabe mencionar los determinantes "institucionales". El caso mexicano se menciona frecuentemente por el exitoso resultado de las reformas que tuvieron como eje el proceso de liberalización económica y desregulación estatal. Aún no queda claro hasta qué punto los éxitos fueron el resultado de la apertura comercial y otras reformas liberalizantes, porque no hay análisis detallados del impacto de la apertura y la desregulación en la industria manufacturera. Sin embargo, existe la sensación de que los casos de ajuste más exitosos se dieron justamente en aquellos sectores en que hubo intervención estatal y políticas industriales muy claras: las industrias automotriz, de computadores, petroquímica y maquilas.

4. *Brasil*

Frente a los otros tres casos analizados, la evolución del sector manufacturero brasileño se caracteriza porque el parque montado durante el proceso de sustitución de importaciones preservó mucho más de lo que estaba estructurado al final de dicho proceso. En comparación con Chile y Argentina, preservó mucho más de la composición sectorial previamente establecida; en tanto en relación con México, su "reorientación hacia afuera" se dio en mucho menor escala.

El comportamiento de las ETS fue decisivo en esa evolución. En esencia, las ETS trataron de conservar sus importantes posiciones relativas en el mercado local y sus cuantiosas inversiones físicas previas. A diferencia de lo que hicieron en Chile y Argentina, en Brasil abandonaron sólo una mínima parte de la producción local, de modo que casi todas las grandes ETS que al final del proceso de sustitución lideraban la producción local seguían haciéndolo a principios

de los años noventa. Y, contrastando con su proceder en México, la toma de decisiones continuó en esencia asociada a la participación en el mercado interno.¹⁴

a) *Análisis de las tendencias*

En la década de 1980 las ETS contribuyeron no sólo a las tendencias negativas —baja inversión y atraso tecnológico relativo— sino también a las positivas, sobre todo las asociadas al incremento de las exportaciones. En los años noventa se están mostrando muy activas en el proceso de ajuste, reforzando una tendencia que parece estar apuntando hacia la preservación y la modernización del parque industrial brasileño.

En los años ochenta, caracterizados por una relativa "pasividad", destacaban tres aspectos básicos:

- El aumento de la participación relativa de los sectores de bienes intermedios en la producción y, sobre todo, en las exportaciones industriales fue en gran parte consecuencia de una serie de inversiones destinadas originalmente al mercado interno. Estas inversiones frenaban parte de un ciclo inversor iniciado a partir de mediados de los años setenta y que maduró a comienzos de los años ochenta. El capital extranjero fue un socio muy activo en esas inversiones, y participó como protagonista en el sector del aluminio (Alcan, Alcoa y Billington/Shell), y como coadyuvante en el de la petroquímica (Rhone-Poulenc, Dow Chemical, Dupont, Bayer, Hoechst), la celulosa (Champion, Aracruz/British Tobacco, Cenibra/Mitsubishi) y la siderurgia (Mannesman, Belgo-Mineira, capitales japoneses en Tubarao y en Usiminas).
- El resto del sistema industrial —que en su mayor parte se había recién instalado o modernizado en los años setenta— quedó relativamente intacto durante los años ochenta.

La recesión, el bajo nivel de inversiones y el fuerte cierre de la economía explican básicamente ese comportamiento. La década se caracteriza por la ausencia de cambios importantes tanto en la composición de la capacidad productiva como en relación con su modernización. El comportamiento de las ETS en esa década puede caracterizarse por su relativa pasi-

¹⁴ Este artículo se basa en informaciones y análisis anteriores al "Plan Cardoso", el plan de estabilización implantado en julio de 1994. Cuando lo dimos a divulgación, en noviembre de 1994, no estábamos considerando la eventual reversión de las tendencias que podrían resultar de la probable preservación de la fuerte apreciación cambiaria que siguió a la implantación del Plan.

vidad, pese al hecho de que, al igual que las empresas nacionales, incrementaron mucho sus exportaciones (CEPAL, 1993a). Un buen ejemplo de esa pasividad son las cifras relativas a la evolución de la productividad del trabajo, que muestran un virtual estancamiento entre 1980 y 1990, incluso en los sectores de gran intensidad de capital extranjero.

Las mismas ETs que al final del proceso de sustitución lideraban la producción local se mantuvieron a la cabeza en toda la década de 1980. Con raras excepciones, permanecieron en una actitud de “esperar para ver”. En la lista de las empresas líderes en 1980, que siguen a la cabeza en los años noventa, figura una parte importante de las grandes corporaciones mundiales de la metalmecánica y la electroelectrónica; e incluye, con un comportamiento algo menos pasivo, a las grandes corporaciones de la química fina.

En la industria automotriz figuran General Motors, Fiat, Ford, Volkswagen, Mercedes Benz, Volvo, Cummins, TRW, Bosch, Krupp, etc.; en la de equipos de transporte agrícola y de carga, aparecen Valmet, Massey-Ferguson, Ford, Caterpillar, etc.; en la de equipos eléctricos, están Siemens, Asea, Brown Boveri, mecánica pesada; entre los sistemas de telecomunicaciones, se cita a Ericsson, Equitel/Siemens, Alcatel, NEC.

En otros equipos pesados, Ishikawagima, Voith, CBC; en la industria de electrodomésticos y de electrónica de consumo, Philips, Philco, Toshiba, Mitsubishi, Brastemp/Whirlpool; en informática, se incluyen IBM, Unysis y Xerox; y en la química fina, Roche, Ciba-Geigy, Bayer, Sandoz, etc.

- Hubo una fuerte caída en el valor de exportación de los alimentos como consecuencia de la evolución poco favorable del comercio mundial (proteccionismo europeo). Se redujeron en forma sustantiva los precios de las principales semimanufacturas alimentarias, como el café, la soya y el azúcar, y la caída no fue mayor sólo debido a la fuerte expansión de las exportaciones de productos no tradicionales, en especial el jugo de naranja. La participación de las ETs en el deterioro de esos precios fue bastante marginal, con excepción de empresas como la Cargill y la Bunge y Born. Las grandes empresas extranjeras en ese sector de Brasil (Nestlé, Sanbra/Bunge y Born, Coca-Cola) se dedicaban principalmente a la producción de alimentos destinados al mercado doméstico moderno —en los cuales, no parece que se produjeron inversiones físicas o cambios tecnológicos significativos.

La relativa pasividad de los años ochenta contrasta con los cambios importantes que se están produciendo desde 1990. El sector manufacturero brasileño está pasando por un ajuste significativo en el cual las ETs participan intensamente (CEPAL, 1993a y b). Las principales características del ajuste pueden resumirse como sigue:

i) Se trata de un proceso con carácter de urgencia para las empresas, determinado por la agudización de la crisis macroeconómica y, de forma complementaria, por la simultánea y rápida liberalización de la economía. Según varios estudios que se vienen realizando en Brasil, el viraje está ocurriendo también en las empresas nacionales (véase por ejemplo, IEI/UNICAMP, 1993).

ii) Se está racionalizando el proceso productivo, con miras a reducir los costos y mejorar la calidad, incluyendo mecanismos como la desverticalización, la especialización, la flexibilización y la introducción de nuevas técnicas de gestión, como los procedimientos de “calidad total”, ISO 9000, *just-in-time*, etc. Lo novedoso no es tanto que estén ocurriendo esos cambios —en México y Argentina existen procesos semejantes desde mediados de los años ochenta— sino la velocidad e intensidad con que se verifican.

iii) El ajuste que afectó a las ETs en la industria brasileña desde 1990 está teniendo importantes consecuencias positivas en su competitividad. Si bien la recesión impide que el ajuste incluya grandes inversiones en nuevos equipos —de ahí que todavía no se haya avanzado mucho en la automatización industrial— estarían en proceso grandes mejoras en la productividad (que en el período 1991-1993 creció en 30%), y la calidad.

iv) Los principales indicios apuntan a que el ajuste está dando impulso a las empresas brasileñas para sobrevivir en las actuales condiciones de retracción interna y de apertura externa. El patrimonio productivo formado durante la industrialización sustitutiva estaría en lo esencial siendo preservado y reconvertido.

v) Sin embargo, es importante destacar dos aspectos de esa supuesta capacidad de evitar que la apertura provoque la desindustrialización. En primer lugar, dicha apertura es demasiado reciente para que se pueda evaluar en forma adecuada sus efectos; y en segundo lugar, la ausencia de inversiones en capital fijo está señalando que muy pronto cesarán los incrementos de productividad. La conclusión sería que la competitividad de la industria brasileña depende fundamentalmente de que se retomem de forma sustentable el crecimiento y las inversiones, lo que a su vez depende del control de la inflación.

vi) Se observan también, a partir de la apertura, el debilitamiento de ramas de intenso progreso técnico a nivel internacional, y con fuerte participación de ETs, como las de fármacos, componentes electrónicos y computadores. Otro caso de *down-sizing* parece ocurrir en el sector de bienes de capital en serie —en que las ETs en Brasil tienen una participación de tipo “coadyuvante”.

b) *Determinantes*

Al igual que cada uno de los casos descritos, el brasileño tiene sus singularidades, resultantes de factores macroeconómicos, estructurales e institucionales muy específicos. Vale la pena describir las mediante una comparación con los demás casos.

Comenzaremos por los factores macroeconómicos. En primer lugar, a diferencia de Argentina y México, Brasil no tuvo que enfrentarse, por lo menos hasta la reciente reforma monetaria (Plan Cardoso, de julio de 1994) a la difícil coyuntura de liberalización comercial con apreciación cambiaria.¹⁵ Claro está que el comportamiento futuro de las empresas, extranjeras y nacionales, dependerá de cómo evolucione el tipo de cambio. En segundo lugar, y no menos importante, Brasil es el único de los cuatro países considerados que a mediados de 1994 todavía no había logrado alcanzar una estabilidad de precios. Eso explica por qué, a diferencia de México, el importante ajuste microeconómico que experimentan las empresas —y las ETs— no incluye inversiones fijas de montos significativos. La consecuencia obvia es que la competitividad a largo plazo sigue comprometida por la flagrante insuficiencia de inversiones físicas.

En tercer lugar, la crisis de la deuda afectó con mucho menor intensidad a las empresas en Brasil que en los otros países. El ajuste financiero se dio luego del inicio de la crisis, y sin quiebres (1981-1983), y la situación financiera de las empresas se consolidó positivamente gracias a tres buenos años para sus negocios (1984-1986). En cuarto lugar, sus problemas de balance de pagos fueron mucho menores que los de México, Argentina y Chile —lo que se manifestó muy tempranamente, ya a partir del segundo semestre de 1983, cuando surgieron grandes saldos comerciales. De modo que, a diferencia de México, por ejemplo, Brasil no sufrió la exigencia macroeconómica de reorientar radicalmente el sistema productivo hacia el exterior en los años ochenta.

En cuanto a los factores estructurales, Brasil pre-

senta dos diferencias básicas con relación a Chile y Argentina —y, de algún modo, también a México—. La primera es que la reestructuración industrial brasileña partió de una base industrial más compleja e integrada, y, en consecuencia, probablemente más sólida.

La segunda es que el país cuenta con un gran mercado interno. Según las encuestas internas realizadas junto a las ETs, éstas tienen por estrategia preservar las cuantiosas inversiones realizadas durante el proceso sustitutivo, y mantener o ampliar su participación en ese mercado, cuyas dimensiones potenciales la hace igualmente atractiva (CEPAL, 1993a).

Se debe mencionar también el hecho de que en ese momento de importantes decisiones estratégicas de ajuste por parte de las ETs en Brasil, el país disfrutaba de un nuevo e importante impulso dado por la expansión del comercio en el marco del Mercosur. La integración viabilizó la ampliación de las escalas de producción y reforzó en las ETs la decisión de mantener una base productiva sólida en el eje São Paulo-Buenos Aires.

Por último, cabe una mención a los determinantes institucionales. Contrastando con los años ochenta, en que se mantuvo el marco regulatorio básico del período de sustitución de importaciones, los cambios institucionales han sido muy fuertes en los últimos años. Entre ellos, destacan la apertura comercial, la eliminación de la mayoría de los incentivos y subsidios a la industria y a las exportaciones y la privatización de las empresas en el sector manufacturero. No cabe duda que esos cambios han sido un importante elemento determinante del ajuste de las empresas desde 1990, además de la crisis.

Sin embargo, dado que la apertura de la economía es un proceso muy reciente, el caso de la reestructuración manufacturera en Brasil debe analizarse con cautela. Como es sabido, los resultados de la liberalización comercial suelen tomar tiempo para madurar, sobre todo en una economía compleja como la brasileña. No es imposible que el grado de desindustrialización en los próximos años vaya más allá de lo que se recomendaría a partir de consideraciones sobre la capacidad que tiene la economía de lograr dinámicamente la competitividad. Esa inquietud se reforzaría en la medida en que prosiga la crisis macroeconómica, y que se aprecie el tipo de cambio como parte de los esfuerzos antiinflacionarios.¹⁶

¹⁵ Véase la nota 13.

¹⁶ De acuerdo con lo observado en la nota 13 en la introducción a esta subsección sobre Brasil, el análisis aquí presentado es anterior a la apreciación cambiaria que siguió al Plan Cardoso. Dependiendo de la evolución del tipo de cambio, este análisis podrá verse como muy optimista en el futuro.

V

Conclusión

En este artículo se enfoca la reestructuración industrial, en Chile a partir de 1973, en Argentina desde 1978, en México desde 1982 y en Brasil desde 1981, fechas que corresponden al año siguiente al término del “modelo” de crecimiento por sustitución de importaciones.

El estudio comparado de las cuatro experiencias se funda en tres argumentos: *primero*, que en los cuatro casos se siguieron sendas o estilos muy distintos; *segundo*, que esa diferenciación obedeció en buena medida a la forma en que las ETS actuaron en cada país, o sea, a su reacción ante las situaciones de crisis y de apertura externa; y, *tercero*, que tanto la reestructuración industrial como las reacciones de las ETS fueron determinadas por la confluencia de tres conjuntos de factores: estructurales, macroeconómicos e institucionales, los cuales son específicos de cada país.

Por razones de espacio, no haremos aquí una síntesis de lo analizado en este artículo respecto de las transformaciones que experimentaron los cuatro países en la composición del producto, la inserción internacional, y la productividad del trabajo.

En consecuencia, pasaremos de inmediato a referirnos al aspecto más preocupante y polémico, que es la actuación del capital extranjero en la reestructuración industrial latinoamericana a partir de la crisis y de la apertura comercial, vale decir, cómo se vieron afectados los complejos metalmeccánico y electroelectrónico. Aunque con marcadas diferencias entre los países, y si se excluyen la industria automotriz y una que otra rama de menor importancia, en general la evolución de este sector representó una inflexión de la tendencia histórica a aproximarse a los perfiles industriales de los países desarrollados.

Cabe aquí retomar el esquema analítico utilizado en el artículo para explicar las diferencias de comportamiento de las ETS según los países, de modo de resumir lo que sucedió con esas ramas. Con dicho esquema (gráfico 1) se tuvo el propósito de ir un poco más allá de la explicación genérica y tautológica de la falta de competitividad que afectará a la larga a las ETS ante la apertura comercial, resultante del modelo de sustitución de importaciones, de insuficiencias de escala y de recursos sistémicos; y se matizó el análisis mediante el ordenamiento de los ele-

mentos estructurales, macroeconómicos e institucionales que dieron lugar a los procesos de los distintos países en sus especificidades.

En el caso de los sectores metalmeccánico y electroelectrónico mencionados, es evidente que ante la alternativa que ofrecía la apertura a las empresas transnacionales de contraer sus actividades o invertir en modernización para competir a nivel internacional, éstas optaron frecuentemente por lo primero. Sin embargo, como las diferencias de comportamiento en los cuatro países fueron muy importantes, es posible caracterizar cuatro sendas o estilos muy distintos de reestructuración industrial.

El estilo de reestructuración industrial de Chile se ha definido en este artículo como de “desindustrialización con reorientación hacia afuera”. Su estructura productiva relativamente simple, unida a la apertura rápida y acompañada de un tipo de cambio bajo provocaron una fuerte contracción del complejo metalmeccánico/electroelectrónico en los años setenta, encabezada por varias ETS que desistieron de seguir produciendo desde el país. El tamaño del mercado interno era insuficiente para que la industria metalmeccánica recuperara el peso que tenía hasta principios de los años setenta. Sin embargo, las condiciones macroeconómicas favorables y el fuerte crecimiento sostenido por una década estaban sentando las bases para una cierta recuperación, en ramas de menor sofisticación tecnológica y dedicadas al mercado doméstico.

Al estilo *argentino* de reestructuración lo llamamos de “desofisticación importadora”, expresión utilizada en el artículo para reflejar a la vez la contracción de las ramas metalmeccánica y electroelectrónica y la fuerte expansión de las importaciones de esos bienes industriales. También en ese país hubo una fuga de varias ETS, y una reducción de otras, principalmente en la rama metalmeccánica. Al final del proceso de sustitución existía una industria metalmeccánica de tamaño mediano con algún grado de diversificación. La profundidad de la crisis macroeconómica de los años ochenta dio continuidad al proceso de desindustrialización iniciado con la crisis y la política económica de la segunda mitad de los años setenta, en que se conjugaron recesión, apertura comercial y apreciación cambiaria. En la fase actual de

reactivación económica la recuperación ha sido muy fuerte en los sectores electrodomésticos y automotriz, en este último con el importante aliento del acuerdo sectorial suscrito en el ámbito del Mercosur. Varias de las ETs que se habían retirado del país están volviendo. Sin embargo, en general las ETs pasaron a producir con coeficientes de importación mucho mayores, y en los sectores de los electrodomésticos y de la electrónica de consumo, la producción está prácticamente reducida al ensamblaje, en Tierra del Fuego.

La senda de reestructuración seguida por *México* se distingue fuertemente de las de los otros casos examinados en este artículo, y la define su integración con la economía de los Estados Unidos, bajo el claro liderazgo de las ETs. Una estructura productiva y un mercado interno de proporciones razonables, las inversiones destinadas al mercado norteamericano y la mantención de un tipo de cambio alto en el período inicial de la apertura comercial compensaron en los años ochenta, en el caso de importantes ramas, la influencia muy negativa de la severa crisis macroeconómica. Entre dichas ramas destacan la automotriz y la "maquila". Las ramas más afectadas incluyeron, entre otras, varios segmentos de la industria de bienes de capital, con lo que se produjo una inflexión de una tendencia anterior a formar un subsector de maquinarias pesadas en ese país. Asimismo, la acelerada liberalización comercial y la fuerte apreciación cambiaria a partir de 1988 contribuyeron a que en muchos segmentos de la industria de bienes de capital y de consumo no duraderos, el debilitamiento provocado por la crisis de los años ochenta se confirmara durante la reciente fase de recuperación económica.

El estilo de reestructuración industrial de *Brasil* ha sido denominado "defensivo", dada la tendencia a preservar una parcela mayor de la estructura productiva heredada del período de sustitución de importaciones. En buena medida, esa tendencia se funda en la estrategia de las ETs de preservar sus cuantiosas inversiones anteriores y su fuerte participación en el mercado doméstico. La relativa complejidad de las industrias metalmeccánica y electroelectrónica al final de la industrialización sustitutiva, el gran tamaño del mercado interno y el cierre de la economía, permitieron a la industria pesada sobrevivir en los años ochenta, en condiciones de estancamiento y de pasividad tecnológica. Por otro lado, la relativa solidez estructural y el tipo de cambio relativamente alto y estable le permitió evitar (hasta el primer semestre de 1994) una fuerte desindustrialización en las difíciles condiciones de apertura y crisis macroeconómica.

Actualmente está en proceso una fuerte recuperación de la industria automotriz, acompañada de importantes inversiones. Sin embargo, la reciente apertura redundó en la contracción de algunas ramas de gran intensidad tecnológica, como las de computadores, componentes electrónicos y de algunos bienes de capital seriados. La crisis y las bajas tasas de inversión dificultan hasta el momento estimar el grado de competitividad relativa actual de los sectores de bienes de capital.

En resumen, el análisis de la reestructuración industrial en los cuatro países estudiados, revela un deterioro del grado de complejidad en los sistemas industriales, lo que los aleja de la estructura de los países de la OCDE. Este proceso no se dio con la misma intensidad en todos los países, destacándose Brasil como el de mayor capacidad de conservación de su estructura anterior, que ya era más sofisticada. El caso de México es especial porque el deterioro se produjo simultáneamente con el fortalecimiento de algunos sectores de gran dinamismo comercial y tecnológico, en particular la industria automotriz. Argentina y Chile tuvieron un desempeño claramente inferior a Brasil y México en lo que se refiere a la evolución de la composición de la producción y de las exportaciones del sector manufacturero.

La actuación de las empresas transnacionales fue decisiva en la evolución de las cuatro estructuras productivas —como vimos, a través de "estilos" de comportamiento muy diferentes. Se puede concluir que dicha actuación fue más favorable —o menos desfavorable— para las perspectivas futuras de desarrollo industrial de México y Brasil que de Chile y Argentina.

De lo expuesto anteriormente se llega a una conclusión básica. El alejamiento respecto de los perfiles industriales más desarrollados, junto a la relativa desindustrialización de los complejos metalmeccánico y electroelectrónico puede tener una implicancia negativa para el futuro del desarrollo económico de los países latinoamericanos. Dichos sectores son los que poseen, en todas partes, el mayor poder de generación de crecimiento, y el mayor dinamismo tecnológico y poder de difusión de progreso técnico al resto de la economía. También son los sectores en los cuales la demanda se amplía rápidamente, sobre todo en los países en desarrollo, lo que puede tener consecuencias muy graves para el movimiento del balance de pagos.

Para finalizar, y en relación con lo anterior, cabe hacer un comentario sobre las "políticas para atraer capital extranjero": la capacidad de atraer capital extranjero hacia el sector manufacturero depende de que

existan condiciones favorables para las actividades de su preferencia, las que en general son aquellas que utilizan intensivamente la tecnología y el comercio internacional. Si un gobierno latinoamericano rechaza la idea de que el sistema industrial siga incorporando tales actividades, y les da tratamientos de "choque"

—por ejemplo, a través de una liberalización comercial rápida asociada a una apreciación cambiaria— está optando implícitamente por rechazar la producción local por parte de las empresas transnacionales, reducir el impacto de su papel de incorporadoras y difusoras de tecnologías, y de promotoras de exportaciones.

Bibliografía

- Agacino, R. G. Rivas y E. Román (1992): *Apertura y eficiencia productiva: la experiencia chilena 1975-1989*, Documentos de trabajo, N° 113, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Aguilera M. y J. Becar (1991): *Antecedentes y evolución del sector industrial manufacturero en Chile 1980-1989*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Aspiazu, D. (en prensa): Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 91, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mimeo.
- Barros O. (1993): Oportunidades abiertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90, Campinas, Brasil, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Universidad Federal de Rio de Janeiro, mimeo.
- Beccaria, L.A. y B. Kosacoff (cons.) (1994): *La industria argentina: de la substitución de importaciones a la convertibilidad (LC/R. 1454)*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Calderón A. (1994a): FDI in Latin America and the Caribbean: Policy elements and results, *Foreign Direct Investment in Developing Countries: The Case of Latin America*, Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).
- _____ (1994b): El papel de las empresas transnacionales en la transformación productiva de la industria manufacturera en Chile, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Casar, J. (1993): La competitividad de la industria manufacturera mexicana 1980-1990, *El trimestre económico*, vol. 60 (1), N° 237, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1994): Un balance de la transformación industrial en México, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Casar, J. y otros (1989): *La organización industrial en México*, México, D.F., Siglo XXI.
- Castillo, M., M. Dini y C. Maggi (1994): Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- CEPAL (1991): *Informe sobre la modernización industrial en México (LC/L.613)*, Santiago de Chile.
- _____ (1993a): *Transnational Corporations and the Manufacturing Sector in Brazil (LC/R. 1261)*, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/DDES (Departamento de Desarrollo Económico y Social) sobre Empresas Transnacionales.
- _____ (1993b): Adjusting for survival: Foreign and national manufacturing firms in Brazil in the early 1990s, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/DDES (Departamento de Desarrollo Económico y Social) sobre Empresas Transnacionales, mimeo.
- _____ (1993c): *Organización industrial, competitividad internacional y política pública en la década de los años noventa (LC/R. 1329)*, Santiago de Chile.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1992): *Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in México*, UNCTC Current Studies, series A, N° 18, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.92.II.A.9.
- Chudnovski, D., A. López y F. Porta (1993): *Ajuste estructural y estrategias empresariales en Argentina, Brasil y México. Un análisis comparativo de la industria petroquímica y de máquinas herramientas*, Documentos de trabajo, N° 11, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- _____ (1994): *La nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional*, Documentos de trabajo, N° 15, Buenos Aires, CENIT.
- Coutinho, L. y J.C. Ferraz (1994): *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Brasil, UNICAMP/PAPIRUS.
- Díaz, A. (1994): Dinámicas del cambio tecnológico en la industria chilena, Santiago de Chile, mimeo.
- Dunning, J.H. (1973): The determinants of international production, *Oxford Economic Papers*, vol. 25, N° 3, Oxford, Gran Bretaña, Oxford University Press.
- Dussel Peters, E. (1993): Cambio estructural y potencialidades de crecimiento del sector manufacturero en México (1982-1991), México, D.F., mimeo.
- Erber, F. y R. Vermulm (1992): Ajuste estrutural e estratégias empresariais - um estudo de caso dos setores petroquímico e de máquinas-ferramenta no Brasil, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), mimeo.
- Fritsch, W. y G. Franco (1991): *Foreign Direct Investment in Brazil: Its Impact on Industrial Restructuring*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Hymer, S. (1976): *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Investment*, Cambridge, Mass., MIT Press, [la primera edición fue publicada en 1960].
- IEI (Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Federal de Rio de Janeiro)/UNICAMP (1993): Estudio da competitividade da indústria brasileira, relatório final, Brasília, Brasil, mimeo.
- Katz, J. (1974): *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1994): Cambios estructurales en la industria manufacturera argentina, estudios comparativos entre la etapa sustitutiva y el escenario industrial contemporáneo, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Kosacoff, B. (org.) (1993): *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial, S.A.
- Kosacoff, B. y G. Bezchinsky (1993): De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina, B. Kosacoff (org.), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial, S.A.
- Peres, W. (1990): *Foreign Direct Investment and Industrial Development in México*, París, OCDE.
- Ros, J. (1991): *Industrial Organization and Comparative Advantage in Mexico's Manufacturing Trade*, Working paper,

- Nº 155, Notre Dame, IN, Estados Unidos, The Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Rozas, P. (cons.) (1992): *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989)*, Estudios e informes de la CEPAL, Nº 85 (LC/G.1677-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.92.II.G.7.
- Suzigan, W. (1991): Situação atual da indústria brasileira e implicações para a política industrial, *Planejamento e políticas públicas*, Nº 6, Brasília, Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Unger, K., L.C. Saldaña, J. Jasso y G. Durand (1992): Ajuste estructural y estrategias empresariales en las industrias petroquímicas y de máquinas herramientas en México, México, D.F., *mimeo*.

El Salvador:

Política industrial,

comportamiento empresarial

y perspectivas

Roberto Salazar Candell

Funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y Coordinador del proyecto PNUD/CEPAL/ILPES sobre Ajuste Institucional al Ministerio de Economía en El Salvador (ELS/90/004).

En este artículo se analiza la interacción de los cambios en el entorno económico interno y externo, de las políticas industriales y del comportamiento empresarial en El Salvador. Los años sesenta fueron una etapa de industrialización rápida a través de la sustitución de importaciones, impulsada por la ampliación del mercado interno con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA). En este período nacieron y se desarrollaron instituciones de fomento y apoyo a las actividades industriales orientadas al MCCA, y se aplicaron políticas de comercio, arancelaria, cambiaria y otras que contribuyeron al desarrollo del proceso sustitutivo. En los años setenta comenzaron a visualizarse problemas estructurales en la modalidad de desarrollo industrial adoptada. El conflicto bélico con Honduras, aunado a las crisis generalizadas del MCCA y del petróleo, acentuó la necesidad de nuevos mercados y actividades. En los años ochenta, la crisis centroamericana se agravó con los conflictos bélicos; en el caso de El Salvador se le sumaron medidas y políticas de orientación estatista, producto de una situación político-militar polarizada que afectó fuertemente a la actividad empresarial. En los años noventa cambió la orientación de la política económica, en un clima internacional radicalmente distinto al del pasado y con la expectativa clara de pacificación. Las conclusiones del artículo ofrecen una base para examinar las perspectivas del sector industrial en el nuevo entorno de una economía abierta y con mayor cohesión social.

I

Los años sesenta: el MCCA y la industrialización rápida mediante la sustitución de las importaciones

1. La evolución de la actividad económica

El Salvador, al igual que el resto de los países centroamericanos (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), inició en los años sesenta un acelerado proceso de industrialización como resultado directo de la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este permitió ampliar las expectativas nacionales de contar con mercados que permitieran producir con cierta eficiencia algunos productos industriales.

No vamos a profundizar aquí en esta experiencia, pues se ha escrito mucho sobre ella, tanto respec-

to de El Salvador como del conjunto de países centroamericanos, cuyos procesos son similares. Empero, nos parece necesario dimensionarla, y con ese fin presentamos los siguientes guarismos.

En los años sesenta el crecimiento industrial de El Salvador fue del orden de 1.5%¹ y coincidió con altas tasas de crecimiento del producto interno bruto (cuadro 1). El acelerado crecimiento de la producción industrial tuvo como destino satisfacer el consumo nacional y la demanda del resto de los países centroamericanos (véase SIECA/BID/INTAL, 1974)

El valor de las manufacturas exportadas al MCCA,

CUADRO 1

El Salvador: Monto, evolución y estructura del producto interno bruto, 1960-1990

Sector	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
<i>Monto en millones de colones de 1962</i>							
Industrial	200.5	322.9	438.3	578.0	586.2	515.4	591.6
Agropecuario	426.2	517.2	627.2	787.3	841.1	742.8	785.5
Otros	756.0	1 075.5	1 328.1	1 757.6	1 862.0	1 735.4	1 907.9
<i>Total</i>	<i>1 382.7</i>	<i>1 925.6</i>	<i>2 393.6</i>	<i>3 122.9</i>	<i>3 289.3</i>	<i>2 993.6</i>	<i>3 285.0</i>
<i>Estructura (%)</i>							
Industrial	14.5	17.3	18.3	18.5	17.8	17.2	18.0
Agropecuario	30.8	26.9	26.2	25.2	25.6	24.8	23.9
Otros	54.7	55.9	55.5	56.3	56.6	58.0	58.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Sector	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	
<i>Tasas de crecimiento (%)</i>							
Industrial	66.0	31.7	31.9		1.4	-12.1	14.8
Agropecuario	21.4	21.3	25.5		6.8	-11.7	5.7
<i>Total</i>	<i>39.3</i>	<i>24.3</i>	<i>30.5</i>		<i>5.3</i>	<i>-9.0</i>	<i>9.7</i>
Sector	1960-1970	1970-1980	1980-1990				
<i>Crecimiento medio anual por decenios (%)</i>							
Industrial	11.9	3.4				0.1	
Agropecuario	4.7	3.4				-0.7	
<i>Total</i>	<i>7.3</i>	<i>3.7</i>				-	

Fuente: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

□ Parte de este artículo está basado en trabajos de los expertos nacionales e internacionales participantes en el proyecto sobre Ajuste Institucional al Ministerio de Economía en El Salvador. El autor agradece especialmente los valiosos comentarios de Rudolf Buite-

laar. No obstante, las opiniones expresadas aquí son de exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Esto fue resultado de una tasa de crecimiento acumulativo anual del producto industrial de 11.9% frente a una de 7.3% del producto interno bruto total, en el decenio.

su principal y casi único mercado externo en esa época, se elevó de 12.7 a 73.6 millones de dólares entre 1960 y 1970.² Sin embargo, esta cifra es un mal indicador del dinamismo de las exportaciones de la década en su conjunto, pues como resultado del conflicto bélico con Honduras (1969), las empresas industriales —especialmente— sufrieron enormes pérdidas y perdieron su principal mercado (neto) en Centroamérica.³

En la composición del producto industrial también hubo cambios importantes (cuadro 2). Bajó la participación de los productos alimenticios y aumentó la de los textiles, muebles, productos químicos y

maquinaria eléctrica. La inversión japonesa en las plantas de hilados y tejidos más grandes de la región (IUSA e INSINCA) fue cuantiosa, en este período de euforia textil impulsado por el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial con líneas de crédito, plazos de gracia, tasas de interés preferenciales, asistencia técnica, etc. Entre los establecimientos textiles cabe mencionar Izalco, Tazumal, La Estrella y otros menores. En este período se desarrolló también la Hilandería Salvadoreña (HILASAL), que desde los años setenta ocupa un lugar preponderante en “el nicho de las toallas” en el mercado internacional.

CUADRO 2

El Salvador: Estructura del producto de la industria manufacturera, 1960-1990
(Porcentajes)

Rubro	1960	1970	1980	1990
Productos alimenticios	41.3	33.7	39.9	48.3
Bebidas	14.5	11.2	16.4	14.2
Tabaco	6.0	4.8	5.0	3.8
Textiles	6.1	12.2	4.5	2.9
Calzado y vestuario	11.9	6.8	3.7	2.8
Productos de madera	0.6	0.5	0.7	1.6
Muebles de metal y de madera	1.0	2.4	2.3	2.7
Papel, cartón y derivados	0.2	1.7	2.0	1.1
Imprentas y editoriales	1.9	1.9	2.0	1.1
Productos de cuero	1.1	0.6	0.8	0.4
Productos de caucho	0.6	0.4	0.3	0.1
Productos químicos	3.4	5.6	2.8	3.2
Productos derivados del petróleo	-	3.9	6.0	5.1
Productos no metálicos	4.3	3.4	4.5	4.8
Industrias metálicas básicas	0.2	0.5	1.5	2.0
Productos metálicos	1.1	1.6	0.7	0.4
Maquinaria, excepto eléctrica	0.7	1.0	1.0	1.2
Maquinaria eléctrica	0.5	3.2	3.6	2.4
Material de transporte	2.3	0.6	0.2	0.2
Industrias diversas	2.2	3.9	2.0	1.6
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Bienes de consumo no duraderos	75.5	59.5	68.1	73.4
Bienes intermedios	13.3	26.3	18.4	13.9
Bienes de capital	11.2	14.2	13.6	12.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

2. Los grupos empresariales y la banca de fomento

En los años sesenta el empresariado industrial salvadoreño se agrupó en la Asociación Salvadoreña de

Industriales (ASI), que nació y se desarrolló en esta época, basada especialmente en los empresarios de la industria textil y química (laboratorios de productos farmacéuticos), de las industrias de alimentos, bebidas, calzado y vestuario, y de la industria metalmeccánica. Fue una respuesta a la política de industrialización sustitutiva de importaciones para el MCCA.

² Según cifras del Banco Central y de la FUSADES, la tasa de crecimiento promedio anual: en los años sesenta fue de 11.9%; en los setenta 3.4%; y en los ochenta de 0.1%. En esta última influyó la recuperación de 1989/1990, ya que hasta 1988 era de -0.6% (Banco Central y FUSADES).

³ Por ejemplo, CAPRI, empresa de muebles y colchones que exportaba a todos los países centroamericanos y se abastecía con

maderas hondureñas, tuvo pérdidas aproximadas a 400 mil dólares de 1969. Y, tras perder su principal abastecedor de materia prima y su segundo mercado, dejó su participación regional por la merma de su competitividad.

Por el lado gubernamental, el antiguo Instituto Salvadoreño de Fomento de la Producción (INSAFOP) se transformó en el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI), comenzando a operar como tal a principios de 1962. Esta institución fue la ejecutora de la política industrial plasmada en la Ley de Fomento Industrial que dictó el Directorio Cívico Militar (1961-1962). El INSAFI surgió como una institución autónoma, con una junta directiva integrada por representantes del Banco Central, el Ministerio de Economía, la banca privada y los industriales, y cuyo presidente era nombrado por el Presidente de la República.

El INSAFI, con sus departamentos de promoción, de servicios industriales, técnico y de crédito, estuvo encargado de la ejecución de la política industrial en el decenio, y fue el ente canalizador de recursos hacia la industria. Casi sin excepción, todas las empresas industriales —pequeñas o grandes— pasaron por el INSAFI.

En efecto, además del régimen de incentivos fiscales al desarrollo industrial (REIFALDI) establecido por la Ley de Fomento Industrial —que fue recogido en una versión regional— se establecieron incentivos crediticios en cuanto a plazos, tasas de interés y períodos de gracia.⁴ Asimismo, el INSAFI prestaba asistencia técnica, especialmente a la pequeña y mediana empresa, así como apoyo a la promoción de inversiones conjuntas de empresarios nacionales y empresas extranjeras (entre otras, INSINCA y IUSA con inversionistas japoneses, y CONELCA con Phelps Dodge de los Estados Unidos).

A los recursos que movilizó la banca de desarrollo, representada por el INSAFI, se sumaron los que movilizó la banca comercial —especialmente de corto plazo para capital de trabajo— disponibles a través del Banco Central en las denominadas “líneas de desarrollo”. En el ámbito privado, la Financiera de Desarrollo e Inversiones tuvo un papel relevante en materia de financiamiento industrial. Por su parte, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), estableció líneas de financiamiento especiales que fueron canalizadas por dicha institución financiera, dando pie a un grupo financiero-industrial de gran dinamismo conocido como el “grupo desarrollo”.

⁴ En el caso de El Salvador la política de beneficios fiscales se inició en 1952 con la ley de Fomento de Industrias de Transformación que, en 1961, se transformó en la ley de Fomento Industrial. A partir de 1969, ya en el marco de la integración, entró en vigencia el convenio centroamericano de incentivos fiscales.

3. Las políticas

La política central en este proceso de industrialización fue la arancelaria: la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) fue acordada en 1964 y se mantuvo hasta 1985. En 1986 se modificó y se introdujo la NAUCA II, cuyas diferencias con la anterior son irrelevantes para lo que nos interesa resaltar aquí: su efecto sobre la protección efectiva y su sesgo antiexportador.⁵ En ambos sistemas la protección efectiva al sector sustitutivo de importaciones dobló casi la protección nominal media. Esto se hacía a expensas del sector exportador, que recibía una protección efectiva negativa mayor que la tasa de gravamen sobre las exportaciones.⁶

Finalmente, cabe destacar el rol que le correspondió a la política cambiaria frente a su objetivo central de mantener un tipo de cambio fijo respecto del dólar, y un acceso preferencial al mercado de divisas para las actividades industriales (otro instrumento clave en la profundización del sesgo antiexportador del proceso de industrialización señalado).⁷

Estos sistemas de beneficios y estas políticas cumplieron su propósito, promoviendo la transferencia de recursos hacia la industria en desmedro de otros sectores (particularmente el exportador); pero, a la vez, mostraron su ineficacia para producir el despegue del desarrollo industrial, pues la temporalidad se volvió permanente. En 1986, al entrar en vigencia las reformas al arancel común (NAUCA II) estos incentivos fueron derogados.

Podemos concluir que el empresariado hizo lo que le correspondía, vale decir, aprovechar al máximo la cantidad de canonjías y beneficios que el modelo sustitutivo de importaciones ofrecía a aquellas actividades industriales de “fácil sustitución”. Esto derivó en sólidas agrupaciones empresariales vinculadas a los textiles, los alimentos, los productos químicos (farmacéuticos), el calzado y el vestuario, y los productos metal-mecánicos. La ASI creció y pasó a desempeñar un papel

⁵ Genberg, Rodríguez y Sjaastad (1985) efectuaron para el Ministerio de Planificación un análisis comparativo de la protección nominal y efectiva para ambas nomenclaturas y probaron que no existía diferencia.

⁶ Un estudio reciente realizado por la FUSADES (1992a) muestra claramente la “sobrepotección” del sector industrial orientado al mercado interno (centroamericano) en desmedro del sector exportador.

⁷ El tipo de cambio de la moneda salvadoreña fue de 2.5 colones por dólar desde 1936 hasta su primera devaluación oficial en 1986. Cuarenta y nueve años con el mismo tipo de cambio. Esta estabilidad cambiaria fue en general la política de los bancos centrales de la región, llegando a considerarse un objetivo nacional de soberanía, un tema tabú que no se cuestionaba en lo más mínimo.

preponderante, como gremio, en las decisiones de política económica nacional. Los grupos empresariales más dinámicos formaron conglomerados de empresas industriales desde una posición de liderazgo de las instituciones financieras (el mencionado “grupo desarrollo”, o el “grupo catalán” de La Popular).

II

Los años setenta: las crisis del MCCA y del petróleo, y el surgimiento de la actividad maquiladora

El crecimiento medio anual del producto industrial bajó de un 11.9% en los años sesenta a un 3.4% en los setenta (siendo el del PIB total de 3.7%), lo que reflejó la desaceleración y el estancamiento del proceso iniciado en los sesenta (cuadro 1).

La estructura de la industria manufacturera (cuadro 2) mostró cierta reversión del proceso iniciado en la década anterior, y prácticamente regresó a la composición de los años sesenta: es decir, las actividades que mejoraron su posición en los años setenta en general bajaron en los ochenta, y viceversa. Especial mención merecen la recuperación de los rubros de alimentos y bebidas, y la caída de los textiles y los productos químicos. Y si se considera la estructura según el uso de los bienes producidos, se observa que tras una mejoría importante en la participación de bienes intermedios y de capital en detrimento de los de consumo en los años setenta, la tendencia se revirtió abruptamente en los años ochenta. (Esta tendencia se mantuvo, llegándose en los años noventa a una situación prácticamente idéntica a la de los sesenta: después de treinta años, se regresó al punto de partida).

En El Salvador, es probable que el proceso de desaceleración, estancamiento y reversión se haya manifestado antes que en los demás países centroamericanos, como secuela inmediata del conflicto bélico con Honduras (1969). La respuesta hondureña fue salirse de inmediato del MCCA y establecer convenios bilaterales con el resto de los países miembros. Esto no sólo le hizo perder a El Salvador el segundo en importancia de sus mercados de manufacturas, sino que afectó la competitividad de los productos salvadoreños en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, ya que los costos de trans-

porte aumentaron al no poder usar las carreteras hondureñas y tener que recurrir al *ferry*, con mayores costos y plazos para cumplir con los pedidos.⁸

El impacto en Honduras fue mucho menor, pues este país, además de no verse afectado en el transporte —tiene fronteras terrestres con Guatemala, Nicaragua y El Salvador—, mostraba un desarrollo industrial significativamente menor que el resto de los países del MCCA.

Sin embargo, en el largo plazo tan deplorable hecho bélico tuvo efectos adversos para toda la subregión, pues fue la primera muestra significativa de la fragilidad del sistema de integración regional y del MCCA. Esta situación sentó un nefasto precedente, al poner en evidencia la debilidad de las instituciones y mecanismos de integración cuando, de manera unilateral, un país (en este caso Honduras) decide romper “a medias” con el sistema y los demás países —obviamente con la excepción de El Salvador—, no sólo no se oponen a tal medida sino que están proclives a la firma de tratados bilaterales, o la promueven. Allí se inició el deterioro del sistema y de los mecanismos de integración, los que posteriormente han sido muy cuestionados por su inoperancia para evitar el quiebre del MCCA.

⁸ En el *Estudio Centroamericano de Transportes* (BCIE/BID/PNUD/SIECA, 1976), se muestra cómo los costos (y obstáculos) contribuyeron en el transporte de los productos industriales salvadoreños, sustancialmente a revertir los balances comerciales con Nicaragua y Costa Rica. Asimismo, Guatemala no sólo suplió la porción del mercado hondureño que era abastecida por la industria salvadoreña, sino que, aprovechando las “deseconomías de escala y externas” que enfrentaron las empresas salvadoreñas, también mejoró su posición en el resto de los países centroamericanos (incluido El Salvador).

El segundo golpe que recibió la industria salvadoreña, que afectó también al resto de los países, fue el alza generalizada de los precios de sus importaciones, derivada de la primera crisis del petróleo (1973). Esta sirvió para mostrar no sólo la fragilidad de la integración misma, sino también la del modelo de desarrollo adoptado; vale decir, la enorme debilidad y prematuro agotamiento del proceso de industrialización (tardía) basado en la sustitución fácil de importaciones. El hecho puso en evidencia que no se había logrado uno de los objetivos centrales del patrón de industrialización adoptado —el de ser menos dependientes del exterior a medida que el proceso productivo pasaba de bienes de consumo a bienes intermedios y de capital— y que ahora se era más dependiente en materia de productos energéticos, materias primas, bienes de capital, tecnología, financiamiento, y mer-

cados. Asimismo, mostró el agotamiento de ese proceso de industrialización ya en los años setenta. Refuerza este argumento el hecho de que la industria vinculada al MCCA, según una encuesta realizada por el Ministerio de Economía en 1990, se había establecido entre 1960 y 1979 (Buitelaar, 1992).

En efecto, la grave situación a que fue sometida la industria salvadoreña tuvo como corolario, a comienzos de los años setenta, los primeros déficit comerciales con el MCCA, los que se mantuvieron durante toda la década y a la fecha aún persisten.⁹

No obstante, esta pérdida de competitividad en su principal mercado, el MCCA, tuvo como contrapartida un nuevo esfuerzo de empresarios, gobierno y trabajadores en la búsqueda y penetración de nuevos mercados, ya fuese en forma unilateral o a través de la conformación de grupos o propuestas concertadas.

CUADRO 3

El Salvador : Matriz de competitividad respecto de los países de la OCDE^a
(Porcentajes)

		1963	1979	1985	1989
1. Actividades dinámicas	Composición	-	0.12	0.09	0.05
	Contribución	0.02	14.13	4.40	12.08
	Especialización	-	1.54	1.89	2.24
	Aporte del sector	5.39	9.16	2.32	5.39
2. Actividades decrecientes	Composición	0.57	0.76	0.12	0.04
	Contribución	66.19	75.05	8.17	2.67
	Especialización	4.64	10.03	2.42	1.73
	Aporte del sector	14.26	7.48	3.37	1.55
3. Actividades con oportunidades perdidas	Composición	1.90	0.44	0.11	0.07
	Contribución	3.52	2.05	12.06	13.81
	Especialización	15.42	5.89	2.19	3.36
	Aporte del sector	0.23	0.35	5.51	4.11
4. Actividades en retirada	Composición	1.52	0.67	1.29	0.97
	Contribución	28.34	8.13	74.23	68.78
	Especialización	12.35	8.84	26.70	45.27
	Aporte del sector	2.29	0.92	2.78	1.52

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

^a El cuadro muestra la pérdida de competitividad de los productos dinámicos (en el mercado y en el aporte interno) y la especialización en actividades en retirada y decrecientes.

Al respecto, son satisfactorios los resultados obtenidos, por ejemplo, en el mercado de la OCDE (cuadro 3). La competitividad y participación del grupo de productos dinámicos mejoraron significativamente. Asimismo, hubo mejoras en la categoría de actividades decrecientes, que pese a contar con productos menos dinámicos, abarca artículos de gran impacto sectorial (por ejemplo, productos de café) y, por lo tanto hace un aporte importante a nivel nacional.

Tras estos avances está, por un lado, el esfuerzo de un sector empresarial dinámico que logra penetrar este mercado altamente competitivo, aprovechando ciertas ventajas comparativas (ubicación, mano de obra barata), pero que también incorpora progreso técnico,

⁹ Así se observa en los estudios económicos anuales de la CEPAL correspondientes a los años setenta. En los años ochenta, la persistencia de los déficit respondió a otras razones que daremos más adelante.

capacitación y organización eficiente en sus empresas. Es el caso de HILASAL, en toallas y similares; de ADOC en calzado; de Productos de Café, en café liofilizado e instantáneo, y de ciertos productos químicos y farmacéuticos. Este es el sector empresarial que ya a fines de los años sesenta visualiza lo limitado del MCCA y las potencialidades de los nuevos mercados.

Por otro lado, está también la maquila. Desde finales de los años sesenta, los grupos empresariales externos instalados con miras al MCCA —especialmente japoneses, estadounidenses, taiwaneses y coreanos— observan las potencialidades siguientes: una clara ventaja comparativa de la mano de obra; cierta calificación adquirida en el proceso de industrialización sustitutiva (confecciones, productos de cuero, productos químicos, artículos deportivos) y una adecuada infraestructura desarrollada en ese proceso; una envidiable posición geográfica derivada de su proximidad a los Estados Unidos, y, por la situación desventajosa del MCCA, la necesidad del gobierno, los empresarios nacionales y los trabajadores de impulsar la industria maquiladora, que absorbe mano de obra. Así, al principio de los años setenta comenzó la “euforia de la maquiladorización”.

Ya a finales de los sesenta, el INSAFI promovía la primera ley de fomento de exportaciones no tradicionales que, en analogía con la ley de fomento industrial (y la creación del INSAFI), creó su principal

institución ejecutora: el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior (ISCE).

Al mismo tiempo el INSAFI impulsó la primera zona franca, conocida como San Bartolo. Esta se ubicó en la proximidad del antiguo aeropuerto de Ilopango, con la idea de que esta terminal aérea sirva más adelante exclusivamente para carga, y en especial para llevar el producto maquilado al mercado estadounidense.

La quiebra de fábricas textiles vinculadas al mercado interno o centroamericano (La Estrella, Tazumal) coexistieron con la apertura de maquiladoras en el rubro de la confección (que usan telas cortadas provenientes de Estados Unidos). Tal es el caso de CONVESA, empresa de capital mayoritariamente japonés, ubicada en la zona industrial de Santa Ana, que emplea a más de dos mil operarias.

El sector de Ilopango y sus vecindades se convirtió en la zona de la industria maquiladora: San Bartolo, en cuyas instalaciones —copadas— trabajan más de 12 000 personas; la Texas Instruments, con más de 3 000 empleados, se instaló en la Colonia Santa Lucía; también en Soyapango, aledaño al sector, se establecieron fábricas de guantes, de equipos de béisbol, de redes, etc.

A fines de los años setenta, cuando empezó la violencia en las ciudades, especialmente en San Salvador, comenzó el éxodo de estas empresas hacia la República Dominicana y Haití, y también el de los trabajadores hacia los Estados Unidos.

III

Los años ochenta: la guerra civil y la economía de guerra

El año 1979 fue de total efervescencia política confrontacional; hubo frecuentes actos de gran violencia (enfrentamientos armados, secuestros, asesinatos); las empresas, los trabajadores y el ciudadano corriente empezaron tanto a auscultar la posibilidad de emigrar, como a emigrar; el gobierno militar de turno llegó al poder a través del fraude electoral; los sandinistas habían llegado recientemente al gobierno en Nicaragua por la vía armada, lo que animó a los grupos revolucionarios internos salvadoreños; Estados Unidos observaba con gran preocupación la “expansión de la revolución sandinista” en un país densamente poblado y con mayor capacidad expansionista; y finalmente, por razones internas o externas, los mi-

litares veían con preocupación el crecimiento de las organizaciones populares, el avance del movimiento guerrillero y el desprestigio de la institución castrense y los cuerpos de seguridad. Esto, aunado a la agudización de la crisis económica y social y la pérdida de apoyo (o el rechazo) de la comunidad internacional, incluido Estados Unidos, les dejaba un escenario de confrontación muy difícil. Así, se escogió como salida el golpe de estado (octubre de 1979), pero reivindicando la democratización del país y ciertas reformas “revolucionarias” que serían esenciales para transformar la sociedad.

Muchos apostaron todo al proyecto reformista democratizador salvadoreño, como contrapeso al cre-

cimiento de la insurgencia armada y para evitar la réplica del fenómeno nicaragüense. Los bandos en conflicto —con sustanciales apoyos externos— se decidieron por la vía armada para llegar al poder o mantenerse en él. Resultado: más de 10 años de guerra civil; más de 75 mil muertos; abrupta caída de los principales indicadores económicos y sociales (entre otros fenómenos, se acentuó la pobreza y la extrema pobreza, se multiplicaron los refugiados, desplazados, viudas y huérfanos, aumentó el desempleo y la estructura poblacional cambió); destrucción ambiental y de la infraestructura básica; éxodo de salvadoreños al exterior (incluyendo personal calificado, inversionistas y empresarios); fuga masiva de capitales e incremento de la corrupción. Estos son algunos de los efectos negativos directamente vinculados al conflicto bélico.

Respecto de la actividad económica, diremos que el producto industrial bajó algo más de 12% en 1980-1985, mientras que el producto total descendía 9%. En la década, y pese a la recuperación de los últimos años, la tasa de crecimiento del producto industrial prácticamente se mantuvo en el nivel de 1980 (0.1%), en tanto que el producto total mostró incluso un leve decrecimiento (cuadro 1).

Por otro lado, el balance comercial con el exterior durante todo el decenio fue negativo y creciente, excepto en 1986, cuando mejoró marcadamente gracias a una fuerte devaluación a principios de ese año. Así, en 1989 el déficit comercial alcanzó a los 698 millones de dólares, equivalentes casi al 80% de las exportaciones totales. La situación fue similar en el comercio con Centroamérica: el déficit llegó a alrededor de 50 millones de dólares, es decir, aproximadamente al 30% de las exportaciones a ese mercado.¹⁰

El comercio de productos industriales con otros mercados, incluido el de maquila, presenta un deterioro similar. En el comercio con los países de la OCDE (cuadro 3), la tendencia observada en los períodos anteriores cambió apreciablemente. Por ejemplo, entre 1979 y 1985, bajó la participación de los productos dinámicos, tanto en el mercado como en el aporte sectorial; por otra parte, preocupa que bienes de gran peso sectorial hayan pasado a la categoría de productos en retirada.

El deterioro persistió en 1985-1989; una leve alza en el aporte sectorial de los productos dinámicos, que se debió a la caída del producto industrial, fue más

que compensada por el descenso de la participación de esos productos en el mercado. Se reiteró así la pérdida de competitividad de los productos industriales salvadoreños en los distintos mercados.¹¹

No obstante, esta situación deficitaria y de larga data se ha podido mantener por la existencia de dos vertientes importantes de financiamiento externo: en primer lugar, la ayuda externa vinculada al mantenimiento de la guerra, y en segundo término, pero de igual importancia, las remesas privadas de los salvadoreños residentes en el exterior, especialmente en Estados Unidos (CEPAL, 1990 y 1992a).

A la situación planteada exclusivamente como resultado de la guerra civil, se sumó la posición asumida por la autoridad, a través de las políticas, especialmente las económicas, que se aplicaron para afrontar el problema. Al inicio de la década, las medidas económicas eran esencialmente de carácter político, y apuntaban a quitarle banderas al "enemigo", identificado con la izquierda y la guerrilla. Por lo tanto, la política de desarrollo del nuevo gobierno se centró en tres grandes reformas: la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior (café, caña de azúcar) y la nacionalización de la banca. El Estado obtenía así un conjunto de instrumentos para impulsar la economía en una situación de guerra y, por si esto fuera poco, sumaba a ellos los programas de transformación que la izquierda esgrimía históricamente como estratégicos para salir del subdesarrollo y la dependencia. Fue la época de la estatización como estrategia para enfrentar la guerra.

Paradójicamente, sin embargo, en el sector externo las políticas públicas se orientaron en la dirección contraria: liberalización de las economías, privatización, apertura; en este campo, fue la época de los planteamientos neoliberales ortodoxos. Así, el gobierno salvadoreño se encontró, por un lado, con programas estatizantes de corte intervencionista-populista, de gran costo económico, sin el beneficio político esperado (la guerrilla crecía) y con resultados alarmantes de ineficiencia y corrupción en sectores claves (comercio exterior y finanzas); por otro, recibió las presiones de organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) y de la AID, los que deseaban que se modificara el manejo de la política macroeconómica, especialmente la financie-

¹⁰ Véase los informes sobre El Salvador para los años 1989 y 1991 en CEPAL, 1990 y 1992a.

¹¹ Hay que reiterar que en este grupo de productos aparecen aquellos derivados de la maquila que, por problemas de clasificación, están incluidos como industriales (especialmente los "productos dinámicos"). Recordemos que la maquila fue desmontada ante los primeros síntomas del conflicto (a fines de los años setenta).

ra, para evitar niveles inmanejables de desajuste (en los sectores fiscal, monetario, externo) que requirieran más financiamiento externo; y, encima de todo, comprobó que la guerra era un elemento esencialmente desestabilizador del gasto, las expectativas empresariales, los costos de producción y la planificación de actividades,

El resultado de esta mezcla de políticas diametralmente opuestas, en situación de guerra interna con participación externa, de fuerzas que tienen injerencia en las decisiones pero distintos objetivos y espacios para actuar, y de manifiesta incapacidad administrativa del sector público, es lo que calificamos de economía de guerra. Y es economía de guerra el "administrar la crisis", como algunos llamaban al quehacer de los gobiernos de los años ochenta (hasta mediados de 1989), y que nosotros entendemos por anarquía desde la perspectiva de la racionalidad económica.¹²

La reacción de los empresarios, especialmente los vinculados al sector industrial, fue la misma de la mayoría de los salvadoreños: el que pudo se fue con sus empresas o activos al exterior (empresas de maquila, Phelps Dodge, ADOC, Hilandería Salvadoreña, etc.); el que se quedó, mantuvo la actividad en su más bajo perfil o se cambió a actividades más especulativas o de menor riesgo, como el comercio o los servicios; los pequeños y medianos empresarios, que

son los grandes sostenedores del empleo en períodos de crisis, se diversificaron: algunos empezaron a exportar hacia otros mercados (artesanías y productos similares); otros mantuvieron su operación a pérdida, aprovechando que la banca nacionalizada mostraba gran permisividad y flexibilidad ante la mora (más de 1000 millones de dólares acumulados), y finalmente, otros quebraron (El Salvador, Cámara de Industria y Comercio, 1987).

Según una encuesta de 1990, la mayor parte de la industria salvadoreña (vinculada al MCCA) se había establecido entre 1960 y 1979, y con la pérdida de competitividad derivada de la situación descrita, la mayoría de las industrias (pequeñas y medianas) destinaba su producción al mercado nacional.

En síntesis, el comportamiento atribuido a los empresarios define la característica principal de su estrategia de sobrevivencia. Unos, los más dinámicos, se lanzaron al mercado externo competitivo, aprovechando ciertos nichos en los que tenían ciertas ventajas competitivas, o en los que podían desarrollar algunas actividades con fácil incorporación de progreso técnico. Los más, se limitaron a una estrategia de sobrevivencia, diversificando sus actividades, complementándolas con otras (servicios, importaciones), o aprovechando al máximo el "estado de excepción" que derivaba en prebendas.

IV

Los años noventa: el fin de la anarquía económica, la reorientación de la política económica, la reacción empresarial y la pacificación

1. Breve diagnóstico de la industria manufacturera

Después de treinta años de industrialización es interesante pasar revista a la situación de la industria salva-

doreña y sus potencialidades y restricciones, precisamente en el momento en que se echó a andar el Programa de Ajuste Estructural (segundo semestre de 1989).

En las secciones precedentes mostramos las distintas fases por las que atravesó el proceso de industrialización: expansión acelerada, estancamiento y retroceso. Veremos ahora la situación y perspectivas al inicio de los años noventa.

En primer lugar, se observa un sector industrial bastante diversificado (heterogéneo), con escasas cadenas productivas (integración vertical) y cuya pro-

¹² Al respecto existen varios documentos que reflejan en especial los planteamientos de los gremios empresariales respecto del "anarquismo de la política económica" (El Salvador, Cámara de Industria y Comercio, 1987; FUSADES, 1989). Sobre la base de este tipo de documentos y la participación directa de agrupaciones gremiales como la FUSADES, el partido actualmente en el gobierno estructuró lo que denominó "Hacia el rescate nacional: Programa económico social" (ARENA, 1989).

ducción se orienta básicamente al mercado nacional y al centroamericano.

Destaca la participación de 18% del producto industrial en el PIB; no obstante, la participación del sector industrial en el empleo es baja (ocupa menos del 5% de la población económicamente activa), sus empresas carecen de capacitación laboral¹³ y hay una muy escasa articulación de los centros académicos o de investigación con el sector productivo, lo que contribuye a la falta de innovación y apropiación de nuevas tecnologías por las empresas.

No obstante lo anterior, el proceso produjo un limitado grupo de empresas —o empresarios— con mayor vocación de riesgo, con una mentalidad y práctica adecuadas para penetrar en mercados competitivos y mantenerse en ellos.

En lo que toca al sector público cabe distinguir dos problemas centrales: por un lado, está sobredimensionado el aparato público —heredado— que se ocupa de la “industria sustitutiva, protegida, no competitiva”, tanto en el gobierno central (Ministerios de Economía y Comercio Exterior, Hacienda, Relaciones Exteriores y Planificación) como en instituciones descentralizadas (BANAFI, CORSAIN, CEPA, CEL, Banco Central, empresas agroindustriales estatales y otras); y por otro, el sector público carece del personal calificado y la institucionalidad adecuada para cumplir con su nuevo rol en la tarea de normar y regular las distintas responsabilidades, y ayudar al esfuerzo y liderazgo privados a enfrentar el desafío de la transformación productiva (en este caso de la industria) con equidad. El resultado es obvio: si se trabaja en la dirección equivocada y no se hace nada en la correcta, se tiene una intervención pública ineficaz e ineficiente.¹⁴

Siempre dentro del marco de los nuevos parámetros de competitividad auténtica queremos recalcar que, como norma, la industria salvadoreña no cumple con los requisitos mínimos de protección ambiental. El proceso de industrialización contribuyó mucho a la destrucción y contaminación del medio ambiente nacional y subregional. Sin embargo, por

restricciones internas y externas, no es posible continuar con una industria depredadora.

La pacificación y democratización del país tendrán efectos importantes en la competitividad sistémica. El nuevo escenario no sólo permitirá mejorar la competitividad de empresas, actividades o ramas industriales, sino también la competitividad global del país, porque facilitará el logro de acuerdos concertados entre los diferentes actores (empresarios, trabajadores y gobierno) que participan en las distintas fases de los procesos productivos, ya no en torno a objetivos inmediatistas y conflictivos, sino —esperamos— a grandes propósitos nacionales.¹⁵

Finalmente, señalaremos que dentro del proyecto ELS/90/004 se llevó a cabo un estudio sobre indicadores de competitividad, según el cual las actividades con mayor coeficiente de competitividad son: i) fábricas y refinerías de azúcar y elaboración de productos alimenticios diversos; ii) hilados, tejidos y acabados textiles; artículos confeccionados de materiales textiles, excepto prendas de vestir; fábricas de tejidos de punto, y fabricación de prendas de vestir, excepto calzado; iii) fabricación de calzado, excepto de caucho vulcanizado o de plástico, y iv) fabricación de artículos de pulpa, papel o cartón no especificados. Las empresas que han logrado insertarse y mantenerse en mercados competitivos pertenecen a estos grupos. (Igual situación señalan Buitelaar y Fuentes, 1991).

2. Programa de Ajuste Estructural: principales medidas y resultados

El Programa de Ajuste Estructural (PAE) propuesto por el nuevo gobierno abarcó dos aspectos claves: la necesidad de ajustar los ingresos y gastos a nivel agregado (estabilización de corto plazo), y la necesidad, asociada al cambio de las estructuras económicas y sociales, de medidas y programas cuyos resultados se verán en el mediano y largo plazo.

Como es lógico, hubo algunos resultados en el corto plazo. Por ejemplo, se logró bajar la inflación

¹³ En todos los informes de los expertos del proyecto ELS/90/004 a nivel de actividades industriales (cuero y calzado, textiles e industria metalmeccánica) se resalta la falta de inversión en capital humano como una de las principales limitantes para el crecimiento y competitividad de las empresas. Un ejemplo: en una empresa metalmeccánica, una recomendación sobre un aspecto del proceso significó a esa empresa gastar 50 mil dólares menos al mes.

¹⁴ Dos ejemplos: la devolución del 8% a los exportadores se atrasa meses y en algunos casos no se efectúa; el registro de una sociedad con todos los requisitos legales tarda en promedio seis meses o más.

¹⁵ En CEPAL/UNESCO (1992) se desarrollan los argumentos de K. Ohmae, quien sostiene que el Japón, después de ser devastado en la segunda guerra mundial, se convenció de la imposibilidad de expandirse por medios militares, y usando la educación básica a nivel de la sociedad en su conjunto, ha transmitido un mensaje: “exportar valor agregado o morir de hambre”. Según él, en la interiorización de este valor en la sociedad descansa la organización social y de empresa que con tanto éxito avasalló el mercado mundial. En El Salvador, guardando las proporciones, estamos saliendo de una guerra devastadora y podemos transmitir un mensaje similar. Creemos que todas las fuerzas sociales están proclives a interiorizarlo.

de 23.5% en 1989 a 17.8% en 1990, y luego a 9.8% en 1991. (En 1992, con la implantación de un impuesto al valor agregado de 10% se produjo un repunte inflacionario que llevó la cifra a 19.8%).

El desempeño no ha sido igual en otras áreas. Por ejemplo, en materia cambiaria, el Banco Central, pensando en evitar sobresaltos y presiones inflacionarias, ha ensuciado el mercado. Los resultados son discutibles: si bien se han acumulado reservas, no se ha logrado esterilizar la masiva afluencia de remesas del exterior; por otro lado, hay estabilidad en el tipo de cambio nominal pero no en el real, de modo que por esta vía las exportaciones han perdido competitividad (FUSADES, 1989, cap. 2).

Los resultados de la política fiscal y la monetaria han sido aún más negativos. Por ejemplo, en materia fiscal no se ha logrado bajar el déficit mediante la disminución del gasto y se ha debido implantar abruptamente el IVA, con un traslado total a precios, a fin de mejorar los ingresos. Para compensar, se ha aplicado una política monetaria restrictiva, con tasas de interés relativamente altas a nivel internacional que, junto a un tipo de cambio nominal fijo, hacen atractiva la entrada de capital especulativo, presionando aún más a la baja del tipo de cambio. Ambos resultados (monetario y cambiario) han afectado la reactivación económica, especialmente del sector exportador.

Lo anterior se ha traducido en otro desequilibrio: el del déficit comercial. No hay que olvidar que los países vecinos tienen una política cambiaria agresiva para incentivar las exportaciones. Tanto los organismos financieros internacionales como la propia autoridad económica nacional consideran este problema como el más grave, a pesar de ser una consecuencia del manejo de la política económica.¹⁶

Respecto del cambio estructural, se han tomado medidas, pero los resultados, como se dijo antes, se verán en el mediano y largo plazo. Es más, a la fecha aún quedan reformas por iniciar y otras que han de profundizarse. También hay problemas de secuencia y de cambios en las prioridades que dificultan la implementación del Programa y su eficacia, aun en actividades tan importantes como los acuerdos de paz y las que desembocan en un Plan de Reconstrucción Nacional. Nos detendremos ahora en las medidas, teniendo en cuenta su incidencia en la reestructuración industrial.

¹⁶ Declaraciones de prensa del Presidente del Banco Central, en marzo de 1993, hacían ver que lo sucedido en materia de inflación y tipo de cambio es manejable, pero no así la situación del balance comercial, que ya era insostenible.

De manera sucinta, el gobierno se propuso llevar a cabo: i) un programa de liberalización económica que incluía la reducción de aranceles, la eliminación de los monopolios (estatales) de exportación y un menor control del tipo de cambio por la autoridad monetaria; ii) la eliminación de los controles de precios en los mercados de bienes y servicios, en especial el de productos agropecuarios; iii) una reforma tributaria; iv) un programa de modernización y reestructuración de la administración pública, incluyendo lo referente al proceso de inversión pública; v) el saneamiento del sistema financiero, como requisito previo a su privatización, y vi) una política macroeconómica que mantuviese los equilibrios básicos (fiscal, externo y productivo) a niveles manejables.

A continuación se reseñan las principales reformas que dicen relación con el sector empresarial, particularmente el industrial.

En primer lugar están los cambios propuestos en materia fiscal y de administración pública. Se impulsa una Reforma Tributaria que, en grandes líneas, aumenta la base impositiva, disminuye la gama de impuestos, elimina los impuestos al comercio exterior, crea una tasa única de impuesto a la renta y establece el impuesto al valor agregado (IVA). (Este entró en vigencia a una tasa del 10% en septiembre de 1992.)

Simultáneamente, se lleva a cabo la reforma de la administración tributaria: entre otras medidas, se fusionan las direcciones de contribuciones directas e indirectas, se consolida la deuda del gobierno y de las empresas estatales autónomas, se impulsan medidas para el saneamiento administrativo y financiero de las empresas públicas y se crea el programa de registro único de contribuyentes.

Se impulsa también la reforma de la administración pública, fortaleciendo el Sistema Nacional de la Inversión Pública para mejorar la eficiencia en la administración y ejecución del gasto.

Asimismo, se proponen los programas de privatización de empresas públicas y de modernización de la administración pública. No obstante ser ellos esenciales para la transformación productiva, no han tenido el avance esperado y son precisamente dos de las principales reformas pendientes (FUNADES, 1992b).

Otras reformas importantes propuestas son las vinculadas al sector externo. Por un lado está la reforma en el área comercial, con un programa bastante ambicioso (en términos centroamericanos): reducción de aranceles (a tasas de entre 5 y 20%) y de número de categorías arancelarias (de 20 a 7); eliminación de controles de precios y del impuesto selectivo al con-

CUADRO 4

El Salvador: Exportaciones industriales y tasas de crecimiento anuales, 1967-68 y 1989-90

(Miles de dólares y porcentajes)

	Miles de dólares		Variación porcentual	Miles de dólares		Variación porcentual
	1967	1968		1989	1990	
Alimentos, bebidas y tabaco	21 326	33 027	55	28 354	37 427	32
Textiles y sus manufacturas	51 121	52 490	3	55 218	69 947	27
Calzado y análogos	13 085	12 776	-2	12 499	15 246	22
Papel, artículos de papel y cartón	22 159	26 350	19	31 085	33 095	9
Produc. químicos, caucho y plásticos	35 662	37 276	5	44 537	45 302	2
Produc. mineros no metálicos	11 463	4 238	-63	8 218	9 044	10
Metales y sus manufacturas	19 344	22 398	16	24 035	29 326	22
Maquinaria, aparatos y materiales eléctricos	8 948	9 483	6	12 294	14 718	20
Otros productos	12 628	14 880	18	21 666	20 369	-6
<i>Total</i>	<i>195 734</i>	<i>212 919</i>	<i>9</i>	<i>237 906</i>	<i>275 284</i>	<i>16</i>

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

CUADRO 5

El Salvador: Valor y estructura de las exportaciones industriales según su destino, 1990

(Miles de dólares y porcentajes)

	Totales		Destino			
	Valor	%	Centroamérica		Resto del mundo	
			Valor	%	Valor	%
Alimentos, bebidas y tabaco	37 428	14	12 454	33	24 972	67
Textiles y sus manufacturas	68 640	25	27 142	40	41 498	60
Calzado y análogos	15 246	6	8 464	56	6 782	44
Papel, cartón y derivados	33 905	12	28 942	85	4 963	15
Produc. químicos, caucho y plásticos	45 302	17	36 938	82	8 364	18
Produc. mineros no metálicos	9 044	3	4 110	45	4 934	55
Metales y sus manufacturas	29 326	11	24 980	85	4 346	15
Maquinaria, aparatos y materiales eléctricos	14 718	5	12 181	83	2 537	17
Otros productos	20 369	7	14 638	72	5 731	28
<i>Total</i>	<i>273 976</i>	<i>100</i>	<i>169 849</i>	<i>62</i>	<i>104 127</i>	<i>38</i>

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

sumo; supresión de restricciones cuantitativas (exenciones arancelarias, depósitos previos a la importación) y derogación de leyes de fomento; Programa de Promoción de Exportaciones e Inversión, e incorporación de El Salvador al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En esta materia, otras modificaciones relevantes dicen relación con el área cambiaria, en la que se logra efímero éxito al unificar el tipo de cambio y reducir la sobrevaluación cambiaria; por otra parte, se legalizan y promueven las casas de cambio, con lo que se logra una mayor liberalización y transparencia del mercado de divisas, y se promulga la ley por la que el Banco Central no puede fijar directamente el tipo de cambio.

Otra reforma clave es la del sistema financiero. Las primeras medidas se dirigen al saneamiento financiero: auditorías para calificar y cuantificar la mora, fusión de bancos y asociaciones de ahorro y préstamo (AAP), ley de saneamiento y fortalecimiento de los bancos y las AAP. Posteriormente se continúa con la privatización de la banca y las AAP. A la vez se desarrolla un programa para fortalecer y capacitar la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, para que logre total autonomía y gran capacidad de control del sistema. (Actualmente se impulsan medidas para atraer a la banca internacional).

En el ámbito puramente sectorial, se pone en marcha un conjunto de medidas o programas que afectan particularmente a la industria. Al respecto cabe mencionar las reformas a la ley de incentivos a las exportaciones, la reestructuración del MCCA¹⁷ —con la inclusión de Panamá y Belice como observadores— y los acuerdos comerciales con México, Colombia y Venezuela. (Se pretende tener un área de comercio —sin restricciones— de más de 170 millones de habitantes en 1995).

En los aspectos laborales, se impulsa la liberalización del mercado de trabajo por las siguientes líneas: aumentos salariales en función de la productividad, fle-

xibilización de los salarios mínimos para los jóvenes y aprendices, restricción del pasivo laboral, plazo legal para las huelgas y posibilidad de contratar trabajadores temporales mientras el conflicto se resuelve.

Para impulsar una adecuada articulación entre la industria, el sistema de educación y de formación de recursos humanos, el sector público y el resto del sistema productivo, se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Los avances en la privatización de las empresas industriales o agroindustriales han sido insignificantes. Es dable suponer que con la pacificación se logren mejores resultados. Actualmente, no sólo se impulsa la privatización de las agroindustrias de exportación (azúcar, café) o industrias sustitutivas (textiles, cemento), sino también la de los servicios básicos (energía, telecomunicaciones y transporte).

La reacción empresarial, si bien modesta, es promisoriosa, si se considera el clima de inseguridad generalizada vivida en lo que va de los años noventa, especialmente antes de los acuerdos de paz. En cuanto a resultados, el cuadro 4 muestra una mayor aceleración de las exportaciones en los años 1989 y 1990, con tasas de crecimiento del 12% y 16% anual, respectivamente. Asimismo, según cifras de la CEPAL, la producción manufacturera pasa de una tasa de crecimiento del 2.5% en 1989 a 3.0% en 1990 y a 4.9% en 1991. Esta misma situación se refleja en las encuestas de clima de negocios (FUSADES, 1992b) con indicadores optimistas.

El comportamiento empresarial refleja la mayor importancia relativa que tienen hoy los nuevos mercados (cuadro 5). Hacia ellos apunta el esfuerzo de la empresa industrial, que ya ha logrado una participación cercana al 40%. Pero según todas las encuestas que tuvimos a la mano, la potencialidad de crecimiento está justamente en esos nuevos mercados, y en ellos ven los empresarios la única salida hacia un desarrollo sostenido y sustentable en el largo plazo.

¹⁷ Que incluye, entre otras cosas el fortalecimiento de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana (SIECA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); aplicación del sistema de pagos regionales; avances en la armonización de políticas fiscales, monetarias, comerciales y cam-

biarias; mejoras en la eliminación de trabas a la movilidad de bienes y servicios, capitales y personas, y armonización de las leyes de inversión extranjera, normas de transporte y fitosanitarias y de tránsito intraaduanal.

V

Conclusiones: una crítica a lo hecho y las perspectivas de la maquila

1. Lo rescatable y lo que falta

En primer lugar, debe destacarse que el actual gobierno dio reglas del juego claras, creíbles y necesarias para iniciar la transformación productiva: una estabilización manejable fortalece los mecanismos de mercado, restablece el rol preeminente del sector privado,¹⁸ y redefine el papel del sector público.

También es claro que lo anterior no basta. Es preciso que el sector privado asuma su responsabilidad, y cabe suponer que para ello espera luces y medidas a nivel sectorial.¹⁹ Entre las políticas sectoriales de carácter prioritario cabe mencionar: i) en infraestructura, el plan energético (de corto, mediano y largo plazo), el de mejoramiento del transporte, y el de modernización y ampliación de las comunicaciones; ii) en los sectores que producen bienes transables en el mercado internacional (agrícola e industrial), la definición de las políticas y programas sectoriales y su articulación con la política comercial (estudios microeconómicos), y iii) en el sector público, el ya mencionado programa de reestructuración de la administración pública. A ellos se suman programas en temas que no son sectoriales, ya que cortan todos los sectores, pero que sí son prioritarios: el programa de ciencia y tecnología articulado con la reestructuración de los sistemas educativo y productivo, y un programa de protección y recuperación ambientales que es coherente con la transformación productiva y la equidad.

2. Una crítica para la reflexión

Si para América Latina los años ochenta fueron la década perdida, para El Salvador significaron una

abrupta caída. Las expectativas eran muchas al asumir el nuevo gobierno, y había que actuar aceleradamente. Como la mayoría de los países latinoamericanos, El Salvador adscribe a la ortodoxia del Banco Mundial y del FMI.

Por considerar a Chile un ejemplo concreto de país exitoso, se estimó que el camino expedito era reproducir el "modelo chileno", en su versión de los años ochenta. Como primer resultado, la administración pública fue copada por asesores chilenos (seguidores de la ortodoxia pura), que encontraron un excelente mercado de trabajo precisamente cuando salían de la administración pública en Chile, con la llegada del gobierno democrático a ese país.

Asimismo, por variadas razones (financieras, de cuadros técnicos, de relaciones empresariales) se asignó un papel relevante al pensamiento de la FUSADES.²⁰

Tal mezcla desembocó en un conjunto de recetas para el manejo macroeconómico (de relativo éxito), para los cambios institucionales y legales, para la reestructuración de la administración pública, para el proceso de privatización y otros fines, y en forma marginal, para la equidad. Estas participaciones externas esporádicas en las políticas públicas, con objetivos distintos y sin compromisos fuertes, se han traducido en problemas de secuencia y de coherencia en el proyecto o programa que se pretendía implantar.²¹

Los resultados de la aplicación de tal recetario, como es dable suponer, han sido frágiles en materia de estabilidad (elevado déficit fiscal, inestabilidad en el tipo de cambio real y las tasas de interés real —actualmente negativas— y creciente desequilibrio en la balanza comercial). Por otra parte, en ausencia de pro-

¹⁸ Hay que recordar que las administraciones pasadas —casi desde los años cincuenta y exacerbadamente en los ochenta— fueron estatistas a ultranza.

¹⁹ Como analogía: no basta con que las aguas estén tranquilas, es decir, que haya equilibrios macroeconómicos y reglas claras. Para que el barco siga la ruta del desarrollo, se requiere orientación específica (planes o programas sectoriales). La intervención sectorial contribuye a garantizar la participación del sector privado sin la cual, de acuerdo al nuevo patrón de desarrollo adoptado, el esquema se derrumba. *El gran desafío es motivar a dicho sector a actuar en las actividades productivas (sustentables ambientalmente) con gran potencialidad en el largo plazo para el desarrollo nacional.*

²⁰ Esta institución agrupa a empresarios privados, y es financiada, principalmente, por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID). Parte del equipo económico de gobierno son técnicos vinculados a esta agrupación.

²¹ Por ejemplo, después de haber tomado un conjunto de medidas que afectaban al consumidor (desregulación, desgravación arancelaria) se propuso una Ley de Protección al Consumidor, que en la versión de la FUSADES, elaborada por un abogado chileno en misiones de corta duración, era una transcripción de la ley respectiva en Chile. Afortunadamente, el Ministro de Economía de la época presentó una versión más concordante con la realidad nacional.

gramas adecuados de compensación social, el ajuste ha golpeado fuertemente a los grupos más desprotegidos, dificultando el planteamiento de un nuevo ajuste.

No obstante, la FUSADES, en todos sus documentos, foros y asesorías, propone la devaluación. De haberse aceptado esta propuesta, probablemente se hubiese desatado un virulento proceso inflacionario, y las exportaciones de productos no tradicionales tampoco hubiesen reaccionado. En tal sentido, mostramos antes que en octubre de 1992 el sector exportador no había perdido competitividad por el lado de los costos, ya que si bien el tipo de cambio real efectivo (considerando la inflación interna frente a la internacional) había descendido, la pérdida en el salario real compensaba dicha caída, dejando al sector exportador con el nivel de competitividad de 1980 (Mussi, 1992).

Por su parte, el sector público está muy endeudado y es altamente deficitario; una devaluación agudizaría su situación. Esto ha ocurrido en la mayoría de los países de la región, excepto Chile y México, en los cuales buena parte de las exportaciones (cobre y petróleo) está en manos del Estado.

En el quehacer a nivel sectorial es quizás donde se encuentra la mayor debilidad. Es necesario complementar las políticas macroeconómicas con políticas sectoriales y estudios microeconómicos. Como las primeras por sí solas no bastan, se corre el riesgo de que los procesos de ajuste pierdan credibilidad y de caer en desequilibrios mayores y permanentes. (Un ejemplo: aunque el sector industrial se vio afectado por la desgravación arancelaria, no existía programa alguno para aminorar el impacto en los empresarios y en los trabajadores).

Otro aspecto importante que se ha descuidado en el manejo de la política macroeconómica —o en las recomendaciones formuladas por la FUSADES y otros—, es el efecto de esa política en la distribución del ingreso y el patrimonio. Debe tenerse presente que al impulsar con fines estabilizadores una política monetaria restrictiva que incluye entre otras cosas reducciones al financiamiento público, un tipo de cambio ancla (sobrevalorando la moneda) y salarios reales decrecientes, se llega a importantes cambios en la distribución del ingreso, la propiedad y el poder (Sáinz y Calcagno, 1992). Así, por ejemplo, quedan en ventaja los grupos que tienen acceso al crédito, o los que controlan el mercado de divisas; el Estado transfiere su patrimonio (privatiza) o fija tarifas en condiciones que fortalecen a grupos privados, y asimismo, se desarrollan actividades especulativas en el ámbito fi-

nanciero, cambiario, de servicios o comercial, en desmedro del sector industrial o agrícola.

Todos estos efectos deben ser considerados al aplicar las políticas, especialmente cuando golpean a los grupos más débiles o al sector más afectado (en este caso, la industria). No cabe la menor duda de que, en este proceso, la pequeña y mediana industria fue perjudicada.

Al pasar revista a las reformas institucionales —desregulación, apertura, privatizaciones— con las cuales se pretende redimensionar el Estado y en las cuales descansa el éxito del programa de ajuste estructural vemos que, por el problema de secuencias mencionado antes, no se cumplen las metas y que a veces, paradójicamente, cuando se aceleran los procesos tampoco se cumplen los objetivos. Por ejemplo, la privatización de la banca tiene como objetivo liberalizar el mercado financiero, es decir, fortalecer la competencia en él para lograr una mejor asignación de los recursos; pero por la modalidad y celeridad del propio proceso se cae en un esquema concentrador del sistema (oligopólico). Esto deslegitima la competencia como elemento para optimizar la asignación, que es el objetivo último de la privatización. (Nacionalizar es fácil, privatizar complejo).

3. Lineamientos para la transformación industrial y el desarrollo masivo de la maquila

Después de reseñar el panorama reciente, tanto sectorial como global, corresponde proponer en ese marco un conjunto de lineamientos y medidas que apunten a reactivar y reorientar la industria salvadoreña, sobre la base de un desarrollo competitivo.²² Dada la carencia de estudios por ramas y microeconómicos, las recomendaciones que se formulan a continuación se basan en trabajos realizados en el Ministerio de Economía de El Salvador, en virtud del proyecto ELS/90/004.

²² Al respecto, Porter (1991) dice que las etapas de desarrollo competitivo son i) la liderada por los factores, ii) la liderada por la inversión, iii) la liderada por la innovación (inteligencia), y iv) la liderada por la riqueza (decadencia). De aceptarse este marco conceptual, El Salvador, como la mayoría de los países de América Latina (con las excepciones relativas de México y Brasil), estaría por entrar a la primera etapa. (Con el agravante, respecto de otros como Chile, de carecer de recursos naturales y de recursos humanos calificados: su dotación es de mano de obra no calificada). Buitelaar y Fuentes (1991) llegan a la conclusión de que la mejoría de la competitividad estriba en el uso de fuentes ya existentes de ventajas comparativas (mano de obra no calificada y recursos naturales).

a) *Recomendaciones generales*

i) Impulsar la organización propuesta en el proyecto ELS/90/004 para formular un programa de reestructuración selectiva de la industria, con la participación de industriales, universidades, centros de investigación, trabajadores, Banco Central y gobierno (Salazar, 1992).

ii) Acelerar el Programa de Modernización de la Administración Pública. En el proyecto ELS/90/004 y en trabajos posteriores en virtud del mismo proyecto, hay una propuesta de reestructuración del Ministerio de Economía.

iii) Reestructurar, de acuerdo a lo propuesto en los incisos anteriores, las instituciones que participan en la formulación y ejecución de la política comercial. Esta debe compatibilizarse con la política industrial y agrícola. La organización, igual que en los casos anteriores, debe involucrar a los principales actores (empresarios, sindicatos, profesionales, etc.).

iv) Consolidar el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Como primer paso es preciso desarrollar el Programa de Ciencia y Tecnología, para el cual se han avanzado lineamientos en el marco del proyecto (Hodara, 1992).

v) Reforzar los programas de capacitación y adiestramiento no formales. Para ello es importante la aprobación y puesta en marcha del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, como ente autónomo en estrecha relación con las empresas (Macario, 1992).

vi) Fortalecer la institucionalidad para el fomento de las exportaciones, con la participación activa del sector privado y fuera del esquema burocrático tradicional. En este mismo sentido, deben reforzarse las representaciones comerciales del Ministerio de Relaciones Exteriores en los países de la subregión.

vii) Actualizar la legislación en materia de registro, patentes, regalías e inversión extranjera, a fin de facilitar el ingreso de inversionistas que aporten no sólo capital, sino también tecnología, capacidad de organización y mercados. (Por ejemplo, eliminar la exigencia de cierto capital mínimo, o de repatriación

de capital, o los trámites engorrosos y lentos para consolidar una sociedad).²³

viii) Poner en marcha el programa propuesto en el marco del proyecto ELS/90/004 para el desarrollo del arrendamiento con opción de compra (*leasing*) en El Salvador (Shulz, 1992).

ix) Continuar y acelerar el esfuerzo de integración. Desde la perspectiva de la competitividad, el mercado que así se crea permite adiestrarse en ciertas actividades antes de salir a mercados más competitivos, aprovechar la complementariedad entre los países y mejorar la capacidad de negociación externa.

x) Tomar un conjunto de medidas concretas en aquellas ramas o actividades de mayor potencialidad en el mercado centroamericano, latinoamericano o mundial, a fin de elevar su competitividad (Motles, 1992; Pivel, 1992).

b) *Recomendaciones específicas para algunas ramas industriales*

i) *Para la industria metalmeccánica*: limitar el esfuerzo de ampliar el mercado al ámbito latinoamericano, estudiar e implementar la fabricación de electrodos para soldadura por arco eléctrico, formar un consorcio para importar insumos y crear un centro de capacitación y asistencia para esta actividad.

ii) *Para la industria textil*: desarrollar el proyecto de servicios de apresto y tintorería, y crear un centro de capacitación y asistencia técnica.

iii) *Para la industria del cuero y el calzado*: utilizar procesos de curtiembre vegetal (no contaminantes) para los cueros de mala calidad; importar cueros de buena calidad y hacer el semiacabado, y crear un centro de capacitación y asistencia técnica en cuero y calzado (o aprovechar el de Costa Rica).

iv) *Para la industria químicofarmacéutica*: fomentar el desarrollo de laboratorios de control de calidad, actualizar el marco legal, e investigar, para el largo plazo y aprovechando el marco del CONACYT, las potencialidades agroindustriales de edulcorantes, aceites esenciales de plantas tropicales y preservantes.

²³ Willmore, 1992, afirma que el trámite de registro que en Nueva York lleva cuatro horas, en El Salvador tarda seis meses, en Costa Rica cuatro y en Honduras un año.

La rama de los alimentos no fue investigada por limitaciones del proyecto, de modo que no es posible hacer recomendaciones concretas sobre ella. Sin embargo según los indicadores de competitividad es sin lugar a dudas la de mayor potencialidad.

c) *Recomendaciones para la actividad maquiladora*

i) Hay que llevar a cabo un programa agresivo de desarrollo de la maquila con amplia participación del sector privado. La legislación debe ser flexible y competitiva, y ofrecer claras ventajas sobre los demás países (la modalidad de importación temporal puede dar una pauta). Si bien en algunos países la actividad maquiladora es una de las vetas que se debe explorar, en El Salvador, por sus tremendas limitaciones, es la veta. Recordando a Porter, debemos potenciar el uso del único recurso abundante (mano de obra no calificada), y desde allí avanzar, en un plazo que no ha de ser corto, a las fases siguientes (formación de capital y de recursos humanos calificados).

ii) Esto debe llevar a orientar las inversiones privadas y públicas hacia las actividades de maquila. (Ya el sector privado está creando zonas francas). Se debe desarrollar la infraestructura con este propósito, poten-

ciar la inserción en los mercados regionales ampliados y aprovechar la ubicación geográfica; a su vez, el industrial salvadoreño debe propender al desarrollo y abastecimiento de estas actividades. Este esquema no sólo es generador de puestos de trabajo, sino que su financiamiento es viable en el corto plazo (existe enorme demanda de instalaciones en zonas francas) y, además, puede permitir a la industria nacional readecuarse como abastecedora y encontrar una vía rápida de exportación. (Ya hay en el área textil empresas de gran desarrollo que abastecen a la actividad maquiladora).²⁴

4. Breve síntesis final

Diremos, por último, que en 1991-1992 hubo en El Salvador avances importantes de carácter macroeconómico y algunos logros en materia institucional, pero que en lo sectorial y microeconómico queda mucho por hacer. No basta con lograr equilibrios financieros o adoptar modelos que han dado resultados buenos y malos en otros países: la realidad es mucho más compleja y cambiante. El reto es grande, pero por eso mismo es fuerte la motivación para desarrollar la industria de un país que ha demostrado recientemente que es capaz de grandes sacrificios y logros: soportar una guerra devastadora e iniciar un proceso de paz ejemplar.

²⁴ A petición del entonces Presidente Duarte, Sergio Molina y Carlos Massad elaboraron en 1984 un estudio confidencial y concluyeron que, dada la conformación urbana del país, su dotación de

recursos humanos y naturales y la enorme presión sobre el ecosistema, la salida era "taiwanizarse", pensando en un proceso de largo aliento iniciado en la maquila.

Bibliografía

- ARENA (Partido Alianza Republicana Nacionalista) (1989): *Hacia el rescate nacional: Programa económico social*, San Salvador.
- BCIE/BID/PNUD/SIECA (Banco Centroamericano de Integración Económica/Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1976): *Estudio Centroamericano de Transportes (ECAT)*, San Salvador.
- Buitelaar, R. (1992): *Ajuste estructural y reconversión industrial en El Salvador: resultados de una encuesta y bases para la acción subsectorial*, Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Buitelaar, R. y J. A. Fuentes (1991): La competitividad de las economías pequeñas de la región, *Revista de la CEPAL*, N° 43, LC/G. 1654-P, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (1976): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1975*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.77.II.G.1.
- _____ (1980): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1979*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.81.II.G.1.
- _____ (1990): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1989*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 90. II. G. 2.
- _____ (1992a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1991*, 2 vols., Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.2.
- _____ (1992b): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- CEPAL/UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.6.
- El Salvador, Cámara de Industria y Comercio (1987), *La verdadera situación económica y social en El Salvador y la nueva política de Gobierno*, San Salvador, junio.
- El Salvador, Ministerio de Economía (1992): Fortalecimiento Institucional al Ministerio de Economía, proyecto ELS/90/004, San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (1989): *Hacia una economía de mercado en El Sal-*

- vador, San Salvador, Departamento de Desarrollo Económico y Social (DEES).
- (1992a): *Análisis de la rentabilidad privada y económica al sector industrial salvadoreño*, San Salvador.
- (1992b): Ajuste estructural: ¿dónde estamos?, *Informe trimestral de coyuntura*, N° 2, San Salvador.
- Genberg, Rodríguez y Sjaastad (1985): *Análisis comparativo de la protección nominal y efectiva de la NAUCA I NAUCA II*, San Salvador, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN).
- Hodara, J. (1992): *Lineamientos de un programa de ciencia y tecnología en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Macario, C. (1992): *La formación profesional en el proceso de reconversión industrial en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Motles, I. (1992): *Informe sobre la industria textil en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Mussi, C. (1992): *Informe sobre la política cambiaria en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Pivel, J. (1992): *Informe sobre la metal-mecánica en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Porter, M. (1991): *La ventaja comparativa de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor S.A.
- Sáinz, P. y A. Calcagno (1992): En busca de otra modalidad de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G. 1478-P, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Salazar, R. (1992): *Bases para la formulación de la política industrial y el programa de reconversión industrial en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Salinas, J. (1992): *Informe sobre la industria químico-farmacéutica en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- Shulz, H. (1992): *Un programa para el desarrollo de leasing en El Salvador*, Ministerio de Economía, proyecto Ajuste Estructural al Ministerio de Economía (ELS/90/004), San Salvador, PNUD/CEPAL/ILPES.
- SIECA/BID/INTAL (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana/Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina) (1974): *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, tomo 4, Buenos Aires, INTAL.
- Willmore, L. (1992): políticas industriales en Centroamérica, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G. 1478-P, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.

El cambio tecnológico *en los análisis* estructuralistas

A Fernando Fajnzylber
In memoriam

Armando Kuri Gaytán

*Profesor Asociado, Facultad
de Economía, Universidad
Nacional Autónoma de
México.*

Este artículo analiza el enfoque con que la CEPAL ha abordado el tema de la tecnología. Para ello identifica dos períodos. El primero va del surgimiento de la CEPAL hasta los años setenta; corresponde a los esfuerzos por lograr la industrialización latinoamericana a través, fundamentalmente, de la sustitución de importaciones y se caracterizó por lo que en el trabajo se denomina una “pasividad tecnológica” tanto de los agentes como del pensamiento económico dominante en la región. El segundo período, que va de los años ochenta a la fecha, se caracteriza por un “activismo tecnológico”, producto tanto de la llamada Tercera Revolución Industrial, con sus fuertes repercusiones en la economía mundial, como de un viraje en el pensamiento cepalino, cuya preocupación central pasan a ser los factores determinantes del progreso técnico y de la competitividad, así como la equidad en el reparto de los frutos de dicho progreso, aspecto en el que retoma las ideas de Raúl Prebisch y Aníbal Pinto.

I

Introducción

La dedicación de la CEPAL a las cuestiones relativas al progreso técnico o, si se quiere, a ciencia y tecnología, reviste facetas algo paradójicas. De un lado, a la luz de sus trabajos y documentos, parece claro que el tema no ha sido una de sus inquietudes principales. Desde otra mira, sin embargo, no cabe duda de que el asunto constituye uno de los pilares teóricos de lo que genéricamente se denomina pensamiento de la CEPAL.

Aníbal Pinto

Del mismo modo que en las corrientes clásica, marxista y schumpeteriana, el análisis del cambio tecnológico que realiza la escuela estructuralista-cepalina está estrechamente vinculado al proceso de desarrollo económico y social, sólo que a partir de las especificidades del caso latinoamericano desde la segunda posguerra a la fecha. En efecto, el cambio tecnológico, lejos de ser visto como algo autónomo e independiente, es considerado parte sustancial de la estrategia de desarrollo y, por ende, con fuertes posibilidades de influir —junto con otros elementos— en la determinación de dicha estrategia.

Para América Latina, que es en donde surgen y desde donde se propagan las ideas cepalinas a fines de los años cuarenta, el objetivo era en ese entonces la industrialización bajo la modalidad de la sustitución de importaciones, cuya evaluación global¹ no es el fin del presente ensayo, salvo en la medida en que permita explicar aspectos del tema fundamental que se está tratando: el cambio tecnológico. Y uno de esos aspectos es, indudablemente, la heterogeneidad estructural que resulta del tipo de industrialización seguido por la región, así como del patrón tecnológico que lo acompañó. Es a partir precisamente de esa notable heterogeneidad que hoy en día se debe discutir el tema de las opciones tecnológicas abiertas a América Latina en los próximos años.

Finalmente, se hace referencia en el presente trabajo a dos etapas claramente diferenciadas a lo largo

de las más de cuatro décadas de vigencia del pensamiento cepalino y que atañen directamente al cambio tecnológico: la primera, que corre desde sus inicios hasta los años setenta, es caracterizada por lo que se podría calificar de “pasividad tecnológica” tanto de los agentes internos (Estado y empresarios) como del pensamiento económico dominante; la segunda etapa comienza en los años ochenta y representa un viraje importante en las actitudes, ahora críticas, del Estado y parte del sector empresarial hacia la pasividad tecnológica previa. Y también, de manera muy destacada, en el pensamiento económico cepalino, que promueve lo que podría denominarse un “activismo tecnológico” como la forma idónea para que América Latina alcance niveles de productividad que le permitan competir en una economía mundial cada vez más abierta y globalizada.

El artículo aborda en primer lugar el pensamiento tradicional cepalino —desarrollado fundamentalmente por R. Prebisch y A. Pinto—, que impulsó y acompañó la industrialización sustitutiva de importaciones, causando una gran heterogeneidad estructural y un fuerte proceso de concentración de los frutos del progreso técnico. Y en seguida se refiere al pensamiento cepalino contemporáneo, representado principalmente por los aportes de F. Fajnzylber, que otorga al desarrollo científico-tecnológico el papel de núcleo en torno al cual girarán los demás elementos del sistema en la búsqueda de un verdadero proceso de desarrollo económico y social.

□ Este trabajo fue presentado en el Seminario Innovación, Difusión y Competitividad realizado el 2 y 3 de diciembre de 1993 en el Centro para la Innovación Tecnológica (CIT) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se agradece los comenta-

rios de todos los participantes en el seminario y particularmente los de Sergio de la Peña y Miguel Ángel Lara, aunque la responsabilidad final es sólo del autor.

¹ Un intento en este sentido puede encontrarse en Kuri, 1991.

II

Heterogeneidad estructural y concentración de los frutos del progreso técnico

El proceso de industrialización latinoamericano tuvo, en un sentido o en otro, fuertes repercusiones en la región durante las tres décadas que siguieron al final de la segunda guerra mundial. Como aspecto positivo, es indudable que hubo un importante avance que se tradujo en aumentos de la producción industrial y del producto por habitante, caída de la mortalidad infantil y creación de infraestructura para atender a las necesidades de vivienda, educación y salud de las grandes urbes, con su emergente clase media a la cabeza (Hirschman, 1987). En este sentido, cabe destacar la gran transformación de la estructura económica y social de la región, que de ser un espacio fundamentalmente agrario se convirtió rápidamente en uno urbano-industrial.

El Estado no fue ajeno a estas modificaciones, así como tampoco lo fue el naciente pensamiento cepalino de fines de los cuarenta. En efecto, este último se convirtió en el paradigma dominante y su influencia en el futuro de América Latina, para bien y para mal, iba a ser decisiva. A través de un fuerte aparato estatal interventor y planificador del desarrollo, las ideas cepalinas en torno a la industrialización como pivote del crecimiento fueron tomando cuerpo.

En todos los terrenos, pero particularmente en los ámbitos comercial e industrial, se dejó sentir esta influencia. El objetivo central era atacar las causas del atraso en la región que se debían, según esta visión, a la carencia de un desarrollo industrial capaz de remontar la relación centro-periferia, con sus términos de intercambio siempre negativos para esta última. De aquí derivó el afán industrializador y los medios para buscarlo serían la política de protección y la de fomento industrial, principalmente.

Es en esta perspectiva que debe entenderse la importancia asignada a la sustitución de importaciones como estrategia idónea: se supuso que lo sería por la coyuntura internacional y quizá también porque se subestimaron los retos que la industrialización avanzada traería consigo más adelante. Esto sin contar los efectos perniciosos que las propias medidas de fomento de la primera etapa sustitutiva provocaron. Entre dichos efectos destacó, sin duda, el de la crea-

ción de una estructura industrial poco competitiva y desintegrada, en virtud de una política proteccionista a ultranza que brindaba un mercado cautivo a los empresarios, evitándoles así toda preocupación por mejorar su productividad.

En este mismo sentido obró el apoyo estatal mediante subsidios fiscales, crediticios y de precios de los bienes públicos; todo esto redundó en mayores ganancias a costa de un creciente déficit gubernamental, lo que fue alimentando un problema que a la larga resultó insostenible y sobre el cual ha habido un intenso debate en los últimos años: la participación del Estado en la economía (Ibarra, 1990). Un tercer efecto de las políticas de fomento industrial, cuya relación con el tema que nos ocupa es más directa, fue la configuración de un patrón de desarrollo tecnológico fundamentalmente imitativo y sin posibilidades —dado que ni el Estado ni los empresarios se lo propusieron— ya no digamos de creación, sino ni siquiera de algún grado de adaptación que permitiera cierto control interno en la materia.

Por el contrario, fue a la inversión extranjera a la que se le dio el papel de dinamizador tecnológico al permitírsele el ingreso indiscriminado a los sectores de avanzada, lo que en un primer momento hizo suponer que existía un dualismo tecnológico en la estructura productiva latinoamericana.

Fue Aníbal Pinto (1976) quien desechó esta hipótesis al considerar que explicaba más las condiciones del período primario-exportador que el de la industrialización. En este último, al contrario de aquél, no sólo se dan notables diferencias entre los distintos sectores de la economía (que no son sólo dos), sino que se establecen entre ellos importantes relaciones de diverso tipo que van a condicionar su desarrollo, algo que en el dualismo no era posible (CEPAL, 1974). En tal sentido, y en un intento de reflejar esta situación más compleja, es que Pinto propone la categoría de "heterogeneidad estructural".

Esta categoría marca los rasgos del tipo de industrialización seguido y va a determinar la concentración de los frutos del progreso técnico si a los mayores incrementos de productividad en los centros

no sigue un descenso en los precios de los bienes manufacturados, sino al contrario un aumento del ingreso por encima del de la productividad. Esto significa que los países centrales no sólo retienen los frutos de su progreso técnico sino que también se llevan parte del de la periferia, ya que en ésta el ingreso crece menos que la productividad (Pinto, 1965).

De lo anterior se desprende que el incremento del ahorro interno se verá disminuido en relación a las necesidades de inversión en tecnología moderna, lo que tenderá a perpetuar la brecha tecnológica entre los países centrales y los periféricos. Ya desde los inicios de la CEPAL esto fue advertido por Prebisch (1949) cuando señaló que un siglo atrás, cuando los países centrales tenían niveles de ingreso bajos, también era baja la necesidad de capital por hombre ocupado para invertir en los sectores tecnológicamente modernos de la época.

Por el contrario, ya desde mediados del siglo XX el ahorro en la periferia era insuficiente para invertir en tecnología moderna. Esto se vio agravado en las décadas siguientes por la rapidez del cambio tecnológico, que no fue acompañado por un dinamismo igual en los niveles de ingreso, ahorro e inversión, y sí, contrariamente, por una disminución importante de estos indicadores durante la llamada "década perdida" de los años ochenta.

Lo anterior indica que si bien América Latina tuvo a su alcance el acervo tecnológico existente en los países avanzados, le fue imposible acceder a él. En esto los países latinoamericanos han estado lejos de aquellos que históricamente han sabido aprovechar las llamadas "ventajas del atraso" para aproximarse al país líder e incluso quitarle el liderazgo, tal como lo muestra Maddison (1986) para Inglaterra en el siglo XVIII, Estados Unidos en el XIX y Japón en el XX. Sin duda que el atraso de nuestra región se ha debido a factores mucho más profundos —o estructurales, en la jerga cepalina—, que lejos de convertirse en ventaja han funcionado claramente como desventaja.

Pero intentando redondear la perspectiva que sobre el cambio técnico desarrolló el pensamiento cepalino de la primera época, habría que insistir en que para éste resulta fundamental no perder de vista que el progreso técnico es un tema que adquiere su real dimensión cuando se analiza su evolución en un determinado contexto social e institucional, es decir, teniendo muy claro para qué, para quién y cómo se va a emplear el potencial tecnológico (Pinto, 1976). Esta perspectiva intenta prevenir contra una suerte de fetichismo tecnológico que hace recaer todas las po-

sibilidades o, por el contrario, todos los males en el cambio técnico.

En este sentido, los resultados de la estrategia tecnológica elegida en un momento dado dependerán del estilo de desarrollo en el cual se inscriba. Si éste es de tal naturaleza que propicia la heterogeneidad estructural, como ocurrió en América Latina durante los últimos 50 años, entonces la tecnología utilizada, lejos de evitarlos, reforzará los desequilibrios intersectoriales e intrasectoriales, regionales y externos, agudizando los problemas de empleo y distribución del ingreso (Pinto, 1976).

Es por ello que la conclusión a que se llega es que la alternativa está en la adopción de un estilo de desarrollo en el que "... a las fuerzas centrípetas que alimentan la concentración del progreso técnico y de sus beneficios debe sucederlas un impulso hacia su sostenida difusión del sistema productivo, a la atenuación sensible de los desequilibrios regionales y urbanos-rurales, a la integración interna, a nuevas formas, menos precarias y más fecundas, de relación exterior y, sobre todo y finalmente, a una mejor distribución del ingreso." (Pinto, 1976).

No obstante que el papel otorgado a la política tecnológica es hasta cierto punto pasivo² en tanto se le hace depender del estilo de desarrollo, se reconoce el rol de vanguardia que podría desempeñar cuando se afirma que "...es evidente que la política tecnológica no deberá aguardar pasivamente la definición completa o rotunda de una nueva orientación sobre el desarrollo, sino ir estableciendo las bases para su propia reformulación" (Pinto, 1976).

Esto último parece revelar claramente la ambivalencia del pensamiento cepalino que se intentó reflejar desde el epígrafe con que se da inicio a este trabajo. Si a este rasgo se agrega otro que resulta de gran importancia —el hecho de que en esta primera etapa, más que por los determinantes del progreso técnico, la CEPAL se preocupó del problema de la distribución de los frutos de dicho progreso (Rodríguez, 1991)—, se tendrá una visión panorámica de los aciertos y debilidades que exhibió la reflexión estructuralista sobre la tecnología hasta los años setenta. Esto permitirá abordar, en la sección III, la actualización del pensamiento cepalino durante los años ochenta, a la luz tanto de la década perdida como del gran avance de las nuevas tecnologías.

² El progreso técnico, señala Pinto (1976), "resulta una variable dependiente. El término, sin embargo, es poco feliz en la medida que sugiere un fenómeno pasivo o reflejo. No es ni lo uno ni lo otro, como bien se sabe, por la razón poderosa de que existen influencias recíprocas entre estilo de desarrollo y quehacer tecnológico, aunque el primer elemento sea el dominante".

III

Competitividad, progreso técnico y equidad

Si la preocupación del pensamiento cepalino tradicional fue, como se sugirió en la sección anterior, más por la apropiación de los frutos del progreso técnico que por los factores determinantes de ese progreso, serán los herederos de dicho pensamiento quienes desarrollarán esta última vertiente durante los años ochenta, sin dejar de lado la preocupación central de sus antecesores.

En efecto, producto tanto de su propia evolución como del cambiante entorno mundial, el pensamiento cepalino contemporáneo ha centrado su atención en explicar los factores que influyen en el cambio tecnológico, por considerar que este elemento es clave en la conformación de una estructura productiva más integrada y competitiva. Si bien el acento se ha puesto en el sector industrial, por ser el más directamente ligado al desarrollo tecnológico, no por ello dejan de estar presentes en la reflexión cepalina otros componentes estructurales que en conjunto van a determinar el nivel de competitividad.

Uno de los autores que en América Latina desarrolló la noción de competitividad estructural con mayor profundidad fue F. Fajnzylber (1988 y 1989b), quien desprendió sus hipótesis de exhaustivos análisis comparativos de las experiencias tanto de los países más industrializados de Europa, Estados Unidos y Japón, como de los del Sudeste asiático, de los nórdicos y de los europeos de menor industrialización, con la idea de extraer lecciones que pudiesen servir para que América Latina tuviese éxito en la búsqueda de altos niveles de competitividad, progreso técnico y equidad.

Señala este autor que desde “una perspectiva de mediano y largo plazo la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales, y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación del progreso técnico.(...) las diferencias en la inserción internacional obedecen en medida importante a factores de carácter estructural que afectan, incluso, las modalidades y los resultados de las estrategias nacionales, y al uso que cada país hace de los instrumentos específicos de política económica e industrial” (Fajnzylber, 1988).

Básico en el esquema interpretativo de este autor es la diferencia que hace entre dos tipos de competitividad: la espuria y la auténtica. Mientras la primera se presentaría en el marco de una caída del gasto en investigación y desarrollo tecnológico, de la inversión y del ingreso per cápita, tal como ocurrió durante los años ochenta en América Latina, la competitividad auténtica involucraría la incorporación de progreso técnico, es decir, requeriría un marco en el que las variables antes señaladas fuesen positivas y tendieran al alza. El esquema analítico en su conjunto tiene dos componentes: el núcleo básico, integrado por la estructura agraria, el sistema industrial, los patrones de consumo e inversión y la equidad; y los factores que van a condicionar la dinámica del núcleo básico, como la dotación de recursos naturales, las tendencias demográficas, la capacidad del empresario nacional, el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, la inversión extranjera directa, el sistema financiero y el patrón de consumo internacional (Fajnzylber, 1989b).

De la interacción de todos estos elementos dependerá la creación de un círculo virtuoso acumulativo que lleve al sistema hacia una dinámica de crecimiento, competitividad y equidad con creciente incorporación de progreso técnico, tal y como ha ocurrido en Europa, Japón y los países nórdicos. Cuando dicha interacción no se da plenamente, se generan algunos problemas, como en Estados Unidos con la competitividad o en el Sudeste asiático con la equidad; pero cuando la sinergia falla casi completamente, lo que se crea es un círculo vicioso que impide ya no sólo el logro de esos objetivos en su conjunto, sino inclusive el de alguno de ellos por separado. Este es el caso de América Latina, cuya notable heterogeneidad y desarticulación productiva es prueba de que los logros han sido parciales y muy aislados, dando como resultado el famoso “casillero vacío” de Fajnzylber, es decir, el que ni uno solo de los países latinoamericanos haya podido conjugar hasta la fecha los objetivos de crecimiento y equidad.

En efecto, de las comparaciones presentadas por Fajnzylber (1989 a y b), basadas en las tasas de crecimiento del PIB por habitante, así como de la evolución del índice de concentración del ingreso en los

últimos 25 años, resulta que mientras países como Sri Lanka, Indonesia, Egipto o Tailandia —por no mencionar a China, la República de Corea, Hong Kong, Israel o España— han realizado su proceso de desarrollo combinando el crecimiento y la equidad, ninguno de los de América Latina lo ha conseguido.

Si a esto se añade otro tipo de comparaciones —por ejemplo, la de la participación metalmeccánica y química³ en el valor agregado manufacturero, el coeficiente de exportación industrial o los índices de productividad— se ve con mayor claridad el rezago latinoamericano. ¿Cuáles son las causas de tan pobre desempeño productivo para el pensamiento cepalino contemporáneo?

La razón fundamental se encuentra en la industrialización sustitutiva de las importaciones seguida por la región a partir de los años cuarenta, que se basó principalmente en el aprovechamiento de los recursos naturales y en una protección indiscriminada. Esta fue calificada por Fajnzylber de 'frívola', en oposición a la que Japón, la República de Corea y la economía taiwanesa, entre otros, brindaron a sus productores y que este autor llama 'de aprendizaje', en tanto incluye transferencia tecnológica y la creación de un sólido aparato productivo con fuerte componente nacional.

Esto se comprueba al comparar la participación de las grandes empresas privadas nacionales que, a mediados de los años ochenta, sólo era de 6% en Brasil y de 3% en México, los dos países más grandes de la región. En la República de Corea y en la economía taiwanesa, en cambio, la cifra era de 96% y 28%, respectivamente (Fajnzylber, 1989a). La gran diferencia radica, por supuesto, en el tipo de política industrial, comercial y tecnológica que se puso en práctica en uno y otro lugar, así como en la interacción de los diversos agentes productivos y sociales en torno a un objetivo común, algo inexistente en América Latina.

Todo ello dio como resultado en esta región una precaria vocación empresarial que poco o nada se tradujo en la búsqueda de innovaciones en productos o procesos que incrementaran la competitividad, ya que el mercado cautivo y los subsidios que recibía el productor nacional no lo requerían. Cuando a las in-

suficiencias propias del estilo de desarrollo industrial señaladas se sumó la crisis de la deuda externa, con su secuela de políticas de ajuste ortodoxo durante los años ochenta, el resultado fue un estancamiento productivo en el mejor de los casos, cuando no un retroceso absoluto producto de las fuertes caídas en la inversión, el gasto público, los salarios reales y el PIB, lo que llevó a un fuerte aumento de la pobreza y la pobreza extrema (que afectó a más del 40% de la población y ha hecho que se califique a la pasada década como perdida en términos de desarrollo).

La salida que propone el pensamiento cepalino ante tal situación es la de una reestructuración productiva integral que gire en torno del sector industrial y, particularmente, de aquellas ramas capaces de incorporar el progreso técnico y propagarlo a la economía en su conjunto. Se parte de la idea de que en una etapa como la actual, de profundas transformaciones en todos los ámbitos —encabezadas por una incesante revolución tecnológica—, sólo se puede competir si se cuenta con un aparato productivo eficiente y con productos y servicios de calidad, lo que no es posible sin una atención prioritaria al gasto en investigación y desarrollo, y en general a la política tecnológica, industrial y comercial.

Además, influyen directamente en la competitividad estructural y por ello merecen también particular atención, factores como el sistema educativo, la capacitación laboral permanente, la gestión empresarial, el sistema financiero y un cuadro institucional que refuerce la transformación productiva y facilite la interconexión de todos los agentes involucrados para evitar la dispersión de esfuerzos tan común en la región. Estas tareas deberán ser compartidas por un sector privado moderno, dinámico e innovador y un sector público fuerte, eficiente y con plena conciencia de que su papel es clave no sólo en la conformación de un marco macroeconómico estable, sino también como pieza central de enlace entre los distintos agentes, cuya actuación deberá ser acorde con los lineamientos de una política económica que, en sus distintas facetas, tenga como fines últimos el crecimiento económico con mejores niveles de competitividad, y la equidad social.

³ "Los sectores portadores por excelencia del progreso técnico, química y bienes de capital, prácticamente no están representados

en Brasil y México mientras que representan 73% en Corea y 24% en Taiwán" (Fajnzylber, 1989a).

IV

Reflexiones finales

Al parecer existe, en términos generales, una línea de continuidad en el pensamiento cepalino desde sus inicios hasta el presente en torno al papel del progreso técnico en el desarrollo económico, aunque cada etapa presenta rasgos específicos y matices que, en lo particular, marcan algunas diferencias.

En el periodo tradicional, por ejemplo, la preocupación central fue la concentración de los frutos del progreso técnico; sin embargo, las políticas que impulsaron la industrialización ponían más el acento en el crecimiento que en la distribución: primero había que acumular y una vez conseguido esto, repartir.

Como se sabe, estas políticas llevaron a una fuerte concentración del ingreso que, al agudizarse en la década perdida, dejó a cerca de la mitad de la población latinoamericana en condiciones de marginación social. El pensamiento cepalino moderno, por lo tanto, plantea el problema de la equidad como algo consustancial al de la competitividad, y postula que la solución para ambos depende del progreso técnico.

El otro tema que liga un tanto contradictoriamente a las dos etapas del pensamiento cepalino es el de la salida que propone la corriente contemporánea al problema conjunto competitividad-equidad. Como se señaló, esa respuesta descansa en principio en el apoyo al sector industrial moderno, que es el portador de progreso técnico, para que de allí éste se difunda al resto del aparato productivo. Sin embargo, como recuerda Pinto (1989), la gran heterogeneidad estructural de este aparato podría poner en peligro tal estrategia y hacerla fracasar, ya que en otro tiempo el apoyo al sector moderno, lejos de atenuar las desigualdades, tendió a hacerlas mayores.

Por ello dicho autor recomienda que, junto con promover una mayor productividad de los sectores de

alto desarrollo tecnológico para lograr una mejor inserción en el comercio internacional, se apoye también a los demás sectores, en los cuales los requerimientos tecnológicos son mucho menores pero los resultados —en términos de una mayor homogeneidad social y productiva— probablemente sean mucho más efectivos que los del sector moderno exclusivamente.

Por último, es evidente que una política de esta naturaleza requiere de una importante, decidida y sana participación del Estado, que equilibre el funcionamiento de las fuerzas del mercado y que lleve a resultados efectivos y a plazos no muy largos en áreas vitales, como la educación y el sistema científico-tecnológico, además de proveer el marco institucional para una conjunción de los esfuerzos de los distintos agentes productivos y sociales.

Al respecto es muy ilustrativo lo que señala Aníbal Pinto respecto a la falsa disyuntiva entre el Estado neoliberal de los años ochenta y el de épocas anteriores: “Lo que sí parece meridiano y temible es que se haya difundido una especie de ‘Estado-fobia’ en reemplazo de la ‘Estado-latría’ que se arguye que habría primado en el pasado. La superación de ese falso dilema parece crucial para delinear acciones e instrumentos capaces de doblegar las fuerzas que tienden a la ‘concentración del progreso técnico y sus frutos’ según el lema cepalino” (Pinto, 1989).

Superar éste y otros falsos dilemas derivados de lo expuesto es condición *sine qua non* para que no sólo México, sino América Latina en su conjunto puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito su impostergradable inserción en una economía mundial globalizada, así como los acuciantes problemas de competitividad y pobreza extrema, que quizá sean los principales retos que habrá de vencer la región en este fin de milenio.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1974): *Estudio económico de América Latina, 1973*, E/CN.12/974, Santiago de Chile.

Fajnzylber, F. (1988): Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G. 1537-P, Santiago de Chile.

——— (1989a): Sobre la impostergradable transformación producti-

va de América Latina, *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)/CEPAL.

——— (1989b): *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*, Cuadernos de la Cepal, N° 60, LC/G. 1534-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.89.II.G.5.

Hirschman, A. (1987): *La economía política del desarrollo latino-*

- americano, *El trimestre económico*, N° 216, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. (FCE), enero-marzo.
- Ibarra, D. (1990): Los acomodados de poder entre el Estado y el mercado, *Revista de la CEPAL*, N° 42, LC/G. 1642-P, Santiago de Chile.
- Kuri, A. (1982): La evolución del pensamiento de la CEPAL, *Investigación económica*, N° 162, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Economía.
- (1991): Apuntes sobre las opciones de desarrollo para México y América Latina, *Comercio exterior*, vol. 41, N° 5, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., mayo.
- Maddison, A. (1986): *Las fases del desarrollo capitalista, una historia económica cuantitativa*, México, D.F., El Colegio de México/FCE.
- Pinto, A. (1965): Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, *El trimestre económico*, vol. XXXII, N° 125, México, D.F., FCE.
- (1976): La CEPAL y el problema del progreso técnico, *América Latina: una visión estructuralista*, México, D.F., UNAM, Facultad de Economía.
- (1989): Notas sobre industrialización y progreso técnico en la perspectiva Prebisch-CEPAL, *Pensamiento iberoamericano*, N° 16, Madrid, ICI/CEPAL.
- Prebisch, R. (1949): El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas, E/CN.12/0089, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rodríguez, E. (1991): La endogeneización del cambio tecnológico: un desafío para el desarrollo, O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Lecturas 71, México, D.F., FCE.

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

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

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

- Los trabajos deben enviarse en su original español, inglés, francés o portugués y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

- La extensión total de los trabajos —incluyendo notas y bibliografía, si las hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar el original y una copia. También es recomendable el envío del disquete (de preferencia en Wordperfect 5.1).

- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 250 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

- **Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.

- Recomendación especial merece la bibliografía, que **no debe extenderse innecesariamente**. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación, y si se trata de una serie, título y número del volumen o la parte correspondiente, etc.).

- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, y de modificar los títulos cuando lo juzgue necesario.

- Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que se publique su artículo más treinta separatas del mismo en español y treinta en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1993, vol. I LC/G.1833-P, Santiago de Chile, diciembre de 1994, 289 páginas. Publicaciones de las Naciones Unidas, N° de venta S. 94. II. G. 2.

Este volumen I del *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1993, analiza la evolución económica de la región en este año. En su primera parte se ofrece una visión general de los rasgos principales exhibidos por la economía regional, y se examina con más detalle la política macroeconómica y la inflación; el nivel de salarios, las finanzas públicas, el comercio exterior y el financiamiento externo. Asimismo, se reseña la evolución de las economías del Caribe.

En la segunda parte se pasa revista a la situación de la economía mundial.

El volumen II de este *Estudio Económico*, que aparecerá próximamente, mostrará la evolución por países en el mismo año.

Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1994, LC/G. 1846, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1994, 59 páginas.

El año 1994 aportó nuevos indicios de consolidación de un patrón de desempeño económico más dinámico en América Latina y el Caribe. La tasa de crecimiento del producto interno bruto de la región pasó de un promedio de 3.4% anual en el trienio 1991-1993 a 3.7% en 1994, cifra ésta que sólo había sido superada en una ocasión en los últimos 14 años. El ingreso por habitante aumentó en 1.9%. La inflación media (excluido Brasil) descendió a 16%, la más baja en varios decenios. Finalmente, los países de la región siguieron atrayendo grandes volúmenes de capital extranjero, que en 1994 se acercaron a los 57 000 millones de dólares y permitieron financiar el creciente déficit de cuenta corriente.

Estos logros fueron posibles en parte gracias al mejoramiento de la economía internacional, especialmente en el segundo semestre del año. El ritmo de crecimiento de los países industrializados se duplicó, alcanzando 2.7%; la tasa de expansión del comercio mundial pasó de 4% a 7% en volumen, y los precios de los productos básicos, excluyendo los combustibles, aumentaron por primera vez en cinco años. La elevación de las tasas internacionales de interés no alcanzó a contrarrestar esas tendencias positivas. Por otro lado, a pesar del clima de incertidumbre existente en varios países con motivo de sus procesos electorales, el mejoramiento del desempeño económico se vio facilitado en América Latina y el Caribe por la sostenida expansión de la inversión interna, así como por el mantenimiento de políticas de estabilización y de reformas estructurales. Otro efecto dinamizador provino del nuevo impulso cobrado por las medidas de integración regional.

No obstante este mejor desempeño, la creación de empleo productivo continuó siendo insuficiente en la mayor parte de la región, ya que la fuerza de trabajo creció a ritmos acelerados,

impulsada por las mayores tasas de participación. En algunos países, la reestructuración económica y los esfuerzos por mejorar la competitividad han tenido efectos desfavorables a corto plazo en la demanda de trabajo. Como consecuencia de ello, la desocupación y el subempleo no han disminuido en consonancia con las tasas de crecimiento, y en algunos países incluso han aumentado a pesar del estímulo proporcionado por la expansión del producto.

En términos generales es evidente que en América Latina y el Caribe las tasas de crecimiento inferiores a 4% no bastan para permitir grandes avances en la lucha contra la pobreza ni para impedir que el desempleo y el subempleo sigan a niveles inaceptables. Además, los ingresos de capital, aunque bienvenido por su contribución positiva al crecimiento y la inversión, reflejan la insuficiencia de las tasas de ahorro interno y pueden socabar los esfuerzos por expandir las exportaciones. Por lo tanto, aún queda mucho por hacer si se quiere lograr simultáneamente los objetivos de aumentar la competitividad internacional y mejorar la equidad en los años venideros.

Un rasgo destacado del año 1994 fue la convergencia cada vez más pronunciada de las tasas de crecimiento de los diversos países de la región, la mayoría de los cuales registró ritmos de expansión moderados junto con tasas de inflación igualmente moderadas. Sólo tres de ellos crecieron más de 5% (Argentina, Guyana y Perú); también fueron sólo tres los que registraron una contracción (Haití, Honduras y Venezuela). Resulta interesante plantearse en qué medida la creciente importancia del comercio intrarregional, conjuntamente con una mayor convergencia de políticas, ha contribuido a esta mayor simetría de los resultados obtenidos por los diversos países.

Panorama social de América Latina, 1994, LC/G. 1844, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1994, 206 páginas.

El *Panorama social de América Latina* es la expresión del esfuerzo de la Secretaría de la CEPAL, por incorporar permanentemente la dimensión social en las evaluaciones del desarrollo regional que la Comisión realiza todos los años.

En la edición de 1994 el análisis enfoca temas centrales de la infancia y la familia, como producto de las actividades conjuntas de esta Secretaría y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a fin de contar con información actualizada sobre las oportunidades de acceso al bienestar desde la niñez.

Los antecedentes analizados permiten trazar un perfil ilustrativo de lo sucedido a comienzos de los años noventa en importantes aspectos del ámbito social, como pobreza, distribución del ingreso, empleo, gasto social, niñez, familia, educación, retribuciones laborales, y una agenda social de temas que atrajeron la atención pública de los países de la región en el último año considerado.

La obra abarca en su contenido cuantitativo los aspectos más destacados del desarrollo social en la región, pero no pretende ser exhaustiva. Aspectos como la salud, la vivienda y la seguridad social, entre otros, se abordan en el análisis del gasto social y en la descripción de la agenda social, pero no así en los otros capítulos. Tal situación deriva de las fuentes de información utilizadas, ya que la mayor parte de los datos provienen de las encuestas de hogares, con la excepción del capítulo sobre gasto social, que recurre a varias fuentes, y el relativo a la agenda social, que se basa en datos documentales y en el seguimiento del debate público de los países. En próximas ediciones se espera continuar ampliando tanto la cobertura temática como las fuentes básicas de información.

La preocupación por la equidad es el eje central del estudio. En

lo que respecta a la pobreza y distribución del ingreso, se incorporan las estimaciones más recientes efectuadas por la CEPAL, que incluyen un amplio conjunto de países de la región y se refiere al año 1992 y algunos años anteriores. Se analizan asimismo ciertos componentes de los procesos que en varios países permitirían reducir la pobreza en los primeros años noventa, en lo que respecta al crecimiento económico y a la evolución de la distribución del ingreso de los hogares.

En cuanto al empleo, se destaca el aumento de los ocupados con calificación profesional y técnica, el descenso del empleo público, la importante participación del empleo asalariado en el sector privado y la participación todavía muy alta de los estratos de baja productividad e ingresos, así como la continua tendencia a la disminución del peso relativo del campesinado en las zonas rurales. También se analizan los vínculos entre la pobreza, las inserciones ocupacionales y el desempleo y se examinan las tendencias de este último.

Por otra parte, se cuantifican y analizan las tendencias del gasto social, tanto en término de su magnitud real per cápita como de su proporción respecto del PIB y del gasto público total. Se examina su comportamiento en los períodos de ajuste y desajuste fiscal y su relación con el nivel de actividad, así como la estructura sectorial del gasto social, sus cambios y el carácter progresivo o regresivo de los componentes sectoriales y su grado de focalización en los pobres.

En lo que toca a la familia y a la niñez se parte señalando que la inversión en los niños se fundamenta habitualmente en criterios relacionados con la producción, la ciudadanía y la integración social. En este sentido, la niñez y la adolescencia son etapas importantes en el que se definen las oportunidades de adquirir habilidades claves para participar en la estructura productiva y la sociedad en general. Por ello se examinan los contextos familiares de socialización de los niños, haciendo hincapié en los tipos de hogares y otros factores que determinan su vulnerabilidad socioeconómica, y se estima la proporción de niños que crecen en contextos de socialización desfavorables. Entre los factores analizados figuran el clima educacional, la capacidad económica de los hogares y las condiciones de la vivienda. Se pasa revista a la acumulación de capital educativo y los fenómenos que la limitan, como las diferencias de oportunidades entre los distintos estratos socioeconómicos y el trabajo infantil. También se aborda uno de los principales eslabones de la cadena de oportunidades: cuánta educación han acumulado los jóvenes cuando parten de ambientes de socialización diferentes en términos de capacidad económica, social y educacional, y cuáles son sus posibilidades de generar ingresos y mantener un núcleo básico familiar fuera de la pobreza.

El análisis de los niveles educacionales de la fuerza de trabajo y de su importancia como vía de acceso al bienestar es otro de los temas abordados en esta edición.

Finalmente, el examen de la agenda social de los países

abarca la descripción de políticas y programas en materia de pobreza, educación, salud, seguridad social y algunos temas emergentes, así como una reseña de los cambios institucionales que se vienen dando en la región en lo que hace a las políticas sociales.

Otras publicaciones

Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos 1970-1992. Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 20, LC/G. 1785-P, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre, 1994, 483 páginas.

Continuando con la serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, en esta ocasión se presenta información estadística del comercio exterior destinada a ilustrar la dirección del comercio, según el destino y procedencia, de los principales productos o grupos de productos que transan los países de América Latina y el Caribe con sus socios comerciales más importantes.

El Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) que maneja la CEPAL, posee una amplia gama de estadísticas tanto a nivel de países de la región como de productos organizados en varias clasificaciones estadísticas internacionales. En este Cuaderno se ha tomado como base para seleccionar la información de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), la cual ha sido revisada en tres ocasiones para adaptarla a las cambiantes condiciones del comercio internacional derivadas de un creciente número de productos y variedad de países que intervienen en las transacciones. Las revisiones de la CUCI han mantenido una estrecha correlación con las modificaciones hechas a las nomenclaturas arancelarias del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), de modo que los datos que se incluyen en este documento emanan de las aduanas de los países.

Se presentan separadamente estadísticas de las exportaciones e importaciones de 21 países de América Latina y el Caribe, así como del conjunto de los siguientes grupos de países: América Latina y el Caribe (21 países), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y Mercado Común Centroamericano (MCCA) correspondientes a los años 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1991 y 1992. Sin embargo, en el conjunto de América Latina y el Caribe (21 países) no se ha incluido la información de Belice en los años 1970 y 1991 y de Jamaica en los años 1970 y 1992, por no estar disponibles; naturalmente, lo mismo ocurre en cada uno de estos dos países.

En lo referente a las exportaciones, se trata de mostrar los principales productos y su destino según los países, en tanto que las importaciones se analizan identificando los países de procedencia más importantes, las secciones y algunos grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Modificada (CUCI, Rev. 1).



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

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

Los precios de suscripción anual vigentes para 1994 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1994-1995) son de US\$30 para la versión española y de US\$34 para la versión inglesa.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.

1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. 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.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1988,	782 pp.
1981,	727 pp.	1989,	770 pp.
1982/1983,	749 pp.	1990,	782 pp.
1984,	761 pp.	1991,	856 pp.
1985,	792 pp.	1992,	868 pp.
1986,	782 pp.	1993,	860 pp.
1987,	714 pp.		

(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 debtburden***, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 pp.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 158 pp.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 ***Open regionalism in Latin America and the Caribbean***, 1994, 103 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

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 Gemánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 **International development strategy and establishment of a new international economic order**, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n **United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations**, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n **Energy in Latin America: The Historical Record**, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 **Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies**, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n **The economic relations of Latin America with Europe**, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martin, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 **Regional programme of action for Latin America in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.

- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío", por F. Fajnzylber*, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por Nº 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.

- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: 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.
- 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.
- 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.

Estudios e Informes de la CEPAL

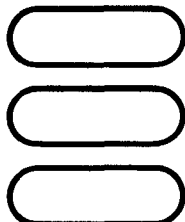
- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.

- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.

- 70 *The economic evolution of Japan and its impact on Latin America*, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.

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.



In Memoriam
Cornelio González
(1952-94)

Políticas sociales
y programas de combate
a la pobreza en Chile:
Balance y desafíos

Dagmar Raczynski

Inversión productiva
privada bajo incertidumbre:
un modelo teórico y un
análisis empírico para Chile

Sergio Lehmann

Políticas macroeconómicas
y tipo de cambio real:
Chile, 1980-91

Andrea Repetto

DOCUMENTOS

Cuatro años de
gestión económica

Alejandro Foxley

Cuatro años de
política laboral

René Cortázar

Evolución del producto
por regiones

Joaquín Vial
Claudio Bonacic

Editado por CIEPLAN, Mac-Iver 125, 5º piso,
Casilla 16496, Correo 9,
Santiago, Chile.



ENERO-FEBRERO 1995

Nº 135

Director: Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Adolfo Gilly**, México. La crisis del poder. **Julio Carranza**, La economía cubana. Crisis y reinserción regional. CRONICAS: **Hermann Bellinghausen**, Los rostros verdaderos. **Juan Villorio**, Los convidados de agosto. APORTES: **Juan Pablo Pérez Sáinz**, Globalización y neoinformalidad en América Latina. **Pierre Salama/Jacques Valier**, Corrupción y pobreza. **Daniel Van Eeuwen/Yolande Pizetty-Van Eeuwen**, ¿Existen Estados en el Caribe? TEMA CENTRAL: EL LUGAR DE LA MUJER. **Tania Aillón Gómez**, Perspectivas de género y limitaciones estructurales. **Teresa Azcárate**, Mujeres buscando escenas y espacios propios. **July Edith Cháneton**, Desbordes de género en la prensa. **Anna María Fernández Poncela**, "Las niñas buenas van al cielo y las malas...". Género y narrativa oral tradicional. **Rubí de María Gómez**, Reflexiones en torno al ser y el hacer de la mujer. **Martha Griselda Martínez Vásquez**, Los retos de las mujeres ejecutivas ante el nuevo liderazgo. **Virginia M. Mora Carvajal**, Las luchas de las obreras urbanas en Costa Rica (1900-1930). **Margara Russotto**, La amada que no era inmóvil. Identidad femenina en la poesía venezolana moderna.

SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 140
Venezuela	Bs. 1.900	Bs. 3.500

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712 - Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Alejandro Castañeda, Benjamín Contreras, Raúl Livas, John Scott, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (f), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello.

Director: Carlos Bazdresch P. Subdirector: Rodolfo de la Torre
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXI (3)

México, Julio-Septiembre de 1994

Núm. 243

ARTÍCULOS

Federico Sturzenegger	<i>Las políticas fiscales en economías con restricciones financieras</i>
Alejandro M. Werner	<i>Expectativas de realineación y la banda cambiaria óptima</i>
Carlos Márquez Padilla	<i>Los sistemas de relaciones industriales de México, Canadá y Estados Unidos</i>
Jordi Vilaseca Requena	<i>La integración económica y sus efectos en el desarrollo económico. Comparación de los procesos latinoamericanos y la Comunidad Europea</i>
Pascual García Alba Iduñate	<i>Un índice de dominación para el análisis de la estructura de los mercados</i>
Pedro Reyes Ortega	<i>Tarifas óptimas en la extracción de agua. Modelos de juegos discretos y de multiprocesos</i>

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. Índices de números 1-200 (por autores y temático) N\$7.50

Precio de suscripción por un año, 1995

	<i>España, Centro y Sudamérica (dólares)</i>	<i>Resto del mundo (dólares)</i>
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Índice de números 1-200	20.00	50.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	42.00	120.00
Número suelto	30.00	42.00

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Roberto Bouzas, Ricardo Carciofi, Daniel Chudnovsky, Liliana De Riz, José Nun, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 34 Enero-marzo 1995 N° 136

PABLO GERCHUNOFF y GUILLERMO CANOVAS: Privatizaciones en un contexto de emergencia económica.

AJIT SINGH: Asia y América Latina comparados: divergencias económicas en los años '80.

FÉDERICO NEIBURG: Ciencias sociales y mitologías nacionales. La constitución de la sociología en la Argentina y la invención del peronismo.

LUCIO KOWARICK y ANDRE SINGER: La experiencia del Partido de los Trabajadores en el Municipio de San Pablo, Brasil (1988-1992).

COMUNICACIONES

HECTOR ANGELICO y PABLO FORNI. Nacimiento de una organización sindical en un régimen conservador. El Sindicato de Obreros del Vidrio y Anexos de Avellaneda (1942).

O. M. GABRIELA SCHIAVONI: Organización doméstica y apropiación de tierras fiscales en la frontera de Misiones (Argentina).

NOTAS Y COMENTARIOS

FRANCIS KORN: Encuestas de opinión: ¿Diagnósticos, pronósticos o pasatiempos?

LEONARDO C. GASPARINI: Sobre los economistas y la política comercial: teoría vs. práctica.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS / REVISTA DE REVISTAS / PUBLICACIONES RECIBIDAS

IV CONCURSO DE ENSAYOS DE CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

DESARROLLO ECONOMICO – Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, US\$ 68; Resto de América, US\$ 74; Europa, US\$ 76; Asia, África y Oceanía, US\$ 80. Ejemplar simple: US\$ 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦
Argentina ♦ Teléfono: 804-4949 ♦
Fax: (541) 804-5856

realidad económica 129

Revista de economía editada
por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
1º de enero al 15 de
febrero de 1995

Economía Internacional
LA CRISIS MEXICANA:
LECCIONES PARA ARGENTINOS
Carlos M. Vilas

Pulso Financiero
EL EFECTO TEQUILA
Alfredo T. García y Ricardo R. Gómez

Investigación
MERCADO DE TRABAJO Y DISTRIBUCION
DEL INGRESO: EFECTOS DE LA
POLITICA ECONOMICA, 1991-1994
Adriana Marshall

Libros
SUBDESARROLLO Y HEGEMONIA
NEOCONSERVADORA.
¿VEINTE AÑOS NO ES NADA?
Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff

Polémica
ACERCA DE LOS PRECIOS DE
ALGUNOS FACTORES
Mauricio Tenewicki

Estado y usuarios
LA REGULACION DE LOS SERVICIOS
PUBLICOS PRIVATIZADOS
Mabel Thwaites Rey, José Castillo y Andrea López

Teoría Económica
ORIGEN Y PORVENIR DEL NEOLIBERALISMO
Perry Anderson

Análisis
ALEMANIA: LA REUNIFICACION EN
PERSPECTIVA INTERNACIONAL
Víctor Sukup

Comunicaciones
ALTERNATIVA JURIDICA PARA LA
RECONVERSION PRODUCTIVA:
LA AGRUPACION DE COLABORACION
EMPRESARIA (ACE)
Susana N. Formento

Integración Regional
LOS EFECTOS SOBRE EL AGRO
Seminario de Rosario

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

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, 7º piso, Cd. Universitaria, C.P. 04510, México D.F.

NUM. 4 / OCTUBRE - DICIEMBRE / 1994

REESTRUCTURACION ECONOMICA Y PRACTICAS SOCIALES

Tendencias de la reestructuración económica y social en América Latina
ALVARO DIAZ

La diferenciación entre Estados, empresas y hogares en América Latina
ROBERTO P. KORZENIEWICZ

Las posibilidades de las prácticas sociales bajo el neoliberalismo
IAN ROXBOROUGH

¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa
ELIZABETH JELIN

Estado y sociedad en el neoliberalismo dependiente
SERGIO ZERMEÑO

ESPACIO URBANO Y POLITICA

¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988
ANN VARLEY

Las políticas del barrio
ALEJANDRA MASSOLO

Demandas democráticas y participación electoral en la Ciudad de México: dos estudios de caso
MARIA LUISA TARRES

La ciudad y las estrategias socioespaciales
FRANÇOIS TOMAS

IDENTIDADES RELIGIOSAS

La sociología de la religión y la modernidad: por una revisión crítica de las categorías durkheimianas desde América Latina
CRISTIAN PARKER G.

Modernización, cultura e identidades tradicionales en México
GILBERTO GIMENEZ

Ideologías, poder y conflictos: la comunidad judía ashkenazi de México
ADINA CIMET DE SINGER

REFLEXION SOCIOLOGICA

El pensamiento social francés en la sociología mexicana
RICARDO POZAS HORCASITAS

SECCION BIBLIOGRAFICA

JULIAN BERTRANOU • ROLANDO PALACIOS CHARRON
• CARLOS VASQUEZ OLVERA



Informes y suscripciones: Departamento de Ventas
Teléfono: 623-02-34

Problemas del Desarrollo 98

Revista Latinoamericana de Economía
Publicación trimestral del
Instituto de Investigaciones Económicas

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Vol. XXV

julio-septiembre 1994

Presentación

OPINIONES Y COMENTARIOS

MEXICO 1994: MAS ALLA DE LA COYUNTURA

Fernando Carmona
¿Qué esperar en la nueva correlación de fuerzas?

Arturo Huerta González
La situación económica actual y la necesidad de una política de estabilidad, crecimiento económico y equidad.

José Luis Calva
Resultados de la estrategia neoliberal en el campo mexicano.

Irma Manrique Campos
El sistema financiero mexicano: vicisitudes y perspectivas.

ENSAYOS Y ARTICULOS

Gerardo de la Fuente Lora
El pensamiento económico latinoamericano.

Isabel Rueda Peiro
La incertidumbre en las ciencias sociales.

Carlos González Martínez
Transformar el sistema. Prebisch: la idea de la regulación estatal del excedente económico.

Mario Gabriel Vásquez Juárez
Políticas y estrategias de industrialización en América Latina en los años ochenta.

Roberto Martínez Le Clainche
El Sistema Monetario Internacional.

Felipe Torres Torres
La agroindustria del maíz en México. El espacio y el dilema entre tradición y modernismo; el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Arturo Ortiz Wadgymar
Impacto del modelo neoliberal sobre la macrocefalia de la Ciudad de México. Reflexiones.

TESTIMONIOS

Vania Bambirra
El TLC inicia una nueva era de la dependencia.

Raúl Ornelas
Nueva Ley de inversiones extranjeras. Cambios y repercusiones de cara al Tratado de Libre Comercio.

LIBROS

integración latinoamericana

revista mensual
del intal

Director a.i.
José María Puppo
Edición-coordinación
Clara Ginzburg

Año 19, N° 206

Diciembre 1994

Editorial:

Año fructífero para la integración regional.

Estudios:

Política monetaria y procesos de integración en América Latina, por Marcelo Halperin.

Impacto de la CE-1992 sobre el comercio en los países en desarrollo, por A. J. Hughes Hallett.

Comentarios:

La integración europea ¿es mala para los países en desarrollo?, por Gerhard Pohl y Piritta Sorsa.

Información América Latina:

ALADI
Grupo Andino
MERCOSUR
Integración y Cooperación
Organizaciones

Documentación:

Cumbre de las Américas:
Declaración de Principios.
Plan de Acción.

MERCOSUR

VII Reunión del Consejo Común.
Comunicado Conjunto de los Presidentes.
Protocolo de Ouro Preto.
Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR.
Anexo al Protocolo de Ouro Preto. Procedimiento general para reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Reseñas bibliográficas:

Publicaciones del INTAL.
Artículos de revistas.

Instituto para la Integración de América Latina
(INTAL),
Esmeralda 130, 1035, Buenos Aires,
República Argentina

CONTRIBUCIONES

3/94

Editor
Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil.
Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre el Desarrollo
Latinoamericano

Consejo de Redacción
Theresa Durnbeck
Carlota Jackisch
Thomas Klöckner
Hermann Schneider
Laura Villarruel

Director
Hermann Schneider

Secretaría de Redacción
Laura Villarruel

Año XI - N° 3 (43)

Julio-septiembre, 1994

TIEMPOS DE TRANSFORMACION: EUROPA DEL ESTE

• Temas

Dieter Bingen: *Elementos estructurales del proceso de transformación política en los Estados de Europa Este-Centro y Europa Suroriental*

Gerhard Simon: *Rusia: ¿Potencia hegemónica en Eurasia?*

Gerhard Wettig: *La seguridad de Europa central después del imperio soviético*

Eberhard Schneider: *El ocaso de la nomenclatura y la nueva elite rusa*

Franz-Josef Reuter / Jan Senkyr: *Un primer balance en Praga. El gobierno de Praga, pionero entre los países de Europa central y oriental*

Uwe Halbach: *Asia central: ¿A la búsqueda de un nuevo ordenamiento?*

Thomas Koszinowski: *Las relaciones entre Asia central y el Cercano Oriente con especial consideración del Islam*

• Comentarios de Libros

Carlota Jackisch: *El poder de nuestro voto. Enrique Vera Villalobos*

• Documentos y Hechos

Thomas Kropp: *Elecciones en la República Federal de Alemania*

Dr. Willibold Frehner: *Las elecciones en México. México fija las bases políticas para el próximo sexenio*

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung
A.C. - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el
Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Redacción Administración: CIEDLA,
Leandro N. Alem 690 - 20° Piso. 1001 Buenos Aires,
República Argentina, Teléfono: (00541) 313-3522
Fax (00541) 311-2902

ENCUENTRO 69

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

ARTICULOS DEL NUMERO SESENTA Y NUEVE

- Estudio de la OCDE sobre el empleo: Hechos, análisis y estrategias / *Perspectives Economiques de L'OCDE*.
- Tendencias de la industria y el comercio mundial: ¿Libre cambio o proteccionismo? / *José Antonio Zamora / ICE*.
- Mercado y solidaridad: A propósito de un acuerdo del GATT / Consejo de Redacción / *Revista de Fomento Social*.
- El acuerdo final en la Ronda Uruguay / Montserrat Casado / *ICE*.
- El TLC y la modernización económica / Juan Pablo Arroyo Ortiz / *Comercio Exterior*.
- Notas sobre el Tratado de Libre Comercio / Gert Rosenthal.
- El TLC: Consideraciones desde México / José Virtuoso / *SIC*.
- Burundi y Ruanda / Jean-Pierre Chrétien / *CAHIERS*.
- Europa en un mundo cambiante / Shirley Williams / *ICE*.
- Las sanciones económicas / Christian Mellon / *CAHIERS*.
- El milagro de Asia Oriental: Creación de una base para el crecimiento / John Page / *Finanzas y Desarrollo*.
- Derechos humanos, universalismo y nacionalismos / H. C.F. Mansilla / *Nueva Sociedad*.
- Alain Touraine: La elección del modelo / Alain Touraine / *El País*.
- La CEPAL y el neoliberalismo / Fernando Fernández / *Revista de la CEPAL*.
- OCDE: Evaluación y perspectivas de la economía internacional a junio de 1994 / *Perspectives Economiques de L'OCDE*.
- Evolución en algunos países fuera del área de la OCDE a junio de 1994 / *Perspectives Economiques de L'OCDE*.
- OCDE, Heinz Stadlmann / Heinz Stadlmann / *Deutschland*.
- Síntesis y valoración del Informe del FMI de abril de 1994 / Secretaría General Técnica / *ICE*.
- Presencia de Mariátegui / Alfonso Ibáñez / *Páginas*.
- Entrevista a Gustavo Gutiérrez: Mariátegui, un hombre libre / Cecilia Tovar y Julio Casas / *Páginas*.
- Entrevista a Octavio Paz: Poesía y política, izquierda y derecha, Chiapas, México y Colosio / Braulio Peralta / *Cuadernos Hispanoamericanos*.
- Homenaje a Onetti: Dejemos hablar al viento / Pedro Trigo / *SIC*.
- Una moral a la medida de la persona humana: I. El relativismo moral contemporáneo / Jesús Conill. II. ¿Existen valores morales absolutos? / Adela Cortina. III. ¿Legalismo o discernimiento del bien moral? / Marciano Vidal / *Sal Terrae*.
- Una ética mundial / Parlamento Mundial de las Religiones / *Il Regno*.
- Antenas diabólicas / Manuel Leguineche / *El País*.
- Fichas de cine: La vida bajo el silencio, Needful Things, Guarding Tess, Los Picapietra, Fresa y Chocolate, Texasville, Clear and Present Danger, I Like it Like That, El Destructor, Clerks.
- Carta de Juan Pablo II a los Jefes de Estado de todo el mundo y al Secretario General de la ONU / Juan Pablo II / *Ecclesia*.
- Roma defiende en El Cairo una ética para el desarrollo / Ricardo Olmedo / *Ecclesia*.
- La cristología después del Vaticano II / José Ignacio González Faus / *Razón y Fe*.
- Vida religiosa en dimensión profética / Manuel Alcalá / *Christus*.
- ¿Cómo ser cristiano en un mundo postmoderno? / Luis García Orso, S. J. / *Christus*.
- El catecismo de la Iglesia Católica, Segunda Parte: La celebración del misterio cristiano / Pierre Ger Vais, S. J. / *Nouvelle Revue Theologique*.
- El fundamentalismo hoy / *La Civiltà Cattolica*.

CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA

Jr. Aguarico N° 586 - Breña - Lima 5 - PERU

Teléf.: 232609 - Fax: 311507

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 تتصلب بها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في بيرجوروك لوزان، سويسرا.

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商均有发售。向书店或邮购或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas -- DC-2-866
Nueva York, N.Y., 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Abril de 1995 — 2250
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-321413-8

ALFABETA IMPRESORES